Les institutions locales en Égypte : entre garantie constitutionnelle et pratique institutionnelle

Inès Taha

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ema/3716>

DOI : 10.4000/ema.3716

ISSN : 2090-7273

Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2017

Pagination : 77-96

ISBN : 2-905838-95-7

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Inès Taha, « Les institutions locales en Égypte : entre garantie constitutionnelle et pratique institutionnelle », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], 16 | 2017, mis en ligne le 15 octobre 2019, consulté le 07 juillet 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ema/3716> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ema.3716>

LES INSTITUTIONS LOCALES EN ÉGYPTÉ : ENTRE GARANTIE CONSTITUTIONNELLE ET PRATIQUE INSTITUTIONNELLE

RÉSUMÉ

Le développement des institutions locales, afin qu'elles puissent jouer leur rôle dans la vie politique, est affiché comme une priorité de la politique publique égyptienne. À ce titre, la constitution de 2014 traite de l'administration locale dans une section de neuf articles d'une manière assez détaillée et un projet de loi sur l'administration locale est actuellement débattu au parlement. Jusqu'à l'adoption de cette nouvelle loi, la loi de 1979 sur l'administration locale est toujours en vigueur. Afin d'établir une réflexion sur les perspectives d'évolution du processus de décentralisation en Égypte, cet article propose une analyse du cadre constitutionnel et de certains aspects du cadre législatif relatif au transfert des compétences entre pouvoir central et unités décentralisées.

INTRODUCTION

La centralisation est définie comme « un système d'administration reposant sur l'attribution des pouvoirs de décision à des autorités soumises, médiatement ou immédiatement, au pouvoir hiérarchique du gouvernement. Du point de vue de la technique d'organisation, la centralisation peut revêtir deux formes :

- La concentration : système irréalisable pratiquement, rassemblant au siège du gouvernement les autorités précitées
- La déconcentration : système pratiqué en droit positif, consistant à confier les pouvoirs de décision à celles de ses autorités qui sont en fonction dans les différentes circonscriptions administratives.

Par opposition à la centralisation, la décentralisation est définie comme un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'État, en les dotant de la personnalité juridique, d'autorité propre et de ressources »¹.

Selon cette définition, la personnalité juridique, l'étendue des compétences et la gestion des ressources financières constituent des éléments permettant de qualifier les institutions locales de décentralisées². Le contrôle étatique est également un élément important car il permet de distinguer entre la décentralisation et les autres formes de gouvernance locale.

Les textes juridiques en vigueur définissent les mécanismes par lesquels l'État central prévoit l'attribution des pouvoirs aux institutions locales, l'étendue de ces pouvoirs, ainsi que la nature du contrôle étatique, et permettent ainsi de constater l'existence d'unités décentralisées³ au sein d'un État.

En Égypte, avant l'adoption de la constitution de 2014, actuellement en vigueur, l'administration locale était gérée par les articles 161, 162 et 163 de la constitution de 1971 et par la loi n°43 de 1979 amendée par plusieurs lois⁴.

L'administration locale en Égypte est divisée en plusieurs niveaux⁵. Selon l'article 3 de la loi de 1979, chaque « unité d'administration locale » dispose d'un conseil local populaire constitué de membres élus au suffrage universel

1. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 2001, 13^e édition.

2. Certains de ces éléments peuvent être considérés comme indispensables ou non selon les auteurs. Baer, G. 1968, "The Beginnings of Municipal Government in Egypt", *Middle Eastern Studies*, Vol. 4, 2, 118-140 ; Reimer M. J., 1999, "Urban government and Administration in Egypt, 1805-1914", *Die Welt des Islams*, Vol. 39, 3, p. 289-318.

3. En Égypte, depuis l'amendement de la loi n° 43 de 1979 par la loi n° 145 de 1988, le terme « gouvernement local » (*Al-hokm Al-mahaly*) a été remplacé par « administration locale » (*Al-idâra Al-mahalya*). « La différence principale entre gouvernement local et administration locale est le degré d'autonomie dont bénéficie l'institution locale, ce degré est plus élevé dans un régime de gouvernement local et plus limité en administration locale » (Ibrahim, S. 2006, "The Role of Local Councils in Empowerment and Poverty Reduction in Egypt", *Cairo Papers in Social Science*, AUC press, Vol. 27, n° 3, p. 10). « L'argument sur lequel se base cet amendement est tout à fait fondé : l'Égypte est un pays unitaire qui ne donne aucun pouvoir législatif au niveau local » (Soliman, S. 2004, *Argent de l'État et politique: La sortie difficile de l'État rentier en Égypte sous Moubarak*, thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, p. 116).

4. La loi n° 43 de 1979 a été amendée par la loi n° 50 de 1981, la loi n° 145 de 1988, la loi n° 9 de 1989, la loi n° 84 de 1996 et la loi n° 115 de 2011.

5. La loi n° 43 de 1979 sur « le régime de l'administration locale » dispose dans son chapitre 1, section 1, article premier, que les unités d'administration locale sont a) le gouvernorat, b) le district (*El-markaz*), la ville (*Al-madina*) et le quartier (*Al-Haï*) et c) les villages. En milieu urbain, le gouvernorat est divisé en quartiers, qui contiennent plusieurs sous-divisions (*shiakha*). En milieu rural, le gouvernorat est divisé en *markaz*, qui peuvent être divisés, selon leur taille, soit en plusieurs villes soit en villages.

direct. Le gouvernorat (*Mohafaza*), unité principale de la division administrative locale, est représenté légalement par le gouverneur, et les autres unités sont représentées par leur président comme prévu par l'article 4 de la même loi. Le gouverneur est nommé par le Président de la République et les présidents des autres unités par le président du conseil des ministres.

L'État central égyptien a toujours connu une division en unités d'administration locale pour « des raisons administratives »⁶. Dans l'Égypte pharaonique, le pouvoir central était personnalisé par le Pharaon, qui veillait à la justice et à la distribution des biens. Il était représenté dans chaque région par ses représentants, qui collectaient l'impôt et, garantissaient la sécurité en plus d'autres charges liées essentiellement à l'irrigation. Cette forme d'administration déconcentrée était nécessaire du fait de la géographie et de la nature de l'activité agricole le long du Nil. Ce caractère de la structure générale de l'administration en Égypte n'a pas réellement changé depuis ce temps malgré les changements de la nature et de l'origine du pouvoir central. L'administration centrale collectait l'impôt et maintenait l'ordre, et les paysans cultivaient leur terre et géraient leur vie de tous les jours dans le cadre de la tradition et de la religion.

Cette forme de gestion administrative, État central / unités déconcentrées, peut être remarquée à des époques différentes de l'histoire de l'Égypte⁷. Certains estiment qu'une forme d'administration décentralisée de l'activité agricole a pu commencer sous Muhamed Ali (Al- Ezbaa)⁸. Toutefois, la première forme d'administration locale qui a été qualifiée de décentralisée, a été fondée à Alexandrie par la création du conseil de l'Ornato⁹.

Il ne s'agit pas dans le cadre de cet article d'analyser l'évolution historique de l'administration locale en Égypte, cependant nous soulignons l'importance de cette évolution afin de comprendre la pratique actuelle des institutions locales en Égypte.

