

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LXIIIème ANNEE, AVRIL 1972, No. 348)

Rédacteur en Chef : Dr. GAMAL EL-OTEIFI
Secrétaire - Général
de la Société

Imp. AL-AHRAM
LE CAIRE, 1972

Prix : P.T. 50

MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ

Les membres de la Société sont de quatre catégories : les membres actifs payant une cotisation de P.T. 150 par an, les membres cotisants, banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales payant une cotisation annuelle de L.E. 100 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers, ayant rendu d'éminents services à la Société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants, personnes résidant à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit au service gratuit de la revue de la Société.

CONDITIONS D'ABONNEMENT

Le prix de l'abonnement annuel à la revue est de P.T. 150 pour la R.A.E. et 72 shillings ou \$ 9.00 pour tous les pays faisant partie de l'Union Postale.

Les numéros non réclamés par Messieurs les Membres et Abonnés dans l'intervalle entre la parution de deux fascicules consécutifs ne leur seront livrés que contre paiement du prix.

Le prix du fascicule est de P.T. 50 pour la R.A.E. et 24 shillings ou \$ 3.00 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit soumis à «L'Egypte Contemporaine» devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732.

Siège : Le Caire, 16, Avenue Ramsès, Téléphone 52797.

SOMMAIRE

Articles

	Page
MAURICE H. SCHLOGEL : Le Problème du Développement et ses aspects financiers	5
YEHA A. NASR : L'Industrialisation et quelques uns de ses problèmes	21
ADEL B. FARAG : Le Conseil d'Etat Egyptien après 25 ans de sa création	43
EZZ-EL-DINE ABDALLA : Etudes sur le Droit International Privé Kuweitien (<i>en arabe</i>)	5
HAZEM MANSOUR : L'Euro-Dollar (<i>en arabe</i>)	55
SAAD Z. NASSAR : Planification des prix agricoles (<i>en arabe</i>)	77
MOHAMED DOUEIDAR : De la pensée économique arabe au 14ème siècle (<i>en arabe</i>)	93
HANAA KHEIR-EL-DINE : Les prix dans les modèles input-output et la programmation linéaire (<i>en arabe</i>)	107
HISHAM METOUALLI : La coopération monétaire entre les pays du Marché Commun Européen - 2ème partie - (<i>en arabe</i>)	123
EL SAYED YASSINE : Le Mouvement de Défense Sociale entre l'universel et le national (<i>en arabe</i>) ...	129
AHMED F. SOUROUR : Les garanties constitutionnelles de la liberté individuelle dans le procès pénale (<i>en arabe</i>)	145

LE PROBLEME DU DEVELOPPEMENT et ses ASPECTS FINANCIERS

MAURICE HENRI SCHLOGEL

C'est un grand honneur que m'a fait le Président de la Banque Nationale d'Egypte de me demander d'être aujourd'hui ce conférencier étranger qu'une tradition ancienne conduit à inviter chaque année au Caire pour y faire connaître son point de vue sur l'un ou l'autre des importants problèmes qui préoccupent notre société contemporaine.

Avant de commencer mon propos, je tiens à le remercier de la confiance et de la sympathie qu'il a bien voulu me témoigner, et vous exprimer le plaisir que j'éprouve à me retrouver dans cette vaste et prestigieuse capitale égyptienne, aujourd'hui devenue capitale de la Fédération des Républiques Arabes. Je connais bien le Caire, en effet, pour y être déjà venu plusieurs fois, et pourtant cette ville me surprend toujours, non seulement par la beauté de son ciel et la majesté de ses façades, mais plus encore par son étonnante jeunesse et son extraordinaire vitalité.

Je suis, en outre, particulièrement heureux de pouvoir m'adresser à une assemblée aussi nombreuse et brillante de personnalités choisies des milieux économiques et financiers égyptiens, responsables à divers titres d'activités ou d'institutions dont le fonctionnement est essentiel pour la prospérité de ce pays.

Vous savez que j'ai retenu pour thème de mon exposé le «problème du développement et ses aspects financiers».

A une époque où chacun se plaît à souligner l'importance du langage, il n'est pas sans intérêt de prêter attention à la multiplicité des vocables dont usent les journalistes et les économistes pour désigner cette partie de l'humanité à qui les vicissitudes de l'histoire n'ont pas encore permis d'accéder au niveau de vie dont jouissent les nations industrielles. «Pays sous-développés», «nations prolétaires», «Tiers-Monde», «Pays en voie de développement», sont en effet autant d'expressions trop fréquemment utilisées sans nuances : certaines ont une résonnance politique, voi-

re polémique, sur laquelle il n'y a pas lieu de se prononcer ici ; d'autres présentent en revanche un contenu socio-économique qui mérite un bref effort de clarification.

La notion même de développement qui reflète une des réalités divisant notre planète de la façon la plus impitoyable vaut d'être examinée la première. Il est permis en effet de se demander au seuil de cet exposé s'il n'y aurait pas un scandale pour l'esprit à choisir pour la définir des critères qui nous obligeraient à qualifier rétrospectivement de « sous-développées » les sociétés de culture infiniment complexe et raffinée qui se sont succédées de la Chine à l'Amérique précolombienne en passant par l'Inde et cette vallée du Nil où j'ai le plaisir de m'adresser à vous aujourd'hui ? Et pourtant, quelque tristesse que puissent en ressentir des hommes nourris d'un humanisme millénaire, la soif universelle de biens matériels et de mieux être qui se manifeste aujourd'hui a largement marqué les valeurs de notre époque. L'idée de développement qui devrait contenir celle d'un épanouissement général et harmonieux de la civilisation a pris aujourd'hui une signification essentiellement quantitative, fondée sur la prééminence de la production industrielle... Les adjectifs « développé » et « industrialisé » appliqués à un pays peuvent donc être considérés comme pratiquement synonymes et c'est ainsi que nous l'entendrons ici.

Mais ce serait se contenter d'une vue trop simplifiée de la réalité que de procéder à un classement brutal des différentes nations du monde en deux catégories seulement, celle du sous-développement d'un côté, et celle de l'industrialisation de l'autre. Le concept des pays en voie de développement, introduit il y a quelques années, ne constitue pas en effet qu'un aimable euphémisme créé à des fins diplomatiques, mais possède aussi une signification économique véritable qui permet d'échapper à cette dichotomie angoissante sur le plan humain et abusive au point de vue des faits.

Chacun se souvient de la notion de « décollage » définie par Rostow dans son ouvrage sur « les étapes de la croissance économique » paru voici une bonne dizaine d'années. Il y voyait la troisième des cinq phases qui conduisent les sociétés de type traditionnel à l'ère de la consommation de masse. C'est l'accès à ce

stade crucial de l'histoire économique des différents pays qui me semble distinguer ceux qui se trouvent réellement « en voie de développement » de ceux qui sont encore sous-développés.

Ces derniers demeurent dans une situation où la pauvreté de l'ensemble de la population rend très difficile la formation d'une épargne, où le capital national est par conséquent rare, et où il est de plus trop souvent gaspillé à la fois pour des raisons découlant de structures sociales archaïques, telle l'existence d'une classe dirigeante plus soucieuse de spéculation que de progrès économique, et parce que l'industrie n'offre pas de perspectives suffisamment séduisantes pour attirer les investissements privés.

Au contraire, dans les pays qui ont réussi leur décollage, on assiste à la naissance d'une épargne intérieure mise au service d'une nouvelle classe d'entrepreneurs par l'intermédiaire d'un véritable marché financier. L'exemple du Brésil est à cet égard éloquent qui montre qu'une Bourse des valeurs peut fonctionner en suscitant l'intérêt d'une fraction non négligeable de la population dans une économie qui n'est entrée que depuis peu dans la voie de l'industrialisation. Une telle évolution n'a été rendue possible que par l'élévation générale du niveau de vie qui a créé des débouchés pour l'industrie et suscité l'apparition de sources d'épargne : le « cercle vicieux de la misère » ayant été brisé, la croissance est amorcée et peut s'entretenir elle-même. Le Brésil en est arrivé au point où une partie de son industrie peut non seulement satisfaire les besoins nationaux, mais encore exporter une fraction grandissante de sa production. Un des indices fondamentaux du sous-développement, à savoir la place très largement prépondérante occupée par les matières premières et les produits agricoles dans les exportations du pays, est de ce fait appelé à disparaître peu à peu.

Il n'est certes pas possible d'affirmer que les pays qui sont parvenus à ce stade sont désormais assurés de développer leur économie sans se heurter, plus fréquemment qu'ils ne s'y attendent peut-être, à de graves difficultés. S'ils ont franchi une étape importante sur le chemin qui mène à de meilleures conditions de vie pour les populations, il leur faudra sans doute affronter encore les crises d'adaptation et les déséquilibres inhérents au

processus de la croissance rapide. Néanmoins, sauf bouleversements d'ampleur exceptionnelle dont l'origine serait vraisemblablement plus politique ou sociale qu'économique, ils sont désormais sur la bonne voie pour s'arracher à leur misère séculaire en profitant de la dynamique cumulative de l'expansion qui commence à faire sentir chez eux ses effets.

Les nations sous-développées de leur côté, loin de pouvoir concentrer l'essentiel de leur action sur l'accompagnement d'une croissance industrielle dont elles ne bénéficient pas encore, sont contraintes à un effort prométhéen pour créer les conditions de son déclenchement. Elles s'attachent dans cette perspective à mettre sur pied les grandes infrastructures qui rendront possible leur décollage. Moyens de communication de toute nature — routes, aéroports, téléphone — équipements socio-culturels — hôpitaux, logements, écoles — autant d'investissements dont le coût immédiat est extrêmement élevé et la rentabilité souvent très lointaine ou indirecte... Ils sont pourtant indispensables pour faire face à la concentration urbaine et aux besoins d'éducation et d'information qu'entraîne nécessairement la préparation à l'ère industrielle.

De telles préoccupations de base ne doivent cependant pas détourner ces pays des problèmes posés par la production des biens de consommation courants qu'il est dangereux, contrairement à une opinion encore trop répandue, de vouloir négliger au profit de l'industrie lourde.

La préférence systématique donnée à cette dernière par de nombreux pays repose sur une reproduction mécanique du modèle de développement, d'ailleurs lui-même contestable, de certains pays industrialisés. Outre que l'imitation aveugle est toujours néfaste — comme le disait en effet Valéry, «la véritable tradition n'est pas de refaire ce que les autres ont fait mais de retrouver l'esprit qui a fait les grandes choses...» — plus prosaïquement, la sagesse chinoise nous rappelle que la bride du cheval ne convient pas à l'âne — il est bien évident que chaque situation est particulière et exige la découverte de solutions originales et adaptées.

Une caractéristique commune à la plupart des pays sous-développés est la rareté du capital conjuguée avec une surabon-

dance de main-d'œuvre. Il est donc logique qu'à côté des grands équipements réellement indispensables l'accent soit mis sur les industries légères susceptibles d'employer de nombreux travailleurs, et partant de résorber le chômage endémique sans cesse aggravé par l'exode rural qui constitue l'une des plaies du sous-développement. Elles présentent de plus l'avantage de fournir à bon marché, grâce à la faiblesse des coûts salariaux, des produits alimentaires, vestimentaires, ménagers par exemple, nécessaires en tout état de cause et qu'il faudrait sans cela importer au prix de précieuses devises.

La compétitivité de ces productions — dont témoigne la crainte ressentie par les entreprises textiles européennes ou américaines vis-à-vis de leurs concurrentes du Tiers-Monde — permet, au-delà de l'approvisionnement du marché national, d'envisager de vendre le surplus à l'extérieur, en particulier aux pays industrialisés. Déjà au cours de la période récente des progrès remarquables se sont fait jour dans ce domaine puisque les exportations d'articles manufacturés des pays moins développés ont plus que doublé entre 1960 et 1967. Les profits réalisés dans ces industries légères peuvent être réinvestis et amorcer l'accumulation de capital nécessaire à la préparation du décollage. D'autre part, la main-d'œuvre employée s'initie peu à peu à la discipline du travail en usine, toujours déconcertante pour des masses d'origine rurale.

Bien entendu, il ne s'agit là que de réflexions d'ordre très général, car les problèmes industriels qui précèdent le décollage proprement dit se posent très différemment selon les Etats : la population est plus ou moins abondante, plus ou moins qualifiée, et le capital n'est pas systématiquement absent comme le montre la situation, il est vrai exceptionnelle, des émirats pétroliers du Golfe Arabique.

Par ailleurs, un démarrage économique amorcé par la production et l'exportation de biens de consommation suppose que les pays développés ouvrent leurs frontières sans restrictions devant les articles en provenance des pays pauvres. Cela est loin d'être réalisé, et la conjoncture internationale actuelle, caractérisée comme vous le savez par des menaces de retour à un certain protectionnisme, ne semble guère favorable à des progrès en

ce sens. Une aide extérieure d'un volume très considérable demeurera donc longtemps nécessaire pour venir appuyer les efforts nationaux.

Je n'insisterai pas sur la question du volume global de cette aide : il est clair que compte tenu des besoins illimités de l'ensemble du Tiers-Monde, elle doit être aussi élevée que le permettent les possibilités des pays donateurs, et à cet égard le chiffre de 1% de leur PNB proposé par certaines instances internationales doit être considéré comme un objectif utile à moyen terme mais non comme un idéal absolu.

Pris individuellement, chaque Etat doit s'efforcer de trouver un équilibre satisfaisant entre l'épargne intérieure et les fonds provenant de l'aide. Si ces derniers devenaient trop prépondérants, le pays bénéficiaire perdrait en grande partie le contrôle de son économie et sans doute même de son action politique. Il ne semble pas vraisemblable en effet que les nations avancées renoncent totalement dans un avenir proche au système de l'aide liée et des accords bilatéraux qui, sans parler de ses inconvénients proprement économiques, établit nécessairement des relations de dépendance qui pèsent sur les pays aidés. D'autre part, de nombreux exemples attestent qu'au-delà d'un certain niveau d'endettement une fraction manifestement excessive de l'aide nouvelle sert à rembourser les charges d'intérêt des prêts antérieurement consentis. Un tel déséquilibre doit être évité dans toute la mesure du possible en adaptant le volume, les taux, et les échéances des crédits à la situation financière du pays qui les reçoit.

