

L'ANCIEN REGIME, LES FRERES MUSULMANS ET LA TRANSITION : L' « ETAT PROFOND » EN EMBUSCADE ?

Virginie Collombier*

Dès février 2011, les différents groupes révolutionnaires¹ et les Frères musulmans se sont efforcés d'attirer l'attention des Egyptiens sur la menace représentée par les forces hostiles à la révolution, se plaignant tantôt des manœuvres des « *fulûl* » – terme utilisé pour évoquer les restes de l'ancien régime et de l'ancien parti présidentiel² – tantôt du complot ourdi par l'« Etat profond » contre le nouveau pouvoir islamiste issu des urnes – référence à l'expérience turque des décennies 1990 et 2000³. Après l'accession de Muhammad Mursî à la présidence en juin 2012, les partisans de l'ancien régime ont été régulièrement accusés de mettre en échec le gouvernement dirigé par les Frères musulmans.

De nombreux acteurs avaient évidemment intérêt à faire obstacle à ces derniers, que ce soit pour des raisons idéologiques ou pour des raisons liées au contrôle du pouvoir et des ressources afférentes. Jusqu'au début de l'année 2013, cependant, les différents groupes et corps constitués qui se sont opposés aux Frères musulmans se sont le plus souvent illustrés par leur hétérogénéité et leur manque d'organisation et de coordination, à l'image, par exemple, des anciens membres du Parti national démocratique (PND). Les puissantes institutions militaire et judiciaire, présentées comme hostiles aux islamistes, ont quant à elles démontré à plusieurs reprises qu'elles étaient disposées à conclure des « arrangements » avec la présidence lorsque la préservation de leurs intérêts particuliers était en jeu.

L'erreur fatale des Frères musulmans et de Muhammad Mursî a sans doute résidé dans leur incapacité à analyser la situation politique et ses évolutions. Au lieu de se chercher des alliés au sein des institutions et dans la société en général, concentrés sur la lutte contre cet « Etat profond » qui voulait leur échec, ils ont choisi de passer en force, et ont systématiquement écarté ceux qui n'étaient pas des leurs. Ce faisant, ils ont progressivement coalisé contre eux des groupes divers, hétéroclites mais nombreux, sur lesquels les militaires ont su s'appuyer pour revenir au pouvoir lorsque la situation s'est avérée propice.

* Virginie Collombier est chercheur à l'Institut universitaire européen de Florence, Italie.

¹ De manière générale dans ce texte, le terme « forces révolutionnaires » fait référence aux nombreux groupes et rassemblements, la plupart du temps peu structurés, non organisés en partis politiques et majoritairement constitués de jeunes, qui ont joué un rôle central dans la mobilisation de janvier 2011.

² Sur le terme « *fulûl* » et son utilisation en Egypte après février 2011, voir par exemple TALON, Claire, « La discrète présence des 'foulouls' », in *Le Monde*, 1^{er} octobre 2011, accessible sur http://www.lemonde.fr/afrique/article/2011/10/01/la-discrete-presence-des-foulouls_1580912_3212.html ; SAMAAN, Magdy, « Who are the true 'fulul' of post-revolution Egypt ? », in *Fikra Forum*, 12 janvier 2012, accessible sur <http://fikraforum.org/?p=1865>.

³ En Turquie, le terme d'« Etat profond » a été employé par le président Demirel pour désigner l'armée après le « coup d'état » de 1997 contre le Premier ministre Erbakan, issu du parti islamiste Refah. A partir de 2007, les enquêtes menées dans le cadre de l'affaire Ergenekon – du nom d'un réseau ultranationaliste clandestin accusé d'avoir œuvré pour renverser le pouvoir islamiste issu des urnes – ont mis en lumière que l'« Etat profond » en Turquie allait bien au-delà de l'institution militaire et impliquait divers rouages de l'appareil d'Etat et s'apparentait dans les faits à une sorte d'« Etat dans l'Etat » opérant dans l'ombre pour préserver à tout prix le régime républicain laïc. Véritable structure organisée, hiérarchisée et coordonnée, comprenant une branche militaire et non militaire, l'Etat profond turc regroupait des officiers militaires, des membres des services de sécurité, de la bureaucratie, et parfois même de simples citoyens. Il légitimait son intervention par-delà les autorités civiles élues par sa mission de « protéger » la République.

Le renversement de Mursî par l'armée le 3 juillet 2013 et l'instauration d'une nouvelle « feuille de route » pour la transition excluant les Frères musulmans ont montré que les craintes de ces derniers étaient fondées. Nombreux étaient ceux, au sein des institutions et de la société en général, qui souhaitaient leur échec et attendaient une opportunité de les chasser du pouvoir. Leur incapacité à lire la situation politique, et leur choix de passer en force au lieu de rechercher un consensus ont cependant joué un rôle déterminant dans leur éviction et l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle coalition dans laquelle plusieurs groupes liés à l'ancien régime tiennent une place centrale.

Les élections législatives et le spectre de l'ancien parti présidentiel

Après la démission forcée du président Moubarak le 11 février, et alors que les principales institutions sur lesquelles Moubarak s'était appuyé depuis la fin des années 1990 – la présidence, la police et le PND – sont décapitées,⁴ l'heure est à l'euphorie : les révolutionnaires ont fait « tomber le régime ». Très rapidement, cependant, la menace d'une résurgence de l'ancien régime à travers les réseaux de l'ancien PND revient planer sur la scène politique égyptienne.

La menace des réseaux locaux du PND

Pour le Conseil Supérieur des Forces Armées (CSFA) qui travaille dans les coulisses à la refonte du système politique,⁵ l'organisation d'élections législatives est considérée comme la priorité. Or ces élections – prévues pour l'automne 2011 puis reportées du 28 novembre 2011 au 11 janvier 2012 – suscitent une grande inquiétude parmi les forces révolutionnaires. Celles-ci voient dans la proximité de l'échéance un risque de voir le scrutin se limiter à un affrontement entre les Frères musulmans, d'une part, et les anciens membres du PND, d'autre part. Ces deux groupes sont alors considérés comme les seules forces organisées, disposant de réseaux et d'une base sociale sur l'ensemble du territoire.

