

'Changez ou vous serez changés'. Démocratisation et consolidation de l'autoritarisme dans le Golfe

Laurence Louer

► **To cite this version:**

Laurence Louer. 'Changez ou vous serez changés'. Démocratisation et consolidation de l'autoritarisme dans le Golfe. Politique étrangère, Institut Français des Relations internationales, 2005, pp.769-780. hal-01020682

HAL Id: hal-01020682

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-01020682>

Submitted on 8 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

« CHANGEZ OU VOUS SEREZ CHANGÉS »
Démocratisation et consolidation de l'autoritarisme dans le Golfe
Laurence Louër

I.F.R.I. | *Politique étrangère*

2005/4 - Hiver
pages 769 à 780

ISSN 0032-342X

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2005-4-page-769.htm>

Pour citer cet article :

Louër Laurence, « « Changez ou vous serez changés » » Démocratisation et consolidation de l'autoritarisme dans le Golfe,
Politique étrangère, 2005/4 Hiver, p. 769-780. DOI : 10.3917/pe.054.0769

Distribution électronique Cairn.info pour I.F.R.I..

© I.F.R.I.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

« Changez ou vous serez changés »¹

Démocratisation et consolidation de l'autoritarisme dans le Golfe

Par **Laurence Louër**

Laurence Louër est chargée de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI) et consultante permanente au Centre d'analyse et de prévisions (CAP) du ministère des Affaires étrangères. Spécialiste du Moyen-Orient arabe, elle travaille plus particulièrement sur la région du Golfe et est l'auteur de *Les Citoyens arabes d'Israël* (Paris, Balland, 2003).

L'exigence de démocratisation a permis d'élargir des expériences anciennes de participation politique, par exemple au Bahreïn ou au Koweït. En Oman, en Arabie Saoudite même, un certain dialogue national semble se nouer. Plus que le succès de la démocratisation, ces mouvements paraissent davantage en marquer les limites : les régimes autoritaires aménagent la cohabitation avec leurs opposants. Cette cohabitation pourrait pourtant souffrir de la crise, déjà ouverte, des États providence du Golfe.

politique étrangère

Stigmatisés par l'opinion publique occidentale, et en particulier américaine, comme des berceaux du terrorisme islamiste qui, après avoir enfanté les kamikazes du 11 septembre 2001, nourrissent aujourd'hui le djihad irakien, les régimes arabes du Golfe cherchent à redorer leur blason sur la scène internationale. Cela explique qu'ils se soient largement identifiés au projet américain de remodelage démocratique du Moyen-Orient, certains (Qatar, Bahreïn, Doubaï) s'adonnant même en la matière à une véritable surenchère par la multiplication de conférences et forums en tous genres destinés à promouvoir pêle-mêle la démocratie, le libre-échange, la modernisation, les droits de l'homme ou encore le dialogue interreligieux. Ils sont ainsi rapidement devenus un acteur central de ce que le journaliste américain Thomas L. Friedman a opportunément appelé « l'industrie de la réforme » qui se développe actuellement dans certaines parties du monde arabe². Dès lors, l'enjeu est avant tout de cerner la consistance de ce que

1. Extrait du discours du prince héritier de Doubaï, cheik Mohammed bin Rashed Al-Maktum, prononcé le 14 décembre 2004 lors de l'ouverture du Forum stratégique arabe tenu à Doubaï et consacré à la réforme dans le monde arabe.

2. T.L. Friedman, « Holding up Arab Reform », *New York Times*, 16 décembre 2004.

l'on peut qualifier de véritable « marketing démocratique ». Simple campagne de communication ou réforme en profondeur des institutions politiques et du rapport entre gouvernants et gouvernés ?

