

## Les défis de l'Etat providence dans les pays du CCG <sup>(1)</sup>

par Nayla Moussa

Assistante de recherche à l'IRIS

On a souvent coutume de présenter les pays du Golfe comme étant un ensemble d'Etats rentiers, dont les citoyens comptent quasi-exclusivement sur les bienfaits et redistribution. Cette idée supporte pourtant bien des nuances, tant les pays de la péninsule arabique répondent à des données socioéconomiques différentes, et tant les évolutions économiques contemporaines, combinées aux fréquents défis rencontrés depuis quelques années par certains de ces Etats, ont rendu peu tenable un tel modèle. D'où l'intérêt qu'il y a aujourd'hui de se pencher sur le cas des Etats arabes du Golfe - hors cas du Yémen s'entend -, de manière à faire le point sur les contours effectifs de leurs schémas gestionnaires nationaux.

En novembre 1998, le prince héritier Abdallah d'Arabie Saoudite (devenu roi le 1er août 2005) exhortait les Saoudiens à devenir indépendants vis-à-vis de l'Etat. Selon ses propres termes, " l'ère de l'abondance [est] révolue... nous devons nous habituer à un nouveau mode de vie qui ne passe pas par le seul rôle de l'Etat "<sup>(2)</sup>. Les observateurs en ont alors conclu que Abdallah signait ainsi la fin de l'Etat providence en Arabie Saoudite. En effet, avec la baisse des prix du pétrole des années 1980 et 1990, les caisses de l'Etat saoudien s'étaient rapidement vidées, et il devenait donc impératif de réduire les dépenses. A cela s'ajoute la croissance démographique très importante que va connaître le royaume saoudien, et que la hausse des prix du pétrole, à partir de 2000, ne suffira pas à combler.

Bien entendu, ces problématiques ne sont pas l'apanage des seuls Saoudiens, puisque d'autres Etats du Golfe font également face à des défis importants, comme on le voit dans le cas du Bahreïn et du Sultanat d'Oman. Ainsi, et similairement, l'économie de ces deux pays reste largement dépendante du pétrole, malgré le tarissement des ressources. Et c'est en ce sens que le modèle d'Etat providence y serait aujourd'hui également en crise. A contrario cependant, les Emirats Arabes Unis, le Koweït et le Qatar semblent épargnés pour le moment.

### DU POINT DE VUE THÉORIQUE : L'ETAT-PROVIDENCE DANS UNE ÉCONOMIE RENTIÈRE

Il convient néanmoins, avant d'aller plus loin, de se pencher sur la nature même de cet Etat providence. En effet, ce concept est apparu en Europe de l'Ouest vers le milieu des années 1940, après la Deuxième guerre mondiale, marquant l'aboutissement d'un long processus qui avait commencé plus de deux siècles plus tôt : le 18ème siècle verra l'affirmation des droits civils, qui s'accompagnera de la mise en place des tribunaux afin de garantir ces droits nouvellement acquis. Les droits politiques suivront, au 19ème siècle, et se traduiront par la création des parlements, expression de la volonté populaire. Suivra, au 20ème siècle, l'apparition des droits sociaux et la mise en place de l'Etat providence : l'Etat est désormais appelé à intervenir afin de promouvoir la croissance économique et surtout afin de corriger les inégalités sociales résultant de l'économie de marché.

Ce schéma, classique en Europe, sera cependant inversé dans le cas des pays du Golfe. En effet, la découverte du pétrole, mais surtout le boom pétrolier des années 1970, vont entraîner la mise en place d'un " Etat providence ", qui fournira toutes sortes de prestations et qui mettra la population en pleine situation de dépendance. Ce sont donc les droits sociaux, très étendus, qui sont apparus les premiers<sup>(3)</sup>. Ce qui pousse d'ailleurs certains auteurs, dont Anh Nga Kongva<sup>(4)</sup> et Jill Crystal<sup>(5)</sup>, à affirmer que cette situation privilégiée pour les citoyens de ces pays les entravera dans la possibilité pour eux de revendiquer plus de droits politiques.

La baisse des prix du pétrole, le long des années 1980 et 1990, va cependant pousser les gouvernements de ces Etats à revoir à la baisse leurs dépenses et donc les subventions accordées à leurs citoyens. Ce qui, en toute logique, mènera à l'essoufflement de l' " Etat providence " - et même à sa disparition - dans certains de ces pays.

Cela dit, on demeure en droit de se poser certaines questions. Ainsi, dans le cadre d'une économie rentière, peut-on véritablement parler d'un Etat providence ? La mise en place d'un tel système qui prend en charge la population, aboutit-il nécessairement à l'aliénation des droits politiques, comme certains auteurs semblent le suggérer ? De même, qu'en est-il des Etats où la rente est devenue insuffisante ?

#### LE CONSEIL DE COOPÉRATION DU GOLFE



Le CCG a été mis en place le 26 mai 1981 à l'initiative de Riyad. Il regroupe l'Arabie Saoudite, le sultanat d'Oman, les Emirats Arabes Unis, le Koweït, le Bahreïn, et le Qatar. Le but de ce conseil est d'arriver à l'établissement d'un marché commun entre les pays membres et d'assurer la stabilité politique de la région.