Quelques mois à peine après l'éviction de Moubarak, il n'est pas exclu que les *fulûl* du PND saisissent l'opportunité de ce scrutin pour resurgir sur la scène politique. En effet, les élections législatives en Egypte se jouent traditionnellement au niveau local et dépendent fortement des réseaux d'influence du candidat (l'appartenance à une grande famille, la capacité à mobiliser des ressources matérielles et financières). Dans un contexte de polarisation croissante de la scène politique et de la société en général, les ex-PND se présentent comme l'unique rempart face ce qu'ils présentent comme la « menace islamiste ». En outre, en dépit des demandes répétées de la plupart des forces politiques que soit réactivée la Loi sur la trahison de 1952,⁶ aucune décision n'est prise pour interdire ou restreindre la participation des anciens membres du PND à la vie politique.⁷

⁴ Habib al-Adlî, ministre de l'Intérieur depuis 1997, et Ahmad 'Izz, secrétaire général à l'Organisation du PND (en charge notamment des élections), président de la commission du Budget à l'Assemblée du Peuple, magnat de l'acier à la tête du groupe *Ezz Steel*, ont été parmi les premiers arrêtés et placés en détention. Sous la pression de la rue, l'ancien président Moubarak et ses deux fils, Gamal et 'Alaa, ont été à leur tour inculpés et emprisonnés, de même que plusieurs autres responsables politiques de premier plan. Le 16 avril 2011, la Haute cour administrative du Caire a ordonné la dissolution du PND ainsi que la saisie de ses fonds, les locaux et les biens du parti étant confiés au gouvernement.

⁵ Par le biais de communiqués et déclarations constitutionnelles la plupart du temps publiés sans réelle consultation ou discussion avec les diverses forces politiques et sociales.

⁶ Adoptée après la révolution de 1952, cette loi vise les personnes qui ont corrompu la vie politique en Egypte depuis 1939. Elle est applicable à tous les employés du secteur public, aux ministres et à tous ceux qui ont occupé un siège dans une assemblée (Assemblée du peuple, Assemblée consultative, conseils populaires locaux). Elle punit ceux qui ont « corrompu la vie politique, mis en danger le pays, ou enfreint la loi ». Elle criminalise l'usage de leur pouvoir par les agents publics en vue d'obtenir des avantages pour eux-mêmes ou pour toute autre personne auprès de toute

Pour tenter de faire obstacle à un retour des proches de l'ancien régime au Parlement, la jeunesse révolutionnaire, prenant appui sur les médias sociaux et les médias généralistes, utilise la principale arme à sa disposition : la communication.⁸ Une vaste campagne est lancée pour identifier, signaler et mobiliser les électeurs contre tous ceux qui ont été liés au PND. Menée dans une atmosphère générale de forte stigmatisation des membres de l'ancien parti présidentiel, cette mobilisation médiatique porte ses fruits : beaucoup d'anciens responsables choisissent en effet de rester en retrait de la vie politique, au moins pour un certain temps. Près d'une dizaine de nouveaux partis *fulûl* sont néanmoins créés et prennent part à la compétition électorale.⁹

L'ex-PND, ou le spectre d'une organisation cohérente et structurée

En janvier 2012, les résultats des législatives viennent cependant déjouer les pronostics et démentir l'idée d'une scène politique encore principalement structurée par l'opposition entre ex-PND et Frères musulmans. Avec environ 15 élus sur un total de 498 dans la nouvelle assemblée,¹⁰ les partis *fulûl* sont largement mis en échec.

D'après un ancien cadre du parti,¹¹ ce revers n'est alors pas étonnant : outre le contexte général de stigmatisation des ex-PND, il s'explique avant tout par la nature des élections législatives, ainsi que par le nouveau découpage électoral. Ce cadre rapport par exemple que dans sa circonscription d'Alexandrie, en partie rurale, une quarantaine de notables locaux – au sein desquels une majorité de maires et d'élus des conseils municipaux – sont venus lui demander de se porter candidat, voyant en lui leur « candidat naturel ». Face à son refus, une trentaine d'entre eux a décidé de se présenter directement, ce qui a conduit à un émiettement des voix et, finalement, à la défaite.

De manière générale, les résultats médiocres obtenus par les partis *fulûl* lors des législatives – de même que leur grand nombre – mettent en évidence deux caractéristiques fondamentales de l'ancien parti présidentiel : son hétérogénéité et son absence de cohésion. Un ancien cadre, membre du secrétariat général jusque la dissolution du parti, souligne la nature hétéroclite de ce rassemblement dans les termes suivants :

« Les commentaires sur le PND montrent que les gens ne comprennent pas ce qu'était le PND. Qu'est-ce qu'ils s'imaginaient ? Que le PND, c'était comme le Baas syrien ou irakien ? Plus qu'un parti, c'était un rassemblement, avec toutes sortes de tendances représentées ; des gens proches des Frères musulmans, des libéraux, des gens de gauche... ».¹²

De fait, les membres du PND n'ont jamais réellement considéré le parti présidentiel comme le parti de leur cœur et de leurs valeurs. Un ancien responsable local en témoignait en 2007 :

« Les membres du parti continuent à adhérer pour des critères qui n'ont rien à voir avec ça (l'idéologie) : ce qui compte, c'est d'abord « le prestige, la notoriété locale, la volonté d'aider les gens, et puis il y a aussi les

autorité, entreprise ou organisation publique. Elle prévoit que les personnes jugées coupables soient bannies de toute charge publique ou qu'elles soient exclues des conseils législatifs dont elles sont membres. Elle leur interdit de voter ou de se porter candidats à toute élection pour une durée de cinq ans à compter de la date de leur condamnation, leur interdit d'occuper une charge publique pour au moins cinq ans et de devenir membre d'un parti politique pour au moins cinq ans.