Pouvoirs autoritaires et sociétés indociles

Contrairement à une idée largement répandue, la démocratisation dans le monde arabe et dans le Golfe en particulier n'est pas un phénomène nouveau lié au changement de politique américaine dans la région. En effet, s'il est vrai que les pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG) rentrent dans la catégorie des États autoritaires, ils sont aussi depuis longtemps le théâtre d'expériences assez poussées de participation politique. Exemples les plus aboutis en la matière, le Koweït et Bahreïn abritent des sociétés civiles dynamiques qui ont su imposer aux dynasties régnantes des formes plus ou moins étendues de partage du pouvoir. Ainsi au Koweït, les dirigeants issus de la famille Al-Sabah ont dû composer avec une oligarchie marchande puissante qui s'est régulièrement opposée à leurs penchants autoritaires. Un temps vecteur privilégié de l'importation des grandes idéologies du monde arabe dans le petit émirat, c'est également elle qui est à l'origine de la première expérience parlementaire en 1938. D'une manière différente, les Al-Khalifa de Bahreïn ont aussi dû transiger avec une société civile dynamique. Bédouins sunnites originaires des déserts du centre de la péninsule arabique (Najd), ils ont dû s'imposer *manu militari* à une société côtière professant le chiisme³, rétive à leur pouvoir. Premier pays de la rive arabe du Golfe à avoir développé une industrie pétrolière dans les années 1930, Bahreïn a en outre longtemps abrité un milieu ouvrier autochtone très politisé qui a été le fer de lance de nombreuses mobilisations politiques dans les années 1950 et 1960. Les Al-Khalifa ont mieux réussi à s'imposer à leurs opposants que leurs cousins Al-Sabah, en particulier en faisant régulièrement appel à leurs puissants voisins saoudiens pour mater les nombreux soubresauts de leur population. C'est pourquoi c'est plus tardivement qu'ils se sont résolus à une forme de participation politique, acceptant, dans la foulée de l'indépendance⁴, l'établissement d'un parlement où tous les courants politiques de l'époque étaient représentés, nationalistes arabes, marxistes et islamistes chiites.

Aujourd'hui encore, le Koweït et Bahreïn sont les seules monarchies du Golfe à disposer de parlements librement élus au suffrage universel masculin et féminin⁵ et possédant des compétences significatives en

3. La population de Bahreïn est aujourd'hui chiite à 70 %.

4. Bahreïn s'est libéré de la tutelle britannique en 1971, le Koweït en 1961.

5. Les femmes koweïtiennes ont obtenu le droit de voter et d'être élues en mai 2005. Ce droit devrait entrer pour la première fois en application lors des prochaines législatives en 2007.

matière de législation et de contrôle du gouvernement. Établi en 1962 au lendemain de l'indépendance, le Parlement koweïtien peut ainsi voter des lois et rejeter des décrets émanant de l'émir. Il peut également censurer et démettre les ministres. Depuis que les postes de prince héritier et de Premier ministre ont été découplés en 2003, ce dernier est également responsable devant le Parlement. Le Parlement bahreïnien peut aussi voter des lois, censurer les ministres et bloquer les projets de loi proposés par le gouvernement. Dans les deux pays, si les partis politiques sont officiellement interdits, ils existent *de facto* sous le statut juridique d'associations et, si elles incluent les traditionnels députés dits « indépendants » facilement cooptables par le pouvoir, les assemblées sont aussi structurées en fonction d'affiliations politiques clairement marquées, islamistes de toutes tendances (Frères musulmans, salafistes, chiïtes de courants divers) ou dits « libéraux », étiquette vague qui, le plus souvent, regroupe d'anciens nationalistes arabes et marxistes aujourd'hui essentiellement définis par leur opposition au projet de société qualifié de « conservateur » des islamistes.

Si Bahreïn ne compte actuellement qu'un seul journal véritablement indépendant – le quotidien *Al-Wasat* dirigé par l'ancien opposant islamiste chiïte Mansur Al-Jamri –, le Koweït dispose d'une presse écrite libre riche et variée comprenant cinq quotidiens en arabe et deux en anglais dont la liberté de ton tranche avec celui de ses homologues du monde arabe. Par ailleurs, le système des *diwaniya* – propre au Koweït mais qui tend à faire école à Bahreïn et ailleurs dans le Golfe sous l'appellation de *majlis* –, assure un large espace de libre expression à mi-chemin entre sphères privée et publique. Salle située à l'intérieur même de la maison ou parfois maisonnette indépendante, la *diwaniya* est un lieu de sociabilité où de nombreux Koweïtiens, qu'ils soient influents ou plus anonymes, reçoivent régulièrement leurs connaissances et discutent, entre autres choses, des affaires publiques⁶. Ce sont des lieux incontournables où se fait la politique dans le Golfe et où se construit une habitude du débat contradictoire.