En fait, il est difficile de raisonner sur ce problème de l'aide sans introduire une distinction fondamentale entre celle qui est publique et celle dont l'origine est privée. Cette dernière, que certains refusent d'ailleurs d'appeler une aide, englobe essentiellement les investissements directs et méritera d'être examinée d'une manière plus approfondie tout à l'heure, car elle devrait constituer le fer de lance de l'industrialisation dans un pays qui est en voie de décoller et commence par conséquent à offrir de bonnes perspectives de rentabilité.

Les fonds publics quant à eux sont logiquement destinés à combler les carences de l'initiative privée, et en premier lieu dans

la mise en place des grands équipements collectifs pour lesquels la notion de profit immédiat n'a pas de sens. Certains pays vont plus loin dans la mesure où un choix politique les conduit à vouloir édifier à tout prix une industrie lourde. C'est le cas de l'Inde qui a décidé de promouvoir vigoureusement et de réserver au secteur public les activités de base comme le charbon, l'acier, ou l'aéronautique. Une telle attitude se justifie par la nécessité d'asseoir l'indépendance du pays sur des bases solides et par le souci de l'Etat de se substituer aux capitaux privés dans des opérations qu'un calcul économique rationnel déconseillerait probablement d'entreprendre.

Le doute même qui pèse sur la rentabilité de ces investissements et à fortiori bien entendu sur celle des grandes infrastructures à destination socio-culturelle par exemple, impose à chaque Gouvernement de les sélectionner avec beaucoup de rigueur. Pour empêcher que se produise un gaspillage qui serait désastreux compte tenu de l'importance des sommes engagées, il est sans doute même inévitable de dépasser le cadre d'un seul Etat pour élaborer une programmation à long terme plus globale. Comme le disait en effet Gunnar Myrdal «la planification nationale conduit par un entraînement de causes à la planification internationale». Cet impératif de coopération apparaît avec une évidence éclatante quand on compare le coût immense de certains investissements avec les ressources limitées de la plupart des pays encore enlisés dans le sous-développement ou qui viennent à peine d'en sortir. Sachant par ailleurs combien il est absurde de créer cinq aciéries de petites dimensions ou cinq compagnies aériennes dont les avions volent toujours aux trois-quarts vides alors qu'une seule grande unité serait dans l'un et l'autre exemple incomparablement plus efficace, un esprit cartésien a de la peine à comprendre pourquoi l'harmonisation des projets économiques n'est pas mieux entrée dans les faits...

Malheureusement, même si la raison s'insurge parfois, des considérations politiques et de prestige rendent le plus souvent impossible une coordination suffisamment complète entre des pays voisins et possédant pourtant des intérêts communs.

De ce point de vue néanmoins, et sans sous-estimer les divergences souvent profondes qui les séparent actuellement, les

pays du monde arabe semblent particulièrement bien placés de par leur communauté de religion et de culture pour réaliser des progrès spectaculaires. La constitution de l'Union de Banques Arabes et Françaises avec la participation de douze pays du Moyen-Orient et du Maghreb représente à cet égard une bonne illustration de ce qu'il faudra développer dans l'avenir.

Les investissements privés étrangers, pour leur part, ne voient guère contestée l'utilité de leur contribution au développement économique, mais les conditions qui les entourent sont sujettes à d'amples discussions.

Leur aspect positif le plus immédiat réside dans le soulagement qu'ils apportent à la balance des paiements des pays bénéficiaires et qui ne se limite d'ailleurs pas à un apport initial de capitaux mais se prolonge, soit par le biais d'une économie d'importations lorsqu'ils permettent de produire des biens nécessaires à la consommation intérieure, soit d'une manière plus directe quand ils sont affectés à des industries exportatrices. D'autre part, les entreprises nouvellement établies permettent la création d'emplois dans des secteurs relativement évolués, elles contribuent ainsi à former des hommes, à introduire des techniques modernes de production et de commercialisation, et stimulent les firmes locales par leur concurrence ; elles distribuent de plus des revenus à leurs salariés et à leurs fournisseurs, paient des impôts à l'Etat, en un mot suscitent un mouvement d'activité capable d'amorcer ou d'entretenir le décollage de l'économie.

Il serait bien entendu largement excessif de faire des investissements privés une sorte de panacée ou même de ne leur reconnaître que des avantages. Dans certaines circonstances leur introduction incontrôlée présente des dangers évidents : Ce peut être le cas au sein d'économies archaïques dont la désarticulation risque d'être accentuée par l'apparition d'entreprises artificiellement greffées sur un milieu traditionnel mal préparé à les recevoir.

En l'absence d'un marché intérieur présentant des débouchés valables, ces investissements tendent naturellement à se diriger vers des secteurs qui, comme l'extraction minière, sont purement complémentaires des économies développées et restent en

grande partie coupés de l'environnement local. Leur arrivée n'est pas pour autant mauvaise en elle-même dans la mesure où elle aboutit de toutes façons à la création de ressources pour le pays sous forme de salaires, d'impôts et de recettes d'exportations, mais dans une société trop arriérée un tel influx de pouvoir d'achat est presque nécessairement voué à se transformer en importations de biens de consommation superflus, faute d'une classe d'entrepreneurs et d'administrateurs assez compétents et intègres pour en faire une utilisation productive et conforme à l'intérêt général. L'expérience a montré en effet combien les théories modernes sur le multiplicateur d'investissement et la diffusion de l'innovation se révélaient peu applicables dans des sociétés insuffisamment développées pour posséder les cadres capables de faire fructifier l'argent et les connaissances introduits de l'extérieur. Par ailleurs des entreprises géantes implantées dans des pays pauvres et aux structures sociales très fragiles tiendraient entre leurs mains une si grande part de l'activité économique de leurs hôtes qu'elles ne manqueraient pas d'exercer sur eux une domination politique qui deviendrait vite intolérable et serait génératrice de bouleversements préjudiciables à tous les partenaires. « Qui tue le lion en mange ; qui ne le tue pas est mangé » affirme un vieux dicton arabe : sans aller ici jusqu'à vouloir tuer le lion, disons au moins qu'il faut se méfier de sa voracité.

L'évocation de ces dangers, permet d'apercevoir que le caractère bénéfique des investissements directs extérieurs découle en droite ligne de l'aptitude de l'environnement socio-économique local à les absorber sans être disloqué et dominé par eux.

Afin d'élever cette capacité au maximum, un certain développement des infrastructures de base et du niveau d'éducation de la population doit d'abord être assuré. Si les nouvelles implantations apparaissaient en effet comme des îlots de prospérité et d'efficience dans un océan de pauvreté et d'archaïsme elles seraient vraisemblablement à la source de tensions sociales insupportables. Il est ensuite nécessaire que les firmes nationales soient assez vigoureuses pour croître de pair avec les entreprises étrangères et éviter ainsi de devenir minoritaires sur leur propre territoire. Les autorités politiques et administratives du pays d'accueil doivent enfin être capables d'édicter et de faire

respecter des réglementations qui fixent des limites précises — mais non paralysantes — à l'activité des investisseurs étrangers pour que ceux-ci ne puissent porter ombrage à la souveraineté locale.

Ces conditions, qui sont en réalité profondément solidaires les unes des autres, peuvent être synthétisées dans l'énoncé d'un principe selon lequel des investissements privés nombreux présentent des aspects d'autant plus positifs que le pays bénéficiaire se trouve moins profondément enfoncé dans le sous-développement au sens rigoureux que nous avons donné à ce terme. Il en résulte que des Etats comme ceux du Moyen-Orient, qui ont pour la plupart largement dépassé le stade de l'économie archaïque, ont tout intérêt à les encourager activement. C'est là sans doute le moyen le plus direct de créer chez eux un tissu industriel suffisamment dense pour satisfaire les aspirations de leur population à un niveau de consommation plus proche de celui du monde développé.

Malgré le redressement qui a pu être constaté en 1970, l'évolution récente n'a malheureusement pas révélé de tendance appréciable et continue à l'augmentation des investissements directs dans le Tiers-Monde. Le gonflement observé des flux de capitaux privés a été dû en effet pour la plus grande part à l'accroissement des investissements de portefeuille et des crédits à l'exportation dont l'influence sur le développement présente beaucoup moins d'intérêt. De plus, les entreprises qui s'implantent dans les pays sous-développés se destinent plus volontiers à l'exploitation de leurs ressources minérales qu'à la mise sur pied d'activités manufacturières. Seuls quelques Etats d'Amérique Latine, d'Europe Méridionale et d'Extrême-Orient bénéficient d'exceptions à cette règle et voient se constituer un secteur industriel relativement dense et diversifié. Une telle situation conduit inévitablement à se poser la question de ses causes et des remèdes qu'il est possible d'y apporter.

L'origine en est très simple : les capitaux privés trouvent en abondance chez les plus dynamiques des pays industriels la rentabilité, la commodité d'accès et la sécurité qu'ils attendent, alors que ces trois éléments font précisément défaut en tout ou en partie dans la plupart des pays pauvres. Dans ces conditions,

ces derniers ne peuvent guère constituer pour eux que des débouchés marginaux.

L'amélioration de cet état de fait ne dépend pas seulement des mesures qui peuvent être prises dans les régions sous-développées pour les rendre plus attrayantes, mais aussi de la politique menée par les Etats riches envers leurs propres investisseurs.

Avant de mettre en place un ensemble complet d'incitations à investir dans le Tiers-Monde, les pays industrialisés devraient logiquement commencer par supprimer les entraves aux sorties de capitaux à destination de ces régions. Les contrôles sont heureusement presque toujours assez minimes en ce qui concerne les investissements directs, mais il serait bon qu'ils disparaissent complètement, en même temps d'ailleurs que ceux qui affectent les autres formes de financement, comme les émissions d'obligations.

Une fois acquis ce préalable, il reste nécessaire d'encourager à se tourner vers des marchés au dynamisme potentiel immense des entreprises qui n'ont besoin pour cela que d'un certain nombre de facilités et garanties.

Une meilleure information sur les occasions d'investissement constituerait une première amélioration simple et efficace. Les services administratifs responsables des relations commerciales avec l'étranger et les missions diplomatiques devraient dans cette perspective ne pas se cantonner trop étroitement dans la promotion des exportations, mais s'intéresser aussi aux possibilités d'implantation des firmes. Plus utile encore serait l'accroissement des crédits affectés aux études de pré-investissement, celles-ci pouvant aboutir directement à des décisions concrètes en particulier lorsqu'elles sont menées en collaboration avec des entreprises intéressées.

Sur le plan fiscal, des conventions équitables pour toutes les parties, destinées à empêcher qu'une double imposition ne pénalise les investisseurs devraient se multiplier à la suite des travaux effectués sur ce sujet par diverses organisations internationales. Des mesures d'exemption pure et simple pourraient même être envisagées dans des hypothèses plus nombreuses qu'à l'heure actuelle.

Le rôle que peuvent jouer les organismes publics dans la promotion des investissements privés doit également être souligné, étant d'ores et déjà fort important dans de nombreux pays. Les Gouvernements accordent tout d'abord eux-mêmes des prêts ou des primes d'équipement aux entreprises qui opèrent dans les pays sous-développés, en particulier pour la formation de stagiaires d'origine locale. Il existe ensuite, et ceci est d'un intérêt plus grand, des institutions publiques spécialisées dans le financement du développement en collaboration avec des capitaux privés. Elles s'efforcent de concilier au mieux dans le choix de leurs actions la rentabilité des projets et leur contribution au développement du pays. Ces sociétés ont été à juste titre qualifiées de « catalyseurs d'investissement » ; il a été en effet établi qu'un dollar dépensé par elles entraînait l'apport de 6 à 7 dollars provenant d'investisseurs associés. Sur le plan multilatéral, leur modèle est constitué par la Société Financière Internationale.

Enfin, devant l'incertitude grandissante qui s'attache à l'attitude des Etats sous-développés vis-à-vis du secteur privé, notamment étranger, la garantie des investissements a été récemment portée au premier plan de l'actualité. De fait, une douzaine de pays industrialisés ont été conduits à mettre en place des systèmes d'assurance plus ou moins complets pour prémunir leurs firmes contre les risques de nature politique. Ceux-ci comprennent aussi bien les risques d'expropriation que ceux découlant de la guerre civile ou de l'interdiction éventuelle de rapatrier les bénéfices ou le capital. De tels mécanismes représentent des facteurs puissants d'encouragement pour les entreprises et ne sont pas non plus dépourvus d'avantages pour les pays pauvres car ils s'appliquent souvent d'une manière sélective aux seuls investissements qui favorisent le développement. Il est évident qu'ils gagneraient beaucoup en efficacité si les projets actuellement en gestation de garantie internationale organisée sous l'égide d'une institution comme la Banque Mondiale parvenaient à voir le jour.

Cette énumération d'actions prioritaires et d'efforts souhaitables n'est naturellement pas exhaustive. Il est certain d'une part que beaucoup a déjà été fait dans ce domaine, et que d'autre part si l'ensemble des améliorations suggérées ici étaient adoptées par tous les pays riches, il n'en résulterait pas pour autant de miracle, d'abord parce que les capitaux privés ne peu-

vent pas tout, mais aussi parce que le Tiers-Monde doit de toutes façons prendre de son côté des dispositions pour créer un climat favorable à l'esprit d'entreprise.

Parmi les divers facteurs d'attraction des investissements déjà cités tout à l'heure, il en est deux au moins qui mériteraient de la part des pays en voie de développement un soin particulièrement attentif : la sécurité et la commodité d'accès.

Si la première n'est pas raisonnablement assurée, aucune perspective de rentabilité, aussi élevée soit-elle, ne pourra décider les firmes à s'implanter dans le Tiers-Monde. Il ne s'agit pas bien entendu de dénier aux différents gouvernements le droit d'avoir une politique de contrôle des changes ou d'extension du secteur public, mais seulement de demander que cette politique ne se déroule pas dans l'incertitude et l'arbitraire.

Ainsi serait-il indispensable que les domaines d'activité où peut s'épanouir l'initiative privée soient délimités par la loi ou la Constitution d'une manière aussi précise et stable que possible. En prévision d'hypothèse où des nationalisations mûrement réfléchies et minutieusement préparées seraient néanmoins jugées nécessaires, un cadre juridique permettant aux firmes expropriées d'être indemnisées équitablement devrait corrélativement être mis en place. Enfin, les entraves au rapatriement des bénéfices et du capital ne devraient pas dépasser ce qui est strictement nécessaire à la lutte contre les déséquilibres temporaires des balances des paiements, ou au moins ne pas empêcher le transfert d'une rémunération normale des capitaux investis.