⁷ En dépit des rebondissements judiciaires survenus à la veille des élections, les anciens membres du parti présidentiel sont finalement autorisés à se présenter. Sur ce point, voir par exemple : <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/11/201111156234899540.html>

⁸ Voir par exemple l'initiative « *Imsak fulûl* », lancée en juillet 2011 : <http://www.emsekfol.com/>

⁹ Pour un recensement des partis issus du PND créés dans la perspective des élections législatives, voir <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/33/104/26897/Elections-/Political-Parties/NDP-Offshoots.aspx>.

¹⁰ Auxquels se sont ajoutés 10 membres nommés directement par le CSFA.

¹¹ Entretien avec l'auteur, Le Caire, 16 décembre 2011.

¹² Entretien avec l'auteur, Le Caire, 16 décembre 2011.

opportunistes, ceux qui pensent qu'ils vont pouvoir bénéficier d'avantages, faire des magouilles sans être inquiétés, et tout simplement, ceux qui aiment être proches du pouvoir ».¹³

Avec la chute du président et du régime, le PND disparaît en tant qu'organisation structurée et coordonnée. Il ne reste que des notables locaux et des réseaux d'influence, non une organisation capable de se reconstituer sous une nouvelle forme et d'agir de manière unifiée derrière un objectif commun. Ainsi, dès la fin de l'année 2011, la menace d'un retour en force des membres de l'ancien parti présidentiel au centre du jeu politique se dissipe.

Les Frères musulmans face à un « Etat profond » ?

L'armée et l'institution judiciaire, alliées pour restaurer l'ancien régime ?

Au début de l'année 2012, c'est l'institution militaire – qui avait vu son prestige renforcé après la crise de janvier / février 2011 –¹⁴ qui est désormais perçue comme la principale menace pour la transition.

L'opacité du processus décisionnel, l'absence de consultation des diverses forces politiques et sociales, les revirements sur les dispositions de la loi électorale, le recours à la violence contre les contestataires lors des événements de Maspero et de Muhammad Mahmûd à la fin de l'année 2011 ont sérieusement écorné l'image de l'armée. Après la nette victoire des islamistes aux élections législatives,¹⁵ l'expérience turque est souvent invoquée pour souligner le risque d'une réaction autoritaire de l'« Etat profond » face au processus démocratique. Le CSFA, et avec lui l'institution militaire tout entière, sont les premiers mis en cause.¹⁶

L'existence d'une entente entre l'armée, l'institution judiciaire et des figures de l'ancien régime pour faire obstacle aux Frères musulmans, souvent évoquée par ces derniers et les forces révolutionnaires, semblent en outre se confirmer à l'approche de l'élection présidentielle. Le 10 avril 2012, la Cour administrative du Caire ordonne la suspension de l'instance chargée de rédiger la nouvelle Constitution dont les membres, en majorité islamistes, ont été désignés par la nouvelle assemblée élue lors des élections législatives. Le 14 juin, la Haute cour constitutionnelle, à son tour, déclare inconstitutionnelle la loi électorale sur la base de laquelle l'Assemblée du Peuple (« *majlis al-cha'b* ») a été élue. Cette décision sert ensuite de justification au CFSA pour dissoudre l'Assemblée.¹⁷

Au cours de la même période, l'annonce des candidatures à la présidence d'Umar Sulayman, ancien chef des renseignements, et d'Ahmed Chafiq, dernier Premier ministre de Moubarak, renforce encore les craintes d'un retour en force de l'ancien régime. L'assemblée islamiste contre-attaque en amendant la loi sur l'exercice des droits politiques de manière à exclure temporairement de la vie politique les hauts responsables du PND et de l'ancien régime.¹⁸

¹³ Entretien avec l'auteur, Le Caire, 9 septembre 2007.

¹⁴ En déclarant dès le 31 janvier 2011 qu'elle ne recourrait jamais à la force contre le peuple et en reconnaissant la légitimité des demandes des manifestants, l'armée s'est rapidement démarquée des autres institutions du régime. Elle est ainsi devenue l'acteur politique majeur de l'immédiat après-Moubarak.

¹⁵ A l'Assemblée du peuple (« *majlis al-sh'ab* »), la coalition menée par le Parti de la liberté et de la justice (PLJ, issu des Frères musulmans) a obtenu 44,9 % des sièges, suivie par la coalition salafiste avec 25 %. A l'Assemblée consultative (« *majlis al-shûrâ* »), le PLJ domine largement, remportant 105 sièges sur les 180 en jeu.

¹⁶ Voir par exemple CHOUKRI-FISHERE, Ezzedin, « Wadâ'ân li-hukm al-'askar » (Adieu au régime militaire), *Al-Tahrir*, 20 décembre 2011 (en arabe).

¹⁷ Voir par exemple ESSAM EL-DIN, Gamal, « Dissolution of People's Assembly Deals Blow to Egypt's Brotherhood », in *Ahram Online*, 15 juin 2012, accessible à <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/0/45012/Egypt/0/Dissolution-of-Peoples-Assembly-deals-blow-to-Egypt.aspx>.

¹⁸ Le texte dispose que sont privés de l'exercice de leurs droits politiques pour une durée de dix ans « tous ceux qui ont détenus les postes de président de la République, de vice-président, de Premier ministre, ainsi que de président, secrétaire général, membre du bureau politique, membre du secrétariat aux Politiques ou membre du secrétariat

Promulguée par le CSFA le 23 avril 2012, la loi est cependant jugée inconstitutionnelle par la Haute cour constitutionnelle le 14 juin, à la veille du second tour de scrutin devant opposer Muhammad Mursî et Ahmad Chafiq. L'ancien Premier ministre de Mubarak n'est finalement pas écarté de la compétition. Beaucoup voient alors en lui le candidat d'un « Etat profond » prêt à mobiliser ses différents rouages pour assurer son élection à la présidence.

