

La Lettre économique d'Egypte

Direction Générale du Trésor © - N° 106 – Mars 2020

EDITORIAL

N° 106

Mars 2020

Chers lecteurs,

L'actualité a été brutalement bouleversée il y a maintenant deux semaines. La mondialisation s'est rappelée à notre bon souvenir par ce qu'elle avait le moins anticipé : une pandémie mondiale. Nous voici revenus aux temps de la grande peste de 1348 (on estime que l'Europe a alors perdu entre 30% et 50% de sa population, sans parler du reste du monde !), ou plus proche de nous de la grippe espagnole de 1918 qui fit sans doute plus de morts que la première guerre mondiale elle-même. C'est ce que nous voulons éviter aujourd'hui avec ces mesures drastiques qui nous sont imposées ou que nous nous imposons volontairement. Il y aura un avant et un après Covid19. C'est donc bien évidemment cette crise du Covid 19 qui sera le sujet principal de notre Lettre Economique que nous avons voulu maintenir ce mois-ci pour tenter de répondre à des questions que vous pouvez vous poser.

L'Egypte sera impactée sur le plan économique : le tourisme qui avait repris est une fois de plus la victime de la crise. Or le tourisme, c'est plus de 12 Mds \$ de recettes pour le pays, 2,8% du PIB et 2,5 millions d'emplois. On peut s'attendre aussi à ce que les transferts de la diaspora diminuent alors que cette crise frappe tous les pays. La croissance va s'en ressentir, comme la balance des paiements. Impact économique et social colossal donc. D'autant que le reste de l'économie va être au ralenti aussi. Le Gouvernement et la Banque centrale ont pris rapidement des mesures pour atténuer le contrecoup économique et social de la crise. Nous essayons de vous dresser un panorama synthétique de ces mesures, même si chaque jour de nouvelles sont annoncées.

Préserver les approvisionnements est aussi essentiel pour le pays. Essentiel pour ce qui est des produits alimentaires : assouplissement des règles d'entrée, restriction des exportations de certains produits. Des mesures exceptionnelles là aussi ont été prises à la fois pour assurer la sécurité alimentaire, la sécurité sanitaire mais aussi permettre aux entreprises de continuer à tourner, même au ralenti, en garantissant leur approvisionnement en matières premières et en composants.

Beaucoup de nos entreprises travaillant sur des chantiers importants dans le cadre de commandes publiques sont confrontées à un ralentissement des travaux soit pour raison sanitaire, soit en raison du couvre-feu qui a été instauré, soit parce que leur chaîne d'approvisionnement est ralentie. Nos amis de Gide-Loyrette-Nouel ont eu la gentillesse de nous faire une synthèse de la Force majeure en Égypte. Il n'y a pas de solution miracle, mais au moins est-il bon de savoir comment elle pourrait être mise en œuvre. Un grand merci pour cette contribution.

Avant de conclure, je voudrais rappeler à chacun de vous l'importance de respecter les mesures de confinement et de précaution: c'est la condition pour vaincre cette pandémie. Je voudrais aussi rappeler que l'Ambassade et le Service économique en particulier sont à votre écoute 24H/24H, 7 jours sur 7. N'hésitez pas à nous contacter pour quelque interrogation que vous pourriez avoir. Je vous souhaite à tous beaucoup de courage et de persévérance pendant cette période difficile

Bonne lecture.

Jérôme BACONIN

Chef du Service économique

jerome.baconin@dgtrésor.gouv.fr

SOMMAIRE

Page 2	Point sur les mesures économiques et sociales annoncées par l'Égypte en réponse à la crise du Covid-19
Page 5	Mesures prises par l'Égypte en matière d'accès au marché face à la crise
Page 6	La force majeure en droit égyptien
Page 8	Le système des subventions alimentaires en Égypte
Page 11	Brèves et indicateurs économiques

POLITIQUE ECONOMIQUE

Point sur les mesures économiques et sociales annoncées par l'Égypte en réponse à la crise du Covid-19

Depuis plusieurs semaines, l'Égypte vit au rythme de l'extension de la pandémie sur son territoire et a déjà pris plusieurs mesures sanitaires et de prévention pour limiter autant que faire se peut sa propagation (fermeture des frontières, couvre-feu total de 19h à 6h ainsi qu'une fermeture partielle ou totale de l'activité économique non-essentielle...). Sur le plan économique une série de mesures ont été annoncées. Ces mesures sont accompagnées de dispositions à caractère social. La Banque centrale joue un rôle important tandis que l'Etat ne dispose que d'une marge de manœuvre limitée et cherche à limiter les conséquences sur les finances publiques.



Des mesures de soutien à l'économie annoncées pour freiner l'impact de la crise sur le pays

▪ Annonce d'un plan global de soutien de 100 Mds EGP par le Président

Dans sa première allocution liée au Covid-19 le 14 mars, le Président Sissi a annoncé **un plan global de**

soutien de 100 mds EGP¹ (6,4 mds\$) pour lutter contre l'épidémie. Une partie devrait être allouée au système de santé (équipement, prime pour les salariés...) et 3,8 mds EGP auraient déjà été versés pour l'achat d'équipement médical d'urgence. L'allocation exacte de ces fonds doit encore être précisée et/ou relèvera probablement de l'agglomération des montants annoncés par les différentes composantes de l'Etat.

▪ Un début de paquet fiscal annoncé par le Ministère des Finances

Le ministre des finances a annoncé plusieurs mesures de **baisse ou report de charges fiscales pour soutenir les entreprises des secteurs du tourisme et de l'industrie**. Le paiement de la taxe foncière est suspendu pendant trois mois tandis que le paiement des arriérés peut être rééchelonné sur une base mensuelle pendant six mois. Par ailleurs, **les taxes sur les transactions financières de la Bourse du Caire ont été considérablement réduites** (timbre fiscal, taxe sur les dividendes) **voire suspendues** (de 2 ans pour la taxe sur les plus-values financières pour les investisseurs résidents, de façon permanente pour les étrangers). En revanche, le ministre des finances, dans sa décision du 25 mars (172/2020), a indiqué qu'il **ne tolérera aucun retard sur les déclarations de TVA** malgré l'insistance de certains lobbys. D'autres dispositions sont à l'étude.

▪ Nouvelles annonces et renforcement de dispositifs existants avec pour objectif de limiter l'impact de la crise sur certains des secteurs les plus touchés

▪ **Tourisme** : la Banque Centrale a intégré aux critères d'éligibilité des prêts bancaires qu'elle subventionne² (8%³) au titre de son « initiative tourisme » de 50 mds EGP ceux visant à régler les salaires ou les fournisseurs. L'ensemble des

¹ Equivalent à 6,3% du montant des dépenses prévues au budget de l'Etat cette année et 22% du déficit budgétaire.

² Dans le cadre de l'initiative tourisme de 50 mds EGP lancée fin 2019. Les prêts seront remboursables sur 2 ans après 6 mois de différé.