Une participation politique tronquée et intermittente

Cette culture du débat et de la participation est cependant constamment menacée par les aspirations autoritaires des dirigeants. Si le Koweït et Bahreïn peuvent être considérés comme des références en matière d'ouverture politique dans le monde arabe, ils en exemplifient aussi les limites. Sur le plan du fonctionnement des institutions, il faut souligner d'emblée qu'aucun des deux parlements ne possède le pouvoir, essentiel en démocratie, d'influer significativement sur la formation du gouvernement. Le gouvernement est en effet nommé par l'émir. Loin de refléter la compo-

6. Voir F. Dazi-Héni, « Hospitalité et politique. La *diwaniyya* au Koweït », *Maghreb-Machrek*, vol. 142, n° 1, 1994.

La culture du débat est constamment menacée par les aspirations autoritaires des dirigeants

tion du Parlement, il exprime avant tout l'équilibre des forces au sein de la famille royale et de ses alliés. En outre, au Koweït comme à Bahreïn, la quinzaine de ministres participe d'office au vote des députés, ce qui enlève aux représentants élus une partie significative de leur pouvoir, d'autant plus qu'ils sont en nombre restreint (50 au Koweït, 40 à Bahreïn).

Si le Parlement koweïtien possède un véritable pouvoir de blocage des lois et décrets émis par l'émir, le Parlement bahreïnien a en la matière un pouvoir beaucoup plus restreint. Depuis 2001, le royaume de Bahreïn est officiellement devenu une monarchie constitutionnelle régie, selon les termes mêmes de l'article 1 de sa Constitution promulguée en 2002, « par un système de gouvernement démocratique où la souveraineté est dans les mains du peuple, source de tous les pouvoirs ». Instrument de la souveraineté populaire, l'Assemblée nationale est composée de deux chambres de 40 membres : la Chambre des députés, élue au suffrage universel direct, et le Conseil consultatif, nommé par le roi. Or le Parlement ne peut prendre la plupart de ses décisions en matière de législation mais aussi de censure des ministres, qu'à un vote des deux tiers de l'ensemble des membres. En réalité, cela signifie que les représentants nommés, donc le roi, ont le dernier mot sur les affaires publiques. Aussi bien au Koweït qu'à Bahreïn, ajoutons en outre que, si le gouvernement est responsable devant les assemblées dans les limites déjà soulignées, les membres des familles royales, en majorité dans les conseils des ministres, bénéficient de l'immunité complète.

Dans les deux pays, les Parlements vivent en outre avec l'épée de Damoclès de la dissolution et de la suspension de la participation populaire. Le Koweït a ainsi connu trois dissolutions depuis l'indépendance (1976, 1986 et 1999) dont seule la dernière était conforme à la Constitution qui exige la tenue d'élections dans les deux mois. Les deux autres ont été suivies de longues périodes de suspension pure et simple de l'Assemblée nationale (respectivement cinq et six ans). À Bahreïn, le premier parlement élu en 1973 a été dissous deux ans plus tard suite au refus des députés d'entériner la loi sur l'état d'urgence proposée par l'émir, loi au nom de laquelle ils furent démis, puis le pays placé sous état d'urgence pendant 26 années de répression souvent impitoyable des opposants. Le Parlement n'a été rétabli qu'en 2002 à la faveur de la succession (mars 1999) qui a placé au pouvoir un jeune roi soucieux de rompre avec les années de plomb.

Produits de conflits d'intérêts entre les représentants élus et les familles royales, ces crises illustrent toute l'ambiguïté de la « démocratie » dans les monarchies du Golfe : conséquence involontaire de l'incapacité des

pouvoirs tribaux à s'imposer totalement à leurs sociétés⁷, la démocratie résiste mal dès que les émirs, se sentant menacés dans leurs prérogatives, décident de reprendre autoritairement la main. Comme dans les autres régimes autoritaires, cette reprise en main s'effectue toujours par le biais des services de sécurité, armée, police et autres services de renseignements. Dans ces pays, ces derniers ont d'autant moins de chance de passer du côté des opposants qu'ils sont en grande partie composés d'étrangers (à Bahreïn) ou bien d'apatrides (au Koweït) et donc coupés de la population. Les dirigeants peuvent en outre compter sur l'appui de puissances extérieures. La protection du Royaume-Uni a largement contribué à la transformation de ces chefferies tribales en États, remplacée aujourd'hui par la tutelle des États-Unis qui y possèdent des bases militaires depuis l'après-Seconde Guerre mondiale (Bahreïn) et ont considérablement renforcé leur présence suite à la guerre du Golfe de 1991. Les puissances régionales voisines disposent également d'un potentiel d'intervention non négligeable : l'Irak pour le Koweït des années 1980 en butte au terrorisme islamiste chiite, l'Arabie Saoudite pour Bahreïn durant une bonne partie de son histoire, l'Iran pour l'Oman des années 1970 confronté à la révolte du Dhofar.