Ahmad Chafiq, le candidat de l' « Etat profond » à l'élection présidentielle ?

Incarnation même du *fulûl*, Ahmad Chafiq est un militaire qui a commencé sa carrière dans l'armée de l'air dans les années 1960. Il a progressivement gravi les échelons jusqu'à sa nomination au poste de commandant de l'armée de l'air en 1996. Ministre de l'Aviation civile en mars 2002, il s'est distingué pour son rôle dans la modernisation de l'aéroport du Caire. Ce succès lui a valu d'être cité comme un possible successeur du président Mubarak dans le cas où la transmission du pouvoir à Gamal s'avérerait impossible. Le 29 janvier 2011, au cœur de la crise politique, c'est lui qu'Hosni Mubarak choisit pour occuper le poste de Premier ministre, signe de la confiance qui lui était accordée. Actif en coulisses aux côtés des responsables du CSFA au moment de la démission forcée du président,¹⁹ il a continué à travailler avec les militaires dans les semaines suivantes, jusqu'à ce que la pression des manifestants le force à démissionner le 3 mars 2011.

En juin 2012, son accession au second tour de l'élection présidentielle est vue comme le signe d'une mobilisation des réseaux de l' « Etat profond » en sa faveur. De fait, Chafiq bénéficie du soutien d'un complexe d'intérêts formant des blocs solides et cohérents – armée, anciens du PND, hommes d'affaires, église copte, professionnels du tourisme –, tout particulièrement dans les gouvernorats du Delta et de Louxor.²⁰ Il est également soutenu par des médias populaires tels que la chaîne *Al-Faraeen* (« les Pharaons »), propriété de Tawfiq Ukasha, ancien député PND considéré comme proche des services de renseignement.

La présence au second tour d'un candidat Frère musulman constitue également un atout de taille pour Chafiq. Face aux craintes suscitées par la possible accession de Mursî à la présidence – perte de positions, risques de vendetta sur les personnes identifiées comme proches de l'ancien régime, menace sur le caractère civil de l'Etat – de nombreux responsables de l'ancien parti présidentiel s'engagent en sa faveur au second tour, alors qu'ils ne l'ont pas fait lors du premier.²¹ La nature même de l'élection présidentielle facilite la convergence des intérêts particuliers qui s'étaient dispersés lors des législatives.

De manière générale, un certain nombre d'acteurs et de réseaux jusque là connectés aux institutions étatiques ont intérêt à préserver la forme de l'appareil d'Etat et ses modes de fonctionnement. Pour ceux-là, Chafiq apparaît comme un candidat naturel.

Néanmoins, et contrairement à ce que beaucoup envisagent alors, le CSFA n'est pas disposé à imposer ce dernier par la force. Lorsque les urnes donnent Muhammad Mursî vainqueur du scrutin, les militaires ne s'opposent pas à son accession à la présidence. La thèse d'un « Etat profond » dominé par les militaires, prêt à tout pour préserver son contrôle sur les institutions, s'en trouve par conséquent affaiblie. **Certes, il existe au sein des institutions de l'Etat, et de manière générale dans le pays, des acteurs influents profondément hostiles aux Frères**

général de l'ex-PND dans les dix années précédant le 11 février 2011 ». Voir « Qânûn al-'azl al-siyâssî yuthîru jadalân qânûniyyân fî misr », in *Elaph*, 30 mai 2012, accessible à <http://www.elaph.com/Web/news/2012/5/739007.html> (en arabe).

¹⁹ Sur ce point, voir le long entretien accordé par Ahmad Chafiq au quotidien *Al-Hayat* (éditions des 11, 12 et 13 mai 2013).

²⁰ Pour une carte de la distribution des votes au premier tour, voir <http://english.ahram.org.eg/NewsContentMulti/42975/Multimedia.aspx>.

²¹ Entretien de l'auteur avec d'anciens membres du secrétariat général du PND, Le Caire, juin 2012.

musulmans, et décidés à leur faire obstacle. Ils ne semblent cependant pas considérer que le contexte soit propice à un coup de force. A l'été 2012, ils jugent que les circonstances et les rapports de force ne leur sont pas favorables. En cela, ils font certainement preuve de lucidité dans leur appréciation de la situation politique

Des institutions parfois prêtes à « s'arranger » avec le nouveau pouvoir

Si les militaires s'engagent dès lors dans une partie de bras de fer avec le président, ils se montrent souvent disposés à trouver des « arrangements » avec ce dernier.

Les initiatives de Mursî en vue de restaurer les institutions élues – présidence et assemblées – dans leurs prérogatives n'entraînent pas d'intervention de la part des militaires. Le 12 août 2012, le président annule ainsi l'addendum à la déclaration constitutionnelle promulgué par le CSFA le 17 juin et s'attribue les pouvoirs dévolus au CSFA par ce texte.²² S'il échoue à rétablir l'Assemblée du peuple dissoute par la Haute Cour constitutionnelle, il procède à un remaniement majeur à la tête de l'appareil de sécurité, profitant de l'onde de choc provoquée par l'attaque meurtrière contre un poste frontière dans le Sinaï. Murad Muwâfî, le puissant directeur du Service des renseignements généraux (« *jihâz al-mukhâbârât al-'aâma* »), nommé par Moubarak en janvier 2011 pour remplacer 'Umar Sulaymân,²³ est démis de ses fonctions, tout comme le chef de la garde présidentielle, le chef de la police militaire, le directeur de la sécurité du Caire et le chef des Forces de Sécurité Centrale (« *al-aman al-markazî* »), tous considérés comme hostiles à un contrôle des civils sur l'appareil de sécurité. Le chef du CSFA et ministre de la Défense, Hussayn Tantâwî, de même que le chef d'état-major, Sâmî 'Anân, sont eux-mêmes mis à la retraite et remplacés.²⁴