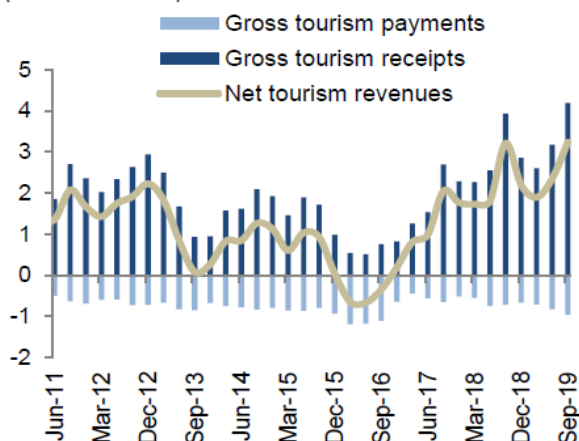
³ Intégré l'effet de la baisse des taux directeurs de 300 pb.

établissements touristiques (hôtels – sauf ceux en vente, agences de voyage, transport terrestre et aérien, restauration et loisir dans les zones touristiques) seront éligibles. En tout état de cause, il ne s'agit pas là vraiment d'une mesure nouvelle mais de l'élargissement du champ d'une mesure déjà en place. Par ailleurs, les ministres du tourisme et du développement local ont annoncé un moratoire de 6 mois sur le paiement des redevances des bateaux de croisières naviguant sur le Nil en Haute-Egypte.

Quelques chiffres sur le tourisme :

- ✓ **13,9 millions de touristes ont visité l'Egypte en 2019**
- ✓ **Contribution directe et indirecte au PIB : 3% et 12%**
- ✓ **Taux de croissance en 2018/2019 : +30%**
- ✓ **3^{ème} source de devises étrangères du pays (12,6 mds\$) après les exportations (28,5 mds\$) et les transferts d'expatriés (25,1 mds\$).**
- ✓ **Emploie entre 2,5 à 3,5 millions d'égyptiens soit env. 10% de la population active.**

Tourism Receipts and Payments (In USD billion)



Source: Central Bank of Egypt.

▪ **L'industrie** : le gouvernement a acté la baisse des tarifs de l'énergie pour les clients industriels. Le gaz naturel baissera de 18% en moyenne tandis que les prix de l'électricité seront réduits de 90% pour les industries lourdes. Le gouvernement s'est aussi engagé à ne pas changer ces prix « pendant 3 à 5 ans ». Indépendamment de la crise du Covid 19, cette mesure était instamment demandée par tous les secteurs énergivores (sidérurgie, ciment,..) très

impactés par l'augmentation des prix de l'électricité et du gaz. Quant à l'initiative de la Banque Centrale annoncée il y a un mois, elle est étendue à d'autres secteurs que ceux initialement visés : par exemple l'industrie agroalimentaire.

- **Assouplissement des règles d'importation pour freiner le risque de rupture d'approvisionnement et en parallèle restriction à l'exportation de certaines catégories de produits**

Le ministère de l'industrie et du commerce a très vite (18 mars) pris une décision visant à assouplir les règles d'importations originaires de pays membres de l'UE (qui représentent 30% des importations égyptiennes) afin d'éviter les ruptures d'approvisionnement. Il accepte depuis le 19 mars les documents commerciaux (factures et certificats d'origine) non authentifiés par les chambres de commerces et ambassades d'Egypte, fermées. En parallèle néanmoins, **les douanes**, qui ont adapté leurs horaires et méthodes de travail, **ont décidé** (n°17/2020) **de prioriser le dédouanement des produits stratégiques** : produits alimentaires et équipements et fournitures médicales. Le risque de rupture de chaîne d'approvisionnement subsiste donc pour le secteur industriel et manufacturier.

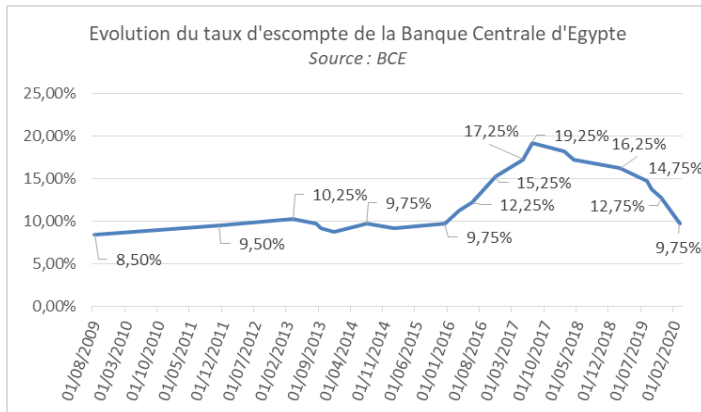
En parallèle, les autorités égyptiennes, afin de préserver leurs stocks et satisfaire leurs besoins, ont interdit l'exportation de masques et solutions hydro-alcooliques, ainsi que celles de légumes pour les trois mois à venir.

La Banque Centrale et le système bancaire au cœur du dispositif de soutien : réduction des taux directeurs, programme de rachat de titres pour soutenir le bourse, et directives au secteur bancaire

- **La Banque centrale reste l'acteur clé du dispositif de soutien : réduction surprise de 300pb des taux directeurs**

La Banque Centrale apparait encore une fois comme l'un des garants de la stabilité macroéconomique et financière face à un gouvernement qui ne dispose d'aucune réelle marge de manœuvre budgétaire. Son premier geste a été de réduire de 300 pb ses taux directeurs et a créé

la surprise en visant manifestement le soutien à l'économie locale tandis que la « hot money » sortait de toute manière du pays. S'en est suivi une baisse des taux subventionnés de 10% à 8% pour favoriser l'activité de prêt aux secteurs bénéficiaires des initiatives de soutien (tourisme, industrie, immobilier) décidées avant la crise du Covid19. Elle œuvre en parallèle à freiner les opérations de dollarisation sur le marché (en encourageant les banques à augmenter les taux d'intérêts sur les dépôts en EGP et baisser ceux en USD).



▪ Soutien à la Bourse du Caire : programme de rachat piloté par la Banque centrale et autres mesures par l'autorité de régulation financière (FRA)

Alors que la Bourse du Caire n'a pas été épargné (-30% en ga), la principale annonce a été celle du lancement prochain, dans un cadre encore à définir, d'un programme de rachat d'actifs boursiers par la Banque Centrale à hauteur de 20 Mds EGP (1,3 Mds USD / 4% capitalisation environ) afin de soutenir les cours qui avait fortement chuté début mars (-28% entre 1^{er} et 18 mars). Par ailleurs, le régulateur (FRA) a pris quatre mesures spécifiques :

- 1) report du délai de transmission des états financiers 2019 (30 avril) et du 1er trimestre (15 juin) ;
- 2) fin du mécanisme de « disjoncteur » sur les valeurs à la hausse (> à +5%) pour éviter les interruptions de séance en cas de volatilité (maintenu sur les baisses) ;
- 3) report du 31 mars au 31 décembre de la date limite pour finaliser les Offres Publiques de Vente (concerne la Banque du Caire dont l'IPO sera donc une fois de plus repoussée à des jours meilleurs) ;
- 4) activation du mécanisme de vote électronique pour les actionnaires en amont des assemblées générales.