En matière de gestion, des dispositions trop strictes imposant la présence généralisée de cadres locaux aux leviers de commande des entreprises ne semblent pas non plus souhaitables dans la mesure où, sans parler des problèmes de compétence qui pourraient se poser, ces dernières souhaitent naturellement garder le personnel en qui elles ont confiance. Pour apaiser les susceptibilités et respecter au mieux les intérêts locaux, la multiplication des opérations conjointes et des entreprises mixtes associant des capitaux étrangers et nationaux serait d'ailleurs sans doute la solution la plus constructive.

En ce qui concerne la commodité d'accès, les pays sous-développés doivent tout d'abord bien entendu s'attacher à faire un effort d'information qui vienne compléter celui qui incombe aux Etats industrialisés. Leurs administrations sont d'autre part souvent accusées d'imposer aux candidats investisseurs de lourdes formalités et de ne répondre aux demandes qu'avec lenteur ou même d'une manière quelque peu arbitraire. Des réformes dans ce secteur seraient donc certainement les bienvenues dans de nombreux pays.

Un autre élément, peut-être plus fondamental encore, doit entrer en ligne de compte pour faciliter l'insertion des capitaux privés dans une économie sous-développée : la présence de structures bancaires et financières suffisamment évoluées. Beaucoup de pays ayant accédé à l'indépendance ont estimé de leur intérêt de prendre immédiatement le contrôle des établissements étrangers qui dominaient leur système monétaire et financier. Certains d'entre eux, comme l'Egypte, possédaient en nombre suffisant les techniciens capables de mener à bien une telle entreprise, mais d'autres ne pouvaient pas sans risque se priver de cadres compétents et d'institutions intégrées à un réseau financier mondial seul susceptible de leur rendre certains services particulièrement élaborés. Ceux parmi ces pays qui ont compris le danger ont conclu des accords d'association sauvegardant à la fois leur souci de souveraineté et la nécessaire autonomie qu'il faut laisser aux institutions financières d'origine étrangère pour qu'elles jugent profitable de continuer à apporter leur savoir-faire et leurs relations ramifiées dans le monde entier. Une collaboration de ce type entre les grandes banques internationales et les autorités publiques locales est appelée à un grand avenir, car il est démontré que le besoin de mécanismes financiers complexes augmente inéluctablement avec la croissance économique d'un pays. Si l'investisseur étranger ne les trouve pas à sa disposition, il risque fort d'être obligé de renoncer à d'éventuels projets d'implantation.

L'existence de banques modernes comporte par ailleurs d'appréciables avantages pour le pays d'accueil dans la mesure où elles peuvent se révéler aptes à mobiliser l'épargne locale trop souvent thésaurisée et à l'employer à des fins productives. Leur présence est ainsi essentielle pour susciter l'apparition d'un mar-

ché financier actif qui constitue, nous l'avons vu, l'un des principaux critères permettant d'apprécier le niveau de développement d'une nation.

Dépassant le cadre d'un seul Etat, il serait aussi très important que soient encouragées les actions de coopération aboutissant à la création d'organismes qui, à l'instar de l'Union de Banques Arabes et Françaises, associent au niveau international des établissements représentatifs d'un grand ensemble régional du Tiers-Monde et d'un — ou éventuellement de plusieurs — pays développés. Présents à la fois dans les pays qui ont besoin de fonds d'investissement mais qui ne manquent pas toujours d'épargne liquide ou semi-liquide, et sur les marchés financiers mondiaux, destinés par vocation à promouvoir le développement, ces organismes sont particulièrement bien placés pour drainer et employer au mieux les disponibilités locales et redistribuer en sens inverse des capitaux adaptés aux nécessités de l'industrialisation. Profondément enracinés dans le milieu économico-social des différents partenaires, ils possèdent la connaissance intime des problèmes et des hommes qui permet seule d'être pleinement efficace dans la tâche qui consiste à tisser des liens entre des nations de structures et de traditions très différentes et qui, même limitée au domaine financier, présente le plus souvent des difficultés exceptionnelles.

Arrivant maintenant au terme de mon propos, j'aimerais que celui-ci vous soit apparu comme un exposé de quelques grands principes dont l'application contribuerait certes à l'amélioration de la situation des pays en voie de développement, mais non comme un ensemble prétendant à l'exhaustivité de «recettes» capables de mener infailliblement ces derniers à l'ère industrielle... Outre que de telles recettes n'existent probablement pas et que je me suis essentiellement attaché à l'analyse de l'aspect de la question qui me paraissait le plus important — le rôle des investissements privés directs — mon intention a surtout été de vous livrer sous la forme d'observations concrètes quelques-unes de mes idées sur ce problème capital du fossé économique qui divise le monde plus sûrement que les plus violents affrontements politiques et idéologiques.

Mes souhaits seraient comblés si j'avais pu fournir quelque matière à la réflexion des responsables voués à cette tâche im-

mense et passionnante de développement... Mais il ne faut pas se dissimuler que nous vivons dans un monde où les pensées les plus pertinentes se périment à une vitesse toujours plus grande, et qu'il appartient donc aux hommes engagés dans l'action d'inventer chaque jour des solutions à des problèmes qui ne cessent de se renouveler. Comme l'affirmait en effet avec raison François PERROUX «rarement, peut-être jamais, les sociétés ont eu aussi clairement conscience du fait que leur avenir ne se déduisait pas de leur passé, qu'il contenait le risque de la nouveauté».

L'INDUSTRIALISATION ET QUELQUES UNS DE SES PROBLEMES

Dr. YEHA A. NASR

Chargé de Cours, Faculté de Commerce, Université de l'Azhar

Il est parfois utile de remettre sur le tapis de la discussion et de la recherche des problèmes que l'opinion, même celle des spécialistes de l'économie, tend à négliger ou à oublier dans le flot des événements, des nouveaux problèmes, des nouvelles théories ou des nouvelles doctrines. C'est ce que nous voulons faire dans cet article pour un problème vital dans un pays comme l'Egypte, un problème qui doit toujours être présent à nos esprits et l'objet de notre intérêt : je veux dire le problème de l'industrialisation comme un remède au sous-développement économique et social.

Les motifs de l'industrialisation

Il y a des économistes qui nient que l'industrialisation doit être une tâche des plus importantes que les pays en voie de développement doivent exécuter par priorité.⁽¹⁾ Mais il est certain que la grande majorité des économistes sont d'un avis différent. Les arguments qui soutiennent cette dernière opinion sont très nombreux. Nous choisissons d'exposer ici les plus importants.

1 — Tous les pays évolués sont sans exception des pays industriels, même si la structure des industries est différente d'un pays à un autre.⁽²⁾

(1) Un exemple connu : Jacob Viner : *International trade and economic development*, 1957, Chapter 6 : *Economics of development*.

(2) Des études statistiques ont démontré la corrélation entre le développement industriel, mesuré par la part des industries dans le revenu national, et le niveau du revenu moyen.

Voir Simon Kuznets, *Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, II : Industrial Distribution of National Product and Labor Force*. (*Economic Development and Cultural Change* — No. July 1957 Supplement).

Dans ces pays, c'est l'industrie qui produit la plus grande part des produits échangés, c'est à dire des biens qui sont la base du bien-être général. Pourquoi serait-il autrement dans les pays en voie de développement qui veulent se rapprocher des pays évolués ?

2 — L'industrialisation ne veut pas dire la négligence de l'agriculture et du monde rural ; mais au contraire. Dans un pays en voie de développement (qui est presque toujours un pays à économie agricole) l'industrialisation doit marcher parallèlement au développement agricole. Ce n'est pas comme dans une économie déjà évoluée où l'industrie est le meilleur client de l'industrie par les achats et ventes reciproques entre les différentes branches industrielles. Dans un pays sous-développé le marché le plus important où les produits industriels sont écoulés, c'est le monde rural puisque le secteur industriel est trop petit pour se nourrir de lui-même. Cette vérité s'applique aux articles de consommation courante (tissus, sucre, articles ménagers, mobilier, etc...) et aux biens de production (machines, outils, essence, engrais... etc.).

En plus de cela les activités agricoles ou les activités semblables (comme la pêche ou l'exploitation des forêts) sont la source des matières premières qui sont employées dans l'industrie et qui sont transformées en produits finis.⁽¹⁾

3 — Les pays en voie de développement souffrent la plupart d'un chômage très grave. Ce chômage prend, comme on le sait, plusieurs formes, surtout le chômage déguisé ou le sous-emploi dans les secteurs industriels, agricoles, commerciaux ou dans les services publics.

Donc il faut dans la mesure du possible resorber ce chômage en choisissant de développer des branches productives ou le coef-

(1) Voir un exemple très clair du freinage de l'industrialisation même forcée par le retard de l'agriculture dans l'URSS :

H. Chambre, *Le Freinage de la Croissance en URSS*.

C. Caire, *L'Agriculture, facteur de freinage de la croissance soviétique* (dans *Revue Tiers-Monde*, No. 30, Avril — Juin 1967).

ficient de travail est élevé. C'est ici que nous trouvons encore l'importance de l'industrie si nous la comparons à l'agriculture par exemple.

Il est vrai que l'industrie peut souvent employer le capital et les machines à la place des ouvriers, mais c'est une autre question qui est l'objet d'un grand débat : qui est le plus favorable à un pays sous-développé : une industrie employant beaucoup d'ouvriers (labor intensive) ou une industrie employant beaucoup de capitaux ? (capital intensive). Les opinions des économistes sont partagées à ce sujet, mais nous pensons que dans le cas où le chômage prend des proportions importantes on ne peut pas négliger le côté création de nouveaux emplois, pour des raisons sociales et politiques spécialement.

4 — La diversification de la production nationale est une nécessité reconnue. La grande majorité des pays sous-développés comptent dans leurs exportations sur un ou plusieurs articles qui constituent parfois plus de 90% des exportations totales. L'instabilité des recettes d'exportation qui est une des conséquences de cette situation est une caractéristique du sous-développement.⁽¹⁾ Le volume des quantités exportées fluctue suivant la variation dans la demande des marchés internationaux et les prix aussi haussent et baissent dans une mesure très importante. Il faut ajouter à cela l'instabilité des récoltes qui dépendent des variations dans les conditions climatiques, des épidémies agricoles ou des insectes qui attaquent les récoltes.

C'est pour cela qu'il faut essayer de diversifier la production et avoir plusieurs branches qui produisent des produits exportables pour alléger la dépendance sur un seul produit.

5 — L'industrialisation peut ouvrir un marché intérieur à certains produits qui étaient uniquement exportés dans le passé (matières premières par exemple utilisées maintenant par les industries locales). Il est vrai que cela a des avantages (le marché est plus sûr à l'intérieur) et des inconvénients (moins de de-

(1) Voir United Nations : Instability in Export Markets of Underdeveloped Countries, New York 1952.

vises étrangères). Mais il est certain que pour des produits dont la vente n'est pas facile ou pour des produits dont la vente à l'étranger est le seul marché, il est utile d'avoir une solution différente, c'est-à-dire un autre marché.

6 — L'argument relatif aux «terms of trade» est encore un des arguments les plus importants pour l'industrialisation. Beaucoup d'économistes reconnaissent qu'il y a une tendance à long terme pour que les prix industriels haussent relativement aux prix agricoles.⁽¹⁾

L'explication de ce phénomène la plus convaincante a été donnée par l'ancien Secrétaire Général de «l'Unctad» (United Nations Conference for Trade and Development), R. Prebisch.⁽²⁾

Cette tendance rend la situation des pays sous-développés difficile puisqu'ils exportent surtout des matières premières agricoles pour couvrir le déficit de leur balance commerciale, et c'est un déficit nécessaire pour un pays qui fait des efforts sérieux de développement.

7 — On doit ajouter aux arguments précédents qui sont des arguments économiques un argument politique qui est peut-être plus important encore ; un pays doit s'industrialiser pour être capable de se défendre de manière adéquate. Un pays agricole ne peut pas en longue période par la création de quelques usines seulement, assurer la capacité de produire les instruments modernes de la guerre qui sont tous des produits industriels, parfois très compliqués. Un pays non industriel, c'est-à-dire qui n'a pas les ouvriers et les techniciens qualifiés, ne peut même pas entretenir les moyens de défense achetés à l'étranger.

Les raisons exposées ci-dessus ne signifient par naturellement qu'il faut industrialiser n'importe comment. Ils signifient simplement que l'industrialisation doit figurer entre les tâches de priorité fixées dans les plans de développement. Mais entre

(1) Voir R. Barre, Le développement économique analyse et politique (Cahiers de I.S.E.A. No. 66 Avril 1958, P. 13).

(2) Voir Report by the Secretary General of Unctad : Towards a new Trade Policy for Development, 1964.

les différents projets industriels qui peuvent être exécutés, il faut savoir choisir les plus adéquats à l'économie du pays, c'est-à-dire les plus productifs.

Les types d'industrialisation

Un pays en voie de développement dans la préparation de son plan de développement peut imiter ce que les autres pays ont fait. Il peut imiter soit les pays déjà évolués (ce qui est difficile), soit les pays sous-développés qui l'ont devancé dans l'installation de telle ou telle branche industrielle. Dans les deux cas il s'agit d'une politique erronée. Profiter de l'expérience des autres ne veut pas dire nécessairement copier ce qu'ils ont fait. Ce n'est pas parce que tel pays a une industrie électronique, symbole de son progrès, qu'un autre pays, tout à fait différent dans ses circonstances, ses capacités et ses ressources matérielles et humaines, doit avoir la même industrie électronique. De même ce n'est pas parce que tels pays sous-développés ont voulu avoir une industrie lourde, symbole de puissance industrielle, qu'un autre pays doit nécessairement avoir la même industrie.