La réussite d'un tel coup de force ne paraît alors possible qu'à la faveur de soutiens au sein de l'institution militaire et du CSFA. Les nominations du général 'Abd al-Fatah al-Sîssî²⁵ – jusqu'alors chef du renseignement militaire – au poste de ministre de la Défense, de Muhammad al-'Assâr au poste d'adjoint du ministre et de Sidkî Subhî à la tête de l'état-major en attestent. Elles ne provoquent en effet de riposte significative ni de la part des responsables démis de leurs fonctions ni de leurs pairs, mettant en évidence l'existence de lignes de fracture – notamment générationnelle – au sein de l'armée. La présidence offre sans doute également des garanties suffisantes aux militaires en échange de leur neutralité, comme le confirme le texte de la nouvelle Constitution adopté le 23 décembre 2012. Le texte constitutionnel répond à la plupart des demandes des militaires: le ministère de la Défense reste confié à un militaire; le budget des forces armées échappe au contrôle parlementaire; dans certains cas, des civils pourront encore être jugés par des tribunaux militaires. Il semble par ailleurs exclu que des poursuites pénales soient engagées à l'encontre des militaires pour

²² Sur ces décisions et leur impact sur le processus de transition, voir par exemple l'analyse de Nathan Brown : <http://carnegieendowment.org/2012/08/13/morsi-s-ramadan-surprise/dd52>.

²³ Voir par exemple SAMAAN, Magdy, « Cairo's Undercover Strongman », in *Foreign Policy*, 3 février 2012, accessible sur http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/03/cairos_undercover_strongman?page=0.2.

²⁴ Respectivement par 'Abd al-Fatah al-Sîssî, jusqu'alors chef du renseignement militaire, et Sidkî Subhî.

²⁵ Né en 1954, al-Sîssî a commencé sa carrière d'officier dans l'infanterie en 1977. Il n'a donc pas d'expérience directe du combat en temps de guerre. En 2008, il a pris le commandement de la région militaire Nord/Alexandrie, avant de devenir directeur du renseignement militaire. Né en 1955, Subhî Subhî a quant à lui dirigé la Troisième Armée, basée à Suez, et était donc en charge de la sécurité des provinces du Sinaï et de la mer Rouge. En 2011, al-Sîssî et Subhî Subhî faisaient partie des plus jeunes membres du CSFA (Tantâwî est né en 1935). Al-'Assâr était quant à lui l'une des principales figures du CSFA lors du remaniement. A la tête de l'Autorité de l'armement jusqu'en 2001 – date à laquelle il a atteint l'âge de la retraite – il s'était ensuite vu confier le tout nouveau poste d'assistant du ministre de la Défense en charge des questions d'armement. Il était à ce titre un acteur central des relations avec les Etats-Unis. Après le départ de Moubarak, il avait été chargé des relations extérieures au sein du CSFA.

leur rôle dans la répression de la contestation, en particulier lors des événements survenus à la fin de l'année 2011 au Caire.

A travers ce qui ressemble à un compromis avec une partie au moins de la hiérarchie militaire, Mursî semble alors parvenir à inverser l'équilibre des forces entre la présidence et le CSFA. L'une des institutions majeures de l'ancien régime se montre disposée à « négocier » avec le nouveau pouvoir élu plutôt que de s'y opposer de manière frontale, et ce en vue de préserver ses intérêts particuliers.

Les relations entre la présidence et l'institution judiciaire s'inscrivent dans une logique comparable. En août 2012, la nomination au poste de vice-président de Mahmûd Makkî – un juge connu pour sa proximité avec les Frères musulmans – met en évidence l'ambition de Mursî d'exercer une influence sur l'institution judiciaire en négociant des « arrangements » avec cette dernière. Comme avec l'institution militaire – même si le bras de fer et la mise au pas s'avèrent plus difficiles avec la justice – le projet de nouvelle constitution constitue un enjeu central, illustrant au passage le caractère ardu des négociations engagées entre les différentes institutions de l'Etat sur ce texte. Chaque institution – et au sein de chaque institution chaque réseau, chaque groupe d'intérêt, chaque clan – tente en effet d'être la première à conclure un accord avec les Frères musulmans en vue d'obtenir plus de privilèges que les autres, ou simplement de préserver son autonomie. Cette pratique n'épargne pas l'institution judiciaire – même si celle-ci ne doit elle-même pas être considérée comme une entité homogène et unie.

A l'automne 2012, les Frères musulmans et les juges s'affrontent à la fois sur l'avenir du comité constituant, menacé de dissolution par décision judiciaire, et sur le statut des différentes instances judiciaires – au premier rang desquelles la Haute cour constitutionnelle – dans la nouvelle Constitution.²⁶ A la fin du mois d'octobre, la Cour administrative du Caire décide de renvoyer la question de l'éventuelle dissolution du comité constituant à la Haute cour constitutionnelle. C'est alors que Muhammad Mursî publie le décret constitutionnel du 22 novembre 2012, considéré comme le second coup de force de son début de mandat.

Pour le président, cette décision se justifie par la nécessité de « préserver la révolution » (en empêchant la dissolution des assemblées élues) et de « purger les institutions étatiques des restes de l'ancien régime » (en remplaçant le procureur général). Une nouvelle fois, il est implicitement fait référence à un « Etat profond » travaillant dans l'obscurité en vue de faire obstacle au nouveau pouvoir élu démocratiquement.

Toutefois, alors qu'un mouvement de grève de grande ampleur s'enclenche au sein de l'institution judiciaire, les juges ne forment pas un front unanime s'agissant de la légalité du décret du 22 novembre. Ils ne s'opposent pas non à la finalisation des travaux du comité constituant. Le nouveau texte, adopté à la hâte en décembre, est approuvé définitivement le 23 décembre au cours d'un référendum supervisé par les juges.