▪ Le secteur bancaire mis à contribution

Outre l'instruction de mettre en place un plan de continuité des opérations, la directive de la Banque Centrale du 15 mars a visé à **s'assurer du maintien de l'accès aux services bancaires en assouplissant certaines règles** : autorisation de découverts / augmentation des plafonds pour le paiement des salariés, suppression de certaines obligations de compliance, report des échéances de prêt de 6 mois sans pénalités etc. Alors qu'elle ciblait dans un premier temps les PME et les entreprises importatrices de produits stratégiques, **elle a très rapidement étendu le périmètre d'application à l'ensemble des secteurs d'activité.**

Les banques publiques National Bank of Egypt et Banque Misr (42% des prêts et 43% des dépôts bancaires) ont également été mises à contribution : elles ont chacune procédé à des rachats d'actions en Bourse du Caire en début de semaine pour soutenir les cours (3 mds EGP) et émis des certificats de dépôts sur 1 an à des taux d'intérêts très élevés (15%) pour décourager la dollarisation des dépôts

Les mesures sociales encore timides et des marges de manœuvre réduites

▪ Soutien aux travailleurs du secteur informel : prime aux travailleurs informels, extension des programmes sociaux en numéraire takaful et Karama

L'économie informelle représenterait entre 40 à 50% du PIB égyptien, voire plus (70%) d'après certaines estimations et on estime à plus de 4 millions le nombre des travailleurs informels. A ce jour, la seule mesure qui a été prise vis-à-vis des « petits travailleurs » concerne la mise en place d'une prime exceptionnelle de 500 EGP (29\$) pour les travailleurs informels, sous réserve qu'ils s'enregistrent officiellement en ligne auprès du Ministère du Travail et qu'ils prouvent n'avoir aucun autre revenus. 500 000 personnes se seraient enregistrées en ligne sur une plateforme en ligne et 150 000 personnes devraient bientôt toucher la prime, après étude de leurs dossiers. Le ministère de la solidarité sociale étudierait la possibilité d'incorporer en *fast-track* 20 millions de personnes à ces deux programmes de solidarité Takaful et Karama (qui bénéficient déjà à 2,24 millions

de familles, soit environ 10 millions de personnes) : le ministère de la solidarité sociale annonce vouloir déjà y faire entrer de 80 000 à 100 000 nouvelles familles, pour un coût supplémentaire estimé à 800 M EGP (50 M\$). **Une autre mesure, visant les retraités**, a été adoptée : l’augmentation des pensions de retraites passée de 7 à 14% à compter de la nouvelle année fiscale (juillet) et plus d’un rattrapage sur les arriérés dus aux mêmes pensionnaires. Enfin, une augmentation de 75% des primes pour le corps médical a été annoncée par la Présidence ainsi que la création d’un fonds spécial et la mise en place de bonus pour les personnes les plus exposées.

- **Des appels au secteur privé de protéger les travailleurs informels**

Pour l’heure, **le gouvernement appelle le secteur privé à prendre les mesures nécessaires pour protéger les salariés**, formel ou informel, face à l’épidémie et de leur garantir un même niveau de salaire (notamment pour les ouvriers du secteur de la construction, qui a largement recours au travail informel). Dans un pays où le chômage partiel ou le chômage technique n’existent pas, les entreprises ont le choix entre devoir garder leurs employés et en absorber seul le coût ou les licencier et perdre des compétences précieuses.

Isabelle ROSE

Adjointe au Chef de Service
Cheffe du pôle
Macroéconomique et
Financier

isabelle.rose@dgtresor.gouv.fr

POLITIQUE ECONOMIQUE

Mesures prises par l’Egypte en matière d’accès au marché depuis le début de la crise



Ministry of Trade & Industry
وزارة التجارة والصناعة



Le **Ministère de l’Industrie et du Commerce** ainsi que les **douanes égyptiennes** ont pris depuis début mars un certain nombre de mesures ayant un impact sur l’accès au marché égyptien. En voici un résumé :

- **Interdiction d’exportations de certains biens stratégiques : fournitures médicales, alcool et légumes.**

Deux décrets du Ministère de l’Industrie et du Commerce le 17 mars : le premier (n°186/2020) vise à interdire toute exportation de masques chirurgicaux et de fournitures médicales nécessaires à la lutte contre la propagation de l’épidémie pendant une durée de 3 mois. Le deuxième (n°187/2020) émet la même direction pour l’alcool (utiles à la production de

solutions hydro-alcooliques) « dans tous ces genres et dérivés » pendant 3 mois également.

Un autre décret (n°194/2020) du même ministère en date du 28 mars interdit les exportations de tout type de légumes (les fruits sont donc exclus) pendant 3 mois.

- **Assouplissement des règles d’importation afin de limiter les risques de rupture d’approvisionnement alors que les organismes authenticateurs sont fermés.**

Alors que les CCI et les ambassades d’Egypte ont fermées progressivement, le commerce a été brutalement impacté, les exportateurs n’étant plus en mesure de faire authentifier par ces organismes les documents accompagnant les marchandises lors de l’expédition (factures, certificats sanitaires, certificats d’origine et conformité etc.), indispensables à l’importateur pour le dédouanement de la marchandise. Ainsi :

- Le Ministère de l'Industrie et du Commerce a émis une décision le 18 mars **suspendant l'obligation de présenter les documents originaux authentifiés** et a instruit les douanes de bien vouloir l'appliquer. La copie des documents sera acceptée sous réserve que le dossier transmis soit complet et **que l'importateur signe une attestation sur l'honneur** attestant de la conformité de la marchandise.
 - Les douanes viennent de préciser les conditions d'application via la décision n°13/2020 : **Elles accepteront les copies des documents de transport** (que ce soit les factures ou les certificats d'origines et tout autre document de transport obligatoire) non légalisés à la condition que l'importateur s'engage à **soumettre les originaux authentifiés par les organismes officiels dans un délai de 6 mois** après le dédouanement ou une fois que la crise sera terminée. Les dossiers seront revus et comparés par les autorités douanières post-dédouanement, notamment afin de s'assurer que les droits ont été correctement payés par l'importateur. La période des 6 mois pourra être étendue sous réserve que l'importateur fournisse une raison « valable ».
 - Adaptation des méthodes de travail des douanes et priorisation du dédouanement de certains produits stratégiques.
- Par la décision n°17/2020 en date du 24 mars, les douanes ont mis en place différentes mesures de prévention pour lutter contre la propagation de l'épidémie (adaptation des horaires de travail, mise en place d'équipes en rotation etc.). Elle a également priorisé le dédouanement des produits qu'elle considère stratégique tels que les produits alimentaires et les équipements et fournitures médicales.
- Le Service Economique s'efforce de tenir informé l'ensemble des opérateurs économiques d'éventuels changement de législation pouvant impacter leurs relations commerciales avec l'Égypte. N'hésitez pas à nous faire remonter d'autres mesures (tarifaires ou non tarifaires) qui impactent directement vos activités commerciales avec l'Égypte.