Un stade important de cette évolution est la constitution de 1923. Elle a posé un cadre constitutionnel aux élections des membres des conseils locaux, a attribué des compétences à ces conseils, et leur a donné le droit de gérer d'une manière autonome leurs ressources, sous le contrôle du gouvernement central¹⁰. Les constitutions de 1952 et de 1971 ont permis d'utiliser les unités d'administrations locales pour servir le plan de développement national. Dans le cadre de ce plan, le développement local prenait une place importante, ce

6. Hassan, S. 1940, *Encyclopédie de l'Égypte ancienne*, Volume I, éd. Maktabet El-osra, 2000, p. 189.

7. Richards, A. 1946, "Egypt's agricultural development", *1800-1980 Technical and Social Change*, traduction Fouad A., 1991, Ketab El ahaly, n° 34, p. 55.

8. Al-Ezba est un petit village fondé par un propriétaire terrien à une distance un peu éloigné du village principal (Richards, A. 1946, p. 55). La naissance et l'évolution de cette division administrative ne peuvent être comprises qu'à la lumière de l'étude de l'évolution de la propriété agricole en Égypte.

9. Reimer, M. J. 1999, "Urban Government and Administration in Egypt, 1805-1914", *Die Welt des Islams*, Vol. 39, n° 3, p. 289-318.

10. Ibrahim, S. 2006, *op. cit.*, p. 12.

qui peut expliquer le développement des services publics au niveau local (éducation, santé, etc.) et l'amélioration du niveau de vie des citoyens en milieu rural¹¹. Toutefois ce développement se passait dans un cadre centralisé par le biais d'une déconcentration efficace¹².

Sous Sadate, avec la constitution de 1971, l'unité de l'administration locale a été divisée en deux volets, conseil local et représentant de l'exécutif. Certains estiment que Sadate, pour des raisons politiques, a laissé plus de liberté aux élites locales ce qui a permis une forme de décentralisation¹³.

Ainsi, la question de la décentralisation dans la vie politique égyptienne n'est pas apparue en janvier 2011, ni en juillet 2013, néanmoins, elle a pris une dimension différente depuis 2011. La dissolution des conseils locaux¹⁴ issus du régime de Moubarak¹⁵ et l'espoir d'un changement ont relancé au sein de la société¹⁶ le débat sur la décentralisation, sous un autre angle, prenant en compte le renouveau de la participation citoyenne. Avant 2011, la réputation des institutions locales en Égypte était d'être corrompues. Le processus électoral ne permettait pas aux citoyens de choisir librement des représentants capables

11. *Ibid.*, p. 13.

12. La particularité du pouvoir central sous le régime de Nasser, notamment le soutien populaire dont disposait Nasser, et les mesures prises par ce pouvoir central, essentiellement la réforme agraire de 1952 (qui a changé la forme de la propriété agricole), les nationalisations et l'adoption d'un plan de développement national, ont entraîné une mutation du rôle des institutions locales à cette époque.

13. « La démarche centralisatrice entreprise par Nasser a dû laisser la place à des tentatives de décentralisation sous la présidence de Sadate. Le conflit de pouvoir entre le nouveau président et l'ancienne garde nassérienne au sein de l'appareil d'État a poussé le président à chercher une nouvelle assise sociale : les élites locales hostiles aux politiques "socialistes" nassériennes. L'intérêt du régime de Sadate était donc de donner une marge de manœuvre plus importante aux élites locales ». Soliman, S. 2004, *op. cit.*, p. 113.

14. Le fait que la dissolution des conseils locaux n'ait pas perturbé le fonctionnement des unités locales depuis 2011 permet de se poser la question du rôle joué par ces conseils sous le régime de Moubarak.

15. Décision du Conseil d'État du 27 juin 2011.

16. Ce débat sociétal partait d'une logique plutôt simple ; suite à la révolution les citoyens s'attendaient à une amélioration des conditions de vie dans leurs quartiers et leurs villages. Lors des élections législatives de 2011/2012, la question de l'amélioration des services comme la voirie, l'eau et l'énergie, a pris une forme plus précise. Ainsi plusieurs acteurs, ONG, médias et hommes politiques ont lancé une campagne pour expliquer la différence entre les compétences du pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et l'administration locale. L'évolution de ce débat peut être constatée dans des articles de presse, des talk-shows et sur les médias sociaux à partir de 2011. Exemples à titre indicatif : http://www.tadamun.co/2013/12/09/the-right-to-democratic-local-government-2/#.WS_j-dyxXIU
http://elbehira.net/elbehira/nd_shnws.php?shart=17302
<https://www.youtube.com/watch?v=hGG0g6DQ2Eo>
<http://www.ahram.org.eg/archive/721/2011/11/19/59/113705.aspx>.

de servir leurs intérêts, les élections des membres des conseils locaux se déroulant dans les mêmes conditions que les élections législatives¹⁷. Ce discours n'était pas uniquement tenu par l'opposition politique et la population, mais aussi par le pouvoir en place. Zakaria Azmy¹⁸ s'exprimait au parlement en ces termes : « la corruption des institutions locales est arrivée jusqu'aux genoux »¹⁹. Ce même pouvoir soutenait le processus de la décentralisation en Égypte²⁰, plusieurs conférences et groupes de recherche animaient un débat sur la question²¹.

Avant 2011, les débats publics autour des institutions locales prenaient une place importante dans la vie politique égyptienne et dans le cercle des décideurs politiques. Ces débats portaient principalement sur le développement économique des collectivités locales en Égypte. En effet, le lien entre le développement des capacités limitées des institutions locales, le transfert des compétences à ces dernières et le développement local ne peut être contesté²². Ce développement au niveau national et local ne peut être envisagé, au regard des politiques publiques, par l'emploi exclusif des ressources étatiques. « La

17. « L'opération électorale en Égypte est une sorte de "grand marché", qui met en compétition les candidats soutenus par leurs clientèles respectives, médiatisées par de grands électeurs informels – notables locaux et chefs des différents réseaux d'influence. Avant 2000, l'électeur égyptien n'allait pas spontanément voter, les candidats et les grands électeurs informels allaient le chercher pour le faire voter ». (Ben Nefissa, S. et Alaa Al-din, A. 2005, *Vote et Démocratie dans l'Égypte contemporaine*, Paris, IRD-Karthala, p. 161).

18. Zakaria Azmi était membre du PND, député à l'Assemblée Nationale et chef de l'équipe présidentielle. Actuellement, il est assigné en justice pour plusieurs affaires d'abus de pouvoir et de corruption.

19. « *El-fassad wassal lil-rokab* » Expression égyptienne qui signifie atteindre son plus haut degré, équivalent de l'expression française « arriver jusqu'au cou ».

20. « Il s'agit, de fait, d'une élite extrêmement diversifiée sur le plan des idées et des idéologies. Ce qui semble la rassembler au sein ou autour du PND, c'est en effet l'accès à l'administration et au pouvoir en place et la recherche de l'efficacité politique, économique et sociale. Mais loin d'être soumise et dépendante, elle se distingue, au contraire, par un sens critique aigu et une très grande lucidité sur le système politique. Elle semble au contraire souffrir de sa position de dominée, à plusieurs niveaux : comme le village par rapport à la ville, au chef-lieu de gouvernorat et évidemment à la capitale ; et au niveau politique et administratif, envers la hiérarchie politique et administrative du PND et des autorités politiques et administratives. D'une certaine manière, ses propos sur le PND et le système politique égyptien dans son ensemble expriment un besoin de démocratie. En ce sens, l'élite traduit le sentiment général des populations de ne pas disposer d'un système politico-administratif suffisamment ouvert et perméable à leurs attentes ». (Ben Nefissa, S. et Alaa Al-din, A. 2005, *op. cit.*, p. 158).