Changer pour mieux durer

Longtemps seuls à pratiquer cette forme tronquée de démocratie, le Koweït et Bahreïn semblent faire école dans les autres monarchies qui, depuis la guerre du Golfe, reproduisent si ce n'est la lettre du moins l'esprit des institutions participatives de leurs voisins. Les années 1990 ont ainsi vu la création d'assemblées à vocation représentative ou l'accroissement des compétences d'assemblées existantes dans presque tous les pays du CCG. En 1992, l'Arabie Saoudite se dote d'un Conseil consultatif qui compte aujourd'hui 150 membres. Le sultanat d'Oman lui emboîte le pas en 1996 en transformant son propre Conseil consultatif d'État en place depuis 1981 en un parlement bicaméral dont l'une des chambres est élue au suffrage universel direct masculin, et féminin depuis 2003. Annoncées pour 2004, les élections pour le Conseil consultatif du Qatar devraient avoir lieu courant 2006.

Avec le Koweït, l'Arabie Saoudite est le pays où l'urgence de la réforme s'est fait le plus durement sentir au lendemain de la guerre du Golfe. Obligés d'en appeler aux troupes occidentales pour se protéger des menées expansionnistes de Saddam Hussein, ils sont alors l'objet de fortes pressions de la part de leurs oppositions. En échange de la garantie que les

7. Un « *hégémon tribal incomplet* » selon la formule de Ghassan Salamé, « La démocratie comme instrument de paix civile », in G. Salamé (dir.), *Démocraties sans démocrates. Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, Paris, Fayard, 1994, p. 137.

mouvements d'opposition koweïtiens ne profiteraient pas de la vacance du pouvoir pour se débarrasser des Al-Sabah, ces derniers ont été contraints dès octobre 1990 de promettre le rétablissement du Parlement à la libération du pays par les alliés. Au royaume wahhabite, à l'époque comme aujourd'hui considéré comme le plus autoritaire des régimes du Golfe, la guerre enclenche un débat sans précédent sur la politique suivie par les Al-Saoud, en particulier mais pas seulement, vis-à-vis de leur protecteur américain désormais installé militairement dans le pays. Premiers à saisir l'occasion de la fragilisation du régime, les « libéraux » organisent la signature d'une pétition réclamant, entre autres, l'établissement d'un conseil consultatif. Ils sont bientôt rejoints et dépassés par les islamistes sunnites du courant dit de la *Sahwa* (« le Réveil »). Fortement influencés par les idées des Frères musulmans, ils sont à l'origine de plusieurs pétitions dont les revendications sont souvent en accord avec celles des libéraux : création d'un conseil consultatif, justice sociale, liberté d'expression. Contrairement à ces derniers cependant, ils plaident alors pour un renforcement du rôle de l'institution religieuse.

La pression de l'opposition explique largement la création du Conseil consultatif en 1992. Instance nommée par le roi, il n'a rien à voir avec une assemblée populaire. Sans pouvoir de décision ni même d'influence sur la décision, il n'est pas à proprement parler un organe de participation politique. Il est cependant plus qu'un simple instrument de cooptation des opposants en ce qu'au fil des années, il a été de plus en plus clairement investi d'une fonction représentative : le Conseil consultatif doit projeter une image de la société dans toutes ses composantes et ainsi participer à un processus de *nation building* qui avait été jusque-là négligé⁸. Les organes consultatifs restent jusqu'à présent l'expédient favori des régimes autoritaires du Golfe qui souhaitent se donner un vernis démocratique sans remettre fondamentalement en cause leur monopole sur la décision politique. Le principe consultatif ne s'applique ainsi pas seulement au niveau national mais également local. Ainsi, les élections municipales tenues au Qatar en 1999 ont établi des conseils municipaux eux aussi purement consultatifs.