Isabelle ROSE

Adjointe au Chef de Service
Cheffe du pôle
Macroéconomique et
Financier

isabelle.rose@dgtresor.gouv.fr

ACTUALITE JURIDIQUE

La force majeure en droit égyptien

GIDE
GIDE LOYRETTE NOUËL

Le 11 mars 2020, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a qualifié la pandémie COVID-19 « *d'urgence de santé publique de portée internationale* ». Dans ce contexte, **beaucoup d'entreprises s'interrogent légitimement sur l'impact que pourrait avoir cette**

pandémie sur l'exécution de leurs obligations contractuelles. La pandémie COVID-19 et les mesures prises par les autorités étatiques pour lutter contre sa propagation sont susceptibles d'entraîner certaines entreprises, qu'elles soient fournisseurs, constructeurs ou entrepreneurs, à une inexécution totale ou partielle de leurs obligations contractuelles. Au demeurant, la pandémie COVID-19 n'est pas le seul événement qui pourrait soulever une telle question. Beaucoup de secteurs et d'industries peuvent être fortement impactés par un quelconque événement comme une guerre, une catastrophe naturelle, un tremblement de

terre ou un fait du prince rendant l'exécution d'un contrat impossible.

La survenance d'un tel risque justifie-t-elle de remettre en cause la force obligatoire du contrat?

Conformément à une approche traditionnelle civiliste, le concept de "**force majeure**" fait partie des outils juridiques ayant depuis longtemps répondu à cette question en permettant à une partie d'être libérée de l'exécution d'une obligation contractuelle nonobstant les stipulations du contrat auquel elle est partie. **La force majeure a été consacrée par le droit Egyptien en ce qui concerne la responsabilité contractuelle et la responsabilité délictuelle.** Les lignes qui suivent s'attachent au concept de force majeure en matière contractuelle.

Si la force majeure n'est pas expressément définie dans le code civil Egyptien, sa notion est évoquée à plusieurs reprises dans ledit code, notamment en matière de **contrat de travaux** ou de **contrat de concession**. Elle est également reconnue par la jurisprudence Egyptienne. Selon le droit positif Egyptien, un événement de force majeure devra par définition avoir une cause étrangère au débiteur de l'obligation contractuelle et non-imputable à ce dernier. Un tel événement devra remplir deux critères cumulatifs : **l'imprévisibilité** et **l'irrésistibilité**. S'agissant du critère de l'imprévisibilité, l'évènement concerné devra être imprévisible lors de la conclusion du contrat, l'irrésistibilité s'appréciant en considération de toute personne qui, à la place du débiteur de l'obligation, n'aurait pu résister à un tel événement. Une fois les critères précités réunis, un tel événement devra avoir comme résultat de rendre impossible l'exécution de l'obligation contractuelle. La jurisprudence considère qu'il faut un **empêchement total et objectif**, et non une exécution rendue plus difficile et/ou plus coûteuse. Cette dernière hypothèse relèverait plutôt de l'imprévision qui est également un concept reconnu par le droit Egyptien et qui implique l'existence d'un déséquilibre économique imprévisible permettant au juge de rendre une décision aménageant un tel déséquilibre. **L'ensemble des éléments constituant une force majeure relève de l'appréciation du juge du fond Egyptien** au regard des faits de l'espèce qui lui est soumise et sous réserve

du respect des critères posés par la loi et la jurisprudence.

Lorsque la force majeure est retenue, le débiteur de l'obligation contractuelle dont l'exécution est rendue impossible pour une cause qui lui est extérieure et qui ne lui est pas imputable, sera libéré de l'exécution de celle-ci sans être tenu d'indemniser le créancier de ladite obligation. En cas d'empêchement seulement temporaire, l'exécution de son obligation par le débiteur est simplement suspendue, de sorte que celui-ci demeure tenu d'y procéder lorsque l'empêchement disparaît. Lorsque le retard qui résulte de la suspension devient si important que l'exécution ne présente plus aucune utilité pour le créancier, **la résiliation ou la résolution du contrat pourront être envisagées.**

Pour mieux maîtriser le champ d'application de la force majeure et ses effets sur un contrat donné, les parties audit contrat pourraient dès sa conclusion envisager d'aménager contractuellement le concept en : (i) définissant les événements susceptibles de constituer un cas de force majeure pendant la durée de leur contrat et/ou (ii) prévoyant la durée maximale d'un cas de force majeure pendant laquelle l'exécution des obligations contractuelles impactées est suspendue et au-delà de laquelle le contrat pourra être résilié ou résolu. Par ailleurs, et conformément aux dispositions du code civil Egyptien, les parties peuvent convenir que le débiteur d'une obligation prendra à sa charge toutes les conséquences d'un événement imprévisible ou d'un cas de force majeure.

Au regard de ce qui précède, la question de savoir si la survenance de la pandémie COVID-19 est constitutive d'un cas de force majeure sera probablement l'objet de débats judiciaires à venir.

Le critère d'imprévisibilité pourra être contesté dès lors qu'un certain nombre de virus similaires (le SRAS, le virus Ebola, la grippe aviaire) ont préexisté rendant prévisible la survenue d'un nouveau virus inconnu. Il reste que **l'actuelle pandémie est sans comparaison** non seulement en ce qui concerne son ampleur mais également avec les restrictions et mesures prises par les institutions de l'Etat dans les précédentes situations. Pour que la pandémie COVID-19 soit

judiciairement qualifiée d'événement de force majeure rendant l'exécution d'une obligation contractuelle impossible, il appartiendra au débiteur de l'obligation de démontrer **(i)** qu'une pandémie de cette ampleur, et les mesures étatiques qui l'accompagnent, étaient imprévisibles au moment de la conclusion du contrat concerné, **(ii)** que l'actuelle pandémie a revêtu un caractère objectivement irrésistible et, **(iii)** que l'empêchement a été rendu total et objectif du fait par exemple des mesures prises par les autorités telles que

le confinement, l'interdiction de tenue d'une réunion ou l'impossibilité absolue de déplacement. Gageons, nonobstant l'aléa judiciaire, que le COVID-19 pourra au cas par cas être qualifié d'événement de force majeure

Faten Anis

Gide Loyrette Nouel
Le Caire

GIDE
GIDE LOYRETTE NOUËL

POLITIQUE ECONOMIQUE

Le système des subventions alimentaires en Égypte

Avec 64 millions de bénéficiaires et un budget de 89 Mds EGP (5 Mds USD) en 2019/20, le système des subventions alimentaires (SSA), qui regroupe le pain subventionné et la carte de rationnement, est un des principaux canaux de redistribution sociale en Égypte. En plus d'être une pierre angulaire de la politique de sécurité alimentaire depuis les années 1940, le SSA est largement perçu comme un impératif d'équité sociale et un pilier de légitimité politique pour le régime en place. Ainsi, si les tentatives de réformes ont toujours été politiquement sensibles, celle engagée depuis 2013 est désormais en passe d'être accomplie. La crise économique qui s'annonce pourrait néanmoins amener le gouvernement à revoir ses orientations budgétaires, alors que la pauvreté a progressé ces dernières années en Égypte.

