

F1

Egypte - Reconstitutions
Peuples méditerranéens 41-42
oct. 1987-mars 1988

LA « FAILLITE » DE L'ETAT DANS L'APPROVISIONNEMENT ALIMENTAIRE DES CITADINS : MYTHE OU REALITE ?

Nadia KHOURI-DAGHER

O.R.S.T.O.M. Fonds Documentaire

N° : 25130 ex 1

Cpte : 8

96 M

Assurer à l'ensemble de la population un accès aux ressources alimentaires et maintenir à un bas niveau les prix des produits alimentaires sont parmi les rôles les plus importants que l'Etat égyptien dit se donner¹. C'est pourquoi un système très complexe a été institué, selon lequel l'Etat contrôle idéalement toute la filière alimentaire, du producteur jusqu'au consommateur.

Ce système a trois fonctions : garantir une disponibilité suffisante des produits essentiels, à travers un contrôle de l'offre ; rendre les produits financièrement accessibles au consommateur, par un contrôle des prix ; et, enfin, assurer un « minimum vital » à tous, par des subventions aux produits de base. Ainsi donc, bien qu'elles monopolisent souvent l'attention, les subventions sont loin de constituer l'unique instrument d'intervention de l'Etat dans sa volonté de prendre en charge le problème alimentaire des citoyens².

Or, de nombreux dysfonctionnements apparaissent, si bien que l'Etat ne peut remplir les trois rôles qu'il s'est assignés. Le contrôle sur les circuits de production, d'importation et de distribution ne peut être efficacement effectué, ce qui, d'une part, crée des situations fréquentes de pénurie pour certains biens et, d'autre part, rend tout contrôle des prix illusoire. En outre, un marché noir détourne des quantités importantes de produits subventionnés hors des circuits qui leur sont assignés.

Nous ferons dans une première partie une brève description de ce système très complexe de contrôle de la filière alimentaire, et des détournements, des piratages dont il est l'objet, de la part des diverses

catégories d'acteurs sociaux. Puis nous analyserons les conséquences, pour le quotidien des populations, du système tel qu'il est réellement pratiqué. Enfin nous tenterons d'évaluer le rôle effectif de l'Etat dans l'alimentation quotidienne des Egyptiens en ville, pour savoir si l'Etat est vraiment aussi incapable que la population l'affirme, ou aussi « débordé » qu'il le prétend lui-même.

1. Le système idéal et la pratique du système

Les subventions aux produits de base sont loin de constituer l'unique moyen d'intervention de l'Etat pour garantir aux populations urbaines un accès aux produits alimentaires. En réalité, nous avons recensé six outils d'intervention qu'utilise le gouvernement pour remplir les trois objectifs qu'il s'est assignés. Ses six outils sont :

Pour garantir l'offre des biens essentiels :

1) contrôle des quantités produites et des quantités importées. Pour préserver le pouvoir d'achat des consommateurs :

2) une tarification, directe ou indirecte, de tous les produits alimentaires (biens non subventionnés non rationnés mais tarifés).

Pour assurer un « minimum vital » aux populations :

3) la distribution de biens subventionnés par le biais d'une carte d'approvisionnement (biens subventionnés et rationnés) ;

4) la distribution de biens subventionnés à travers un réseau de magasins d'Etat, appelés coopératives (biens subventionnés et « semi-rationnés ») ;

5) une subvention au pain (l'unique bien subventionné non rationné) ;

6) une subvention indirecte aux vendeurs de plats populaires et aux cafés (biens indirectement subventionnés).

Passons donc en revue chacun de ces instruments d'intervention, pour repérer les dysfonctionnements qui apparaissent à chaque niveau.

Contrôle de l'offre de produits alimentaires

L'Etat contrôle l'offre des produits alimentaires de base au niveau de la production et de l'importation. Ainsi, des quotas de production sont imposés aux paysans, qui chaque année doivent fournir des quantités données des principales récoltes : riz, fèves, blé, oignons, etc. Se basant sur les chiffres de production attendus pour chaque gouvernorat, les autorités du ministère de l'Approvisionnement fixent alors les quantités qui lui resteront à importer pour chaque produit, afin d'éviter des flambées de prix dues à une insuffisance de l'offre.

En fait, l'Etat rachète aux paysans les productions à bas prix, afin de pouvoir les revendre à des prix également bas à la population urbaine, ce qui équivaut, de la part des autorités, à faire subventionner par les paysans la consommation des populations urbaines, consommatrices finales de ces biens. Pour certains produits, le prix de vente

final au consommateur est même inférieur au prix d'achat au producteur. Dans ces conditions, beaucoup de fermiers préfèrent échapper au système de collecte, et, ou bien passer des accords directs avec des grossistes, voire des détaillants, qui leur offriront un meilleur prix, ou se lancer dans des productions plus rentables, dont la demande n'a fait que croître ces dernières années — fruits, légumes, élevage de volailles... Dans les deux cas, ils devront s'acquitter d'une amende pour non-fourniture des quotas, mais son montant sera de toute façon négligeable face aux bénéfices retirés (ainsi, en 1981, l'amende maximale pour non-livraison des fèves n'était que de 500 livres [une livre vaut trois ou quatre francs français] et seul le quart de la production de fèves fut commercialisé par les canaux étatiques).

Or, les quantités à importer sont fonction de la production attendue, et l'Etat a le monopole de l'importation des principaux produits³. Que des fermiers ne livrent pas ce qui était attendu crée donc des situations où le ministère de l'Approvisionnement dispose d'une offre de biens à distribuer insuffisante pour couvrir les besoins. Concrètement, pour la population, cela se traduit par des pénuries de certains produits, pendant des périodes parfois longues. En outre, les accords directs passés entre les fermiers et les marchands rendent toute tarification, au niveau des prix de gros, impossible, ce qui ne manque pas de se répercuter sur les prix de détail.