D'autre part on peut discuter sans finir s'il est mieux de commencer par une industrie lourde ou par une industrie légère. On dit habituellement que la doctrine socialiste conseille à ce sujet d'établir les bases de l'économie nationale, par conséquent le chemin de l'industrialisation socialiste est l'industrie lourde. Et on oppose à cela le chemin capitaliste d'industrialisation qui commence lui (comme le démontre l'histoire de la révolution industrielle en Europe) par des industries légères (comme l'industrie cotonnière en Angleterre).⁽¹⁾

Mais nous croyons qu'une discussion sur cette base est trop simplifiée. Il est même trop simplifié de parler de l'industrie lourde comme nécessairement le chemin «socialiste» de l'industrialisation. On sait maintenant que ce qui est vrai pour un pays comme l'URSS qui a des dimensions continentales, n'est pas nécessairement vrai pour un petit pays, et on parle maintenant de la division socialiste de la production.

(1) Voir André Philip : Histoire des Faits Economiques et Sociaux. Paris 1963.

Une troisième solution au problème de quelles industries choisir est donnée par les modèles mathématiques. Si nous savons nos objectifs et nos ressources, un modèle mathématique peut aider à « optimiser » la politique économique et montrer la solution idéale du problème du choix des investissements.

Un des meilleurs exemples sur ce point sont les études sur l'Egypte de l'économiste bien connu R. Frisch.⁽¹⁾ Mais les modèles mathématiques pour être appliqués utilement ont besoin de chiffres et de statistiques sérieuses. Et un pays en voie de développement par sa définition est un pays pauvre dans ses ressources statistiques aussi. Il faut aussi reconnaître que l'emploi des modèles mathématiques n'est pas facile dans des pays qui n'ont pas les cadres qualifiés en nombre suffisant.

Si nous tenons compte de tout cela il semble que la meilleure solution à suivre, au début au moins, c'est de reconnaître que du point de vue pratique un pays sous-développé trouve devant lui deux types d'industries qu'il peut établir sans beaucoup trop de dangers ou de risques d'échec. Ce sont les industries de transformation des exportations et les industries de substitution aux importations.⁽²⁾

1 — Les industries de transformation des exportations

Un pays en voie de développement exporte certains produits qui sont à un stade primaire de transformation : des matières minérales brutes par exemple, du coton, des graines à huile... etc. Une solution logique à ses problèmes d'industrialisation est de transformer ces produits en les faisant avancer d'un pas ou de plusieurs pas sur le chemin vers l'acheteur ou le consommateur final. Il y a certaines activités qui sont nécessairement localisées près de la source des produits primaires pour des causes différen-

(1) Voir R. Frisch : *Planning for the U.A.R.* (l'Egypte Contemporaine July 1964).

(2) Voir Rapport de M. A. Garand au Conseil Economique et social de la République Française : *Résultats Economiques d'une opération d'industrialisation dans un pays en voie de développement*, 2 Juin 1967. Voir aussi M. Bryce : *Industrial Development — A Guide for Accelerating Economic Growth*. 1960.

tes entre lesquelles surtout les frais de transport. L'emballage, le triage, le lavage, le séchage de certains produits, se font habituellement avant l'exportation. Mais on ne peut pas dire que ce sont véritablement des activités industrielles.

D'autres cas sont plus clairs : par exemple l'égrenage du coton qui est une des premières industries dans le vrai sens du mot à être fondée en Egypte.

Il n'est pas toujours très facile (et peut-être pas très utile) de distinguer entre les activités para-industrielles ou semi-industrielles et les activités réellement industrielles. Mais on peut de façon générale dire qu'une activité est un pas dans le domaine de l'industrialisation si cette activité exécute dans le pays producteur sous-développé une opération de transformation matérielle qui change la nature du produit et qui était faite avant dans le pays importateur.

Les exemples de cette définition « pratique » sont très nombreux : la transformation du coton brut en filets de coton — le raffinage du pétrole — l'extraction d'huile des graines oléagineuses — le raffinage du sucre — la fusion et la transformation des métaux — la transformation des phosphates en engrais — les conserves de fruits, de poisson... etc.

L'avantage direct de ces opérations n'a pas besoin d'être démontré. Le pays producteur bénéficie d'une valeur ajoutée supplémentaire qui allait avant à l'étranger. Souvent aussi cela facilite l'exportation des produits.

Mais il faut remarquer que souvent (et peut-être à cause de cela) des droits de douane plus élevés frappent les produits transformés comparativement aux droits de douane qui sont appliqués aux produits bruts dans le marché des pays importateurs. De ce fait, la vente alors, devient plus difficile.

C'est pourquoi il faut d'un côté essayer d'abaisser par des négociations ces droits de douane et d'un autre essayer de baisser les coûts de production et par conséquent les prix pour que les produits soient capables de concurrence malgré les obstacles mis devant eux. Ces problèmes ne sont pas faciles comme nous savons.

Nous croyons que l'étude des expériences accumulées dans ce domaine par un pays comme le Japon est très importante.⁽¹⁾ Au même titre que l'étude systématique des méthodes de promotion des exportations. Pour ouvrir des marchés il faut beaucoup d'efforts, mais ces efforts seront moins difficiles et plus effectifs si nous avons une stratégie et une tactique basées sur la recherche scientifique.

L'expérience et les «contacts» sont très importants mais la meilleure façon de les acquérir est d'allier la pratique à la théorie qui découle à son tour des expériences des autres.

2 — Les industries de substitution aux importations

Dans ce cas le projet produit des produits qui étaient importés auparavant de l'étranger.

L'importance pratique de ce type d'industries a pour cause principale l'existence d'un marché préalable qui était alimenté par les produits importés. Un marché établi et sûr est toujours un facteur de réussite pour une nouvelle entreprise.

Ces industries qui remplacent les industries étrangères peuvent se baser sur des matières premières locales ou sur des matières importées. Le premier cas est le plus utile car il offre beaucoup d'avantages pour d'autres produits nationaux, mais il est difficile de généraliser à ce sujet.

Le danger qu'il ne faut pas négliger dans ce cas, c'est surtout la facilité de faire vivre l'industrie sous la protection des droits de douane ou des contingents d'importation ou plus directement des prohibitions d'importer. Obliger le consommateur local à payer un prix élevé et à accepter une qualité inférieure en protégeant l'industrie contre la concurrence étrangère, est une solution facile. Mais cela ne s'appelle pas nécessairement faire de l'industrialisation réussie.

(1) Voir Hubert Brochier : *Le miracle économique japonais*. Paris 1965 et R. Guillaïn : *Japon Troisième Grand*. Paris 1969.

N'importe quelle industrie peut continuer à vivre aux dépens du public et de l'Etat puisqu'elle est protégée. Mais il faut oublier tout ce que la science économique enseigne pour dire que c'est un exemple d'action qui sert le développement. L'argument des industries « infantiles » de l'économiste allemand du 19ème siècle F. List insiste sur le choix d'industries dont on peut attendre le succès, c'est-à-dire qui peuvent après une période de « maturation » affronter la concurrence.

Pratiquement il est très difficile de juger à l'avance de cette question ou même de généraliser, mais il faut dire que dans plusieurs cas le remplacement des importations ouvre vraiment la porte à l'industrialisation à condition de ne pas compter seulement sur une protection indéfinie et à condition d'avancer avec prudence en choisissant d'abord les produits les plus simples à fabriquer.

Il faut dire pour terminer cette section que dans les deux cas (transformation des exportations ou remplacement des importations) un tache nécessaire, est, comme nous le verrons plus bas, l'évaluation détaillée des projets d'investissements industriels.

Le financement des projets industriels

Le projet industriel a besoin d'un financement à formes multiples : des fonds à long-terme ou permanents — des fonds à moyen terme — des fonds à court terme.

1 — Le financement à long terme à plusieurs sources :

le capital contribué par les fondateurs du projet.

le capital contribué par le public par l'achat d'actions ou d'obligations,

le capital contribué par les institutions financières comme les banques de développement,

le capital contribué par les institutions financières internationales comme la Banque Mondiale, l'Internatio-

nal Finance Corporation ou la Banque Africaine de Développement.

Ces fonds donnés à long terme peuvent être contre une participation à la propriété de l'entreprise ou comme un prêt à l'intérêt fixe.

A ces fonds il faut ajouter deux sources internes à l'entreprise après ses opérations : les profits retenus et non distribués et les réserves de dépréciation. Mais cet auto-financement n'est pas important que dans le cas où les entreprises ont déjà commencé leurs activités.

2 — Le financement à moyen terme vient des prêts bancaires ou des crédits des fournisseurs. Un exemple qui a pris beaucoup d'importance ces dernières années, des crédits de fournisseurs, c'est le crédit donné par les exportateurs étrangers. Ils dépassent maintenant parfois 10 ou 15 ans et souvent l'exportateur étranger de machines ou d'usines entières prend une participation dans l'entreprise. C'est alors un crédit à long terme ou une participation au capital.

3 — Le financement à court terme est donné par les banques commerciales directement ou par l'escompte des papiers commerciaux.

Les choix entre ces différentes formes de financement a des répercussions importantes sur la rentabilité de l'entreprise. L'expérience dans les pays sous-développés a démontré une tendance à donner une part trop importante à l'endettement (c'est-à-dire aux emprunts) relativement au capital. Une politique prudente à ce sujet devrait d'après l'expérience ne pas dépasser la proportion de 1 à 1, c'est-à-dire : capital = dettes à long et à moyen terme.

Il faut surtout remarquer que la facilité des crédits offerts par les fournisseurs étrangers sont un danger reconnu. Ces crédits sont généralement à des conditions moins favorables que les prêts financiers donnés par les banques (par exemple le taux d'intérêt ou la période de remboursement et les prix des marchandises fournis plus élevés que les prix normaux sans crédit).

Un autre danger négligé souvent dans les pays sous-développés est de ne pas reconnaître l'importance du capital circulant. Il n'est pas suffisant de couvrir adéquatement les frais d'investissement et d'installation, il faut assurer à l'entreprise les fonds nécessaires à la faire travailler, c'est-à-dire à payer ses dépenses courantes.

Il faut ensuite souligner l'importance de la participation du financeur étranger au capital de l'entreprise industrielle et à ses risques. Cette participation le pousse à jouer un rôle actif et à assurer à l'entreprise les techniciens dont elle a besoin y compris les 'managers' compétents qui sont le facteur le plus important peut-être de la réussite. Ceci est vrai d'une façon particulière lorsque le financeur est une société étrangère spécialisée dans le secteur industriel du projet.

Il faut remarquer cependant, que dans la majorité des pays en voie de développement on a senti l'utilité de créer des établissements financiers indépendants pour le financement de l'industrie (comme la Banque Industrielle en Egypte). Une banque commerciale n'est pas préparée dans les circonstances normales à investir ses fonds dans des projets industriels (la Banque Misr est l'exception la plus importante chez nous). Ces établissements financiers indépendants qu'on appelle des «banques de développement» ont un rôle très important à jouer s'ils disposent des moyens financiers nécessaires et des cadres qualifiés. Ils sont en particulier un moyen de redistribuer les fonds prêtés par les grandes institutions financières mondiales pour financer les projets industriels.

La formation de la main-d'œuvre industrielle

Un programme d'industrialisation pour réussir n'a pas besoin seulement de financement et de marchés. Il lui faut avant tout la ressource la plus importante, et peut-être la moins disponible : l'expérience et le savoir faire des hommes. Maintenant on reconnaît de plus en plus que le facteur humain est le nœud de l'industrialisation, la base de tout effort de développement. Un pays comme l'Allemagne où les usines et les villes et les services publics ont été dévastés par la guerre, a pu, en quelques années faire parler d'un «miracle» économique qui continue jus-

qu'à maintenant. Alors que la plupart des monnaies sont menacées y compris le dollar, on parla de réévaluer le mark allemand, de même, maintenant on parle de réévaluer le Yen, le miracle se répète au Japon. Plusieurs facteurs ont joué leur rôle dans la réalisation de ces miracles (l'aide étrangère surtout) mais on est d'accord à les expliquer en première place par les aptitudes industrielles du peuple allemand et japonais.

Il faut comprendre qu'il ne s'agit pas dans ce cas du savoir-faire nécessaire pour exécuter un certain nombre de projets industriels. Pour cela on peut d'une façon ou d'une autre importer de l'étranger les techniciens nécessaires et même une grande partie d'ouvriers qualifiés. Pour que l'industrialisation réussisse réellement, c'est-à-dire pour qu'elle soit capable de s'alimenter elle-même et continuer vers l'avant, il faut avoir un fond humain local renouvelable, des générations qui se succèdent et héritent la capacité d'affronter les responsabilités d'une économie industrielle.

C'est pourquoi nous arrivons ici au problème de la formation, de l'éducation de la main-d'œuvre industrielle.

Dans tous les pays sous-développés il y a (à des degrés différents mais toujours d'une façon très claire) un manque d'hommes qualifiés pour les tâches de l'industrie. Ceci est vrai à tous les niveaux : des ouvriers, aux contremaîtres, aux techniciens, aux ingénieurs, aux administrateurs.

Chez nous par exemple on est d'accord que le nombre d'universitaires est trop grand en général relativement aux besoins et occasions de travail. Mais cela n'empêche pas qu'il y aurait un déficit dans les techniciens.

Comment remédier à ce problème ? Le système éducatif constitue en réalité un tout qu'on ne peut pas diviser en parties. Le problème existe dans les pays sous-développés depuis l'éducation primaire et secondaire. Dans ces étapes on trouve le plus souvent un programme d'études qui n'est pas adapté aux besoins du monde industriel moderne. Ce programme est surtout faible du côté des sciences, des mathématiques, des connaissances

ces pratiques, et de la formation des aptitudes manuelles. Les instructeurs qualifiés qui sont capables d'éveiller la curiosité sont rares. Les méthodes d'éducation et les facilités matérielles sont primitives ou dépassées par la science moderne.

Ces points de faiblesse ne peuvent pas être remédiés tout simplement par l'ouverture de centres d'entraînement techniques ou d'instituts spécialisés. Un élève qui a grandi faible continuera (sauf exceptions de cas individuels) à être faible. Les spécialistes de la pédagogie savent bien combien les premières années à l'école sont importantes. Et même dans ces centres techniques il n'est pas sûr de trouver toujours les programmes adéquats, les professeurs nécessaires, les instruments et les facilités pour un entraînement véritablement efficace.

Ces vérités s'appliquent aussi au niveau universitaire : un élève qui n'a pas été préparé adéquatement dans les étapes primaires et secondaires ne pourra pas faire un saut et devenir en quelques jours un bon étudiant à l'Université. De même on ne peut pas dire que les universitaires dans les pays sous-développés sont des modèles pour la formation scientifique et pratique dont l'industrie a besoin. Le contraire serait très curieux.