Les subventions alimentaires à la lumière des efforts de consolidation fiscale

1 En 2015/2016, les dépenses budgétaires en « subventions, aides et allocations sociales » étaient de près de 200 Mds EGP (27 Mds USD), soit 7,3 % du PIB, contre 328 Mds EGP (19 Mds USD) et 5,3 % du PIB en 2019/2020.

2 Ainsi ont été créés en 2015 « Takaful et Karama » les programmes de transferts d'allocations sociales en espèce, gérés par le Ministère de la Solidarité Sociale avec le soutien technique et

La réforme du système de subventions égyptien était, aux côtés de la libéralisation du taux de change de l'EGP et de l'introduction de la TVA, une des conditions préalables à la facilité de crédit accordée par le FMI en novembre 2016. La transformation d'un système jugé excessivement coûteux¹ et économiquement inefficace devait ainsi dégager l'espace fiscal nécessaire pour la mise en œuvre d'un ensemble plus cohérent de filets de protection sociale basés sur des transferts en espèces². Alors que le démantèlement des subventions à l'énergie (pétrole, gaz, électricité, eau) est quasiment achevé, **les subventions alimentaires sont devenues cette année fiscale le premier poste de subventions et d'allocations sociales du Budget de l'État** (27 % du total, contre 17 % pour l'énergie)³, avec 89 Mds EGP, dont 53 Mds EGP pour le pain subventionné (pain *baladi*) et 36 Mds EGP pour la carte de rationnement (*tamween*). Si leur montant a presque été doublé nominalement en 2017 à la suite de la dévaluation de la livre égyptienne,

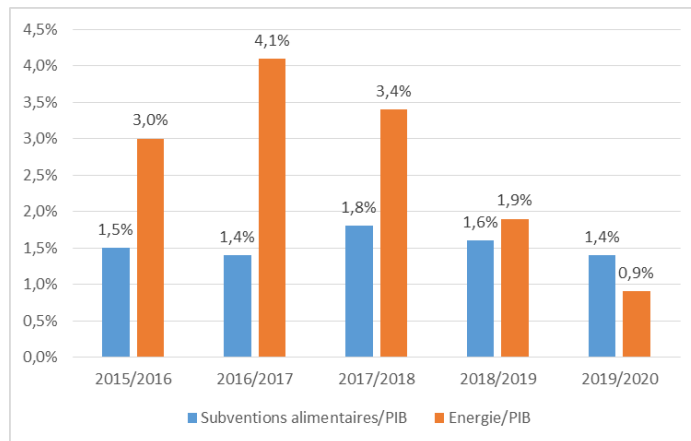
financier de la Banque Mondiale, qui touchent aujourd'hui 2,3 M des ménages les plus pauvres, soit 10 M de personnes.

3 Ces ratios étaient respectivement de 21 % et 40 % en 2015/2016 (voir annexes).

rapportées au total des dépenses budgétaires et au PIB, les subventions alimentaires ont globalement stagné entre 2016 et 2020⁴, passées respectivement de 5,2 % à 5,7 %, et de 1,5 % à 1,4 % du PIB. Pour comparaison, les subventions à l'énergie ont dans le même temps été ramenées de 9,9 % à 3,6 % des dépenses budgétaires totales, et de 3 % à 0,9 % du PIB.

Subventions alimentaires et subventions à l'énergie rapportées au PIB

Source : MINFIN/FMI/Calculs SE



Fin 2019, selon le Ministère de l'Approvisionnement et du Commerce Intérieur, responsable du programme de subventions alimentaires, **64 M de personnes bénéficiaient de la carte de rationnement** (22,5 M de cartes en circulation) et **73 M bénéficiaient de la subvention au pain**.

La réforme des subventions alimentaires : un changement de paradigme courageux

■ Basculer le SSA du producteur au consommateur

La réforme globale du SSA⁵ vise à transférer la subvention des différentes étapes de la chaîne

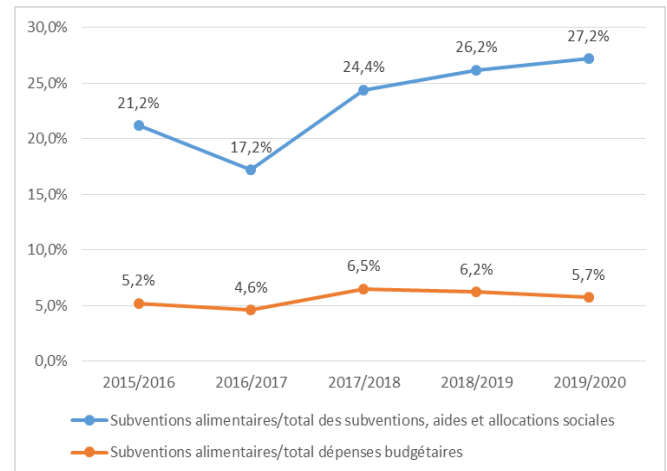
⁴ Ici : années fiscales (fin d'exercice).

⁵ En élaboration depuis plusieurs années, et validé par la présidence de Mohamed Morsi, le projet-pilote inauguré à Port-Saïd fin 2013 a été étendu à l'ensemble du territoire au cours de l'exercice fiscal suivant.

⁶ Le système de distribution des subventions alimentaires se répartit entre 3 entreprises publiques couvrant respectivement la Haute et la Basse-Egypte, et le Grand Caire (1200 magasins environ), les épicerie « subventionnées » réparties sur tout le territoire (plus de 32 000) et désormais les nouvelles enseignes

Subventions alimentaires rapportées aux dépenses de subventions totales, et aux dépenses budgétaires totales

Source : MINFIN/FMI/Calculs SE



d'approvisionnement (production / transformation / distribution) à son seul destinataire final : le consommateur. Dans le cas des denrées subventionnées traditionnelles (huile, sucre, riz), **le mécanisme de quotas est remplacé par une allocation mensuelle** (50 EGP par personne à ce jour) mise à disposition sur une carte électronique, dont le bénéficiaire dispose à sa discrétion dans les épicerie subventionnées, les chaînes de distribution publique et désormais les magasins franchisés⁶, qui proposent dès lors plus d'une centaine d'articles différents. Dans le cas du pain subventionné, **le nombre de pains est désormais rationné** (5 pains par jour et par personne)⁷, accompagné notamment d'un mécanisme de transfert de crédits rendu possible entre le pain et les autres denrées via la carte de rationnement. Plus encore que de « maximiser les préférences des consommateurs », **ce nouveau système vise à intégrer l'ensemble des parties prenantes de la chaîne dans un marché concurrentiel**, en mettant en compétition détaillants de proximité et propriétaires de « fours », en instaurant ainsi des impératifs de rentabilité, de diversification, de transparence, et en éradiquant les pertes (*leakages*) et le marché noir⁸.

« franchisées » (*Gam'iyyati*, « Ma coopérative ») qui seraient déjà au nombre de 4120.

⁷ Au prix de 0,30 EGP le pain, supporté à hauteur de 0,05 EGP par le consommateur, et 0,25 EGP par l'État, payable au distributeur (« four »), soit l'équivalent d'une allocation de 45 EGP/mois/personne.