Le contrôle des prix

A peu près tous les produits alimentaires font l'objet d'une tarification, directe ou indirecte. Les légumes, qui constituent un élément essentiel dans le régime alimentaire égyptien, ont leur prix, de gros et de détail, fixé chaque semaine par une commission d'experts, à Rod el Farag, les halles du Caire, censées centraliser toute la production de fruits et légumes de la région. La viande, la volaille et le poisson font l'objet d'une tarification que doit respecter en principe chaque marchand. Tous les autres produits alimentaires — mis à part les produits considérés comme « superflus » — font l'objet d'une tarification que nous nommerons indirecte, puisqu'elle consiste en l'application de la loi sur la limitation des bénéfices, qui fixe un maximum de profits réalisables à chaque étape de la distribution, c'est-à-dire au niveau de l'importateur, de l'industriel, du grossiste et du détaillant⁴.

Evidemment, il est impossible de faire appliquer ces tarifications, directes et indirectes. Pour commencer, le marché de Rod el Farag est loin de centraliser toute la production de fruits et légumes de la région : les trois quarts des fruits et légumes transitent en réalité par des marchés parallèles, les commerçants en gros ou au détail venant s'y approvisionner directement — ce qui exclut toute possibilité de contrôle des prix. Quant aux produits indirectement tarifés, un système de faussés factures permet aux épiciers de prétendre les avoir achetés à des prix supérieurs aux prix réels, afin d'augmenter leur prix de vente⁵.

En outre, la loi sur la limitation des bénéfiques de 1950, bien qu'amendée, n'inclut pas les nombreux nouveaux produits importés apparus sur le marché depuis une dizaine d'années, qui par conséquent ne tombent pas sous le coup de la tarification.

La carte de rationnement

La carte de rationnement a été instituée pendant la Deuxième Guerre mondiale pour faire face aux pénuries et maintenue lorsque le système d'approvisionnement et de subventions fut entièrement révisé, en 1966. L'objectif est d'assurer à l'ensemble de la population un quota minimum d'un certain nombre de produits, à des prix fortement subventionnés. Aujourd'hui, 93 % des ménages égyptiens possèdent cette carte⁶, qui leur donne droit chaque mois à des quantités déterminées de sucre, d'huile, de thé et de riz, variant en fonction de la taille du ménage.

Ces quatre produits ne sont pas distribués par des magasins d'Etat, mais par un certain nombre d'épicerie ordinaires. Ces épicerie sont répertoriées auprès du ministère de l'Approvisionnement ; chaque famille se voit assigner un *baqqal tamwin*, épicier de l'approvisionnement, dans son quartier de résidence, si bien que chaque famille ne peut retirer sa ration mensuelle que chez un seul épicier : celui-ci reçoit chaque mois du ministère de l'Approvisionnement les quantités de rations correspondant au nombre de familles enregistrées auprès de lui.

Parce que cet épicier est l'épicier du quartier, que les ménagères le connaissent personnellement, qu'elles connaissent parfaitement les rations auxquelles elles ont droit, parce que le ministère se fait un devoir de toujours assurer avec régularité la livraison de ces rations mensuelles, 92 % des ménages possédant la carte de rationnement disent recevoir régulièrement leurs rations. De fait, dans les conversations courantes, et dans la presse, qui est un bon révélateur des préoccupations quotidiennes, jamais aucune récrimination n'apparaît à propos de la carte de rationnement, dont le fonctionnement est, au contraire, donné comme modèle de réussite pour la distribution des produits subventionnés aux « ayants droit », par opposition au système des coopératives.

Les magasins d'Etat ou coopératives

Ce que tout le monde nomme coopératives (*gam'iya*) sont en réalité des magasins d'Etat, qui n'ont rien d'un système coopératif⁷. Deux mille points de vente de ces magasins existent pour le seul Caire. Ils vendent :

- des rations supplémentaires des quatre produits qu'assure la carte de rationnement, mais à des prix moins fortement subventionnés ;
- des produits subventionnés autres que les quatre produits, auxquels chaque famille a droit, sur présentation de la carte de rationnement, tous les mois ; les quantités dépendent de la taille du ménage.

Ces produits sont : la viande, le poulet, le poisson, la farine, le savon, les pâtes⁸ ;

— des produits non subventionnés, alimentaires et non alimentaires, vendus à des prix censés être inférieurs à ceux du marché : produits d'épicerie tels que fromages importés et locaux, olives, détergents, confitures locales, beurre clarifié, etc., et, depuis peu, également des fruits et des légumes.

Malgré de nombreux contrôles⁹, les coopératives sont le centre d'un florissant marché noir, qui détourne une grande partie des marchandises¹⁰. Cet état de choses est rendu possible parce que les livraisons du ministère de l'Approvisionnement sont irrégulières, le ministère n'étant pas toujours capable d'assurer une offre suffisante. Quand une ménagère se présente pour acheter le sucre ou l'huile auxquels elle a droit, elle n'a donc aucun moyen de contrôler si ces produits sont effectivement manquants, ou s'ils n'ont pas été détournés par les employés de la coopérative¹¹.

Le pain

Le pain est le bien le plus important, en volume et en coût, de tous les produits subventionnés : 44 % du total des subventions alimentaires en 1981-1982 étaient destinées au blé et à la farine¹² (pain et farine représentent 42 % des calories consommées en ville).

Le pain est le seul produit subventionné qui ne soit pas rationné, et dont la distribution ne soit pas directement contrôlée par les autorités. En effet, la majorité de la farine subventionnée est vendue à des boulangeries répertoriées auprès du ministère de l'Approvisionnement, et en principe contrôlées, pour s'assurer que les poids et prix des pains sont respectés¹³. Toutefois, les boulangeries ne commercialisent pas elles-mêmes leur production, mais passent par d'autres magasins ou des vendeurs ambulants. Dans les faits, donc, il est impossible de contrôler toutes les boulangeries, tous les points de vente, ainsi que les marchands ambulants, si bien que les plaintes sur la taille, le prix, et la qualité du pain sont nombreuses dans les conversations courantes.