Il faut reconnaître en vérité que ces mêmes problèmes existent aussi dans les pays les plus évolués. Il suffit de citer les événements qui sont arrivés en France en mai 1968. Une des questions les plus importantes dans les revendications des étudiants et de certains professeurs, était l'impuissance du système d'éducation de former des éléments que la vie pratique demande réellement, des éléments capables à s'adapter au progrès rapide des techniques industrielles et commerciales.

Mais il y a naturellement une différence de degré : le problème est encore plus dangereux dans des pays sous-développés qui commencent encore au début. L'importance de la formation humaine a été reconnue ces dernières années et c'est devenu une mode de faire de l'éducation la clé du secret du développement. Mais c'est une mode utile à notre avis. Plusieurs études faites par l'O.C.D.E., l'UNESCO, O.I.T., et autres organisations ont fait ressortir l'importance de la relation entre l'éducation et le

développement en général ou l'industrialisation seulement.⁽¹⁾ Le besoin d'une planification sérieuse du secteur enseignement en commençant par les étapes primaires est maintenant une vérité reconnue par tous. On pense même que l'investissement dans l'éducation est plus productif que l'investissement dans les secteurs matériels de production.

Les recherches dans ce sens parmi nos économistes seraient très utiles.

L'industrialisation et l'intégration économique

Le mot «intégration» est employé dans plusieurs sens. Quand nous parlons d'intégration entre des pays ce mot peut aussi désigner des réalités très différentes qui vont depuis la simple coopération économique et financière jusqu'à, si nous le voulons, l'unification complète des économies.

Dans le sujet qui nous occupe ici il y a deux idées qui sont importantes quand on parle d'intégration: la spécialisation régionale, et l'élargissement du marché.

1 — *La spécialisation régionale* : L'intégration de plusieurs pays du point de vue économique permet aux industries dans les divers pays de se spécialiser dans un nombre limité de branches. Ces branches seront logiquement celles qui sont les plus adéquates aux ressources de la région et à ses possibilités. Cela augmentera la productivité de la région puisqu'elle pourra concentrer ses activités sur ce qu'elle peut mieux faire que les autres. Il est clair que c'est là une simple application de la doctrine classique de la division du travail, division qui est supposée augmenter le bien-être de tous.

(1) Voir l'Observateur de l'O.C.D.E. :

No. 46 Juin 1970, Pour le Progrès de l'enseignement.

No. 46 Août 1970, Directives de l'enseignement dans les années 70.

No. 41 Août 1969, Un nouveau défi, La refonte de l'Enseignement Secondaire.

On trouve plusieurs études faites à ce sujet dans Unesco, collection : Principes de la Planification de l'Education.

2 — *L'élargissement du marché* : L'intégration encourage l'industrialisation parce que le marché disponible à l'industrie sera plus grand. Un marché plus grand facilite la vente des produits et il permet à l'entreprise de s'agrandir, c'est-à-dire de bénéficier des avantages de la grande production que nous connaissons bien. L'industrie sera donc plus productive et par conséquent plus capable de soutenir la concurrence et de remplir les tâches du progrès moderne.

A ces deux idées il faut ajouter la mobilité de la main-d'œuvre qui est encouragée par l'intégration. Cette mobilité peut, si les autres facteurs favorables sont présents, contribuer aux efforts d'industrialisation si elle permet de rendre disponible des ouvriers qualifiés à l'investisseur dans une industrie donnée.

Nous pouvons donc accepter le fait que l'intégration économique contient des facteurs qui peuvent favoriser l'industrialisation. Mais il ne faut pas être trop optimiste à ce sujet, et cela pour plusieurs raisons.

D'abord parce qu'il n'est pas très clair que l'intégration aidera à trouver une solution aux obstacles qui affrontent toute politique d'industrialisation dans un pays sous-développé : le manque de capital, le manque de techniciens, le manque d'administrateurs, le manque d'entrepreneurs capables de prendre des risques, le manque de branches productives complémentaires... etc.

Ensuite parce que si dans la longue période il peut y avoir une spécialisation régionale, dans la courte période, la concurrence entre les diverses industries dans les régions différentes sera très dangereuse et posera des problèmes difficiles. Que faire par exemple d'une industrie qui avant l'intégration avait des chances de se développer et qui maintenant n'arrive plus à survivre ? Avec le temps les ressources de cette industrie trouveront un autre emploi, mais avec le temps nous sommes (comme disait Keynes) tous morts. En attendant il y aura, à des degrés différents suivant le cas, crise, chômage, difficultés de vente, faillites... etc.

Il faut donc conclure en reconnaissant les avantages et les désavantages de l'intégration sur les industries des régions qui se sont intégrées.⁽¹⁾

Le problème des petites industries

L'habitude est, quand on parle d'industrialisation, de penser immédiatement à des industries comme les géants industriels qu'on trouve dans les pays évolués. C'est une habitude qui a de mauvaises conséquences. L'industrie n'est pas nécessairement des entreprises géantes, mais elle peut être aussi des moyennes et des petites. La distinction n'est pas facile car ce qui est une grande entreprise dans un secteur ou dans un pays, peut être une moyenne ou une petite entreprise dans un autre. Mais nous croyons que dans un cas pratique donné et dans des circonstances données, cette distinction ne pose pas de problème insoluble.

Ce que nous voulons remarquer ici, c'est qu'une politique d'industrialisation doit donner, dans un pays sous développé, beaucoup d'importance aux problèmes de la petite industrie. Ces problèmes sont nombreux et nous ne pouvons ici que toucher rapidement certains d'entre eux.

On peut distinguer dans la politique envers les petites industries deux méthodes : une méthode défensive et une méthode de développement. La méthode défensive a pour but de protéger les petites industries et de leur permettre de continuer à travailler malgré la concurrence des entreprises plus modernes.

Un exemple est de donner aux petites industries des subventions directes ou indirectes ou de frapper les concurrents par une taxe. La méthode positive de développement essaye d'améliorer la productivité des petites entreprises et d'encourager leur établissement dans certaines branches.

Il semble que la première méthode convienne surtout à l'industrie de type artisanal traditionnel, alors que la deuxième méthode convient aux entreprises modernes mais de volume réduit.

(1) Robinson E. (Editor), *Economic Consequences of the Size of Nations*, 1963.

La première cherche surtout des buts sociaux qui sont par leur nature des buts temporaires : il est difficile d'appeler cela une politique d'industrialisation. On peut même dire que vue la productivité très faible des entreprises industrielles de type artisanal leur défense est contre le progrès de l'économie nationale.

Pour les autres industries on peut les encourager dans le cadre d'une politique de développement par plusieurs méthodes dont les plus importantes sont les suivantes :⁽¹⁾

1 — *Aide technique* : On peut établir des services publics pour conseiller le petit industriel sur les problèmes scientifiques et technologiques modernes. Ces problèmes sont relatifs aux méthodes de production ou aux méthodes d'organisation et de vente...etc. Ceci comprend par exemple comment traiter la matière première, comment faire une opération chimique, ou comprend aussi des questions comme la comptabilité, la planification financière. Des études de marché ou des études sur le goût des consommateurs peuvent être faites.

2 — *Zones industrielles*⁽²⁾ : Une zone industrielle est une surface de terre dans laquelle l'Etat fournit les facilités nécessaires aux industries (eau, gaz, électricité, routes, bâtiments... etc). C'est un moyen qui a prouvé être très utile aux petites industries et il constitue une sorte de subvention pratique qui réduit les coûts de production et facilite les relations entre diverses entreprises qui sont voisines.

3 — *Financement* : Le financement des petites entreprises est un problème très difficile à résoudre. Les fonds internes de l'entreprise sont généralement insuffisants ; les prêteurs individuels de fonds demandent le plus souvent des taux d'intérêt usuriers ; les banques commerciales trouvent les garanties offertes par le petit patron insuffisantes. C'est pourquoi dans la grande majorité des pays nous voyons l'installation de banques

(1) Voir S. Nanjundan, H.E. Robinson, E. Staley : *Economic Research for Small Industry Development — Illustrated by India's Experience* (Asia Publishing House 1962).

(2) Industrial Estates.

spécialisées dans ce genre de crédit avec l'aide de l'Etat et des banques publiques ou avec ces derniers entièrement. Le problème alors devient celui des fonds limités que ces institutions ont.

4 — *Coopératives* : Comme dans tous les cas où les entreprises sont petites et faibles, la coopération peut les aider. Cette aide peut être dans l'achat des matières et des machines et elle peut être aussi dans la vente des produits. On peut même penser à des coopératives où certaines étapes de la production sont faites ensemble. Parfois la coopérative peut évoluer vers la consolidation des membres et l'entreprise devient alors plus grande.

L'évaluation des projets industriels

Quels que soient les problèmes d'une politique d'industrialisation, envisagés du point de vue de l'économie nationale entière, cette politique prend en dernière analyse la forme de projets d'investissement concertés. Et alors on peut dire sans beaucoup d'exagération que tous ces problèmes sont résumés dans une seule question : ce projet ou celui-ci une fois choisi sera-t-il exécutable et s'il l'est, sera-t-il productif ?

C'est alors que nous affrontons le problème connu de l'évaluation des projets (project appraisal). Nous avons étudié cette question assez longuement⁽¹⁾ et c'est là une question assez compliquée. C'est pour cela que nous allons attirer l'attention sur un seul côté, qui est souvent considéré comme le plus important, en simplifiant trop à notre opinion.

Ce côté traite la méthode d'évaluation du projet qui, si l'on peut dire, résume les autres côtés de l'évaluation du projet. Cette méthode est appelée maintenant la méthode des «discounted cash flows», ou «D.C.F.» Elle a été prise à l'origine au domaine de l'analyse financière d'un placement de capital en titres et elle est en réalité très simple. Résumons l'idée principale. Tout investissement occasionne des dépenses (cash out-flow) et il rend à l'investisseur des revenus (cash in flow). En comparant les dépenses aux revenus on peut savoir si l'investissement est rentable.

(1) Nasr, Y.A. : L'Evaluation des projets dans la politique égyptienne du développement. (Thèse de doctorat. Chapitre II) 1965, Université de Paris.

ble ou non. Cela semble évident. La seule difficulté — si on peut dire que c'est là une difficulté — est relative au facteur temps c'est-à-dire à l'intérêt puisque le taux de l'intérêt, comme on dit, est le prix du temps. Une somme d'argent aujourd'hui n'a pas la même valeur que la même somme dans un mois ou un an. Pratiquement — c'est-à-dire sans vouloir entrer dans le problème de l'explication de l'intérêt — cette différence vient de l'intérêt qu'on peut gagner en plaçant la somme aujourd'hui pour une période future. C'est pour cela qu'on peut écrire :

$$S = P (1 + i)^n$$

S = Somme à la fin de la période « n »

P = Principal qu'on peut placer aujourd'hui.

i = Taux d'intérêt.

De cette équation on peut déduire que

$$P = \frac{S}{(1 + i)^n}$$

C'est à dire qu'on peut passer de S à P ou P à S par une simple opération, puisqu'on connaît le taux d'intérêt et la longueur de la période.

Dans la question qui nous occupe un projet d'investissement fait maintenant par exemple, donnera une série de revenus dans le futur. Si on compare les dépenses nécessaires à la somme des revenus calculés d'après l'équation précédente on peut savoir si le projet est rentable ou non.

Un exemple très simple :

Dépenses d'investissement = 1000

Revenus = 1100 à la fin d'une année ($n = 1$)

Si le taux d'intérêt sur le marché est en moyenne 5% ces revenus auront une valeur de $\frac{1100}{1 + 0,05} = 1047,6$.

C'est-à-dire que la valeur des revenus aujourd'hui est supérieure à la valeur des dépenses aujourd'hui ; l'investissement est rentable.

Si les revenus étaient 1050 seulement leur valeur serait 1050

$$\frac{1050}{1 + 0,05} = 1000, \text{ l'investissement n'est pas rentable.}$$

Si les revenus sont par exemple 1040 leur valeur aujourd'hui serait 990,47 et le projet serait déficitaire.

A cet exemple, très simple il faut ajouter que :

- 1 — Les dépenses aussi peuvent être sur plusieurs années : il faut alors leur appliquer la même équation pour savoir leur valeur aujourd'hui.
- 2 — Les revenus signifient revenus nets, c'est-à-dire après déduction des dépenses d'exploitation.
- 3 — Il n'est pas facile de connaître le taux d'intérêt à appliquer. Nous avons dit une «moyenne» mais une moyenne de quoi : taux d'intérêt sur les prêts à long-terme ou à court-terme ? taux d'intérêt sur les prêts à l'Etat ou aux personnes privées ?

Cette difficulté n'est pas très importante car on peut voir le résultat pour chaque taux d'intérêt. Il y a d'autres méthodes de «D.C.F.» pour lesquelles on n'a pas besoin de connaître le taux d'intérêt et où il s'agit alors de savoir quel taux rend les dépenses égales aux revenus, c'est-à-dire dans notre exemple simplifié, il faut résoudre l'équation

$$1000 = \frac{1100}{1 + r}$$

$$r = 10\%.$$

On compare alors «r» = 10% au taux d'intérêt effectif sur le marché (moyenne = 5% par exemple). Dans notre exemple, le projet est rentable parce que r = 10% est supérieur au taux d'intérêt. Si «r» est moins que 5% le projet n'est pas rentable, il est déficitaire.

Dans cette dernière méthode on parle de r = taux de rendement interne (internal rate of return) et c'est exactement ce que

J.M. Keynes appelle «marginal efficiency of capital» ou ce que I. Fisher appelle «rate of return over cost.»

Il faut bien souligner que les complications qui viennent du fait qu'il y a plusieurs années, plusieurs revenus ou plusieurs dépenses, ne change rien à la logique des méthodes exposées, tout simplement le calcul est plus compliqué mais il y a des tables prêtes pour aider.

Nous avons dit que cette méthode d'évaluation résume tous les problèmes d'évaluation. Il faut expliquer cela.

D'abord pour évaluer les dépenses d'investissement il faut déterminer tous les facteurs de production nécessaires (les quantités et leurs prix) et naturellement savoir s'ils sont disponibles.