⁸ En 2017, les pertes en blé domestique étaient évaluées annuellement entre 15 % et 20 %, la quantité de farine subventionnée détournée au marché noir entre 30 % et 50 %.

Socialement, la réforme du SSA institue aussi un rapport commercial là où le service délivré était auparavant considéré comme un droit civique. **Ce changement profond dans l'acquisition des denrées alimentaires de première nécessité a déjà rencontré une vive opposition sociale⁹.**

- **Protection des approvisionnements et libéralisation : les subventions alimentaires et la filière « blé »**

En substituant à la subvention des fournisseurs celle des consommateurs (finaux), la **réforme du SSA vise également à mieux sécuriser les approvisionnements en blé effectués par la General Authority for Supply Commodities (GASC), centrale d'achat publique en denrées alimentaires stratégiques**, au profit de la filière du pain subventionné¹⁰. En vendant et achetant progressivement aux prix du marché les productions importées et locales de blé et de farine, et en rationnant la consommation de pain *baladi*, les rationalisent l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, ce qui leur permet de réduire in fine leurs achats, réglés en devise forte: malgré la pression démographique, les achats de blé de la GASC ont diminué cette année (-2,5%).

Pénuries, inflation, paupérisation : les défis inachevés de la réforme des subventions alimentaires

- **Une situation sociale en tension...**

Alors que la balance commerciale en produits agricoles de l'Égypte est déficitaire depuis 1974, les **pénuries ayant touché le SSA durant l'année 2016/2017** (huile, sucre, riz, lait infantile) ont rappelé les pressions qui pesaient sur la sécurité alimentaire des populations les plus pauvres. **Le nouveau SSA n'a**

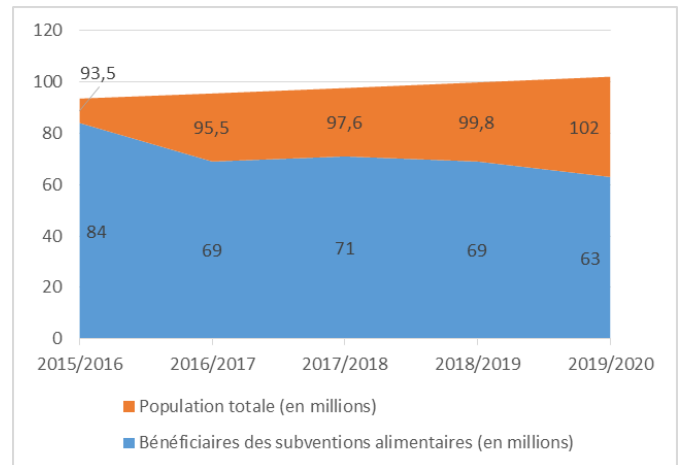
9 Une lutte de communication par médias sociaux et traditionnels interposés a notamment éclaté entre les autorités et les *baqqalin* (« marchands » i.e. les épiciers subventionnés), ces derniers se renommant eux-mêmes *baddalin* (« suppléants ») afin de se revendiquer d'une mission de service public.

10 Entre 9-10M de tonnes annuelles, dont 6M de tonnes importées.

11 La valeur réelle de l'allocation a par exemple baissé de 18 % entre 2014 et 2017 en raison de l'inflation, particulièrement soumise en Égypte aux variations de prix des biens alimentaires,

Évolutions du nombre de bénéficiaires des subventions alimentaires et de la population totale

Source: MINFIN/CAPMAS/Calculs SE



pas fait totalement disparaître la vulnérabilité du pays à la volatilité des tarifs internationaux des matières premières, alors que l'allocation mensuelle n'a pour l'instant pas fait l'objet d'un mécanisme d'indexation sur l'inflation, mais seulement d'ajustements ad-hoc¹¹. Plus sensible encore, **les radiations successives sur les listes d'ayant-droits¹² ont alimenté une contestation sociale modeste mais ouverte**, qui a poussé le gouvernement à revenir partiellement sur ses annonces : 1,8 M de personnes ont été ainsi réintégrées au SSA après les manifestations sporadiques d'octobre 2019.

- **... qui pourrait s'aggraver du fait de la crise sanitaire en cours**

Dans ce contexte, les premiers éléments concernant le projet de Budget de l'État pour l'exercice fiscal 2020-2021 indiquaient une augmentation du montant alloué au SSA de 7 Mds EGP (+8 %, à 96 Mds EGP). **Eu égard aux impacts économiques de la crise sanitaire en cours, on peut s'attendre que des révisions budgétaires ou réglementaires¹³ soient adoptées en vue de renforcer les filets de**

représentant 33% du panier utilisé pour calculer l'indice des prix à la consommation.

12 14 millions en 2017, encore 3 millions entre janvier et septembre 2019, justifiées selon les autorités par la rationalisation des critères d'éligibilité, mais qui auraient en pratique touché un grand nombre de bénéficiaires de façon arbitraire, selon des rapports de presse et des observations de terrain.

13 Depuis août 2019, les nouveaux-nés au sein de famille de plus de 4 personnes ne peuvent plus être ajoutés sur les cartes de rationnement (alors que le taux de pauvreté des familles de 4 personnes ou moins n'est que de 7,4 % selon la CAPMAS, contre

protection sociale existants¹⁴. Selon la CAPMAS, 32,5 % des égyptiens se trouvaient sous le seuil de pauvreté en 2019, tandis que pour les 10 % les plus pauvres, la moitié de leurs dépenses mensuelles étaient consacrées aux biens d'alimentation : 15 % de ces dépenses alimentaires étaient couvertes par les denrées subventionnées.