Les biens indirectement subventionnés

La restauration de rue joue un rôle fondamental dans l'alimentation des citadins d'aujourd'hui. Plats et sandwiches de fèves (*foul* ou *taamlyya*), de fromage, d'œufs, plats de *kochari* (mélange de riz, de pâtes et de lentilles) constituent une part importante de l'alimentation quotidienne des travailleurs, étudiants, et même des familles en ville. Il suffit de se promener dans les rues de n'importe quel quartier de la ville pour être frappé par la multitude d'échoppes vendant des plats ou sandwiches tout préparés, et par le nombre de personnes qui, à toute heure du jour ou de la nuit, s'y restaurent. La subvention apportée aux produits per-

mettant de préparer ces plats ou snacks est donc fondamentale. Les cafés populaires bénéficient même de thé et de sucre subventionnés, pour répondre à un besoin essentiel des populations masculines en ville : les heures passées au café.

Afin de recevoir des matières premières subventionnées, les restaurateurs populaires doivent être inscrits auprès du ministère de l'Approvisionnement, qui leur alloue des rations des différents produits. Or, le plus souvent, les rations distribuées ne suffisent pas à satisfaire la demande des clients, si bien que les restaurateurs doivent se fournir sur des circuits parallèles — il n'est guère étonnant qu'ils soient parmi les tout premiers clients du marché noir créé autour des coopératives. Ceci les amène en conséquence à pratiquer des prix supérieurs aux prix prévus par la tarification des plats préparés, basée sur des matières premières subventionnées. Comme pour le pain, le moyen de contourner la loi est alors de préparer des portions plus petites au même prix, ou bien à peine plus grandes pour un prix nettement plus élevé.

L'Etat a ainsi mis en place un système très sophistiqué, qui lui donne un contrôle virtuel de toute la filière alimentation. Cependant, comme dans d'autres domaines, c'est précisément parce qu'il veut tout contrôler, trop contrôler, qu'il semble échouer à remplir cette fonction¹⁴. L'Etat veut paraître autoritaire, mais les amendes prévues en cas de délits sont ridicules par rapport aux bénéfices retirés en tournant la loi, aussi bien pour le paysan qui ne livre pas son quota de production que pour le commerçant qui ne respecte pas la tarification. De même, l'Etat instaure un système de magasins d'Etat pour distribuer des produits subventionnés, mais oublie de prendre en compte le fait qu'un employé d'une coopérative a sans doute plus le sens de son intérêt personnel que le sens civique qui lui interdirait certaines pratiques. Voyons maintenant ce que cette situation signifie, au jour le jour, pour les familles.

2. Le problème alimentaire au quotidien

Un état permanent de pénurie

Comme nous l'avons vu, le système de collecte des récoltes de base et de quasi-monopole par l'Etat des importations conduit à des situations de pénurie pour certains biens. Toutefois, les pénuries se font trop fréquentes et trop longues, surtout ces dernières années, pour que la cause en soit uniquement une insuffisance de l'offre. Et le gouvernement ne ment pas tout à fait en disant que tout est disponible mais que le problème se situe au niveau d'une mauvaise distribution.

En réalité, le fait que les produits essentiels — sucre, riz, farine, huile, fèves, notamment — ne puissent pas être achetés en dehors de l'« épicerie de l'approvisionnement » et des coopératives (car les

quantités dont dispose le ministère de l'Approvisionnement sont presque entièrement distribuées par ces deux canaux), explique bien des choses. Certes, de l'huile ou du riz importés sont en vente dans les épiceries, mais à des prix tels qu'ils constituent des aliments de luxe¹⁵. Mais, par exemple, le sucre est totalement absent des épiceries, mis à part, occasionnellement, dans quelques supermarchés de quartiers aisés.

Comme des pénuries peuvent apparaître à tout moment, les réflexes des ménagères sont de tenter de constituer des réserves, d'autant qu'il s'agit de produits dont on ne peut se passer. Ceci conduit à des comportements d'achat qui peuvent sembler irrationnels — acheter au-delà de ses besoins immédiats et stocker chez soi des quantités importantes — mais qui le sont si l'on comprend que la crainte de la pénurie est toujours présente, et que se procurer ces biens auprès des coopératives a nécessité de longues heures d'attente, de bousculades et de fatigue¹⁶. Or il est évident que ces comportements, en des périodes où tout est disponible, conduisent vite à des situations de pénurie — les Françaises s'en souviennent, qui ont subitement stocké, en 1968, l'huile et le sucre. Autrement dit, aux pénuries effectives au niveau de l'offre s'ajoutent celles qui sont engendrées par les comportements des consommateurs égyptiens, comportements qui tendent à renforcer le cercle vicieux d'un état de pénurie : il y a pénurie, donc on stocke, par crainte d'une nouvelle pénurie, donc on crée une nouvelle pénurie, donc on stocke, etc.

Pour finir, il est évident que les situations de pénurie désavantagent en premier lieu les familles pauvres, qui ne disposent ni des liquidités financières, ni des moyens de transport, ni des capacités de stocker, ni des connections sociales, qui leur permettraient d'acheter de grandes quantités à la fois.

Une hausse alarmante du niveau des prix alimentaires

On ne peut que sourire en observant le rituel des ministres de l'Approvisionnement qui, en janvier, font des déclarations assurant aux populations que l'année qui vient ne connaîtra pas de hausse des prix. En fait, non seulement les prix augmentent, mais ils augmentent à un rythme de plus en plus rapide. Et, alors que l'accent doit être mis tout particulièrement sur le contrôle des prix alimentaires, leur indice croît plus rapidement que celui des produits alimentaires (tableau 1).