21. Aly El Din, H. « Pourquoi la décentralisation ne s'est pas réalisée en Égypte ? », *Al-Ahram*, publié le 12 décembre 2009. URL: <http://www.ahram.org.eg/Archive/2009/12/12/OPIN3.HTM>.

22. Handoussa, H. 2004, *Egypt Human Development Report 2004: Choosing Decentralization for Good Governance*, UNDP.

réduction des ressources transférées du pouvoir central au niveau local a, sauf exceptions, produit la dégradation des services publics offerts par les administrations locales (....) . Il s'agit donc d'une certaine diversification de la gestion publique au niveau local. Le mode unifié a été abandonné et on a laissé une certaine marge de manœuvre à l'acteur public local pour se débrouiller et trouver des solutions à la pénurie des ressources. On a ici un affaiblissement du mécanisme de contrôle du centre sur les unités locales »²³. Or, la situation complexe, causée par la dégradation des institutions étatiques, l'ampleur de la corruption, la situation économique et le dysfonctionnement des institutions locales, rendait un développement économique impossible sans la réforme des institutions locales. Cela peut expliquer la volonté du régime de Moubarak de réformer les institutions locales afin de servir des intérêts particuliers liés à la participation du capital privé dans un plan de croissance au niveau des collectivités locales. Le développement des gouvernorats par des partenariats entre acteurs publics et acteurs privés était encouragé. L'exemple du gouvernorat d'Alexandrie est en ce domaine assez significatif²⁴.

D'une certaine manière un changement du statut et du rôle des institutions locales, plus particulièrement de leur rôle dans le plan de développement national, était déjà prévu avant 2011. En effet, le projet de loi actuellement débattu est en continuité avec les travaux législatifs engagés avant 2011. Toutefois, les bénéfices pour la population d'une modification du statut et du rôle des institutions locales dépendent de la prise en compte des intérêts des citoyens dans le processus de la décentralisation. Ces enjeux dépendent en partie du cadre constitutionnel et législatif.

Le nouvel appareil constitutionnel et législatif permet-il une pratique institutionnelle différente par rapport à l'ancien ? Il s'agit d'analyser l'évolution de l'appareil constitutionnel entre 1971 et 2014 et de souligner quelques aspects du cadre législatif du transfert des compétences entre pouvoir central et pouvoir décentralisé, afin d'envisager les possibilités que ces structures offrent au développement des institutions locales.

L'ÉVOLUTION DU CADRE CONSTITUTIONNEL

Il existe deux manières de traiter constitutionnellement l'administration locale. Certaines constitutions traitent le sujet d'une manière générale en

23. Soliman, S. 2004, *op. cit.*, p. 137.

24. « La transformation d'Alexandrie a commencé en 1997, depuis que le Général `Abd al-Salâm al-Mahgûb a été nommé comme gouverneur de la ville. Selon l'histoire racontée par les médias, ce général retraité des services de renseignements est à l'origine du succès puisqu'il a mis en place un partenariat avec les hommes d'affaires, selon lequel ceux-ci ont financé une partie importante de la modernisation de la ville. Ainsi le gouverneur est-il reconnu comme un "débrouillard" ayant réalisé ses projets sans alourdir le budget de l'État » (*ibid.*).

laissant les détails aux soins des lois et des textes réglementaires, comme la constitution égyptienne de 1923. D'autres traitent en détail les différents aspects de l'administration locale, comme la constitution égyptienne de 1956. La constitution de 1971 abordait la question d'une manière rapide, sans détailler, dans les articles 161, 162 et 163. La constitution de 2012 traitait de l'administration locale dans 10 articles de 183 à 192.²⁵

La constitution de 2014 traite de l'administration locale de manière détaillée dans son titre 5 « Le régime de gouvernance », chapitre 2 « Le pouvoir exécutif », section 3 « L'administration locale ». La constitution de 2014 a repris les trois articles de celle de 1971 en y ajoutant d'autres articles.

L'article 175 de la constitution de 2014 reprend la première partie de l'article 161 de celle de 1971 qui disposait que « l'État est divisé en unités administratives ayant la personnalité morale, parmi lesquelles les gouvernorats, les villes et les villages. D'autres unités administratives peuvent être créées et disposeront de la personnalité morale si l'intérêt public le recommande. Lors de la création ou de la suppression d'unités locales, ou de la modification des frontières entre elles, seront prises en compte les conditions économiques et sociales, selon les dispositions de la loi ». Le terme « unités administratives », repris par la nouvelle constitution, n'est pas un terme précis et ne désigne pas nécessairement une unité décentralisée. Dans le cas de l'Égypte, il désigne autant le pouvoir déconcentré, représentant du pouvoir exécutif central, que le pouvoir décentralisé.

L'article 176 de la constitution de 2014 reprend l'autre moitié de l'article 161 de celle de 1971, qui disposait que « la loi assure le soutien de la décentralisation et organise les moyens permettant aux institutions administratives de fournir les services locaux, de les développer et de bien les administrer ». En reprenant cette disposition, l'article 176 y apporte néanmoins une modification importante, en estimant que l'État et non la loi est garant du soutien de la décentralisation. De plus, il explique la nature de ce soutien et précise les différents aspects de la décentralisation. Il évoque expressément le transfert des compétences et des budgets. Il met à la charge du législateur l'obligation de déterminer les échéances de ce transfert. L'article 176 énonce que « l'État assure le soutien de la décentralisation administrative, financière et économique. La loi organise les moyens permettant aux institutions administratives de fournir les

25. Cette étude n'analyse pas les articles de la constitution de 2012 car ils n'ont pas pu être appliqués vu la courte durée de vie de cette constitution. La constitution de 2012 traitait de l'administration locale dans son chapitre 4, « le régime de l'administration locale », divisé en deux sections : la section 1, portant sur les divisions administratives locales de l'État, et la section 2 sur les conseils locaux. Les dispositions de la constitution de 2012 ont été reprises par la constitution de 2014. Il n'existe pas de différence significative entre les dispositions des deux constitutions en ce qui concerne l'administration locale. Toutes deux laissent aux soins de la loi la détermination des règles permettant la mise en application des principes prévus par le texte constitutionnel.

services locaux, de les développer, de bien les administrer, et détermine les échéances de transfert des compétences et des budgets aux unités de l'administration locale ».

Cet article présente un intérêt particulier puisqu'il désigne l'État, le pouvoir central, comme responsable de la mise en œuvre de la décentralisation. Cela correspond à une réalité de fait. Seul le pouvoir central, exécutif et législatif, peut décider du transfert des compétences en adoptant le cadre législatif ainsi que les mesures nécessaires pour sa mise en œuvre. Cette décision est influencée par le contexte politique, économique et social. Les pressions exercées par les différents groupes d'influence sur les décideurs peuvent en effet orienter la décision étatique dans un sens ou un autre. L'exemple de la municipalité d'Alexandrie en 1890 montre que l'existence et le fonctionnement d'une institution décentralisée ne dépend pas forcément d'une décision étatique mais d'un concours de circonstances²⁶ économique, politique et social. Toutefois, la situation actuelle en Égypte nécessite une volonté du pouvoir central de mettre en place une décentralisation fonctionnelle. De plus, cette volonté doit être accompagnée d'une capacité du pouvoir central à mettre en place cette décentralisation, et donc d'un État de droit capable d'édicter des normes et de les faire respecter. À défaut, le processus de la décentralisation en Égypte risque soit de rester sans suite, soit de favoriser les inégalités et les intérêts particuliers. L'autonomie, caractéristique des institutions décentralisées, s'exerce sous un contrôle étatique que l'État central doit être en mesure d'effectuer. Ce contrôle nécessite la mise en place de mécanismes efficaces et de moyens matériels plus importants.