Plus qu'à l'action souterraine d'un « Etat profond » désireux de provoquer leur chute et de restaurer l'ancien régime, les Frères musulmans semblent alors confrontés à des institutions ou à des corps constitués qui cherchent avant tout à préserver et à promouvoir leurs propres intérêts au sein d'un système en cours de restructuration. Or, si ces intérêts convergent parfois dans le sens d'une opposition à Mursî et à son gouvernement, des « arrangements » s'avèrent également possibles entre le président et les divers groupes qui lui font face. De fait, dans les

²⁶ Voir par exemple AL-NAHHAS, Mona, « How will it end ? », in *Al-Ahram Weekly*, n° 1120, 25 octobre - 31 novembre 2012, accessible à <http://weekly.ahram.org.eg/2012/1120/eg4.htm>.

mois qui suivent son élection, Mursî parvient à plusieurs reprises à distendre ces alliances en partie conjoncturelles.²⁷

Les Frères musulmans au pouvoir : le choix du passage en force

Confrontés à des difficultés économiques et sociales croissantes et critiqués pour leur incapacité à y faire face, Muhammad Mursî et son gouvernement continuent à insister sur les efforts de sape entrepris par des groupes liés à l'ancien régime, les présentant comme la raison principale de leurs difficultés.

C'est dans ce contexte qu'intervient la déclaration constitutionnelle de novembre 2012. Elle constitue un tournant décisif pour les Frères musulmans au pouvoir. Bien que perçu comme un coup de force du président Mursî, le remaniement de la hiérarchie militaire opéré durant l'été 2012 répondait en réalité à une demande largement partagée au sein de l'institution militaire. Il venait en quelque sorte « corriger » une situation anormale, puisque la plupart des hauts responsables remplacés avaient dépassé la limite d'âge et auraient déjà dû être à la retraite. A l'inverse, la déclaration constitutionnelle de novembre 2012 est à juste titre interprétée par de nombreux Egyptiens comme une dérive autoritaire du nouveau président. Elle provoque une réaction très forte non seulement au sein des institutions considérées comme hostiles aux Frères mais aussi, plus largement, dans de nombreux secteurs de la société. Elle joue un rôle décisif dans la constitution, au cours des mois suivants, d'une large coalition déterminée à mettre fin à l'expérience du pouvoir frère.

La bureaucratie comme enjeu de pouvoir

Mursî et les Frères musulmans ne prennent apparemment pas conscience du caractère critique de la situation. Au lieu de chercher à calmer la situation et à construire un consensus autour d'eux, ils cherchent à s'imposer à tout prix, quitte à passer en force. A partir de la fin 2012, leur stratégie consiste notamment à affermir leur contrôle sur l'appareil d'Etat à travers une série de nominations – dénoncée par l'opposition comme une entreprise de « frématisation de l'Etat » (« *ikhwânat al-dawla* »).

Mursî a compris qu'occuper la présidence et former un gouvernement ne signifiait pas être en mesure de gouverner. En plaçant « ses » hommes au sein des institutions de l'Etat, au niveau central comme au niveau local (à la présidence, au gouvernement, mais aussi dans les gouvernorats),²⁸ il cherche à prendre le contrôle de l'ensemble de la machinerie étatique avec l'idée de « la mettre au pas ». L'entreprise est de taille, si l'on considère qu'en 2000, le nombre total d'employés du secteur public était estimé à 5,7 millions – soit environ 9,6 % de la population – répartis entre les administrations centrale et locale, les secteurs de l'éducation et la santé, la police, les forces armées et les entreprises du secteur public.²⁹ Ce faisant, Mursî s'attaque à ce qui constitue le véritable « Etat profond » en Egypte : la bureaucratie – « Etat profond » faisant ici référence à un appareil d'Etat hypertrophié, doté d'une grande force

²⁷ Sur la dimension conjoncturelle des alliances entre institutions dans le nouveau système politique (mais dans une autre perspective), voir EL KHAWAGA, Dina, « Who rules Egypt now ? », in *Egypt Independent*, 21 février 2013, accessible à <http://www.egyptindependent.com/opinion/who-rules-egypt-now>.

²⁸ Le 14 février 2013, le quotidien *al-masry al-youm* a publié un rapport très complet sur la « frématisation » de l'Etat depuis l'élection de Mursî, détaillant les nominations de membres des Frères musulmans au sein des institutions de l'Etat, ainsi que dans les syndicats professionnels et les différents conseils spécialisés. Voir <http://www.almasryalyoum.com/node/1472451>.

²⁹ Chiffres publiés par la division pour l'administration publique et la gestion du développement des Nations Unies. Voir « Arab Republic of Egypt. Public Administration. Country Profile », février 2004, accessible sur <http://www.unpan.org/DPADM/ProductsServices/ThematicPortals/PublicAdministrationCountryProfiles/tabid/677/Default.aspx>.

d'inertie et par conséquent susceptible de freiner considérablement la mise en œuvre de décisions politiques, même prises au plus haut niveau.

Parce que les Frères musulmans ont été empêchés de participer à l'exercice du pouvoir depuis la création de leur organisation – que ce soit au niveau gouvernemental ou au niveau des institutions locales telles que les conseils municipaux par exemple – ils se trouvent par ailleurs fortement handicapés par leur manque d'expérience dans la gestion des affaires publiques. Comme le souligne un jeune homme proche des milieux Frères (mais très critique à leur endroit),

« Ils sont habitués à travailler sur le terrain et à intervenir pour apporter une aide d'urgence à la population, mais ils ne sont pas habitués à utiliser les structures de l'Etat. Ils ne connaissent rien de l'appareil d'Etat et de ses rouages ». ³⁰

Dans ce contexte, les Frères musulmans ont *a priori* intérêt à coopérer avec les cadres expérimentés de l'administration, et donc à établir des relations de confiance avec des personnes non issues de leurs rangs. A l'arrivée de Mursî à la présidence, la bureaucratie dans son ensemble ne constitue pas une force *a priori* hostile aux Frères musulmans. Comme le soulignent de nombreux fonctionnaires, ³¹ une grande partie de l'administration est initialement disposée à travailler et à s'« allier » avec eux, pour la simple raison qu'ils représentent désormais « le pouvoir ». Rapidement, toutefois, l'adoption d'une attitude de fermeture vis-à-vis de tous ceux qu'ils suspectent d'être favorables à l'ancien régime – ou simplement de ne pas faire partie « des leurs » – suscite des résistances au sein de l'appareil d'Etat, ainsi qu'une volonté de revanche de la part de certains de ceux qui ont été mis à l'écart.