Le signe le plus éloquent des dimensions prises par le problème des prix alimentaires ces dernières années sont les pleines pages que lui consacrent très fréquemment les journaux. Autrement dit, le prix du beurre n'est plus une question dont parlent seulement les ménagères sur le pas de leur porte, mais a atteint les dimensions d'un problème national, de première importance.

Tableau 1
Evolution de l'indice des prix à la consommation
(en ville)

	1971	1973	1975	1977	1979	1981
Indice général	114	122	149	191	233	311
Alimentation	117	131	171	231	277	401

Source : H. Alderman, J. Von Braun, S. Ahmed Sakr, *Egypt's food subsidy and rationing system : a description*, International Food Policy Research Institute, Washington, 1982, p. 20.

Notons que, ces dernières années, les services des ambassades française et américaine évaluent l'inflation aux alentours de 30 % par an.

Concrètement, pour les populations, ces chiffres signifient qu'il n'y a plus de « plats du pauvre » : « la goyave, qui était le fruit du pauvre, on ne peut même plus l'acheter », « la *halawa*, qui était le dessert du pauvre, est devenue inabordable », entend-on souvent dire. Et même ces « plats du pauvre » par excellence que sont le traditionnel plat de fèves mijotées (*foul*) et les beignets de fèves (*ta'amiya*) ont vu leur prix terriblement grimper.

Des coopératives qui ne bénéficient pas en priorité aux plus défavorisés

Le deuxième grand problème débattu dans la presse autour de la question alimentaire, outre le problème des prix, concerne les « ayants droit » aux produits subventionnés et l'éviction de ceux qui sont déjà les plus défavorisés du système de distribution étatique. Ces débats ne portent pas sur les produits subventionnés vendus sur présentation de la carte de rationnement, dont l'efficacité est établie, mais sur l'accès des populations démunies aux coopératives, l'autre source de produits subventionnés.

Une étude effectuée récemment a clairement montré que les coopératives bénéficient surtout aux classes moyennes et aisées. Cette étude révélait que, plus le revenu augmente, plus les quantités achetées dans les coopératives sont importantes. Or, il ne saurait s'agir là d'une simple corrélation revenu/quantité consommée, qui traduirait le fait que les riches consomment davantage : car les auteurs ont montré que les populations les plus pauvres doivent s'approvisionner sur le « marché libre », c'est-à-dire sur le marché noir pour les produits essentiels, pour compléter les quantités obtenues par la carte de rationnement et les coopératives. Le tableau suivant, tiré de cette étude, se passe de commentaires.

Tableau 2
Quantités achetées à la coopérative
selon le revenu (grammes/personne/mois)

	Familles urbaines classées par tranches de revenus			
	1 ^{er} groupe	2 ^e groupe	3 ^e groupe	4 ^e groupe
% des familles	29	27	25	19
Produit :				
Sucre	297	448	473	759
Huile	82	111	146	220
Riz	145	280	352	465
Poulet	209	282	322	469

Source : Alderman et Von Braun, *The effects of the Egyptian food ration and subsidy system on income distribution and consumption*, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C., 1984 (calculé d'après les tableaux 10 et 12).

Plusieurs facteurs rendent compte de ce différentiel d'accès aux coopératives. Et d'abord une raison simple, pratique. Alors que l'on a intérêt à acheter à chaque fois le maximum auquel on a droit dans une coopérative, les femmes des milieux pauvres ne peuvent pas toujours déboursier des sommes importantes, d'autant qu'elles reçoivent le plus souvent au jour le jour, de leur mari, l'argent destiné aux dépenses du ménage.

En outre, les coopératives ne sont pas également réparties dans la ville, et beaucoup des nouveaux quartiers de la périphérie, largement peuplés de familles au niveau socio-économique bas, sont encore sous-équipés en magasins d'Etat. Ainsi dans un quartier récent qui compte 80 000 habitants, seuls deux points de vente ont été installés, alors que dans certaines rues populaires du centre-ville, deux coopératives peuvent être éloignées d'à peine cinquante mètres.

Enfin, il est clair que certains « réseaux d'influence » peuvent être nécessaires pour être assuré d'être servi lorsque les quantités de biens sont limitées, comme il peut être opportun de pouvoir « remercier » de façon raisonnable l'employé d'une coopérative qui vous annonce l'arrivée d'un stock d'huile ou de riz, et vous en réserve. Les journaux dénoncent à l'occasion certaines pratiques de personnes « qui viennent se prévaloir de leur position ou de leur grade pour obtenir des biens sans la carte de rationnement »¹⁷. Or, il est évident que les mieux placés en ce domaine ne sont guère les familles de travailleurs de la construction ou de vendeurs ambulants...

Un « minimum vital » assuré

La carte de rationnement apparaît finalement, avec la subvention au prix du pain, comme le seul moyen vraiment efficace de venir en aide aux plus défavorisés. Parmi les familles qui possèdent la carte, plus de 90 % disent recevoir leur dû de façon régulière. Les raisons de ce succès, nous les avons déjà mentionnées. En premier lieu, l'Etat se fait une priorité d'assurer l'approvisionnement régulier des épiciers chargés de distribuer les biens concernés. Un autre facteur non négligeable est que l'épicier chez qui l'on va chercher sa ration mensuelle est aussi l'épicier du quartier, que l'on connaît, qui vous connaît, à qui distribuer les rations ne rapporte guère sur le plan financier, mais qui, à cause de liens personnalisés avec les habitants du quartier, peut difficilement essayer de les berner. A moins qu'il ne soit tout simplement motivé par le désir de se constituer une clientèle fidèle (deux facteurs sans doute mêlés, dans la réalité).