La constitution de 2014 contient un nouvel article, l'article 177, qui dispose « l'État assure la fourniture des besoins des unités locales en matière d'aide scientifique, technique, administrative et financière. Il garantit la distribution égale des équipements, des services et des ressources. Il rapproche les niveaux de développement et réalise la justice sociale entre ces unités selon les dispositions de la loi ». Ce soutien matériel et humain est, à ce stade de développement des institutions locales en Égypte, indispensable. En effet, les modestes capacités matérielles et humaines des institutions locales²⁷ ne leur permettent pas d'exercer convenablement les compétences transférées. Cela a été évoqué lors des débats autour du projet de la loi sur l'administration locale, au nom du fait que demander le transfert de plus de compétences par rapport à l'ancienne loi n'est d'aucune utilité puisque les compétences transférées par la loi actuelle n'ont pas été exercées par les institutions locales, en

26. Reimer M. J. 1999, *op. cit.*

27. Marie I. 2017, *Les problématiques du régime de gouvernance locale en Égypte et les perspectives d'évolution*, Centre Al-Ahram pour les études politiques et stratégiques, <http://acpss.ahram.org.eg/News/15222.aspx>.

raison d'un manque de moyen matériel et humain²⁸, et continuent à être exercées par les différents ministères²⁹.

Par ailleurs, cette notion de soutien risque de faire dépendre le développement des institutions de la bonne volonté du pouvoir central. En effet, il faut distinguer entre le cadre constitutionnel et législatif qui permet un transfert des compétences, la volonté de sa mise en œuvre et la faisabilité matérielle de ce transfert. Pour cette raison, la question du transfert des compétences ne doit pas être envisagée comme un conflit entre l'administration centrale et les institutions locales car ce transfert ne peut s'effectuer qu'à travers la coordination de ces deux acteurs. Néanmoins, sous le régime de Moubarak, cette coordination avait pour objectif de garantir au premier les élections législatives et aux seconds des intérêts individuels. Pour éviter ces abus, le transfert doit se dérouler sous contrôle institutionnel et populaire.

Ce contrôle est l'unique moyen d'éviter des abus potentiels qui pourraient intervenir dans le cadre d'une autonomie financière prévue par la constitution, et nécessaire à une autonomie décisionnelle des institutions locales. Cette autonomie financière est une étape difficile à atteindre, mais le fait qu'elle soit mentionnée dans la constitution laisse penser que l'autonomie budgétaire des collectivités est prévue, malgré les contestations du ministère des Finances en raison de la complexité du processus. Pour le ministère, le système existant sous la loi de 1979 permettait aux institutions locales de subvenir au minimum à leurs besoins, sans demander davantage de financement à l'administration centrale, puisque dans tous les cas le ministère ne pouvait pas leur fournir plus de ressources³⁰. La corruption liée à la gestion des « fonds spéciaux » (*sanâdiq*) était tolérée par le pouvoir central, qui n'avait pas d'alternatives à proposer aux institutions locales. « La logique financière perd son poids comme mécanisme de contrôle puisque le flux de ressources partant du centre vers les unités locales est en baisse. Quand on donne moins on doit s'attendre à moins d'influence et de pouvoir »³¹. Soutenir un transfert de pouvoir vers les unités décentralisées sous contrôle étatique aurait été effectivement un choix plus efficace et plus utile pour les citoyens, mais cette solution n'aurait pas pu être mise en place sans une réforme politique et institutionnelle générale, que le régime de Moubarak n'envisageait pas. Sur neuf articles traitant de l'administration locale dans la constitution, deux sont consacrés au budget. L'article 178, sans équivalent dans la constitution de 1971, précise que « les unités locales disposent de budgets financiers indépendants. Les ressources des unités locales comprennent des dotations accordées par l'État, des impôts et des taxes locales principales et additionnelles, collectées selon les règles et les procédures suivies pour la collecte des fonds de l'État. Les modalités d'application de ces

28. Handoussa, H. 2004, *Egypt Human Development Report 2004: Choosing Decentralization for Good Governance*, UNDP.

29. Aly El Din, H. 2009, *op. cit.*

30. Soliman, S. 2004, *op. cit.*

31. *Ibid.* p. 137.

dispositions sont fixées par la loi ». L'article 182 précise que chaque conseil local établit son budget et son compte de règlement, conformément à la loi.

En ce qui concerne les conseils locaux, l'article 162 de la constitution de 1971 disposait que « les conseils populaires locaux sont formés progressivement au niveau des unités administratives par l'élection directe. Au moins la moitié des membres du conseil populaire doivent être des ouvriers et paysans. La loi assure le transfert progressif du pouvoir à ces conseils. Le choix des présidents et vice-présidents des conseils se fait par une élection parmi ses membres ». La constitution de 2014 change l'appellation « conseils populaires locaux » en « conseils locaux », et détaille la procédure électorale et certaines compétences des conseils locaux dans son article 180.

Le premier alinéa de l'article 180 de la constitution de 2014 dispose que chaque unité locale élit un conseil pour quatre ans, au suffrage universel secret et direct. Le candidat doit être âgé d'au moins 21 ans. La loi détermine les autres conditions d'éligibilité et de procédure électorale en attribuant un quart des sièges aux jeunes de moins de 35 ans, un quart des sièges aux femmes, en précisant que les ouvriers et les paysans doivent représenter au moins 50% du nombre total des sièges, et qu'une représentation appropriée des chrétiens et des personnes handicapées doit être respectée³².

Le deuxième alinéa de l'article 180 de la constitution de 2014 précise que les conseils locaux³³ sont responsables de la mise en œuvre du plan de développement, du suivi des différents aspects de leurs activités, de la surveillance du pouvoir exécutif local par des propositions, des questions, des demandes d'information, d'interpellations et autres, ou par le retrait de leur confiance aux dirigeants des unités locales, conformément à la loi. La loi définit les autres compétences des conseils locaux, leurs sources de financement, et les garanties dont bénéficient leurs membres et leur indépendance. La constitution de 1971 laissait à la loi la détermination des compétences des conseils élus³⁴. Elle disposait en son article 163 que « la formation des conseils populaires locaux, leurs compétences, leurs ressources financières, les garanties de leurs membres, leurs rapports avec l'assemblée nationale et le gouvernement, ainsi que leur rôle

32. En ce qui concerne le choix des membres des conseils populaires locaux, selon l'article 3 de la loi actuelle, modifié à plusieurs reprises suite à l'annulation pour inconstitutionnalité des lois sur les élections, ces dernières se déroulent au suffrage universel direct secret selon les dispositions de la même loi. Le projet de la nouvelle loi dans son chapitre 2, première section, intitulé « l'élection des conseils locaux », dispose en son article 45 qu'un quart du nombre des sièges sera réservé aux candidats individuels, et les autres aux listes.