C'est en Arabie Saoudite encore que le 11 septembre 2001 et le changement subséquent de la politique américaine dans la région ont eu l'impact le plus direct sur le processus de réforme enclenché dix ans plus tôt. Dans le royaume en effet, la libéralisation politique était restée dans un état de relative stagnation depuis la création du Conseil consultatif, la réforme s'étant plutôt concentrée sur les questions économiques que politiques. Il a fallu l'ébranlement de l'alliance entre les États-Unis et les Al-Saoud pour

8. Voir C. Ammoun, *Le Majlis al Shura en Arabie Saoudite, de l'illusion participative à l'invention d'un watan*, mémoire de DEA, Institut d'études politiques de Paris, 2004, p. 51-55.

que le régime saoudien décide de renouer avec la démocratisation. Comme au lendemain de la guerre du Golfe, le royaume a tout d'abord connu une libération de la parole sans précédent, un véritable débat s'installant par exemple sur la véritable nature des valeurs promues par les institutions éducatives, stigmatisées par les Américains comme répandant une culture d'intolérance et de fanatisme. Plus largement, les journaux se sont fait l'écho de demandes de véritables réformes démocratiques, bientôt reprises par un nouveau mouvement de pétitions en janvier 2003 lorsqu'une centaine de personnalités de tous horizons professionnels et politiques ont présenté au prince Abdallah Ben Abdel Aziz Al-Saoud un texte qui reste jusqu'à aujourd'hui le credo des réformistes dans le pays : « Une vision pour le présent et le futur de la nation ». Contrairement aux pétitions islamistes des années 1990 qui réclamaient une réaffirmation de l'autorité religieuse, le texte, tout en précisant que ses revendications s'inscrivent dans le cadre de la charia, insiste avant tout sur la nécessité d'une réforme globale allant dans le sens d'une constitutionnalisation de la monarchie saoudienne.

La réponse du pouvoir ne s'est pas fait attendre. Cédant à la pression, il a accédé à l'une des demandes des pétitionnaires d'instaurer un « dialogue national », série de conférences consacrées à divers thèmes : les différentes composantes religieuses du pays, les femmes, les jeunes, etc. En juin 2003, la première de ces réunions a vu la présence remarquable des dignitaires chiites du pays, siégeant au côté des leaders sunnites réputés pour leur rigorisme et ainsi pour la première fois associés à part entière au débat sur la réforme. Un an plus tard, la troisième, consacrée aux femmes, avait permis d'aborder certaines questions centrales comme l'accès des femmes au travail et l'accroissement de leur rôle dans les affaires publiques. Comme en 1991, le pouvoir saoudien a donc réagi à la crise en ouvrant la porte du dialogue. Des réponses institutionnelles ont également suivi pour réagir à certaines recommandations faites à l'issue des différentes conférences de dialogue national. Le bilan reste pour le moment mitigé. Par exemple, face à l'exigence de création d'institutions représentatives de la société civile, une Association nationale des droits de l'homme a été créée en février 2004. Présentée comme non gouvernementale, elle est en réalité directement placée sous la coupe du gouvernement qui en a nommé la quarantaine de membres et n'a donc rien d'une expression de la société civile. Plus significativement, le régime a accepté la tenue d'élections municipales en 2005. Premier scrutin organisé dans le pays depuis les années 1960, ces élections n'ont pourtant que peu mobilisé la population. Ainsi à Riyad, la capitale, seuls 10 % des inscrits se sont effectivement rendus aux urnes. Tout indique que les Saoudiens n'ont pas vu l'intérêt de voter pour des conseils dont les compétences sont sérieusement restreintes par un système bicaméral où les membres nommés contrecarrent toute velléité d'indépendance des élus. Enfin, signe de l'incapacité du gouverne-

ment à prendre la question des droits des femmes à bras-le-corps, ces dernières n'ont toujours pas le droit de conduire et, plus important encore, n'ont pas été autorisées à participer au scrutin municipal.