Ainsi, les liens particuliers qui unissent l'épicier aux familles qu'il doit servir expliquent-ils en grande part le succès de la carte de rationnement, et permettent de comprendre, *a contrario*, pourquoi le système des coopératives échoue : dans ce dernier cas, la relation de la ménagère à l'employé est totalement dépersonnalisée — le contact n'ayant lieu qu'une fois par mois, et dans des conditions de bousculade et de désordre telles que l'on peut à peine parler de contact — et l'employé n'a, par ailleurs, rien à attendre des personnes qu'il sert. Ceci explique qu'il soit tenté de favoriser des personnes avec qui il a des liens personnels, ou dont il peut attendre quelque chose, récompense financière, mais aussi, peut-être, emploi pour un fils ou introduction dans telle administration pour un neveu.

Les Egyptiens se trouvent confrontés à une situation paradoxale : d'un côté, l'Etat affirme qu'il prend en charge leur sécurité alimentaire et bâtit un système très complexe dans ce but ; de l'autre, les réalités du quotidien trahissent l'apparente incapacité de l'Etat à remplir le rôle qu'il s'est assigné. Cette situation leur est familière : dans d'autres domaines également, les contradictions entre le discours d'un Etat qui affirme prendre en charge les citoyens, et la réalité, abondent. Par exemple, quand l'Etat institue la gratuité de l'enseignement public, mais qu'un racket est organisé par les enseignants, contraignant les élèves à prendre des leçons particulières s'ils désirent réussir aux examens ; quand il dit garantir à tout diplômé un emploi dans le secteur public, mais qu'il faut attendre deux ou trois ans l'attribution d'un poste, au demeurant fort mal rémunéré ; ou encore dans le domaine de la santé qui, quand elle est gratuite, est de si mauvaise qualité que même les familles les plus pauvres préfèrent consulter des médecins privés. Le discours de l'homme de la rue, pour ces raisons, est souvent tissé de critiques et de déceptions. Toutefois, on peut se demander si le fossé est vraiment aussi grand entre les promesses et les réalisations, autre-

ment dit, si l'échec de l'Etat à remplir le rôle d'Etat-Nourricier qu'il s'assigne est aussi évident que les apparences ou les discours de la rue le laissent imaginer.

3. Le rôle fondamental de l'Etat dans l'alimentation des citoyens

Un Etat nourricier

Tout concourt à donner du système de contrôle alimentaire de l'Etat l'image de la faillite : aussi bien les discours entendus — conversations quotidiennes des ménagères, articles dans la presse sur l'étendue des dysfonctionnements — que la réalité observée — queues interminables devant les magasins d'Etat, prix alimentaires toujours supérieurs aux tarifications, etc. D'autre part, les discours entendus mentionnent tous l'éviction du système de subventions dont seraient victimes les classes les plus défavorisées.

Pourtant, il est nécessaire de dépasser le niveau des apparences pour mieux cerner l'impact réel du système étatique sur les familles. Ainsi, une étude des budgets et des sources d'approvisionnement des familles par niveau socio-économique, dont les résultats peuvent être tenus pour fiables étant données les méthodes d'enquêtes et d'échantillonnage révèle des faits qui vont à l'encontre des idées reçues (tableau 3).

D'abord, pour près des 30 % des familles urbaines qui sont au bas de l'échelle sociale, plus du quart du budget alimentaire est consacré à des biens dont la distribution est assurée, directement ou non, par l'Etat (c'est-à-dire le pain, les produits de la coopérative, et de la carte de rationnement). Mais surtout, si l'on considère non plus ce que ces biens représentent en termes de dépenses mais en termes de calories, l'on s'aperçoit qu'ils constituent près des trois quarts des calories consommées par ces familles. Pour plus de la moitié des familles urbaines, c'est environ 70 % de l'apport calorique quotidien qui est assuré par des produits subventionnés.

En outre, alors que nous avons indiqué que l'usage des coopératives croissait avec le revenu (ce que le tableau confirme, si l'on considère ce qu'elles représentent en termes de calories consommées), il devient clair que, si l'on considère non pas les quantités absolues consommées mais les quantités relatives, les canaux étatiques jouent un rôle bien plus important comme source d'approvisionnement pour les couches les plus pauvres. Ainsi, 10 % seulement du budget familial, chez le cinquième le plus riche des familles, passe par ces canaux.

Tableau 3. Dépenses alimentaires des ménages en ville et sources des calories

	Familles urbaines classées par tranches de revenus			
	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
% de familles	29	27	25	19
% des dépenses totales des familles	12	18	26	44
% de l'alimentation dans le budget fam.	63	56	51	39
% des dépenses aliment. passant par les canaux étatiques	26	19	15	10
Ration calorique moyenne	2.300	2.800	2.900	3.200
Source des calories (%)				
Carte de rationn.	19	17	15	12
Coopératives	5	6	6	7
Pain et farine	49	45	42	35
Total	73	68	63	54

	Familles rurales classées par tranches de revenus			
	Groupe 1	Groupe 2	Groupe 3	Groupe 4
% de familles	27	28	25	20
% des dépenses totales des familles	12	20	27	41
% de l'alimentation dans le budget fam.	68	65	61	48
% des dépenses aliment. passant par les canaux étatiques	18	12	9	7
Ration calorique moyenne/cap.	2.300	2.600	2.700	3.200
Source des calories (%) :				
carte de rationn.	15	12	10	8
Coopératives	1	1	1	2
Pain et farine	34	25	19	19

Source : Alderman et Von Braun, *op. cit.*, d'après les tableaux 9 et 14.