33. L'article 180 ne précise pas à quelle échelle siègent ces conseils. L'alinéa premier de l'article 180 précise que « chaque unité locale élit un conseil au suffrage universel direct et secret pour un mandat de quatre ans ». L'article 175 dispose que « l'État est divisé en unités administratives locales dotées de la personnalité juridique. Ce sont les gouvernorats, les villes et les villages. D'autres unités administratives ayant la personnalité juridique peuvent être créées si l'intérêt public l'exige ».

34. Les compétences des conseils élus sont déterminées par la loi de 1979.

dans la préparation et l'exécution du plan de développement et le contrôle des différentes activités est fixé par la loi ».

Enfin, la constitution de 2014 accorde une certaine immunité aux décisions des conseils locaux, dans le cadre de leurs compétences, tout en conservant le contrôle du pouvoir central. La nature de ce contrôle peut être distinguée selon qu'il s'agit d'une décision du conseil ou d'un conflit de compétences.

L'article 181 dispose : « les décisions des conseils locaux relevant de leurs compétences sont définitives. L'autorité exécutive ne peut intervenir que pour éviter que le conseil dépasse ses compétences ou cause une atteinte à un intérêt public ou à celui d'autres conseils locaux. Les litiges portant sur les compétences des conseils locaux des villages, bourgs ou villes sont jugés par le conseil local du gouvernorat. Dans le cas d'un litige portant sur la compétence des conseils locaux des gouvernorats, l'assemblée générale des sections de la Fatwa et de la législation du Conseil d'État le jugent de toute urgence. Les modalités d'application du présent article sont fixées par la loi ».

Ainsi, quand il s'agit de décisions qui constituent une atteinte à l'intérêt public³⁵, le pouvoir exécutif dispose d'un certain pouvoir de tutelle, le terme « intervenir » utilisé pour décrire ce contrôle n'étant pas assez précis pour pouvoir déterminer la nature de ce contrôle³⁶. En ce qui concerne le contrôle de légalité, les décisions des conseils locaux, en tant que décisions administratives, peuvent faire l'objet d'un recours devant le conseil d'État par les personnes ayant intérêt à agir.

En ce qui concerne les compétences, le deuxième alinéa de l'article semble prévoir un contrôle *a posteriori* par le Conseil d'État. En effet, la constitution pose en son article 181 le cadre du contrôle, et laisse au législateur ou aux juridictions administratives le soin d'en préciser les mécanismes. Toutefois, la compétence du Conseil d'État en matière de conflit de compétences des conseils locaux est une garantie significative.

L'article 183 accorde une garantie aux conseils locaux contre les abus du pouvoir central, en précisant que la dissolution de ces institutions se fait par une décision administrative, qu'une dissolution générale de toutes les institutions locales est interdite par la constitution, et qu'une dissolution partielle doit se faire sous le contrôle du Conseil d'État.

35. Les textes ne définissent pas en quoi consiste l'intérêt public. Ils ne précisent pas davantage si cet intérêt public est défini par les conseils élus ou par le pouvoir central (Ibrahim S., 2006, *op. cit.*, p. 17).

36. La loi n° 43 de 1979 permet de constater que le mécanisme de contrôle est différent selon la nature de la décision et le domaine sur lequel porte la décision. Pour certaines décisions, il s'agit de prendre l'autorisation du ministre compétent. Par exemple, l'article 115 de la loi précise que les unités locales ne peuvent pas s'engager dans des projets d'investissement avec des partenaires arabes ou étrangers sans obtenir au préalable l'accord des autorités compétentes et du ministère de l'Investissement et des zones franches.

Enfin il convient de souligner une question importante et essentielle concernant les institutions locales en Égypte, qui est celle du choix du gouverneur. La constitution de 1971 ne contenait pas d'indication sur la manière dont étaient choisis les gouverneurs et autres présidents d'unités administratives locales. Elle laissait au législateur le soin de le préciser. L'article 25 de la loi de 1979 précise que le gouverneur est nommé et destitué de ses fonctions par décret présidentiel. La constitution de 2014 précise, dans son article 179, que la loi organise les modalités de la nomination ou de l'élection des gouverneurs et des présidents des autres unités d'administration locale, et qu'elle détermine leurs compétences. Cet article n'ajoute pas de nouveaux effets juridiques, puisque les points qui ne sont pas traités d'une manière spécifique dans la constitution seront naturellement organisés par les dispositions de la loi. Toutefois, il constitue une prise de position par rapport au débat sur le choix du gouverneur. Certains considèrent l'élection des gouverneurs et des présidents d'unités locales comme indispensable à la mise en place d'une décentralisation fonctionnelle et démocratique³⁷. D'autres, notamment l'administration centrale, considèrent les gouverneurs et les présidents des unités locales comme des fonctionnaires publics qui doivent être nommés par le pouvoir central. La constitution laisse la décision au législateur et garde la porte ouverte pour des évolutions potentielles qui pourront être progressives. Cette abstention de l'assemblée constituante au sujet de la décision sur le mode du choix du gouverneur nous semble logique vu le contexte politique dans lequel la constitution a été adoptée et l'importance de cette décision. En effet la manière par laquelle le gouverneur est choisi, élection ou nomination, modifiera entièrement la structure et la nature des unités locales.

LE CADRE LÉGISLATIF DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

La loi n° 43 de 1979 sur l'administration locale, actuellement en vigueur, précise dans son article 25 que chaque gouvernorat dispose d'un gouverneur nommé et destitué de ses fonctions par décision du Président de la République, et qu'il ne peut être membre de l'Assemblée nationale, du Sénat ou d'un conseil local. L'article 9 du projet de loi³⁸ sur l'administration locale actuellement débattu reprend la même disposition.

37. Tadamun, 2015, "Comparing Two forms of local administration: Can decentralization in France be a model for Egypt?", <http://www.tadamun.info/2015/01/21/comparing-two-similar-models-local-administration-can-decentralization-france-inspiration-egypt/?lang=en>

38. Le projet de loi a été déposé par le gouvernement, et le fait qu'il ne soit toujours pas adopté depuis plus d'un an confirme l'importance du débat médiatique, auquel participent les personnes politiques. Le projet est critiqué notamment en ce qui concerne la nomination du gouverneur, ainsi que le mode de scrutin des conseils locaux. Ces deux points sont les principaux sujets de débat.

L'article 26 de la loi actuelle dispose que « le gouverneur est considéré comme le représentant du pouvoir exécutif dans le gouvernorat. Il surveille l'exécution de la politique publique de l'État et les équipements de service et de production dans les limites de la juridiction du gouvernorat ». L'article détaille les compétences du gouverneur ; il est considéré, entre autres, comme responsable de la sécurité et des mœurs et comme le protecteur des propriétés publiques. Selon l'article 27 de la même loi, il dispose, vis-à-vis des équipements et services publics entrant dans le champ de compétence des unités d'administration locale, de toutes les compétences et des pouvoirs exécutifs des ministres selon les lois et les règlements. Il est, dans le cadre de ces compétences, président de tous les organes et services locaux. De plus, selon l'article 27 bis, il est le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires civils dans le cadre du gouvernorat, dans les domaines dont les compétences ont été transférées aux unités locales. Il dispose vis-à-vis d'eux de « toutes les compétences du ministre ». Les institutions juridictionnelles sont exclues explicitement. Ces compétences sont reprises dans les articles 10, 11, 12, 13 et 17 du projet de loi. En effet, ce dernier ne semble pas, pour l'instant, apporter des changements significatifs par rapport à la loi actuelle en ce qui concerne les compétences et les pouvoirs du gouverneur.