Répartition des dépenses de subventions, aides et allocations sociales

Sources: MINFIN/Calculs SE

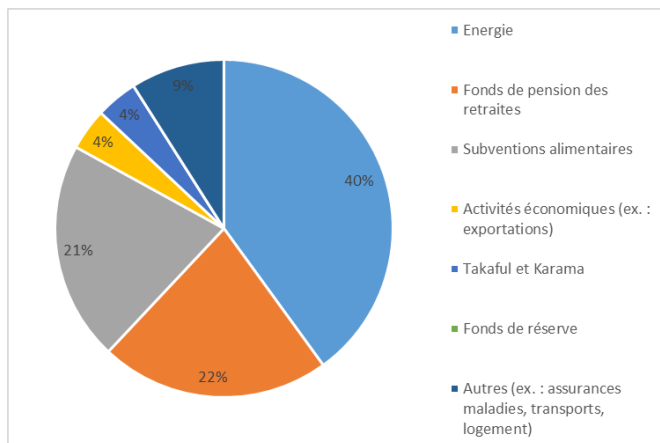


Louis SELLIER

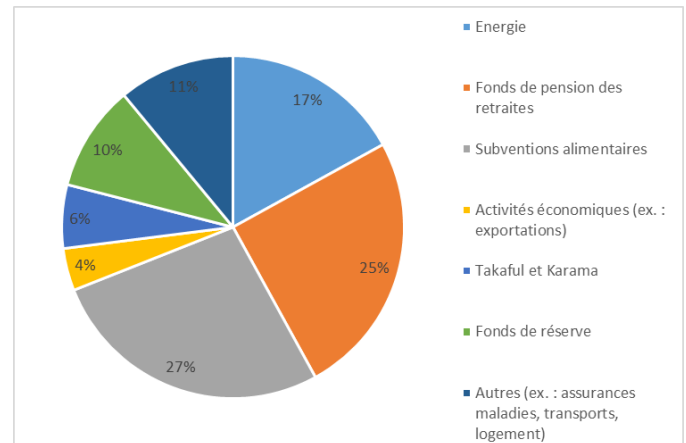
Attaché économique

louis.sellier@dgtresor.gouv.fr

Année fiscale 2015/2016



Année fiscale 2019/2020



Brèves et indicateurs économiques

Brèves

- Calculée en glissement annuel, **l'inflation urbaine globale s'établissait à 5,3% à la fin du mois de février**. Calculée en moyenne sur les deux premiers mois de l'année, elle a été ramenée de 13,5% en 2019 à 6,2% en 2020.
- Le **Purchasing Managers' Index** s'est établi à **47,1 au mois de février 2020** contre 48,2 au mois de février 2019. En hausse de 1,1 point par rapport au mois dernier, l'indice enregistre néanmoins une contraction de l'activité pour le septième mois d'affilée. Calculé en moyenne sur les deux

premiers mois de l'année, l'indice a été ramené de 48,35 en 2019 à 46,55 en 2020.

- A l'issue d'un comité de politique monétaire extraordinaire ce lundi 16 mars, **la CBE a décidé d'abaisser ses taux directeurs de 300 pb**. Le taux de rémunération des dépôts est désormais fixé à 9,25 %, le taux de refinancement à 10,25 %, les taux principaux et d'escompte à 9,75 %.
- Le **montant net des avoirs extérieurs** détenus par la Banque Centrale est passé de 44 Mds USD à la fin du mois de février 2019 à **45,5 Mds USD** à la fin du mois de février 2020.

une moyenne nationale de 32,5 %, et que l'Égypte connaît un taux de croissance démographique annuel de plus de 2%).

14 Le gouvernement a déjà annoncé intégrer de 80 à 100 000 nouvelles familles aux programmes Takaful et Karama à compter de juillet prochain, pour un coût supplémentaire de 800M EGP.

- D'après le ministère des finances, le **déficit public** est passé de 186,7 mds EGP (soit 3,6% du PIB) au cours des six premiers mois de l'année fiscale 2018/2019 à 236,7 mds EGP (soit **3,8% du PIB**) au cours des **six premiers mois de l'année fiscale 2019/2020**. L'excédent primaire est passé de 0,4% du PIB à 0,5% du PIB dans le même temps.
- Les recettes dégagées par l'exploitation du **Canal de Suez** sont passées de 903 M\$ au cours des deux premiers mois de l'année 2019 à **957 M\$ au cours des deux premiers mois de l'année 2020**, soit une augmentation de **6%**. Le nombre des navires en transit a augmenté de 10% (de 2869 à 3170) et le volume transporté de 11% sur la même période. Le nombre de container a néanmoins diminué sur la période, de 6%, de 895 à 842 même si le volume transporté était stable.
- L'indice **EGX30** (qui regroupe les 30 capitalisations les plus importantes de la Bourse du Caire) a perdu **6%** à la clôture ce dimanche **1er mars**, son pire résultat sur une seule journée depuis huit ans. Depuis le 1er janvier 2020, l'indice enregistre une contraction de 11,2%, à **12 347 points**.
- L'indice **EGX30** (qui regroupe les 30 capitalisations les plus importantes de la Bourse du Caire) a perdu **7,3%** à la clôture ce lundi **9 mars**, de nouveau son plus mauvais résultat sur une seule journée depuis huit ans. Depuis le 1er janvier 2020, l'indice enregistre une contraction de 19,5%, à **11 194 points**.
- L'**EGX30**, indice qui rassemble les 30 capitalisations les plus importantes de la Bourse du Caire, a clôturé en hausse de **5,1 %** ce jeudi 19 mars, à **9206 points**. L'indice ayant terminé l'année 2019 à 13962 points, il enregistre une baisse de 34 % sur la période.
- Selon les données de la Banque Centrale, la Livre égyptienne s'échangeait en moyenne à l'achat à un taux de **15,70 EGP pour 1 USD** ce jeudi **19 mars**, contre un taux de 15,50 EGP pour 1 USD le 23 février dernier (son plus bas niveau depuis novembre 2016), enregistrant une dépréciation de 1,3 % sur la période.
- Le spread des **CDS à 5 ans** est passé de 321 pb le 18 mars 2019 à **493 pb** le 18 mars dernier, soit une augmentation de **54 %** en g.a., correspondant à une probabilité de défaut de 8,21 % et un taux de récupération de 40 %. Il était encore de 258 pb le 18 février 2020, soit une augmentation de 91 % en g.m., dépassant même la barre symbolique des 500 pb le 13 mars dernier, à 512 pb.
- Le **Ministère des Finances a annulé une adjudication de T-Bonds** à échéance de 3 ans le 16 mars en raison de taux proposés trop élevés. Celle à 7 ans a été couverte à hauteur de 33% seulement, à 1,2 Mds EGP (taux de 14,653%).
- Le **Président de la République a annoncé ce samedi 14 mars un plan de soutien de 100 Mds EGP** (environ 6,4 Mds USD, soit 6,3 % des dépenses budgétaires prévues pour l'exercice fiscal en cours) afin de lutter contre la crise sanitaire liée au Covid-19.
- La Banque Centrale égyptienne a émis ce 15 mars une **directive visant à garantir la continuité du système bancaire** (plan de continuité de l'activité obligatoire, garantie des opérations courantes et d'accès aux liquidités, assouplissement de certaines règles de crédit).
- Le Ministère des Finances a annoncé ce 17 mars la **mise en œuvre d'un « paquet fiscal »** afin de soutenir l'activité des entreprises industrielles, touristiques, et celles cotées en Bourse : exemptions fiscales pour les investisseurs et entreprises cotées à l'EGX (taxe sur les dividendes réduite de moitié de 10 à 5%, et autres dispositions comme la réduction des droits d'enregistrement), baisses des prix de l'énergie pour les entreprises industrielles, report du paiement de la taxe foncière pour les établissements industriels et touristiques.
- **L'interruption des liaisons aériennes commerciales** régulières est entrée en vigueur ce jeudi 19 mars à 12h. Les arrivées d'avions-cargos et celles d'avions de ligne vides en vue de l'évacuation des ressortissants étrangers restent autorisées.
- **La fermeture de tous les établissements scolaires** (écoles, universités) a été décrétée à compter du dimanche 15 mars pour une période de deux semaines. La fermeture de tous les lieux culturels (cinémas, théâtres, salles de concerts, zoos) est effective depuis le 18 mars. Un couvre-feu est mis en place à compter du 19 mars et appliqué aux restaurants, cafés, bars, centres sportifs et centre commerciaux entre 19h à 06h.
- **Annnonce par le Premier Ministre ce midi de nouvelles mesures préventives jusqu'au 10 avril :**
Couvre-feu et interdiction de circulation sur la voie publique de 19h à 6h.
Fermeture partielle (de 17h à 6h) de tous les commerces (vente au détail et centres

commerciaux) et totale le week-end. Exception pour les commerces essentiels (boulangeries, épiceries, supermarchés et pharmacies).