Ainsi donc, nous pouvons corriger l'image répandue de l'échec supposé du système de distribution alimentaire en ville :

— pour la totalité des familles urbaines, plus de la moitié de l'apport calorique quotidien est assuré par des biens subventionnés par l'Etat, et cette proportion croît en fonction inverse du revenu, jusqu'à atteindre plus de 70 % de l'apport calorique pour les plus pauvres ;

— pour 29 % des familles urbaines les plus pauvres, ces produits absorbent le quart du budget familial de l'alimentation ;

— d'autre part, le tableau fait apparaître un très net différentiel entre la campagne et la ville. Nous avons montré ailleurs comment toute la politique alimentaire était biaisée en faveur des citadins¹⁸. Si le gouvernement justifie cette préférence par la possibilité d'une auto-consommation dans les campagnes, qui rend moins nécessaire la disponibilité de biens subventionnés, il reste frappant que la part de ces derniers dans les achats des ménages (et non seulement dans la consommation, ce qui serait compréhensible du fait de l'auto-consommation) soit plus faible chez les familles paysannes !

— autrement dit, le rôle de l'Etat — à travers les produits qu'il subventionne — est énorme dans l'alimentation des Egyptiens en ville, et on ne peut parler ici de faillite.

L'apparence de la faillite

Il n'en reste pas moins qu'il suffit d'avoir vécu au Caire pour se rendre compte que l'approvisionnement alimentaire constitue vraiment un problème quotidien. La hausse alarmante des prix et la fréquence des pénuries de biens essentiels sont une réalité que personne ne peut nier. Il nous semble que les jugements sur la faillite de l'Etat en matière alimentaire proviennent d'un amalgame entre le rôle de l'Etat comme contrôleur des marchés, instance devant assurer une offre suffisante de biens et un égal accès aux magasins d'Etat (où en effet il manque à son rôle), et comme celui qui doit assurer la distribution de produits subventionnés (ce que par contre, il réussit plutôt).

Nous avons mentionné l'efficacité de la carte de rationnement, détenue par la très grande majorité des ménages. En outre, si les inégalités d'accès aux coopératives ont été soulignées, il faut rappeler que, par rapport aux produits de la carte ou au pain, les produits distribués par la coopérative restent marginaux, représentant une part infime de la consommation quotidienne, même chez ceux qui en bénéficient le plus. Autrement dit, tout se passe comme si l'on oubliait volontiers l'efficacité réelle du système de la carte de rationnement et de la subvention au pain¹⁹, pour se concentrer sur celui, plus marginal, des coopératives, dont nous avons vu en quoi il constituait un système inégalitaire. Et c'est autour du problème d'accès aux coopératives que les journaux publient des reportages qui occupent des pages entières, avec photographies des files d'attente, descriptions des queues et des brutalités qui s'y déroulent...

Le discours sur l'échec de l'Etat n'est toutefois pas centré uniquement sur la question des coopératives, mais aussi sur la hausse des prix, et les pénuries, deux fléaux bien réels.

Parce que l'Etat prétend assurer maintes fonctions à la fois (subventionner, distribuer, tarifier, assurer une offre suffisante...), son échec dans certaines tâches (garantir à tous un accès égal aux coopératives, assurer le contrôle des prix et un approvisionnement régulier en biens) le discrédite aux yeux du public, pour l'ensemble de son intervention dans le domaine alimentaire. On ne cherche pas tant à mettre en évidence les succès obtenus qu'à souligner les échecs ; le jugement final est celui de l'incapacité de l'Etat à remplir son rôle.

Le domaine alimentaire est un domaine trop stratégique, tant au niveau du gouvernement (les subventions représentaient en 1984-1985, 18 % des dépenses publiques courantes, et l'alimentation seule absorbe près de 70 % du montant total de cette somme)²⁰ que des ménages (pour les trois quarts des familles, le poste alimentaire constitue plus de la moitié du budget familial) pour que l'on ne s'interroge pas sur quelques faits relevés.

D'abord, concernant l'« échec » de l'Etat à contrôler les prix, à assurer à tous un égal succès aux coopératives, à combattre les pénuries de biens essentiels, on peut se demander si, derrière d'apparents échecs du gouvernement à appliquer la loi, ne se cachent pas d'autres stratégies étatiques, qui dépassent le simple cadre de l'alimentaire. Ainsi, plutôt que d'adopter une vision par défaut de l'Etat égyptien (qui serait « débordé », « impuissant », etc.), peut-être vaut-il mieux chercher à comprendre l'éventuelle fonction politique de ces dysfonctionnements mêmes (évidente dans certains cas, comme le biais urbain du système, plus dissimulée ailleurs).

Ensuite, il s'agit de mieux cerner les perceptions des populations face au problème alimentaire et au rôle de l'Etat en la matière. En effet, il est tentant de s'en tenir à ce que l'on entend dans les conversations courantes, qui exprime l'incapacité de l'Etat à remplir le contrat social qui lie les deux parties. Néanmoins, nous avons montré à quel point le rôle de l'Etat était important dans l'alimentation quotidienne des citoyens, à travers la distribution de produits et de pain subventionnés. La vraie perception du rôle de l'Etat par les populations n'est donc peut-être pas celle qui transparaît à travers leurs discours, et il faut la chercher ailleurs — dans leurs pratiques, leurs stratégies quotidiennes d'accès aux ressources alimentaires.

Enfin, on peut légitimement chercher à connaître la fonction de l'étalage par le gouvernement des dysfonctionnements touchant un système dont il est censé avoir le contrôle. Si, comme nous l'avons vu, les subventions jouent malgré tout un rôle considérable dans l'approvisionnement des familles en ville, quel but l'Etat poursuit-il en mêlant dans les articles de sa presse officielle, de la même façon que l'homme de la rue dans son raisonnement, tous les rôles qu'il

s'assigne dans ce domaine, les réalisations concrètes (la subvention au pain, la carte de rationnement) se trouvant de ce fait éclipsées par les échecs ?

La poursuite de ces réflexions exige que l'on dépasse la vision d'un système qui servirait uniquement à contrôler la filière alimentaire. En effet, ainsi que les princes en tous lieux et de tous temps l'ont compris, le domaine alimentaire est un domaine qui dépasse les simples questions d'intendance. Autrement dit, distribuer du pain au peuple peut naître d'autres motivations que celle de vouloir le nourrir...