La nature de la fonction du représentant du pouvoir exécutif correspond à une réalité issue d'une évolution historique reprise par les différentes lois sur l'administration locale. Le représentant du pouvoir central joue également le rôle de médiateur, en cas de conflit entre particuliers, et d'interlocuteur entre ces derniers et le pouvoir central, ce qui explique son choix parmi les habitants du lieu où il est nommé. Cette personne est appelée cheikh El-Balad, cheikh El-Hara ou *'umda* selon la taille de la collectivité en question : *Hay*, *Markaz*, ou *Ezba*. Ces personnes sont nommées par le pouvoir central. Cependant, en pratique, le choix du pouvoir central prend en considération le fait que cette personne doit faire l'objet d'un accord de la part des chefs et des centres de pouvoirs locaux³⁹. Par exemple, le maire, en tant que représentant du pouvoir central, avait pour rôle de garder la sécurité et maintenir l'ordre dans le village à travers un rôle de médiateur accepté par l'ensemble de la population, et par le biais de quelques personnes armées semblables au garde champêtre français. Le maire, dans le système égyptien, est attaché directement au ministre de l'Intérieur. En effet, un comité au sein du ministère de l'Intérieur est responsable des maires et des *machaykh*⁴⁰. Il est le lien entre les habitants de la communauté locale et le pouvoir central. Ce système répondait à une réalité où le pouvoir central ne pouvait pas administrer d'une manière concentrée toutes les collectivités du pays, d'autant plus que souvent ce pouvoir central était étranger et ne connaissait pas les habitudes des paysans et n'était pas accepté par eux. Ainsi, cette forme de pouvoir déconcentré a été imposée par le contexte

39. Baer, G. 1968, "The Beginnings of Municipal Government in Egypt", *Middle Eastern Studies*, vol. 4, n° 2, p. 119.

40. Loi n° 58 de 1978 sur les maires et les *machaykh*.

historique. Cependant, toutes les décisions économiques, administratives et financières ont toujours été prises par le centre, à part lors de quelques périodes très rares dans l'histoire de l'Égypte.

Le rôle du gouverneur s'inscrit dans la même logique historique. La différence avec les maires et les *machaykh* – désignés dans la constitution comme « présidents des unités locales » – est d'abord la taille des gouvernorats, et le fait que les gouverneurs sont souvent, surtout sous le régime de Moubarak, originaires d'autres gouvernorats. En effet, ce poste était alors accordé en priorité, lors de leur retraite, à des personnes ayant appartenu aux organes de sécurité de l'État. De plus, la croissance de la population des gouvernorats impliquait qu'il était impossible aux gouverneurs de jouer le rôle de médiateur et d'interlocuteur de la population locale qui caractérise les administrateurs des niveaux inférieurs. Ainsi, le gouverneur, chef de l'unité de l'administration locale, car assimilé aux présidents de ces derniers par l'article 179 de la constitution, ne joue en pratique que le rôle de « représentant du pouvoir central », selon les termes de la constitution, de la loi actuellement en vigueur (art. 26), et du projet de loi en cours d'examen (art. 10).

Dans l'esprit de ces textes, l'unité de l'administration locale décentralisée, en prenant comme modèle le gouvernorat, comprend deux organes : le gouverneur, représentant de l'exécutif, pouvoir déconcentré disposant des compétences des ministres à l'égard des fonctionnaires et dans le domaine des services publics ; et le conseil local élu, pouvoir décentralisé⁴¹.

Donc, quand le texte de la constitution ou de la loi évoque le transfert des compétences vers l'unité d'administration locale, il désigne dans la pratique l'unité dans son ensemble avec ses deux volets déconcentré et décentralisé ; le gouverneur et le conseil local élu.

Enfin, il faut souligner que ce représentant du pouvoir central ne dispose pas de la marge de liberté d'action normalement accordée au pouvoir déconcentré, et reste extrêmement lié hiérarchiquement au pouvoir central⁴². En effet, très peu de ses compétences peuvent être exercées sans avis ou autorisation du ministère compétent en ce domaine. Le gouverneur doit se référer au pouvoir

41. Les pouvoirs du conseil élu ne permettent pas de constater une autonomie au niveau de la prise de décision. Il n'existait pas, dans la pratique d'ancien régime, de répartition des compétences entre pouvoir déconcentré et pouvoir décentralisé. Dans les milieux ruraux, cela était plus facile à constater vu les liens familiaux (*'assabyât*) entre les membres des conseils élus et les présidents des unités locales.

42. La déconcentration consiste à confier les pouvoirs de décision aux autorités qui sont en fonction dans les différentes circonscriptions administratives. Or, la pratique en Égypte ne permettait pas un tel transfert de pouvoir de décision. Par exemple, la prise d'une décision concernant l'éducation ou la santé nécessite l'accord du ministre de l'Éducation ou de la Santé. Les compétences des gouverneurs et autres présidents d'unités locales sont limitées par rapport à celles des agents de l'administration centrale, en particulier les ministres.

central avant d'agir, ce qui complique l'exercice de ses fonctions même en tant que pouvoir déconcentré.

Par ailleurs, le rôle et les compétences du gouverneur sont controversées. D'aucuns estiment que les limites de ses compétences et les moyens dont il dispose ne lui permettent pas d'exercer son rôle d'une manière satisfaisante⁴³, et d'autres que ces résultats insatisfaisants sont dus à un manque de volonté, à la corruption, ou à un manque de compétences personnelles⁴⁴. Sa nomination par le pouvoir central ne lui laisse en effet que peu de liberté par rapport à ce dernier. L'exercice des compétences du gouverneur nécessite l'intervention des différents ministères, souvent plusieurs ministères pour chaque action, ce qui explique en partie un manque de volonté d'entreprendre des actions qui seront nécessairement complexes à mettre en œuvre. Ce comportement passif devant la complexité de la tâche découle aussi du processus et des raisons présidant à sa nomination. En effet, la nomination à ce poste prestigieux, équivalent en grade, en salaire et en prime à celui d'un ministre, est souvent une manière de récompenser certaines personnes. Par contre, en cas de crise grave dans le gouvernorat qui irrite l'opinion publique, le pouvoir central peut choisir le gouverneur comme bouc émissaire, en fonction de son poids politique et de ses rapports avec le gouvernement central. Ce qui explique parfois l'hésitation des gouverneurs à s'imposer auprès des ministères pour obtenir des réponses à leurs demandes.

Ces rapports complexes entre les gouverneurs et le pouvoir central ne peuvent pas être constatés d'une manière directe dans les textes. Néanmoins, certaines dispositions permettent de réaliser la situation de dépendance du gouverneur vis-à-vis du pouvoir central. A titre d'exemple, l'article 17 du projet de loi sur l'administration locale prévoit que le gouverneur peut, après consultation du conseil local du gouvernorat et dans les limites prévues par le conseil des ministres, décider du règlement concernant la disposition des terrains constructibles, des propriétés de l'État et des unités de l'administration locale dans le gouvernorat. On peut citer également l'article 29 bis de la loi et l'article 19 du projet de loi, selon lesquels le gouverneur est responsable devant le Président du Conseil des ministres, et présente des rapports périodiques au ministre de l'Administration locale.