Tout comme les systèmes participatifs tronqués du Koweït et de Bahreïn, les velléités réformatrices des dirigeants saoudiens sont moins la manifestation du succès des efforts de promotion de la démocratie que l'illustration des limites de la réforme politique dans les monarchies du Golfe. C'est d'ailleurs tout le sens de l'aphorisme asséné par le prince héritier de Doubaï à ses pairs du monde arabe : « Changez ou vous serez changés ». Incitation au changement, certes, la formule énonçait aussi, et surtout peut-être, les limites du changement. La réforme n'équivaut en

aucun cas à un changement de régime. Elle est avant tout un moyen de consolider les pouvoirs établis en aménageant leur cohabitation avec leurs opposants, processus qui s'apparente d'ailleurs souvent à une cooptation pure et simple. Du reste, plus souvent

La réforme est avant tout un moyen de consolider les pouvoirs établis

que de « démocratisation » (*demuqrata*), d'un processus devant mener à la démocratie dans un délai raisonnable, on parlera plus volontiers de « réforme » (*islah*), de « changement » (*taghayyur*), de « stabilité » (*istiqrar*), d'« ouverture » (*infatah*) ou de « détente » (*infiraj*). Le caractère elliptique de ces termes en dit long sur la circonspection avec laquelle les « Golfiens » parlent de réformes dont ils attendent tout au plus un assainissement – hypothétique – des affaires publiques. Dans un schéma somme toute très classique, les institutions participatives des monarchies du Golfe apparaissent moins comme des premiers pas vers la démocratie que comme des attributs de régimes autoritaires qui diversifient leurs instruments de contrôle sans renoncer fondamentalement à leur visée hégémonique⁹.

Mais précisément, s'il faut changer pour consolider, c'est que les régimes du Golfe, pourtant réputés pour leur stabilité, ne sont peut-être finalement pas si solides. Outre le contexte politique intérieur instable créé par la guerre du Golfe, la réforme dans les monarchies du Golfe est aussi le symptôme de mutations socioéconomiques profondes qui, parce qu'elles affectent les modes d'articulation entre État et société, pourraient, à terme, constituer le moteur le plus sérieux de réformes politiques plus substantielles que celles entreprises jusqu'à présent.

9. Voir P. Droz-Vincent, « Quel avenir pour l'autoritarisme dans le monde arabe ? », *Revue française de science politique*, vol. 54, n° 6, décembre 2004 ; D. Brumberg, *Liberalization versus Democracy, Understanding Arab Political Reform*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, « Working Paper », n° 37, mai 2003.

La crise de l'État providence

S'il peut se montrer tout aussi répressif et cruel que, par exemple, son voisin et longtemps allié irakien, l'État autoritaire du Golfe présente simultanément un visage bon enfant dû au système d'État providence qu'il a su mettre en place à la faveur de l'afflux des dividendes de la rente pétrolière. Outre la fourniture de divers services sociaux (santé, éducation, logement) et de prix subventionnés dans certains secteurs (électricité, eau, téléphone), le *Welfare State* golfein repose sur la capacité de l'État à fournir à tous ses citoyens un emploi public bien rémunéré et peu astreignant, parfois si peu qu'il permet le cumul d'une autre activité professionnelle privée. On a ainsi pu décrire la citoyenneté dans les monarchies du Golfe comme un ensemble de droits sociaux très étendus destinés à justifier l'absence, ou la limitation, des droits politiques¹⁰. Réservée la plupart du temps à une minorité des résidents dans des pays où la force de travail est constituée en majorité par des travailleurs étrangers pour qui la perspective de l'accès à la nationalité est pour ainsi dire inexistante, la citoyenneté crée du même coup chez ceux qui la possèdent le sentiment d'appartenir à une caste privilégiée liée à son souverain par un sentiment de dépendance particulièrement vif. Cette logique est à son comble aux Émirats arabes unis où 85 % de la population est étrangère (95 % à Doubaï, le plus riche émirat de la fédération) et où les Émiriens vouaient une reconnaissance sans bornes à cheik Zayed bin Sultan Al-Nahyan, l'émir récemment décédé (novembre 2004) après 33 années de règne très prodigues.