CIREC, EHESS, ORSTOM, Paris, juin 1987

NOTES

Préambule

Notre recherche a été rendue possible grâce au soutien du Département urbain de l'ORSTOM et à un accueil scientifique au CEDEJ, au Caire, pendant l'année 1986. Elle s'intègre par ailleurs dans un ensemble d'études menées au sein du groupe « Alimentation et Energie dans les PVD » de l'université des Nations Unies. Que ces trois équipes soient ici remerciées de m'avoir permis de mener ce travail dans les meilleures conditions.

Pour cette étude, nous avons utilisé quatre types de sources :

— les données officielles concernant le fonctionnement théorique du système étatique de contrôle de la distribution alimentaire (c'est-à-dire ce que les rapports officiels en dévoilent), et des études techniques sur la question ;

— les informations sur le fonctionnement réel du système, les irrégularités, les détournements, etc., ont été obtenues grâce à un travail de terrain dans un quartier populaire du Caire effectué pendant l'année 1986 ;

— la presse écrite, essentiellement le quotidien *El Ahram*, pour enrichir ces deux groupes de données, de par le double caractère de ce journal : à la fois organe de presse (donc : reportages « sur le vif » dans les queues des magasins d'Etat, c'est-à-dire Informations « de terrain » venant compléter les nôtres), et organe officiel du gouvernement (donc : pleines pages de quasi publicité pour le ministère de l'Approvisionnement, description détaillée des instruments de contrôle en la possession des autorités, des nouvelles lois, etc.) ;

— enfin, tout simplement, ayant effectué plusieurs longs séjours dans la ville du Caire, nous avons personnellement vu en quoi consistait le problème des pénuries, nous nous sommes fournis sur le marché noir, bref nous avons fait l'expérience concrète des dysfonctionnements du système.

1. Le plan quinquennal 1978-1982 résumait ainsi les cinq principales tâches du gouvernement :

- a) garantir un emploi et un revenu à tous ;
- b) fournir des services sociaux (logement, santé, éducation, et autres) ;
- c) protéger le consommateur de l'augmentation des prix ;
- d) gérer les services publics et les principales unités de production ;
- e) rendre disponibles au public les biens alimentaires nécessaires et les autres, à des prix inférieurs à leur coût réel pour le gouvernement. (Souligné par nous.)

2. Les subventions en Egypte ne concernent pas seulement les produits alimentaires, mais tous les produits et services considérés comme essentiels. C'est ainsi que l'énergie (essence, électricité), l'eau, les transports, mais aussi certains matériaux de construction, les engrais, certains textiles, et même certains produits comme le papier servant aux journaux et celui des cahiers d'écolier, sont subventionnés.

3. L'Etat était, jusqu'à l'an dernier, l'unique importateur de produits alimentaires de base. En juillet 1986, une loi autorisait le secteur privé à importer certains produits (comme le sucre) — mais leur distribution devait de toute façon passer par le ministère de l'Approvisionnement.

4. Il s'agit du décret-loi n° 163 de 1950, « concernant la tarification obligatoire et la détermination des profits ». Cette loi ne concerne pas uniquement les produits alimentaires, mais une foule de produits, depuis les machines à tisser jusqu'aux machines à écrire, en passant par les cigarettes et les réveils-matins.

5. Ces opérations sont tellement connues que, dans les dénonciations périodiques des détournements de la loi, dans la presse officielle, l'on peut trouver le « mode d'emploi » pour de telles pratiques.

6. Alderman et Von Braun, *The effect of the Egyptian food ration and subsidy system on income distribution and consumption*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C., 1984.

7. Ces magasins appartiennent à trois compagnies : El Ahram, El Nil, et la Compagnie Alexandrine de Distribution, les deux premières étant présentes au Caire, la dernière à Alexandrie, comme son nom l'indique.

8. Ces produits, mis à part la viande et la volaille, étaient auparavant disponibles sans limites de quantités — celles-ci dépendaient des stocks (d'où notre appellation, pour ces produits, de « semi-rationnés »). Aujourd'hui, des quantités maximales sont fixées à l'achat, et tout achat doit en principe être reporté sur la carte de rationnement.

9. Pour tout achat, un triple contrôle est institué, car trois opérations sont nécessaires pour se procurer les marchandises : un employé délivre le bon, un autre encaisse, et un troisième délivre les marchandises. En outre, chaque achat doit être enregistré sur un livre.

10. En effet, des revendeurs et revendeuses professionnels rachètent des marchandises, s'arrangeant avec des employés complaisants, quand ce ne sont pas les employés qui traitent directement avec les clients finaux, prélevant au passage, comme il est normal, une petite taxe, prix de leurs services. Pour plus d'informations sur le fonctionnement du marché noir, voir Khouri-Dagher, « Food and Energy in Cairo : provisioning the Poor », United Nations University, Food-Energy Programme, Paris, 1987.

11. Pour enrayer ces opérations illégales, le gouvernement a imposé en octobre 1984, à chaque acheteur, de se présenter avec sa carte de rationnement pour effectuer un achat à la coopérative, ces achats étant enregistrés sur la carte elle-même, afin d'éviter à un individu d'acheter plus que son dû. Néanmoins, les dates et qualités des achats effectués sont le plus souvent illisibles sur la carte, et il ne semble pas que cette mesure ait pu mettre un frein aux complaisances des employés, qui ont tout à gagner du système actuel.

12. I. El Issawy, *Subsidization of food products in Egypt*, United Nations University, Food-Energy Nexus Programme, 1986.

13. Onze variétés de pains sont répertoriées, et les instructions du ministère de l'Approvisionnement précisent le poids, le degré d'humidité, et le prix de chaque type de pain. Dans la réalité, toutefois, trois types de pains sont les plus répandus : le traditionnel pain *baladi*, pain plat et rond, le pain *shami*, plat mais de farine blanche, et le pain *fino*, pain blanc de la forme d'une petite baguette. Toutefois, les variations sur la taille et le prix de ces trois pains, et en particulier des deux premiers, sont dans la pratique, infinies...