En effet, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, selon les dispositions aussi bien de la loi actuelle que du projet de loi, le gouverneur est étroitement lié au pouvoir central, notamment aux ministres compétents et au Conseil des ministres. Cela peut paraître normal puisqu'il est le représentant de ces derniers dans le gouvernorat. Cependant, même si cela n'apparaît pas explicitement dans le cadre des lois sur l'administration locale, aucune action ne

43. Abdelazim, M. « La décentralisation : voie de développement participatif », *Al-ahrâm Al-Iqtisâdy*, 24 octobre 2011.

44. Aly El Din, H. « Pourquoi la décentralisation ne s'est pas réalisée en Égypte? », *Al-Ahrâm*, publié le 12 décembre 2009. URL: <http://www.ahram.org.eg/Archive/2009/12/12/OPIN3.HTM>.

peut être entreprise dans les domaines des infrastructures et des services publics sans décision des ministres compétents, du Premier ministre ou du Président de la République selon les cas. Cela est précisé dans les lois traitant des services publics dans les différents domaines.

Ainsi, la concentration du pouvoir constitue un obstacle à la déconcentration et à la décentralisation du pouvoir en Égypte. Cet obstacle peut être constaté partiellement à la lecture des lois sur l'administration locale, et plus globalement dans les nombreuses lois traitant des services objets des transferts de compétences entre administration centrale et administration locale décentralisée.

Au sein de l'unité d'administration locale, l'esprit du législateur tend à traiter les rapports entre le gouverneur et le conseil local d'une manière rappelant le rapport entre l'exécutif et le législatif à l'exception du fait que le conseil local ne légifère pas. Cela peut être remarqué dans les termes utilisés et la fonction du conseil qui consiste à faire des propositions et contrôler les actes du représentant du pouvoir central, qu'il soit gouverneur ou président d'unité locale.

Les textes constitutionnels et législatifs prévoient que le gouverneur exerce ses compétences en collaboration et sous le contrôle des conseils élus. Ces conseils représentent la population et sont le moyen prévu par la constitution pour que cette dernière exerce sa participation citoyenne. L'article 89 du projet de la nouvelle loi intitulé « les compétences du conseil local du gouvernorat » reprend les compétences prévues par l'article 12 de la loi actuellement en vigueur, énumérées en dix points. Ces compétences consistent essentiellement à faire des propositions de projet de service public et d'imposition de taxes locales, d'approuver le projet de développement économique et social, ainsi que le projet des finances annuelles du gouvernorat. La différence avec l'article 12 de la loi actuelle est l'ajout de la consultation des forces armées et d'autorité de la sécurité avant de proposer la création de zones franches ou de sociétés d'investissement mixte avec du capital arabe ou étranger.

Cette dernière disposition de l'article 89 du projet de la loi a suscité un mécontentement de la part de certains parlementaires et ministres lors de débats parlementaires sur le projet de la nouvelle loi. Actuellement, l'intervention de l'investissement privé sur la scène locale en Égypte est très limitée. En effet, l'intervention de l'acteur privé nécessite une réforme institutionnelle et législative sans laquelle la coopération entre le secteur public et le secteur privé au niveau local risque de ne pas aboutir à un développement de ces zones, mais à une situation semblable à celle rencontrée lors des opérations de privatisation entre 1990 et 2010, dont beaucoup ont été jugées frauduleuses par le conseil d'État. Ainsi, la consultation des forces armées prévue par l'article 89 peut avoir pour objectif d'établir un contrôle direct, que l'on peut qualifier de « supra-institutionnel », pendant la période transitoire de la réforme institutionnelle des unités locales.

D'une manière générale, les conseils locaux présentent au gouverneur des propositions, après avis des ministères compétents dans les domaines de la planification, des finances, de l'industrie et de l'investissement. En effet, sans vouloir dresser une liste exhaustive des compétences des conseils élus, on constate que le rôle de ces conseils peut se résumer en deux grandes catégories : surveiller et

proposer. D'ailleurs, les termes utilisés dans les articles traitant des compétences de ces conseils sont : « surveiller », « approuver », « proposer » et « étudier ». Ainsi, le rôle de ces conseils élus n'est jamais décisif. Les rédacteurs du projet de la nouvelle loi estiment que les conseils locaux doivent exercer leurs compétences en coopération avec les gouverneurs. Sans vouloir minimiser l'importance de cette collaboration, les conseils élus ne disposent pas de capacité d'action hors accord avec le pouvoir central. Par ailleurs, l'exercice d'une souveraineté réelle par les conseils élus ne peut se réaliser que dans le cadre d'un changement de la pratique politique en Egypte. Pour l'instant, aucun indice ne permet de constater une volonté d'un tel transfert de souveraineté.

Enfin, le transfert des compétences à l'unité d'administration locale peut se faire en deux étapes : d'abord procéder à un transfert des compétences de l'administration centrale vers l'institution locale dans son ensemble ; ensuite procéder à un transfert de compétences à l'intérieur de l'unité locale entre pouvoir déconcentré et pouvoir décentralisé. Actuellement, la répartition des compétences entre gouverneurs et conseils locaux n'est pas bien établie par la loi n° 43 de 1979⁴⁵. La répartition des compétences peut également se faire d'une manière directe par l'administration centrale, en transférant directement les compétences au pouvoir déconcentré ou au pouvoir décentralisé d'une manière distincte, et non à l'unité dans son ensemble.

Concernant le cadre institutionnel, la question de transfert des compétences se présente actuellement sur deux niveaux : vertical entre pouvoir central et institutions locales, et horizontal au sein de ces institutions locales entre pouvoir déconcentré et pouvoir décentralisé, entre gouverneur et conseil élu. Concernant le cadre législatif, notamment dans le domaine des services publics et infrastructures, les compétences sont éparpillées entre président de l'unité locale, conseil local, ministères compétents⁴⁶, ministère de l'Administration locale, ministère des Finances et ministère de la Défense. A ces compétences éparpillées, s'ajoute un cadre législatif lui aussi éparpillé entre plusieurs lois gérant les différents domaines d'activité. L'ensemble se complique en ajoutant l'acteur privé.

La question du transfert des compétences se présente sous forme de « maquis de textes », qui en réalité cache un transfert incomplet de compétences maintenant le pouvoir de décision en matière de services publics, d'infrastructure et de budget à la charge du pouvoir central.

CONCLUSION

Pour un texte constitutionnel, la constitution de 2014 offre un cadre bien détaillé à l'administration locale. Elle établit le cadre général pour le choix des

45. Ibrahim, S. 2006, "The Role of Local Councils in Empowerment and Poverty Reduction in Egypt", *Cairo Papers in Social Science*, AUC press, vol. 27, n° 3, p. 18 et p. 68.

46. Eau, électricité, voiries, santé et éducation.

membres des unités locales, leurs rapports avec l'État, leurs compétences, leurs budgets. Ce cadre général prévu par la constitution est protégé par la Cour constitutionnelle. En effet, les articles de la constitution actuelle offrent une meilleure garantie à la décentralisation que ceux de la constitution de 1971. Cependant, une constitution reflète les rapports de pouvoir, les circonstances et le contexte politique économique et social dans lequel elle a été adoptée. La mise en application par la loi dépend d'autres éléments.