De manière générale, la manière dont ils gèrent leur nouveau pouvoir suscite des réactions d'hostilité croissante au sein des institutions étatiques, mais aussi au sein de la population, et jusque chez leurs anciens alliés salafistes.

La menace d'une faillite de l'appareil d'Etat

Le fonctionnement de l'Etat est en outre fortement perturbé par l'effondrement général des rapports d'autorité – perceptible à tous les niveaux et dans tous les secteurs – depuis la révolution de janvier 2011. Les témoignages abondent ainsi pour décrire une situation dans laquelle plus personne n'a peur de personne – supérieurs hiérarchiques inclus –, mais aussi dans laquelle chacun refuse de prendre des décisions par peur d'avoir ensuite à en assumer la responsabilité. Dans ce contexte, et alors qu'elle était auparavant déjà moquée pour ses méandres et ses pesanteurs, la bureaucratie égyptienne peut difficilement constituer un instrument d'action efficace au service du nouveau pouvoir. A elle seule, la prise de contrôle de l'appareil d'Etat ne peut suffire à pallier les déficiences et les dysfonctionnements de ce dernier. Plus encore que la manifestation d'une résistance organisée en son sein contre le gouvernement des Frères musulmans, la difficulté de ces derniers à faire fonctionner l'appareil d'Etat apparaît en fait comme le signe de son délitement profond. Comme le fait remarquer le même jeune homme proche des Frères,

« Ils pensaient qu'ils pouvaient contrôler le pays avec la vieille machine bureaucratique, mais Moubarak a tiré du système tous les bénéfices qui pouvaient en être tirés. Il l'a pressé jusqu'à la dernière goutte. A la fin, il a gouverné avec le peu qu'il en restait. Aujourd'hui il n'y a plus rien. » ³²

³⁰ Entretien avec l'auteur, Le Caire, 6 mars 2013.

³¹ Entretiens de l'auteur avec plusieurs personnes employées dans l'administration centrale, ayant des parcours et des positions politiques différents, Le Caire, 7-9 mars 2013.

³² Idem.

Dans l'après-Moubarak, la fragilité de l'appareil d'Etat constitue une menace pour tout pouvoir, quel qu'il soit. Or les Frères musulmans se révèlent davantage soucieux d'affermir leur contrôle sur les institutions que de les réformer en profondeur, comme ils le montrent par exemple en s'abstenant d'engager une véritable réforme du ministère de l'Intérieur. La dissolution du Service d'investigation de la Sécurité d'Etat (« *jihâz mabâhith aman al-dawla* ») et son remplacement par un nouveau Département de la Sécurité Nationale (« *qitâ'a al-aman al-watânî* ») à la mi-mars 2011 n'avait constitué qu'un changement de façade : le personnel de la Sécurité d'Etat s'était retrouvé globalement au sein de l'organisme qui lui avait succédé, et les forces de sécurité du ministère de l'Intérieur avaient continué à jouer un rôle majeur dans la répression de la contestation lorsque le CSFA était aux commandes du pays.³³ Or l'arrivée au pouvoir de Muhammad Mursî ne change rien, ou presque. Les Frères musulmans tentent surtout de placer leurs hommes au sein de l'appareil policier, sans forcément y parvenir.³⁴ Leurs tentatives d'utiliser les forces de police comme un instrument en charge d'assurer la protection du régime contre le peuple suscitent par ailleurs de fortes résistances, comme par exemple au début de l'année 2013, lorsque les conscrits des forces de sécurité centrale préfèrent se retirer plutôt que d'affronter les opposants au président Mursî.³⁵ L'inertie de l'appareil sécuritaire illustre alors le refus d'une partie de ses membres d'être utilisés à des fins politiques, comme à l'époque de Moubarak.³⁶

De manière générale, confrontés aux défis de l'exercice du pouvoir, Mursî et les Frères musulmans sont handicapés par leur incapacité à comprendre et à faire fonctionner l'appareil d'Etat. En se focalisant sur l'élimination de leurs adversaires et en choisissant de passer en force lorsque confrontés à des résistances, ils vont contribuer à créer les conditions favorables à une contre-offensive de cet « Etat profond » qu'ils redoutent.

Tamarrud et le retour des militaires au pouvoir... ou la coalition des oppositions

En dépit de leurs succès électoraux, les Frères musulmans ne peuvent espérer gouverner sans être confrontés à de fortes oppositions, et sans être soumis à un contrôle étroit de leurs actions, de la part de l'institution militaire, mais aussi plus largement de la part des citoyens.

Dans ce contexte, la déclaration constitutionnelle de novembre 2012 constitue un tournant décisif. Jusqu'alors, les différentes forces qui leur sont hostiles – qu'elles soient présentes au sein des institutions les plus influentes, de l'appareil d'Etat ou de la société en général – jugent que le contexte et les rapports de force ne leur permettent pas de s'opposer à eux de manière frontale. Elles restent largement désorganisées et divisées, préférant même souvent agir de manière à préserver leurs intérêts personnels ou de corps, si nécessaire en recherchant des compromis avec le nouveau pouvoir. En cela, elles font preuve de lucidité et de pragmatisme dans l'analyse de la nouvelle situation politique (tant au plan domestique qu'au plan international). A l'inverse, grisés par leur accession à la présidence et la facilité apparente avec laquelle ils parviennent à remanier la hiérarchie militaire dès août 2012, les Frères musulmans ne voient pas que cette « victoire » leur a été « offerte » par des militaires aux yeux desquels le contexte n'est pas propice à une confrontation directe.