Ensuite pour évaluer les revenus nets, il faut déterminer les quantités à produire, leur prix de vente, et d'autre part déterminer les dépenses courantes d'exploitation. Tout cela sur une période future qui va en général jusqu'à la fin de l'amortissement complet des dépenses initiales d'investissement.

Les difficultés réelles ne sont pas dans la méthode mais dans le calcul réaliste des valeurs futures, c'est-à-dire dans la prévision des dépenses et des revenus. C'est cela qui nécessite beaucoup de travail, car des estimations fausses rendent le calcul inutile ou même dangereux.

Conclusion

L'insistance sur l'industrialisation comme solution au problème du sous-développement économique est maintenant parfois considérée comme un sujet vieilli. On préfère parler de beaucoup d'autres choses ; de l'éducation, des exportations, des capitaux étrangers, des projets d'infrastructure, de l'agriculture, du système économique... etc. Toutes ces questions sont importantes et elles sont liées les unes aux autres. Mais à notre avis il faut remettre l'industrialisation à sa place véritable : pas d'in-

dustrialisation, pas de développement. En recherchant des solutions aux problèmes et lors de la préparation d'un plan de développement, il ne faut pas oublier que l'objectif principal est la création d'une industrie nationale capable de prospérer. C'est la seule force motrice d'un véritable «take-off». Les autres objectifs doivent servir à atteindre ce but principal.

LE CONSEIL D'ETAT EGYPTIEN

APRES 25 ANS DE SA CREATION

ADEL BOTROS FARAG
Conseiller-adjoint au Conseil d'Etat

A l'occasion de son jubilé d'argent, je voudrai présenter au lecteur français une étude sur le Conseil d'Etat Egyptien qui n'a pas eu la chance d'être traité en langue française que dans deux articles relativement anciens⁽¹⁾: l'un publié en 1949⁽²⁾ et l'autre publié en 1952⁽³⁾. Au cours de cette période le Conseil d'Etat égyptien a reçu plusieurs modifications ; il a été réorganisé trois fois. La réforme la plus importante est celle que la nouvelle Constitution de la République Arabe d'Egypte (1971) vient de consacrer, et par laquelle le Conseil d'Etat égyptien devient juge administratif de droit commun.

Dans cette étude, je traiterai l'histoire du Conseil d'Etat égyptien ; sa création et les circonstances qui retardèrent cette création ; je traiterai également la composition du Conseil d'Etat égyptien et ses formations, sans omettre de référer éventuellement au Conseil d'Etat français.

§ (1) HISTORIQUE

La législation égyptienne s'inspirant avant tout de la législation française depuis le début du XIXème siècle, la création en Egypte d'un Conseil d'Etat sur le modèle du Conseil d'Etat français eut été dans l'esprit de la législation, cependant les cir-

(1) Même les multiples traités du Droit Administratif se contentaient de faire de petites allusions au Conseil d'Etat égyptien en mentionnant son nom, ou le nom de l'Egypte comme un pays suivant l'exemple de Conseil d'Etat français.

(2) «Le Conseil d'Etat égyptien» Waline et De Soto, Revue du Droit et de la Science Politique en France et à l'Etranger, Octobre-Décembre 1949.

(3) «Le Conseil d'Etat égyptien et le Conseil d'Etat français» El Sanhoury et Osman Khalil, Le Livre Jubilaire du Conseil d'Etat français, 1952, p.p. 572 et s.

constances politiques et économiques notamment la question des dettes publiques, le régime des capitulations et l'occupation anglaise, retardèrent cette création.

C'est seulement en 1946 que le Conseil d'Etat égyptien fut créé. En attendant, le contrôle juridictionnel de l'administration était exercé par les tribunaux judiciaires.

I. Le contrôle de l'administration avant la création du Conseil d'Etat :

(1) Avant 1875, la séparation des pouvoirs n'était pas connue en Egypte, l'administration échappait à tout contrôle juridictionnel.

(2) En 1875, furent créés les «Tribunaux Mixtes» qui étaient, sans doute, des tribunaux égyptiens — mais composés en partie de juges étrangers appliquant des codes spéciaux et jugeant des procès entre étrangers ou entre des étrangers et des égyptiens, en conséquence du régime des capitulations qui reconnaissait des privilèges de juridiction très étendus au profit des étrangers.

Or, les états étrangers tenaient à faire juger par les tribunaux mixtes les litiges existant entre leurs ressortissants et l'administration égyptienne. Ils ont donc fait pression sur les autorités égyptiennes pour que le «Règlement d'Organisation des Tribunaux Mixtes» contienne des dispositions en ce sens. Après des négociations délicates, l'article 11 du Règlement disposa que «... sans pouvoir interpréter ou arrêter l'exécution d'un acte administratif, ils (les tribunaux mixtes) seront compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger reconnu soit par des traités soit par des lois, soit par des conventions».

(3) En 1883, quand les «Tribunaux nationaux» furent créés, leur Règlement fut calqué «mutatis mutandis» sur les dispositions du règlement des Tribunaux Mixtes.

(4) Le contentieux administratif garanti par la loi et confié aux tribunaux judiciaires, était incomplet : il n'était en aucune

mesure l'équivalent du recours pour excès de pouvoir français, en effet il ne permettait pas de poursuivre l'annulation d'un acte administratif illégal, il était seulement possible de critiquer la légalité d'un acte à l'occasion d'une demande d'indemnité.

(5) D'autre part, sur le plan administratif, un «Comité du Contentieux d'Etat» exerçait un rôle consultatif. Ce comité avait été créé à l'origine pour prendre la défense du gouvernement devant les tribunaux mixtes et nationaux. Il était composé de conseillers royaux, fonctionnaires égyptiens, mais de nationalité étrangère.

Un décret du 23 Janvier 1876 organisait la compétence de ce comité, il le chargeait de représenter le gouvernement en justice et de donner des conseils juridiques à l'administration.

II — Les tentatives de création du Conseil d'Etat :

(1) *Le décret du 23 Avril 1879*

Il était normal, à cette époque, que l'Egypte ait tendance à adopter le système français de la dualité des ordres juridictionnels et à créer un Conseil d'Etat inspiré de celui de France qui apparaissait l'exemple-type du contrôle juridictionnel de l'administration de manière à protéger les libertés et les droits des individus contre l'abus de l'administration, surtout depuis la loi du 24 Mai 1872 : en effet, après n'avoir eu longtemps qu'une justice retenue, le Conseil d'Etat Français se vit reconnaître par ce texte la justice déléguée.

Il était également à noter que les ordres juridictionnels d'Egypte et sa législation étaient inspirés des conceptions françaises.

Un décret khédivial du 23 Avril 1879 créa donc un Conseil d'Etat égyptien. Comme son modèle français, ses attributions comprenaient les trois fonctions : législative, consultative et contentieuse : a) Il était consulté sur tous les projets de lois, b) il était le conseil ordinaire de l'administration, c) il était chargé aussi de statuer en dernier ressort sur le contentieux administratif (sa justice était déléguée et non retenue). Ce conseil était caractérisé par sa composition mixte, en majorité étrangère ; il

comprenait un président, deux vice-présidents étrangers, huit conseillers dont quatre étrangers, quatre maîtres des requêtes dont deux étrangers.

A une époque où la situation des dettes publiques et des finances de l'Etat étaient la préoccupation immédiate, la création de ce Conseil d'Etat échoua en raison du veto anglais ; et le décret du 23 Avril ne put être mis en œuvre.

(2) *Le décret du 22 Septembre 1883 :*

Une deuxième tentative de créer un Conseil d'Etat en Egypte eut lieu pendant l'occupation anglaise. La loi organique de Mai 1883 avait prévue la création d'un « Conseil d'Etat » dont les attributions étaient limitées (par le décret du 22 Septembre 1883) aux deux fonctions consultative et législative, à l'exclusion du contentieux.

Cette réforme, après l'objection du ministre des affaires étrangères anglais, fut également suspendue par décret du 13 Septembre 1884.

(3) *Les Projets de 1939, 1941, 1945*

L'Accord de Montreux ayant mis fin au régime des Capitulations après une période transitoire qui devait prendre fin le 14 Octobre 1949, les tentatives de création d'un Conseil d'Etat en Egypte furent renouvelées.

Le Comité du Contentieux d'Etat établit en 1939 un projet de loi qui conférait au Conseil d'Etat trois fonctions habituelles : administrative, législative et contentieuse. Mais, la section du contentieux ne recevait qu'une justice retenue, sous prétexte que la justice déléguée du Conseil d'Etat français n'a été définitivement établie qu'en 1872. Ce même projet ne conférait à la section contentieuse que le contentieux de l'annulation, à l'exclusion du contentieux de l'indemnité.

Pour des raisons politiques, encore ce projet ne put être soumis au Parlement.

Ce même Comité revint à la charge et établit en 1941 un

projet conforme à la doctrine classique : trois fonctions, justice déléguée, double contentieux de l'annulation et de l'indemnité.

Le pouvoir exécutif, jaloux de ses prérogatives... réserva un accueil froid à ce projet qui ne fut pas soumis au Parlement.

On pouvait craindre que la réforme fut différée longtemps, mais grâce à l'initiative d'un député, le projet de 1941 fut déposé en 1945 comme proposition de loi. La Chambre la renvoya à la Commission des Affaires législatives pour être examinée d'urgence. Le gouvernement, estimant alors devoir examiner de nouveau la question, présenta un projet qui devint la loi de 1946 portant création du Conseil d'Etat Egyptien.

* * *

Le Conseil d'Etat sous l'empire de cette loi avait une double compétence administrative et contentieuse, il comprenait trois sections : a) Section de consultation, b) Section de législation, c) la Cour du Contentieux administratif. Les attributions en matière administrative et législative exercées depuis 1874 par le Comité du Contentieux d'Etat, furent transmises aux sections administratives du Conseil, tandis que la fonction contentieuse était confiée à la Cour du Contentieux administratif.

Moins de trois ans après son vote, la loi créant le Conseil d'Etat était remplacée par la loi 9 de 1949. Celle-ci confirmait les solutions générales de 1946 et, en particulier, la double compétence administrative et contentieuse, mais elle apportait à la loi de 1946 un certain nombre de modifications dont la pratique avait démontré la nécessité. En 1954, les tribunaux administratifs étaient créés par la loi 147.

Et, en 1955 la loi de 1949 était remplacée par la loi 165 qui créa la Haute Cour du Contentieux administratif, le Corps des commissaires d'Etat et réorganisa les tribunaux administratifs. Elle aussi supprima la section de législation créée par la loi de 1946 et attribua sa compétence aux Sections d'Avis (comme nous le verrons). Cette loi était remplacée aussi par la loi 55 de 1959, c'est la loi actuelle sur le Conseil d'Etat qui était modifiée dernièrement par la loi 36 datée du 10 Septembre 1969.

§ (2) La Composition du Conseil d'Etat

I : Le Personnel :

Le Conseil d'Etat égyptien comprend environ 300 membres, dont 60 (environ) détachés dans d'autres fonctions soit à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Ils sont repartis en sept grades : le grade supérieur est le grade de Président du Conseil d'Etat, ensuite les grades de Vice-Présidents, de Conseillers d'Etat, de Conseillers-adjoints, de maîtres des requêtes et d'auditeurs ; des auditeurs-adjoints sont attachés au Conseil d'Etat. Un Secrétaire général est choisi parmi les conseillers ou les conseillers adjoints.

1. *Le Président* : La présidence du Conseil d'Etat égyptien n'appartient pas au Premier Ministre comme en France, mais à un membre du Conseil d'Etat. La loi confie au Président diverses attributions : Il assure la surveillance des services généraux et administratifs du Conseil, il le représente vis à vis de l'administration et des tiers ; il veille sur les rapports entre les sections et contrôle la répartition des travaux entre elles ; il préside l'Assemblée générale du Conseil, et il peut assister aux réunions de l'Assemblée Générale des sections consultative et législative ou des comités consultatifs, et dans ces cas il aura la présidence.

Le Président du Conseil est chargé aussi de présenter au Président de la République tous les trois mois ou toutes les fois qu'il le juge opportun, un rapport contenant les points obscurs ou incomplets que les jugements et l'examen de certaines questions ont relevés dans la législation en vigueur, ainsi que les cas de détournement ou d'excès de pouvoir commis par toute autorité administrative.

Ce rôle analogue à celui de la commission du rapport en France est une innovation de la loi de 1955.

2. — *Les Vice-Présidents* :

Le nombre des Vice-Présidents comme celui des titulaires des autres grades du Conseil n'est pas légalement fixé, il doit être «suffisant», cela dépend des dispositions budgétaires.

Les vice-Présidents président les diverses formations du Conseil : a) les trois sections : consultative, législative et contentieuse, b) les comités consultatifs, c) le corps des commissaires d'Etat. Chaque vice-président remplace le Président du Conseil en cas de son absence, dans les limites de compétence du vice-président.

3. — *Le Secrétaire général* : Dans ses attributions administratives, le Président du Conseil d'Etat est assisté d'un secrétaire général ayant rang de conseiller-adjoint au moins, délégué à cet effet par ordonnance du Président du Conseil.

4. — *Les conseillers d'Etat* : A la section contentieuse, les conseillers jouent un grand rôle, ils sont les membres de la Haute Cour du Contentieux Administratif et de la Cour du Contentieux Administratif ; ils participent aussi au Corps des Commissaires d'Etat comme commissaires d'Etat devant la Haute Cour.

A la section consultative : les conseillers président les directions, ils sont les membres des comités de cette section. Ils participent également à la section de législation, et ils sont les membres de l'Assemblée générale du Conseil et l'Assemblée générale des sections consultative et législative.

5. — *Les Conseillers-adjoints* : C'est le grade intermédiaire entre celui de conseillers et celui de maîtres des requêtes. Les conseillers-adjoints président les tribunaux administratifs et les tribunaux disciplinaires ; ils participent aussi au Corps des Commissaires d'Etat ; ils ont un grand rôle aux sections consultative et législative, ils aident les conseillers dans leurs attributions, et les remplacent en leur absence.

6. — *Les maîtres des requêtes* : La catégorie des maîtres des requêtes est, comme en France, la plus nombreuse ; ils travaillent partout : a) à la section contentieuse comme membres des tribunaux administratifs et des tribunaux disciplinaires, ou comme commissaires d'Etat devant les tribunaux administratifs ; ils participent également aux sections consultative et législative ; ils rédigent les projets d'avis, de lois et de contrats, et ils sont les rapporteurs devant l'Assemblée Générale des sections consultative et législative.