En prenant en compte qu'il n'est pas possible d'évaluer les effets d'une loi qui n'est pas encore en vigueur et en l'absence de son décret d'exécution, il nous semble pour l'instant, en ce qui concerne le transfert des compétences et les rapports entre le pouvoir central et les unités décentralisées, que la nouvelle loi n'est pas « révolutionnaire ».

Par ailleurs, on peut se demander, au regard de la terminologie utilisée par le projet de loi concernant le transfert des compétences, si la nouvelle loi ne serait pas du « marketing politique »⁴⁷ ? Ou serait-elle une manière douce pour une partie des décideurs politiques de procéder à une évolution progressive d'un domaine sensible sans se retrouver dans la même situation que lors du refus de la loi sur la fonction publique par le parlement?⁴⁸ Dans les deux cas, cette nouvelle loi permettra de transposer les dispositions de la constitution dans un texte législatif et de relancer le débat sur la décentralisation.

La situation des institutions locales en Égypte avant 2011 pouvait être résumée ainsi : pouvoirs limités, moyens matériels et humains limités et corruption illimitée. Il paraît aujourd'hui impossible de restaurer la pratique politique d'avant 2011. Cette pratique a provoqué, aux côtés bien sûr d'autres éléments, la chute du régime de Moubarak. Ainsi, nous pouvons estimer que le pouvoir actuellement en place ne souhaite pas restaurer cette pratique. Toutefois, la pratique politique de ce régime ne semble pas se diriger vers une mutation, vers un système d'administration locale accordant un transfert de pouvoir aux institutions locales.

Le cadre constitutionnel actuel offre des possibilités qui peuvent être exploitées par une loi sur l'administration locale et une pratique démocratique de la gouvernance locale. Le développement des collectivités locales doit passer par le développement du rôle et des capacités des institutions locales et cela exige

47. Selon l'expression utilisée par Yves Gaudemet pour décrire les dispositions dans les lois qui marquent une volonté politique au lieu de remplir la fonction de la loi en édictant des obligations. Ces textes utilisent souvent des termes comme « garantit », « favorise », « assure », « prépare », « permet », etc. (Gaudemet, Y. 2006, « La loi administrative », *Revue de Droit Public*, Tome 122, n°1, p. 76).

48. Le projet de la loi sur la fonction publique présentée par le gouvernement a été refusé par le parlement actuel, qui ne peut pourtant pas être qualifié de parlement d'opposition. Les modifications que cette loi proposait au statut de la fonction publique en Égypte ne pouvaient être acceptées par les parlementaires pour des raisons diverses. D'ailleurs cette loi dans son application, touche aux institutions locales puisqu'en dehors des conseils élus, les ressources humaines des institutions locales sont soumises à la loi sur la fonction publique.

une participation citoyenne et un engagement de l'administration centrale. Pour l'instant, il n'existe pas d'indices permettant de constater une telle volonté de la part de l'administration centrale. Cependant, la société égyptienne, pour des raisons économiques et sociales, est en train de changer par rapport à l'ère Moubarak. Cette mutation de la société égyptienne ne signifie pas forcément des résultats positifs à court terme. Cependant, c'est une mutation dont le processus risque d'être de longue durée. Cela ne présente rien d'inhabituel au regard de l'histoire de l'évolution des sociétés humaines.

BIBLIOGRAPHIE

- Abdelazim, M. 2011, « La décentralisation : voie de développement participatif », *Al-Ahrâm Al-Iqtisâdy*, 24 octobre.
- Abdelmeniem, R. 2011, « La corruption des collectivités locales dans la balance de la décentralisation », *Al-Ahrâm*.
- Amoud, A-M. 1962, « La question agraire en Égypte et la réforme de 1952 », *Tiers-Monde*, tome 3, n° 9-10, p. 181-216.
- Auby, J-M. Auby, J-B. 1991, *Institutions administratives*, 6ème édition, Dalloz, 567 p.
- Badawi, T. 1999, *Les systèmes politiques*, Dâr Al-Nahda Al-`Arabya, 439 p.
- Baer, G. 1968, "The Beginnings of Municipal Government in Egypt", *Middle Eastern Studies*, vol. 4, n° 2, p. 118-140.
- Ben Nefissa, S. Alaa al-din, A. 2005, *Vote et Démocratie dans l'Égypte contemporaine*, IRD-Karthala, p. 161.
- Chapus, R. 2001, *Droit administratif général*, Tome 1, 15^e éd., Montchrestien, 1427 p.
- Gaudemet, Y. 2006, « La loi administrative », *Revue de Droit Public*, Tome 122, n° 1, p. 65-84.
- Hassan, S. 1940, *Encyclopédie de l'Égypte ancienne*, Volume I, Maktabât El-Osra, 2000, 447p.
- Helal, A. 2009, « Pourquoi la décentralisation ne s'est pas réalisée en Égypte? », *Al-Ahrâm*, 12 décembre. URL : <http://www.ahram.org.eg/Archive/2009/12/12/OPIN3.HTM>.
- Handoussa, H. 2004, *Egypt Human Development Report 2004: Choosing Decentralization for Good Governance*, UNDP.
- Ibrahim, K. et Singerman, D. 2014, « L'Égypte urbaine : de la révolution vers l'État? Gouvernance, urbanisme et justice sociale », *Égypte/Monde arabe*, 3e série, n° 11, consulté le 31 janvier 2017. URL : <http://ema.revues.org/3292>.
- Ibrahim, S. 2006, "The Role of Local Councils in Empowerment and Poverty Reduction in Egypt", *Cairo Papers in Social Science*, AUC press, Vol. 27, n° 3, p. 10.
- Lexique des termes juridiques*, 2001, 13e édition, Dalloz.
- Marie, I. *Les problématiques du régime de gouvernance locale en Égypte et les perspectives d'évolution*, Centre Al-Ahram pour les études politiques et stratégiques, <http://acpss.ahram.org.eg/News/15222.aspx>
- Mossa, M. 1992, *L'organisation administrative, entre la centralisation et la décentralisation*, Al-Hayâa al-misraya al-`amaa lil-kitâb, 618 p.

- Buron, M. Bisch, P-E. (dir.) 1993, *Rapport du groupe « Décentralisation : bilan et perspectives »*. *Décentralisation : l'âge de raison*, La Documentation française, 144 p.
- Refaat Abdel Wahab, M. 2005, *Le droit administratif*, Beyrouth, Al-Halabiya, 644 p.
- Reimer, M. J. 1999, "Urban government and Administration in Egypt, 1805-1914", *Die Welt des Islams*, vol. 39 n° 3, p. 289-318.
- Richard, A. 1946, *Egypt's Agricultural Development, 1800-1980 Technical and Social Change*, traduction Fouad A., 1991, *Kitâb al-ahaly*, n° 34, p. 55.
- Rosenthal, S. 1980, "Urban Elites and the Foundation of Municipalities in Alexandria and Istanbul", *Middle Eastern Studies*, vol. 16, n° 2, p. 125-133.
- Soliman, S. 2004, *Argent de l'État et politique : La sortie difficile de l'État rentier en Égypte sous Moubarak*, thèse de doctorat, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 116 p.
- Tadamun, 2015, *Comparing Two forms of local administration: Can decentralization in France be a model for Egypt?* <http://www.tadamun.info/2015/01/21/comparing-two-similar-models-local-administration-can-decentralization-france-inspiration-egypt/?lang=en>