Le problème aujourd'hui est que l'État providence du Golfe est menacé de crise, quand il n'y est pas déjà entré de plain-pied comme à Bahreïn, en Oman et en Arabie Saoudite. Dans ces pays, le taux de chômage des nationaux atteint des seuils préoccupants : officiellement aux alentours de 15 %, les estimations officieuses plus réalistes le fixent plutôt à 25-30 %. Le phénomène est dû à la conjonction de plusieurs facteurs. Premièrement, la baisse des revenus du pétrole depuis le milieu des années 1980 a réduit le budget national et donc la capacité des États à garantir des emplois publics. La hausse actuelle des prix pourrait ponctuellement inverser la tendance mais elle ne pourra en aucun cas annuler cet autre facteur qu'est la saturation du secteur public qui, déjà pléthorique, n'a plus la capacité d'absorber les nouveaux arrivants sur le marché du travail. D'ailleurs, le gouvernement saoudien a annoncé qu'il allait utiliser le surplus des dividendes de la rente pour augmenter les salaires des fonctionnaires et non pour en embaucher de nouveaux. Les nouveaux arrivants sont, troisièmement, beaucoup plus nombreux que par le passé, le boom pétrolier s'étant

10. Voir A. Nga Longva, « Citizenship in the Gulf States: Conceptualization and Practice », in N. Butenshon, U. Davis et M. Hassassian (dir.), *Citizenship and the State in the Middle East: Approaches and Applications*, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2000.

accompagné d'un boom démographique qui a conduit à un déséquilibre du ratio entre les ressources disponibles et le nombre de ceux qui y prétendent. Il faut ajouter à cela la difficulté des demandeurs d'emploi à trouver du travail dans le secteur privé, seul à même de générer de nouveaux postes. D'une part en effet, même très diplômés, ils n'ont souvent pas la formation professionnelle attendue par leurs employeurs potentiels. D'autre part, le secteur privé est dominé par les travailleurs étrangers. Employés modèles généralement bien formés, souvent zélés et toujours peu exigeants en matière de salaire et de conditions de travail, ils sont beaucoup plus attractifs que les nationaux pour la plupart des employeurs. Ajoutons enfin que, lorsqu'ils trouvent un emploi dans le secteur privé, les Golfiens se montrent souvent peu satisfaits face à des conditions de travail et des salaires jugés médiocres.

La dégradation de la situation socioéconomique est en train de modifier le type de pacte politique qui est à la base de l'État autoritaire dans les monarchies du Golfe et, à bien des égards, la réforme politique apparaît comme un moyen de compenser la paupérisation de pans entiers de ces sociétés. En bref, une conception politique de la citoyenneté tend à émerger

La dégradation socio-économique modifie le pacte politique de l'État autoritaire

là où les droits sociaux sont de plus en plus difficiles à maintenir en l'état. La transition est d'autant plus urgente à opérer que, face à l'affaiblissement de leurs sources de revenus rentières, les États les plus touchés ont mis en place depuis une dizaine d'années différentes formes de taxation sur les sociétés et les personnes. La mise en place d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur certains produits de consommation courante est actuellement en discussion au sein des institutions du CCG. En novembre 2004, le Koweït a évoqué publiquement la possibilité d'instaurer un impôt sur le revenu de ses citoyens. Apparemment enterré pour le moment, le projet serait une véritable révolution s'il aboutissait un jour, faisant passer le Koweït du statut d'État rentier à celui d'État vivant de l'impôt de ses citoyens, et les citoyens koweïtiens eux-mêmes de celui de bénéficiaires passifs des largesses de l'État à celui de contributeurs à sa subsistance. Selon le principe qui lie taxation et représentation, une telle modification des rapports entre État et société ne pourrait qu'accroître les exigences de participation politique des Koweïtiens.

En attendant qu'un tel changement radical se produise, on note d'ores et déjà une politisation très marquée des questions socioéconomiques. Bahreïn en est l'exemple type, où les revendications identitaires chiites se combinent désormais aux revendications sociales, les savants religieux chiites prenant la tête de manifestations de chômeurs qui dégénèrent régulièrement en affrontement avec les forces de l'ordre. La question de la