7. — *Les auditeurs* : Ils partagent avec les maîtres des requêtes leurs tâches, mais normalement les derniers s'occupent des affaires les plus importantes.

8. — *Les auditeurs-adjoints* : C'est le grade inférieur au Conseil. Juridiquement les auditeurs-adjoints ne sont pas membres du Conseil. Selon l'article (2) de la loi de 1959, ils sont attachés au Conseil comme des stagiaires ; en fait, ils ont un rôle actif au Conseil, ils participent même aux affaires du contentieux.

II. — Le recrutement du Conseil d'Etat :

a) D'abord pour être nommé membre au Conseil d'Etat, il faut remplir quatre conditions :

1) *une condition de nationalité* : le candidat doit être égyptien. La solution de 1879 liée au régime des capitulations est abandonnée. La loi de 1959 ajouta une nouvelle condition : le candidat ne doit pas être marié à une étrangère.

2) *une condition de moralité* : le candidat doit jouir de tous ses droits civils et être de bonne conduite et de bonne réputation.

3) *une condition d'âge* : cette condition n'intéresse que les membres des tribunaux, le candidat doit être âgé au moins de 40 ans pour les fonctions de conseillers aux Cours, et de 28 ans pour le membre des tribunaux administratifs.

4) *une condition de capacité technique* :

a) le candidat, à moins qu'il ne soit déjà juge ou membre du Parquet, doit être licencié en droit. La loi de 1959 ajouta une autre condition pour les fonctions d'auditeurs ou d'auditeurs-adjoints : le candidat doit être pourvu de deux diplômes d'études supérieures dont l'un en droit public.

b) en ce qui concerne le procédé de recrutement, le Règlement intérieur du Conseil prévoit que les membres du Conseil

doivent être choisis parmi les titulaires de la licence en droit ayant obtenu la mention «très bien» ou au moins la mention «bien», s'il n'y a pas de candidats bénéficiaires de ces mentions, un concours est nécessaire.

c) Le législateur égyptien n'a pas adopté la solution française. Il n'y a pas en Egypte d'école comparable à l'Ecole Nationale d'Administration en France ; d'autre part il a pensé que la formation des membres du Conseil devrait être une formation spécifiquement juridique et non pas une formation générale comme en France.⁽¹⁾

La solution égyptienne est la plus convenable pour l'Egypte: le Conseil d'Etat égyptien est récent, il lui appartient d'établir les principes du droit administratif égyptien ; aussi une connaissance très poussée du droit, particulièrement du droit public est nécessaire. Quelques auteurs vont trop loin, pour que le législateur égyptien devait exiger des membres du Conseil d'Etat le doctorat de droit public.⁽²⁾

III. — Les garanties des membres :

Les membres du Conseil d'Etat égyptien jouissent de garanties très étendues :⁽³⁾

1) Tout d'abord, les mesures disciplinaires sont, par ordre de gravité : l'avertissement, le blâme et la révocation. On re-

(1) En France, la formation des membres du Conseil d'Etat qui est donnée par l'Ecole Nationale d'Administration est une formation générale, et non pas une formation spécifiquement juridique. «On peut entrer au Conseil d'Etat — cela paraît paradoxal, mais c'est la réalité — sans avoir fait d'études juridiques, puisque l'on peut entrer à l'E.N.A. avec n'importe quel diplôme d'enseignement supérieur (par exemple une licence ès-lettres, ou une licence ès-sciences, etc...)» M. BRAIBANT, cours du Contrôle Juridictionnel 1968-1969, pp. 62.

(2) Dr. Soliman Eltimawy. La juridiction administrative, p. 61.

(3) Le Professeur Waline a dit dans un ouvrage publié en Egypte (Le Contrôle juridictionnel p. 47) : «Je ne crois pas qu'il y ait une seule législation qui ait été en ce sens plus loin que ne l'avait fait la loi égyptienne No. 112 de 1946... l'ensemble de ses dispositions formait au profit du Conseil d'Etat, un ensemble de garanties assurant sa complète indépendance à l'égard du gouvernement.»

marquera combien courte est l'échelle des peines et cela se conçoit fort bien, le Conseil d'Etat est, par hypothèse, bien composé et doit être insoupçonnable ; seuls d'excellents éléments doivent être conservés, les autres doivent être éliminés, même si les fautes ou les insuffisances qui peuvent leur être reprochés n'étaient pas pour d'autres fonctionnaires de nature à entraîner une sanction aussi sévère.

2) Ajoutons que la sanction de la révocation est en principe, inapplicable aux membres qui sont inamovibles. Tel est le cas des membres du Conseil d'Etat ayant rang de conseiller-adjoint et au dessus, des maîtres des requêtes après trois ans de service consécutif dans leur fonction. Une seule exception est prévue : si l'un d'eux perd la confiance et la considération que ses fonctions exigent, il est, après avoir été entendu, mis à la retraite par ordonnance du Président de la République, sur l'avis conforme de la Commission de discipline et de recours (l'article 64 de la loi 55 de 1959).⁽¹⁾

3) Les membres du Conseil d'Etat égyptien bénéficient d'autres garanties : considérés comme des magistrats, ils jouissent des mêmes garanties dont jouissent leurs collègues ; aussi si l'avancement se fait juridiquement au choix, il est en fait à l'ancienneté ; il est exceptionnel qu'un membre du Conseil ne passe à son tour au grade supérieur.

IV. — Les activités extérieures des membres du Conseil :

Les membres du Conseil d'Etat égyptien peuvent exercer leurs fonctions à l'extérieur soit à temps partiel (par exemple : auprès des ministères, administrations, établissements publics, etc...), soit à temps complet par détachement soit à l'intérieur du pays, soit à l'extérieur du pays (gouvernements étrangers, organismes internationaux, etc...)

Une autre activité extérieure a été organisée par la loi de 1959 : des conseillers-adjoints ou maîtres des requêtes peuvent,

(1) En France, aucun membre du Conseil n'est inamovible, mais en fait, une révocation n'est guère possible au gré du gouvernement ; une inamovibilité de fait s'est donc créée en marge du droit.

sur la demande du Président de la République, des Ministres ou de Chefs des administrations et organismes publics, être délégués à titre de Commissaires du Conseil d'Etat⁽¹⁾, pour les assister dans l'étude des questions juridiques.

Deux remarques doivent être faites à ce sujet :

a) En France, on estime bénéfiques les activités extérieures des membres du Conseil d'Etat, parce qu'elles donnent à ceux qui les exercent une expérience concrète de l'Administration active dont profitera le Conseil d'Etat à leur retour dans son sein.

En Egypte, on critique au contraire ces activités, même à temps partiel qui, dit-on, empêchent le travail propre du Conseil d'Etat d'être assuré dans des délais et dans des conditions convenables.

b) on remarque que les activités extérieures exercées par des membres du Conseil d'Etat égyptien ne sont que rarement de caractère proprement administratif, telles que directions d'une administration ou une entreprise publique, bien plus souvent, ce sont des fonctions analogues à celles qu'ils exercent à l'intérieur du Conseil, telles que conseillers juridiques auprès de ministères, d'administrations, ou d'établissements publics, etc... Leur expérience de l'administration active est ainsi incomplète.

§ (3) Les Formations du Conseil d'Etat :

Le Conseil d'Etat égyptien comporte trois sections : deux sections administratives : la Section Consultative et la Section Législative, une Section contentieuse : la Section du Contentieux.

A.—*Formations consultatives :*

Sur le plan consultatif, le Conseil d'Etat égyptien a une double fonction : 1^o répondre aux questions juridiques posées par le Gouvernement, 2^o rédiger les projets de lois ou d'actes réglementaires. Le législateur égyptien au moment de la création du

(1) Ce sont les commissaires d'Etat auprès de l'Administration, que l'on ne doit pas confondre avec les commissaires d'Etat auprès de la Section Contentieuse du Conseil.

Conseil avait préféré instituer un organe spécial chargé de la rédaction des projets de lois et de règlements. Une telle Section de Législation a existé de 1946 jusqu'à 1955. A cette date, la Section de Législation fut supprimée par la loi 165 de 1955 et sa compétence fut répartie entre les directions consultatives. On a dit que les deux aspects de la fonction consultative : donner l'avis, et rédiger les projets de lois et de règlements doivent être réunis dans les mêmes mains qu'il appartient aux membres chargés d'appliquer et d'interpréter des textes, de rédiger ces mêmes textes. Malgré cette argumentation logique, la solution n'a pas été adoptée. Le partage des compétences créait beaucoup de difficultés et des contradictions entre les directions, relativement à un même projet ; la multiplicité des demandes d'avis ne laissait de temps pour rédiger les textes dans des conditions satisfaisantes.

Pour ces raisons le retour à la solution de 1946 était désirée. C'est seulement par la loi 86 de 1969 que fut créé à nouveau La Section Législative.

La fonction consultative du Conseil d'Etat est assurée actuellement par deux sections : La Section Consultative et la Section Législative.

(1) La Section Consultative :

a) *Les directions consultatives :*

La Section Consultative se divise en directions dont le nombre et la compétence sont déterminés par décision de l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat.⁽¹⁾ Chaque direction se compose d'un Président (un conseiller d'Etat ou un conseiller-adjoint) et d'un nombre suffisant de membres (conseillers-adjoints, maîtres des requêtes, auditeurs et auditeurs-adjoints).

(1) C'était la formation d'origine de la Section consultative ; quelques années après la création du Conseil, soit en 1952, cette formation fut changée ; la Section consultative — à l'instar du Conseil d'Etat français — fut divisée en quatre sous-sections (finances, travaux publics, intérieur, sociale), cependant après trois ans d'expérience on trouve que la division en directions est plus pratique, la loi de 1955 revint à la même solution adoptée en 1948.

Compétence : les directions consultatives sont compétentes pour donner avis sur les questions qui leur sont posées par la Présidence de la République, les ministères, les administrations publiques, les établissements publics ou les sociétés du secteur public.

En principe la consultation du Conseil d'Etat est facultative ; si le gouvernement, une administration ou même un établissement public éprouve une difficulté juridique, il lui est loisible de consulter le Conseil d'Etat.

Dans certains cas, la consultation du Conseil d'Etat est obligatoire, par exemple : les ministères ou l'administration ne peuvent, sans l'avis préalable de la direction compétente conclure un contrat dont l'objet a une valeur qui dépasse 5000 Livres Egyptiennes.

Ayant le même caractère facultatif qu'en France : 1) L'avis du Conseil d'Etat égyptien, n'est pas obligatoirement exécuté.⁽¹⁾ Le gouvernement n'est pas obligé de le suivre, mais, en général, il le suit parce qu'il fait confiance au Conseil d'Etat et qu'il ne peut plus ignorer l'illégalité du texte et prendre ainsi le risque de le voir annulé au contentieux.

2) Cet avis est secret ; seul le gouvernement a le droit de le publier.

b) *Les Comités Consultatifs* :

Les présidents des directions de la section consultative, dont les attributions sont de même genre, se réunissent en comités présidés chacun par un vice-président du Conseil. Selon le Règlement Intérieur du Conseil, la section consultative comprend trois comités.

Ces comités connaissent des affaires les plus importantes renvoyées par les directions consultatives. En général, le président de la direction peut renvoyer au comité les affaires qu'il

(1) Sauf l'avis de l'Assemblée Générale des sections consultative et Législative, il est obligatoire dans certains cas, comme nous verrons en étudiant sa compétence.

estime opportun ; mais certaines questions déterminées par la loi, doivent être renvoyées au comité, telles les concessions publiques, les monopoles et les contrats administratifs dont la valeur dépasse L.E. 50.000. Le président de direction doit aussi renvoyer au comité les affaires au sujet desquelles un conseiller estime devoir donner un avis contraire à la jurisprudence d'une des directions de section consultative ou de ses comités.

(2) La Section de Législation :

Cette section se compose d'un vice-président du Conseil et d'un nombre suffisant de conseillers, de conseillers-adjoints, de maîtres des requêtes, d'auditeurs et d'auditeurs-adjoints. Le président de la direction consultative compétente doit être convoqué pour assister à la section de législation lors de l'examen des projets concernant le ministère relevant de sa compétence.

Le gouvernement doit renvoyer à la section de législation les projets de lois, de règlements, d'arrêtés, ainsi que les ordonnances à caractère législatif du Président de la République. La section législative examine la forme du texte qu'elle met dans un langage correct et clair. Elle examine également la conformité du texte à la Constitution, aux lois et règlements.

(3) L'Assemblée Générale des Sections Consultative et législative.

L'assemblée générale des sections consultative et législative est un organe suprême des formations consultatives ; elle est présidée par un vice-président du Conseil. Assistent à ses réunions les **présidents des comités consultatifs**, le président de la section de législation et les conseillers de cette section, et les présidents des directions consultatives.

L'assemblée générale donne un avis sur les questions importantes et délicates qui lui sont déférées par des autorités administratives limitativement énumérées par la loi, ou lui sont renvoyées par les comités de la section consultative ou par la section de législation ; elle est également compétente pour arbitrer les litiges entre les administrations publiques :

1) **Les questions qui lui sont déférées par des autorités publiques :** sont des questions d'ordre international, constitutionnel et législatif ainsi que toutes les autres qui en raison de leur importance sont soumis à l'Assemblée par le Président de la République, le Parlement, un Ministre ou le Président du Conseil d'Etat.

2) **Les questions renvoyées par les comités consultatifs :**

Lorsqu'un comité de la section consultative estime qu'une affaire est importante ou risque de se terminer par un avis contraire à la jurisprudence d'un autre comité ou de l'Assemblée Générale, il doit renvoyer cette affaire à l'Assemblée générale.

(3) **Les projets renvoyés par la section de législation :**

La section de législation peut renvoyer à l'Assemblée des projets de lois, règlements ou législations interprétatives lorsqu'elle l'estime opportun en raison de l'importance des questions en jeu.

4) **Les litiges entre les administrations :**

L'Assemblée générale est également compétente pour arbitrer les litiges entre les administrations: ministères, communes, organismes publics, établissements publics, etc...