14. Voir par exemple l'analyse que fait R. Ilbert sur le développement urbain du Caire. Pour la construction comme pour la distribution alimentaire, c'est la multiplication des instances de contrôle et de réglementation qui, paradoxalement, crée l'illégalité, les pratiques parallèles, les dysfonctionnements (R. Ilbert, « Le Caire : à la recherche d'un modèle », dans *Politiques urbaines dans le monde arabe* (Metral et Mutin, Eds), Edition Maison de l'Orient, Lyon, 1984).

15. Ainsi on peut acheter, dans certaines épiceries, et dans tous les supermarchés, du riz Uncle Ben's, de l'huile Lesieur, du thé Twinning's, du savon Lux... mais à des prix qui représentent jusqu'à dix fois le prix de ce type de produits s'ils sont achetés à travers les coopératives ou avec la carte de rationnement.

16. C'est ce que, en langage économique, on appelle « coût d'acquisition » d'un produit, qui s'ajoute à son prix d'achat. Notons que les ménagères égyptiennes, aussi

naturellement que M. Jourdain de la prose, font de l'analyse économique, quand elles englobent la fatigue et le temps passé dans ce qu'elles auront « donné » (c'est-à-dire dépensé) pour obtenir un produit.

17. *El Ahram*, 5 août 1986. Ces propos sont les paroles mêmes du Directeur de la compagnie El Ahram de coopératives.

18. N. Khouri-Dagher, « La survie quotidienne au Caire : l'accès aux aliments », *Economie et Humanisme*, n° 282, mars-avril 1985.

19. Certes, étant donnée la dimension du problème du gâchis du pain, on pourra contester l'efficacité de la subvention à la farine. Toutefois, il faut, comme toujours en économie, distinguer deux niveaux d'analyse. Le gâchis du pain représente une perte énorme pour le gouvernement, évaluée à plusieurs centaines de millions de livres. Au niveau de l'économie nationale, ce gâchis constitue bien sûr un problème majeur, et on ne saurait parler d'efficacité. Par contre, pour les populations, le gâchis du pain signifie au contraire que le produit se trouve en abondance, et à un prix bas, ce qui nous amène à porter un jugement d'efficacité. Cette confusion entre ce qui est mauvais pour l'économie nationale et bon pour les gens (ou vice-versa) est fréquente. Un ancien président du Brésil, interrogé sur la situation de son pays, disait : « Le Brésil va bien, mais la population va mal. »

20. Issawy *op. cit.*

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- ALDERMAN H., VON BRAUN J., SAKR A.S., 1982, *Egypt's food subsidy and rationing system : a description*, Egyptian Public Food Program Study, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- ALDERMAN H., VON BRAUN J., 1984, *The effects of the Egyptian Food ration and subsidy system on income distribution and consumption*, Egyptian Public Food Program Study, International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- CAPMAS (Central Agency for Public Mobilization and Statistics), 1978, *Assembled results of the four rounds household budget sample survey in the ARE*.
- CAPMAS, 1984, « Istihlak, al-sila' fi jumhuriyat misr el 'arabiya' - 1982-1983 », réf. 84/12524-71.
- CEDEJ, *Revue de la Presse Egyptienne*, n° 16/17, mai 1985 (Dossier « Subventions », préparé par T. Aclimandos).
- CEDEJ, *Revue de la Presse Egyptienne*, n° 20, été 1986 (Dossier « Les produits frais, la tarification, les marchés », préparé par C. Vaugon).
- EGYPTIAN NATIONAL NUTRITION INSTITUTE, 1980, *ARE Nutrition Status Survey*.
- GOULI A., 1981, « Food security program in Egypt », in Valdès, A. (éd.), *Food security for developing countries*, Westview Press, Boulder, Co.
- IKRAM K., « Meeting the social contract in Egypt », *Finance and Development*, sept. 1981.
- EL ISSAWY I., 1985, *Subsidization of food products in Egypt*, United Nations University, Food/Energy Nexus Programme, Paris.
- KHOURI-DAGHER N., « Survivre au Caire : l'accès aux aliments », *Economie et Humanisme*, n° 282, mars-avril 1985.
- KHOURI-DAGHER N., *Food and energy in Cairo : provisioning the poor*, Food/Energy Nexus Programme, United Nations University Publications, Paris, 1987.
- KORAYEM K., 1981, « The rural-urban income gap in Egypt and biased agricultural policy », *Social Problems*, vol. 28, n° 4, April 1981.
- SOLIMAN I., *Food Security in Egypt, Agricultural Development Systems Project*, ARE Ministry of Agriculture, University of California, Economics Working Paper n° 97.
- TUBIANA L., « L'Egypte : agriculture, alimentation, géopolitique des échanges », *Maghreb-Machrek*, n° 91, mars 1981.

The Cairo Zabbaleen

Ragui ASSAAD

This case study of the *zabbaleen* (garbage collectors) of Cairo describes how persons in the informal sector are linked to each other. Relations of solidarity among members of the same trade are traced back to the *precapitalistic* system of urban guilds, which still existed at the turn of the century. The relations of patronage and dependence are analyzed which link small producers to the merchants who supply them with capital and distribute their products.

The « Bankruptcy » of the Egyptian State in Supplying Food to Cities: Myth or Reality?

Nadia KHOURI-DAGHER

To guarantee food to everybody is one of the most important roles that the Egyptian State has assigned itself. A complicated system of subsidies and regulations over the "food chain" has given rise to many problems: price scales are not respected, and a black market deals in subsidized products. An attempt is made to understand the causes underlying these problems, their impact upon the everyday life of urban families, and the role that the State can effectively assume in order to supply food to urban populations.