³³ Notamment lors des événements de Maspero en octobre 2011, de la rue Muhammad Mahmûd en novembre 2011 et devant les bureaux du Premier ministre en décembre 2011, ainsi qu'à Abbassîyya en juillet 2011 et avril 2012.

³⁴ Voir notamment <http://www.egyptindependent.com/news/interior-ministry-no-quota-brotherhood-students-police-academy>.

³⁵ Cela a notamment été le cas lors des heurts du début d'année à Suez, puis dans plusieurs gouvernorats du Canal et du delta, ainsi que devant le palais présidentiel d'Ittihadîyya et sur la place Tahrîr.

³⁶ Voir notamment ADAM, Mohamed, « Brothers and soldiers: a weakened security apparatus is implicated in political play », in *Al Masry al Youm*, 6 février 2013, accessible sur <http://www.egyptindependent.com/news/brothers-and-soldiers-weakened-security-apparatus-implicated-political-play>.

La déclaration constitutionnelle et le tollé qu'elle provoque contribuent largement à modifier ce contexte. Les Frères musulmans sont affaiblis, et la constitution d'une coalition large et puissante contre ces derniers apparaît désormais possible.

Le lancement de la pétition Tamarrud (« Rébellion ») à la fin du mois d'avril 2013 par de jeunes activistes mécontents du gouvernement vient concrétiser l'effervescence croissante dans le pays depuis plusieurs mois.³⁷ L'objectif affiché du mouvement est de rassembler 15 millions de signatures avant le 30 juin 2013 pour réclamer la démission du président Mursî. Cette campagne est en fait l'occasion pour diverses forces hostiles à ce dernier de tisser des liens entre elles et de se coordonner en vue d'un objectif commun : en finir avec le pouvoir frère.

De nombreux témoignages soulignent le rôle important joué par les forces du ministère de l'Intérieur dans le lancement de l'initiative, la collecte des signatures, la distribution des pétitions et l'organisation des manifestations.³⁸ Pour les policiers, fortement marqués par l'humiliation et les attaques subies depuis début 2011, la campagne est enfin l'occasion de prendre leur revanche sur les Frères musulmans. Les forces de l'opposition (notamment Muhammad El Baradei et Hamdîn Sabâhî) se rapprochent quant à elles des militaires, qui s'engagent à les soutenir s'ils parviennent à susciter une mobilisation suffisamment forte contre Mursî.³⁹ Un rapprochement s'opère également avec des individus et des groupes proches de l'ancien régime (avec 'Amr Mûsâ, mais aussi au sein de l'appareil d'Etat et de la bureaucratie et dans les milieux d'affaires). Dans certaines régions, Tamarrud utilise les anciens réseaux du PND pour collecter des signatures.⁴⁰

En moins de huit semaines, les responsables de la campagne annoncent avoir obtenu le soutien de 22 millions d'Egyptiens.⁴¹ Le 30 juin, des millions d'Egyptiens descendent dans la rue, au Caire et dans de nombreuses villes de province, pour réclamer le départ du président. Si l'ampleur exacte de la mobilisation est difficile à chiffrer, elle est cependant suffisamment massive pour servir de justification à une intervention de l'armée. Le 3 juillet 2013, le général Abd al-Fatah al-Sîssî, qui déclare agir pour « résoudre la crise politique », annonce la suspension de la constitution et la nomination d'un président par intérim. Mursî et les Frères musulmans sont écartés, et une vaste campagne d'arrestation commence parmi ces derniers. Une nouvelle phase de la transition s'amorce, marquée par le retour au premier plan de nombreux groupes liés à l'ancien régime, désormais alliés (mais pour combien de temps ?) à une partie de leurs anciens adversaires sous Moubarak.

Après la déclaration constitutionnelle de novembre 2012 et au cours des premiers mois de l'année 2013, les forces diverses et hétérogènes qui se sont toujours opposées aux Frères musulmans ont senti qu'elles disposaient d'une opportunité pour agir. Le contexte a changé : les Frères musulmans ont perdu une large part de leur crédit et de leur légitimité au sein de la société égyptienne.

³⁷ Voir par exemple ATTEYA, Ahmed, « 'Rebel' Egyptian movement defies Morsi through petitions », in *Al Monitor*, 17 mai 2013, accessible à <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/05/rebel-movement-egypt-early-elections.html>.

³⁸ Voir REUTERS, « The real force behind Egypt's 'revolution of the state' », in *Egypt Independent*, 10 octobre 2013, accessible à <http://www.egyptindependent.com/news/real-force-behind-egypt-s-revolution-state>.

³⁹ Voir notamment LEVINSON, Charles et BRADLEY, Matt, « In Egypt, the 'deep state' rises again », in *The Wall Street Journal*, 19 juillet 2013, accessible à <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424127887324425204578601700051224658>.

⁴⁰ Voir « In Egypt, the 'deep state' rises again », art. cit.

⁴¹ Ce chiffre est invérifiable, mais il a été repris par la plupart des médias publics et privés égyptiens.

Les institutions et les diverses forces liées à l'ancien régime ne pouvaient réussir seules dans le contexte de l'après février 2011. Hétérogènes, divisées, elles ont longtemps oscillé entre résistance passive et tentatives de « s'arranger » avec le nouveau pouvoir dirigé par les Frères musulmans. Ces derniers, en s'isolant politiquement et en optant pour une stratégie de confrontation, leur ont offert un contexte favorable à la contre attaque.

La montée en puissance du mouvement Tamarrud et la nouvelle alliance qui permet au général al-Sissî de prendre le pouvoir en juillet 2013 montre que les forces hostiles aux Frères musulmans (qu'elles aient été liées ou non à l'ancien régime) se sont montrées plus lucides dans leur analyse de la situation politique dans le contexte de fluidité lié à la transition.

25 novembre 2013