Cette compétence est très importante pour deux raisons :

- a) Premièrement, sa connaissance échappe aux tribunaux de quelque ordre que ce soit.
- b) D'autre part, l'avis de l'Assemblée est, dans ces cas, obligatoire. Cette exception au caractère facultatif des avis est une innovation de la loi de 1969 ; elle est, à mon avis, logique. Autrement le litige serait éternel.

(B) *Formations Contentieuses :*

A la différence du Conseil d'Etat français qui est une juridiction souveraine, la section contentieuse du Conseil d'Etat égyptien comprend toutes les juridictions administratives du pays : la Haute Cour du contentieux administratif, la Cour du Contentieux Administratif, les Tribunaux administratifs, et les

tribunaux disciplinaires. Elle comprend aussi le Corps des Commissaires d'Etat.⁽¹⁾

1 — La Haute Cour du Contentieux Administratif :

Cette Cour a été créée par la loi de 1955 qui en fit la **juridiction suprême** de l'ordre des **juridictions administratives** pour assurer l'unité d'application et d'interprétation du droit administratif.

Sous l'empire de cette loi, elle était composée du Président du Conseil d'Etat et de quatre conseillers d'Etat ; elle était compétente pour connaître des recours formés par le Président du Corps des Commissaires d'Etat contre les décisions de la Cour du Contentieux ou des tribunaux administratifs. En effet, lui seul pouvait former un recours devant la (H.C.) dans les seuls cas prévus par la loi.

A la suite du développement du nombre des affaires, la compétence et la composition de la Haute Cour ont été modifiées par la loi de 1959 et ensuite par la loi de 1969.

Composition : La Haute Cour est présidée par le Président du Conseil d'Etat, ses arrêts sont rendus par des chambres composées de cinq conseillers. Les recours sont examinés avant d'être soumis à la Haute Cour par des chambres des requêtes composées chacune de trois conseillers.

Compétence : a) la (H.C.) est actuellement compétente pour connaître les recours contre les décisions de la (C.C.A.) et les (T.D.).

b) Les cas d'ouverture du recours sont limitativement énumérés par la loi :

(1) Nous utiliserons les abrégés suivants :

La Haute Cour du Contentieux Administratif : (H.C.)

La Cour du Contentieux Administratif (C.C.A.)

Les Tribunaux Administratifs : (T.A.)

Les Tribunaux Disciplinaires : (T.D.)

Le Corps des Commissaires d'Etat : (C.C.E.)

- 1) violation, une fausse application ou mauvaise interprétation de la loi.
- 2) vice de procédure ayant influé sur le jugement au fond.
- 3) violation de la chose jugée, que l'exception de la chose jugée ait été soulevée ou non.

c) Les intéressés et le président du C.C.E. peuvent se pourvoir dans lesdits cas, devant la H.C. contre les décisions rendues par les T.D. ou par le C.C.A. siégeant comme juge de premier et dernier ressort.

Quant aux décisions de la C.C.A. rendues en appel, des décisions des T.A., elles ne peuvent être différées à la H.C. que par le président du C.C.E., et seulement dans les cas suivants :

- 1) si le jugement est rendu contrairement à la jurisprudence de la H.C.
- 2) s'il doit, pour statuer sur le litige, établir un nouveau principe du droit administratif.

d) Enfin, pour contrôler l'existence d'un cas d'ouverture de recours devant la H.C., des chambres des requêtes examinent les recours pour vérifier qu'ils méritent ou non d'être soumis à la H.C.

(2) La Cour du Contentieux Administratif.

La Cour du Contentieux Administratif est la formation la plus ancienne du Conseil d'Etat égyptien ; elle était, depuis la création du Conseil, le seul tribunal administratif du pays. C'était critiqué pour trois raisons :

1) Cette cour siégeant au Caire était en fait inaccessible aux habitants de province.

2) Juge de premier et dernier ressort, ses décisions n'étaient susceptibles d'aucune voie de recours sauf le recours en révision.

3) Avec le développement du nombre de procès, ses juge-

ments étaient rendus avec un grand retard (en 1954, il y avait 20.802 affaires en instance devant la Cour).⁽¹⁾

Ces inconvénients furent partiellement éludés par la création en 1954 des Tribunaux administratifs qui ont partagé le travail avec la C.C.A. Reste, jusqu'à maintenant, le problème des **habitants des provinces**, car les T.A. ne sont pas des tribunaux régionaux. D'autre part, la création de la H.C. en 1955, ouvrit une voie de recours contre les décisions de la C.C.A. et celles des T.A.

Composition : La Cour du Contentieux Administratif est présidée par un vice-président du Conseil d'Etat (Le Président de la section du Contentieux) ; ses décisions sont rendues par des chambres composées chacune de trois conseillers d'Etat. Ces chambres sont spécialisées : par exemple une chambre est spécialisée dans les recours en matière électorale, l'autre dans les recours en matière de contrats administratifs, etc...

Compétence : La compétence du Conseil d'Etat égyptien, statuant au contentieux, était une compétence d'attribution et non pas de droit commun. Ses attributions ont été limitativement énumérées par la loi : les recours électoraux, les recours en matières de fonctionnaires, les recours des personnes physiques ou morales, les recours en réparation, les recours en matière des contrats administratifs, les recours en matière de nationalité, et les recours en matière d'impôts et taxes.

La Cour du Contentieux Administratif partageait ces attributions avec les Tribunaux Administratifs.

Aujourd'hui, la nouvelle Constitution de la République Arabe d'Egypte (1971) a donné au Conseil d'Etat statuant au contentieux, la compétence de droit commun. L'article (172) de cette constitution dispose que le Conseil d'Etat est exclusivement compétent pour les litiges administratifs et l'action disciplinaire.

(1) La note explicative de la loi de 1955.

Cet article n'est pas encore mis en œuvre, nous sommes en train de préparer un projet de loi pour l'exécuter.

(3) Les Tribunaux Administratifs :

Les Tribunaux administratifs ont été créés en 1954 pour partager le travail avec la C.C.A. Ils ont été réorganisés par la loi de 1955 et ensuite par la loi de 1959.

Organisation : les T.A. égyptiens ne sont pas des tribunaux régionaux, ils ont pour siège Le Caire. Bien que l'Art. (5) de la loi de 1959 prévoit que des T.A. peuvent être institués dans les provinces, il n'y a en dehors du Caire qu'un tribunal administratif à Alexandrie.

Les T.A. du Caire sont spécialisés, chacun pour les affaires de tel et tel ministère, le tribunal administratif d'Alexandrie est aussi spécialisé dans les affaires concernant les administrations de la ville.

Chaque tribunal se compose de trois membres, dont le président est un conseiller-adjoint et les deux assesseurs ont rang de maîtres de requêtes au moins.

Compétence : Les Tribunaux administratifs ont la même compétence de la C.C.A. en matière de fonctionnaires publics. La seule différence concerne les requérants et non les recours : La C.C.A. connaît des recours formés par les fonctionnaires publics de la catégorie supérieure et les officiers. Les T.A. sont compétents pour juger les recours formés par les autres catégories de fonctionnaires en annulation des décisions administratives relatives à leur nomination, promotion, révocation, etc... ainsi que les demandes de réparation du préjudice qui en résulte. Ils sont également compétents pour connaître des litiges concernant les traitements, pensions et indemnités dûs, aux mêmes fonctionnaires.

Cette compétence sera changée — sans doute — par la loi exécutant l'article (172) de la Constitution.

(4) Les Tribunaux Disciplinaires :

Les Tribunaux disciplinaires ont été créés par une loi spéciale, la loi 117 de 1958 sur le Parquet Administratif. Cette loi organise les mesures disciplinaires concernant les fonctionnaires publics.

Quand le fonctionnaire public contrevient aux devoirs de sa charge ou porte préjudice à la dignité de ses fonctions, il est passible de poursuites disciplinaires. L'administration peut lui infliger une sanction qui ne dépasse pas l'avertissement ou, la retenue de son traitement pour une durée de quinze jours au maximum. Si le fonctionnaire mérite une sanction plus grave, il devra être déféré devant le Parquet Administratif qui, après enquête, pourra renvoyer l'affaire au tribunal disciplinaire.

Le T.D. se compose d'un président (conseiller-adjoint au Conseil d'Etat), plus deux membres : le premier un maître des requêtes et le deuxième doit être : soit un membre de «L'Organe Central de l'Organisation et l'Administration» si la faute est d'une nature administrative, soit un membre de «L'Organe Central des Comptes» si la faute est d'une nature fiscale. Les T.D. sont rattachés au Conseil d'Etat. Leurs décisions sont susceptibles de recours devant la H.C.

La composition de ces tribunaux et leur compétence devront être modifiées en exécution de l'Article 172 de la Constitution.

(5) Le Corps de Commissaires d'Etat⁽¹⁾

Depuis la création du Conseil d'Etat égyptien, il était regrettable que le législateur n'ait pas adopté le système français de Commissaires du Gouvernement. En 1955 la loi 165 créa le C.C.E., mais cette création ne réalisait pas l'espoir d'adopter le régime français des Commissaires du Gouvernement. Car, d'une part, les commissaires d'Etat sont chargés de plusieurs fonctions

(1) On préfère en Egypte l'expression de Commissaire d'Etat pour éviter la critique de l'expression de Commissaire du Gouvernement. La première expression donne l'effet que le Commissaire ne représente pas le gouvernement au sens strict, mais il représente l'Etat.

comme nous le verrons, d'autre part leur rôle est très différent du rôle de commissaires du gouvernement en France.

Composition : Le C.C.E. se compose d'un vice-président du Conseil d'Etat, de conseillers, de conseillers-adjoints, de maîtres des requêtes et d'auditeurs.

Les commissaires d'Etat auprès de la H.C. et la C.C.A. doivent être au moins des conseillers-adjoints. Les commissaires d'Etat auprès des T.A. peuvent être des maîtres des requêtes ou des auditeurs.

Attributions : Comme nous l'avons déjà dit, le rôle du Commissaire d'Etat égyptien est différent de celui du commissaire du gouvernement français. En France, le commissaire du gouvernement, ne s'occupe pas de l'instruction des affaires confiées à une sous-section. C'est après l'instruction qu'elle est transmise au commissaire du Gouvernement qui la met au rôle d'une séance de jugement où il joue le rôle important ; il y donne publiquement lecture de ses conclusions dans lesquelles il analyse l'affaire. Ses conclusions comportent souvent un exposé doctrinal et un exposé de l'évolution de jurisprudence. Dans les affaires les plus importantes, les conclusions du commissaire du gouvernement sont publiées dans les revues juridiques ; ainsi son rôle doctrinal est très important.

En Egypte, le commissaire d'Etat est chargé de plusieurs tâches :

1) *Les demandes de dispense des droits de justice* : tout d'abord, le commissaire d'Etat statue sur les demandes de dispense du paiement des droits de justice.

2) *L'instruction* : Il prépare l'affaire en vue de la mettre en état d'être plaidée, il peut communiquer avec le gouvernement, ordonner la convocation des intéressés pour obtenir les indications et les pièces nécessaires.

3) *Le règlement de litiges* : Il peut aussi proposer aux parties le règlement du litige sur la base de la jurisprudence de la H.C.

4) *Le rapport* : aussitôt l'affaire mise en état, le commissaire dépose un rapport dans lequel il expose l'affaire, indique quel est le texte applicable, quelle est la jurisprudence s'il y en a déjà une, et il propose une solution, laquelle sera adoptée ou non par le tribunal compétent. Les parties intéressées peuvent prendre connaissance du rapport du commissaire d'Etat au Greffe du Tribunal et en obtenir copie à leurs frais.

5) *La séance publique* : le commissaire d'Etat assiste aux séances de jugement. Le président du Tribunal peut lui demander les éclaircissements qu'il juge utiles.

6) *Le recours* : le jugement rendu, le commissaire d'Etat en examine les termes avant de décider s'il y a lieu ou non d'introduire un recours contre cette décision devant la H.C. ou la C.C.A. selon le cas.

Le commissaire d'Etat en Egypte est surchargé de travail : L'instruction, l'examen des demandes de dispense de frais de justice, l'établissement du projet de règlement de l'affaire, tout ce travail accompli est sans doute au dépens du rôle doctrinal qu'il doit exercer comme son collègue de France.

Il serait souhaitable que le législateur égyptien adoptât la solution française qui pose une distinction entre le rapport et les conclusions ; libéré de l'instruction, le commissaire d'Etat pourrait alors exercer son rôle essentiel.

* * *

Juge du contentieux administratif, conseil du gouvernement, le Conseil d'Etat égyptien joue un rôle important dans la vie administrative du pays.

Durant les 25 années de son existence, il entreprit avec hardiesse la protection des libertés et des droits individuels tout en défendant l'intérêt public et maintenant la bonne marche des services publics. Moins de quatre ans après l'institution du Conseil d'Etat égyptien, M. Waline a eu l'occasion de louer ses premiers arrêts. Il a dit « En fait, le Conseil d'Etat sous les présidences successives de deux juristes de grande valeur, S. Ex. Mohammed Kamel Moursi Pacha, puis S. Ex. Sanhoury Pacha, a

adpoté une jurisprudence excellente, inspirée beaucoup moins de la jurisprudence civile que des principes dégagés par les jurisprudences des différents Conseils d'Etat préexistants dans d'autres pays, et notamment du Conseil d'Etat français. On ne peut qu'être frappé de la rapidité avec laquelle les juristes d'origine civiliste ont assimilé et compris la technique propre du droit public. Les premières décisions du Conseil d'Etat égyptien montrent qu'il tend à se former par dessus les frontières, un corps de règles de droit administratif commun aux différents états du bassin méditerranéen». ⁽¹⁾

Engagé dans cette voie, le Conseil d'Etat égyptien réalisait son véritable but et inaugurerait une ère nouvelle pour le droit égyptien.

Dernièrement, la nouvelle Constitution a couronné les efforts du Conseil d'Etat égyptien, en le dotant de la pleine compétence du Contentieux administratif. On attend aussi que les provinces égyptiennes soient dotées de tribunaux administratifs régionaux, pour rendre une justice administrative complète et près des justiciables.

(1) Le Conseil d'Etat égyptien, son organisation, sa jurisprudence, Waline et De Soto, Le Caire, 1950.

مطابع الاهرام التجارية

رقم الايداع بدار الكتب

١٩٧٠/٦٢٨٥