Fermeture totale de tous les lieux de récréation, divertissement et restauration (livraisons possibles jusqu'à 19h)

Fermeture totale de tous les services publics rendus aux citoyens à l'exception des services de santé, de la paie et de la poste.

Prolongation de 15 jours supplémentaires de la fermeture des écoles, universités, institut, en vigueur depuis le 15 mars (jusqu'au 15 avril donc).

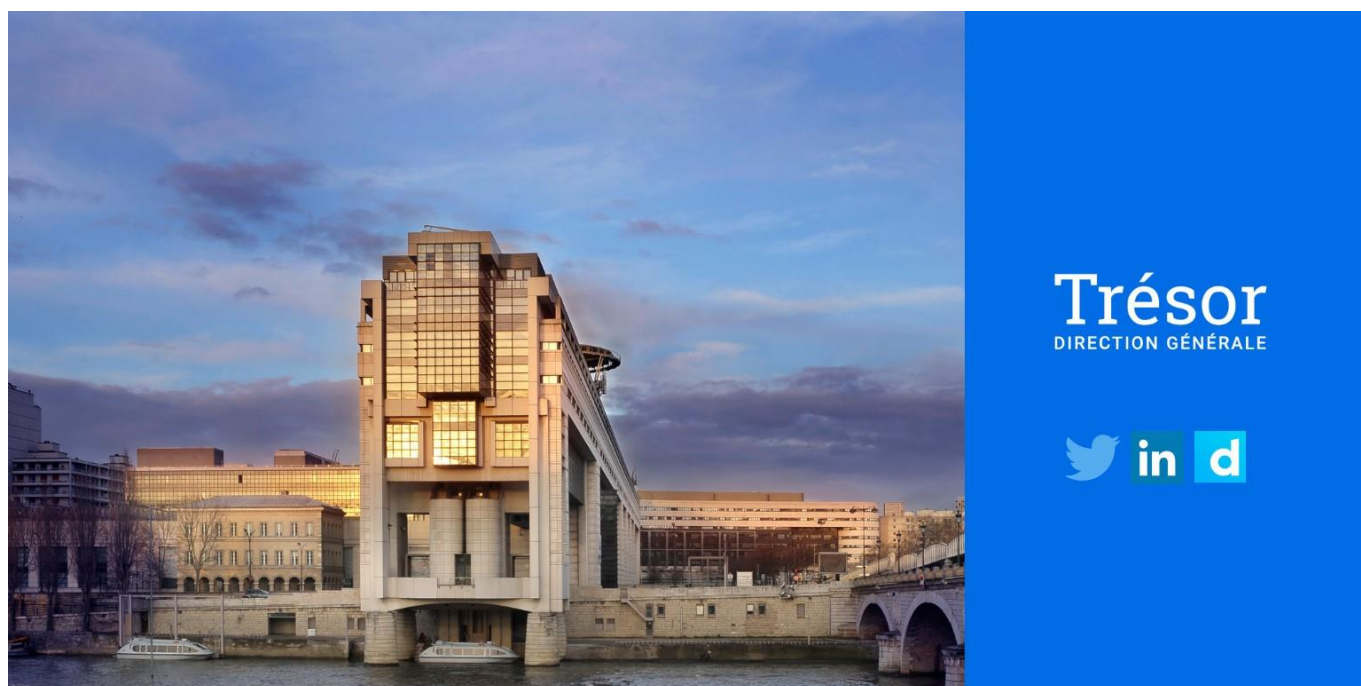
Prolongation de 15 jours supplémentaires de la suspension du trafic aérien (jusqu'au 15 avril donc).

- La fermeture des bureaux de change depuis le passage en phase 2 entraîne l'apparition de **changeurs informels** proposant des taux plus élevés que le taux officiel (16,10 EGP pour 1 USD à Zamalek le 26/03).

Indicateurs

Indicateurs trimestriels		Juil-Sept 2018	Oct-Déc 2018	Janv-Mars 2019	Avril-Juin 2019	Juil.-Sept. 2019
Taux de croissance réel du PIB (y/y) <i>aux prix du marché</i>		5,3	5,5	5,6	5,7	5,6
Comptes externes <i>en Mds USD</i>	Solde commercial	-9,8	-9,4	-10,5	-8,3	-8,8
	<i>dont hydrocarbures</i>	-0,6	0,8	-0,5	0,3	-0,6
	Balance des services	4,3	3	2,5	3,3	4
	<i>Revenus du tourisme</i>	3,9	2,9	2,8	3,2	4,2
	<i>Revenus du canal de Suez</i>	1,4	1,5	1,3	1,5	1,5
	Transferts privés (nets)	5,9	6	6,2	6,9	6,6
	Compte courant	-2	-3,2	-4,5	-1,1	-1,4
	Compte de capital et financier	1,8	1,3	6,5	1,2	0,7
	<i>dont flux nets d'IDE</i>	1,4	2,8	2,3	1,7	2,4
	<i>dont flux nets d'inv. de portefeuille</i>	-3,2	-2,6	6,9	3,2	-2
Balance des paiements	0,3	-2,1	1,4	0,2	0,2	
Indicateurs mensuels 2019		Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.
Inflation (y/y) en %	IPC urbain	3,1	3,6	7,1	7,2	5,3
	Inflation sous-jacente	2,7	2,1	2,4	2,7	1,9
Taux d'intérêts (corridor BCE) <i>en %</i>	Taux de rémunération des dépôts	12,25	12,25	12,25	12,25	12,25
	Taux de refinancement	13,25	13,25	13,25	13,25	13,25
Taux de change <i>moyenne mensuelle, cours médian</i>	LE pour 1EUR	17,82	17,82	17,86	17,61	17,11
	LE pour 1USD	16,10	16,12	16,09	15,86	15,70
Réserves officielles (en Mds USD) <i>à la fin du mois</i>		45,2	45,3	45,4	45,5	45,5

Notation de la dette souveraine <i>Note, perspective et date</i>	Standard & Poor's	B	stable	13/05/2018
	Fitch	B+	stable	25/11/2019
	Moody's	B2	stable	28/08/2019



Trésor
DIRECTION GÉNÉRALE



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES

Auteur : Service Économique du Caire

Copyright : Tous droits de reproduction réservés, sauf autorisation expresse du Service Économique du Caire (adresser les demandes à isabelle.rose@dgtresor.gov.fr)

Clause de non-responsabilité : Le Service Économique s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, il ne peut en aucun cas être tenu responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication

Abonnement par email : louis.sellier@dgtresor.gov.fr

Merci d'indiquer votre nom, prénom, activité/entreprise, fonction, coordonnées téléphoniques et mail.