pauvreté est devenue un sujet d'autant plus sensible politiquement que le gouvernement de Bahreïn fait reposer une bonne partie de sa légitimité sur sa bonne image de marque auprès des instances internationales qui, focalisées sur les indicateurs macroéconomiques, font une analyse généralement favorable de la situation socioéconomique du pays. En 2005, Bahreïn a par exemple été bien classé par le *Rapport mondial sur le développement humain*¹¹ qui évalue le degré de bien-être pays par pays : au quarante-troisième rang mondial (sur 177 pays), il est le mieux noté des pays arabes. Déconnectée des problématiques microéconomiques de chômage, de bas salaires et de pénurie de logement, l'étude des Nations unies est en décalage flagrant avec l'expérience des acteurs locaux, et donne en outre au gouvernement des arguments réputés scientifiques pour refuser toute discussion de la véritable situation socioéconomique du pays. Abdul-Hadi Al-Khawaja, le directeur du Centre des droits de l'homme de Bahreïn, en a fait la douloureuse expérience, emprisonné en septembre 2004 deux jours après avoir tenu une conférence sur la pauvreté dans son pays. Condamné pour avoir diffusé de fausses informations, il a finalement été gracié par le roi mais son organisation reste jusqu'à présent interdite.

Les effets pervers de la promotion de la démocratie

Loin d'être anecdotique, l'épisode de l'arrestation d'Abdul-Hadi Al-Khawaja est symptomatique à plusieurs égards. Premièrement, il montre que la démocratisation n'est pas un processus irréversible et que le retour de la répression est possible. Il illustre ensuite l'un des effets pervers de la campagne actuelle de promotion de la démocratie : loin de conforter le processus de libéralisation entamé dans les années 1990, elle contribue au contraire à en légitimer les limites. En effet, parce qu'elle est en grande partie fondée sur l'encouragement des régimes à se démocratiser et non sur un véritable programme de soutien aux opposants, elle en arrive logiquement à considérer toute réforme comme un premier pas sur le chemin, long il est vrai, de la démocratie. Du même coup, toute personne critiquant ces réformes comme n'allant pas assez loin risque d'être taxée d'impatience, d'irréalisme, voire de radicalisme. Ainsi en a-t-il d'ailleurs été lors des élections législatives de 2002 à Bahreïn, où le refus de quatre mouvements d'opposition de participer à un scrutin qui devait mener, de fait, à l'établissement d'une vie parlementaire tronquée, a été analysé par la communauté internationale comme la manifestation d'un jusqu'au-boutisme nuisible à la stabilité du pays.

11. Programme des Nations unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain*, New York, PNUD, 2005.

Du coup, la répression des opposants et les nombreuses atteintes à la liberté d'expression qui ont marqué 2004 et 2005 à Bahreïn sont passées relativement inaperçues. En février 2004, le régime a refoulé à la frontière les participants étrangers à la Conférence constitutionnelle où l'opposition devait discuter des réformes politiques. Trois mois plus tard, il faisait arrêter des opposants qui récoltaient des signatures pour une pétition réclamant l'abrogation de la Constitution. Quant à l'arrestation puis la condamnation d'Abdul-Hadi Al-Khawaja, elles ont été suivies en mars 2005 de celles de l'animateur d'un site Internet jugé trop critique à son égard par le gouvernement. Parallèlement, le roi Hamad bin Issa Al-Khalifa a été l'objet de congratulations répétées lors du sommet du G8 de Sea Island consacré à la réforme dans le monde arabe (juin 2004) où il était reçu au titre de bon élève de la démocratisation, et une nouvelle fois confirmé dans ce statut en étant le premier dirigeant du monde arabe à rencontrer George W. Bush après sa réélection de novembre 2004.

En bref, tout comme la libéralisation politique est un instrument de consolidation de l'autoritarisme, la promotion de la démocratie par des acteurs extérieurs – qui peuvent par ailleurs être de bonne foi – peut aussi

La promotion de la démocratie par des acteurs extérieurs peut être détournée par les régimes

être détournée de sa fonction première par les régimes. Utilisée à des fins de légitimation, elle devient elle aussi partie intégrante de l'arsenal de contrôle des « autocraties libéralisées¹² ». Un tel phénomène

était *a fortiori* prévisible dans le cas des régimes du Golfe. Alliés indéfectibles des États-Unis, piliers de leur dispositif militaire régional et garants de leurs intérêts énergétiques, ils savaient à l'avance qu'ils avaient peu à redouter du projet de démocratisation porté par l'Administration Bush.



MOTS-CLÉS :

Golfe arabo-persique
démocratisation
Arabie Saoudite
Koweït
Bahreïn
Oman

12. D. Brumberg, *op. cit.* [9].