Il va en effet de soi que le principe de base de la conception d'un Etat providence passe par la redistribution par l'Etat de richesses récoltées par le biais de taxes et d'impôts payés par les citoyens, afin d'assurer plus de justice et de réduire les inégalités. Il s'agirait donc d'une véritable " redistribution ". Pourtant, peut-on en dire autant quand on observe de près le cas des Etats du Golfe ? Probablement pas. Ces Etats sont en effet des Etats rentiers qui obéissent à une logique de type assez particulier. Ainsi, selon Giacomo Luciani et Hazem Beblaoui, l'État rentier est " un État qui tire une part substantielle de ses recettes de l'étranger, et ce sous forme de rente<sup>(6)</sup>", la rente étant " la différence entre le prix de marché d'un produit et son coût d'opportunité, c'est-à-dire le coût de maintien des facteurs de production "<sup>(7)</sup>.

Dans cette optique, et en théorie, un Etat rentier n'est pas nécessairement un Etat distributeur, même s'il a bien entendu tout intérêt à l'être. Toutefois, dans certains cas, il devient incapable d'assurer cette fonction de redistribution, mais reste quand même un Etat rentier, puisque son économie dépend toujours de la rente extérieure. Et même dans le cas où il assume son rôle de distributeur, on peut se demander si on peut vraiment le qualifier d'Etat providence, puisqu'il ne s'agit pas ici d'une " redistribution " à proprement parler, mais plutôt d'une " distribution " assurée par la rente.

D'ailleurs, et toujours selon Giacomo Luciani, " la nécessité pour l'Etat de lever des taxes pour assurer ses fonctions est l'un des fondements des institutions démocratiques "<sup>(8)</sup>. Ces taxes et impôts doivent être acceptés par la population. Toutefois, quand un Etat " est en mesure de susciter un consensus en distribuant des biens, des services et des revenus en échange de rien ou de peu de choses, il n'a pas besoin de légitimité démocratique. Et donc un Etat qui a accès à une rente provenant de l'étranger - telle la rente pétrolière - peut être secoué par le factionnalisme des luttes pour le pouvoir, mais ne sera probablement pas confronté à une demande populaire de démocratie "<sup>(9)</sup>. Les différents groupes ne se battront ainsi que pour augmenter leur part de la rente, n'ayant aucun intérêt à ce que le système politique soit démocratisé.

L'un des problèmes soulevés par cette théorie de l'Etat rentier, c'est qu'elle réduit la relation entre l'Etat et les citoyens au paiement des impôts. En effet, ce serait la fiscalité qui déterminerait la manière par laquelle les citoyens perçoivent l'Etat, et surtout la possibilité pour eux de participer à la gestion des affaires publiques. Puisque l'Etat n'a pas besoin de l'argent de ses citoyens pour faire fonctionner son administration, il est indépendant d'eux et ne s'estime pas en devoir de leur rendre des comptes. En même temps, les citoyens ne se sentent pas en droit d'exercer un contrôle sur les dirigeants ou de revendiquer plus de participation. Luciani établit une relation exclusive entre taxes et représentation puisque, pour reprendre ses propres termes : " pas de taxation, pas de représentation ". Un Etat économiquement indépendant de ses citoyens le serait donc également politiquement. Il est en quelque sorte " immunisé " et parfaitement autonome par rapport à eux puisqu'il n'a pas besoin d'eux, bien au contraire. C'est lui qui gère la rente, d'autant plus que, souvent, les citoyens n'ont rien à voir avec la rente dans le sens où ils ne possèdent pas les ressources du sol de leur pays et ne participent pas au processus de production. Les citoyens bénéficient donc surtout de la générosité de leurs dirigeants.

Ceci est souvent illustré par une hypertrophie du secteur public, et la multiplication des services gratuits à la population. Ainsi, pour bénéficier de ces services, les citoyens ne doivent pas chercher à s'opposer à leurs dirigeants, ce qui conduit également à terme à la " dépolitisation de l'élite "<sup>(10)</sup>. Ils deviennent donc de plus en plus dépendants de l'Etat et ne sont pas capables de survivre sans lui.

Toutefois, l'analyse de ces systèmes politiques montre que l'Etat n'est pas du tout détaché de sa société - idée suggérée par la théorie de l'Etat rentier. Il ne " flotte " pas au-dessus d'elle. Au contraire, cet Etat est fortement impliqué, dans tous les aspects de la vie sociale. Il est présent partout, et ce même s'il ne le souhaite plus, comme c'est le cas en Arabie Saoudite ou dans les autres pays où l'Etat providence connaît des difficultés. De plus, comme il " achète " la paix civile, il doit faire constamment attention et prévenir toute velléité de contestation, même s'il dispose de " moyens de cooptation " qui empêchent sa déstabilisation. Dans certains cas, il est même obligé de recourir à la violence et à la répression.

Selon ce modèle, les citoyens ne s'intéresseront pas à la politique tant qu'ils bénéficieront de la " rente ". Il n'y aura donc de possibilité de démocratisation, même partielle, que si l'Etat commence à lever des impôts, notamment dans les cas où l'Etat fait face à une crise économique, comme avec la baisse des prix du pétrole. En pratique, cela n'est cependant pas toujours vrai. Le cas du Koweït est un contre-exemple. L'Etat se porte toujours aussi bien, toutefois, ce pays a connu des ouvertures démocratiques très importantes. La " redistribution de la rente " n'est donc pas l'unique facteur d'analyse, les structures socio-économiques qui préexistent à la découverte du pétrole, jouant un rôle important.

### ÉVOLUTION DU PIB DES PAYS DU CCG (par milliards de dollars)

	2000	2005	2006
<b>Bahreïn</b>	8 milliards	7 milliards	-
<b>E.A.U.</b>	70,6	129,7	-
<b>Oman</b>	19,9	30,8	-
<b>Arabie Saoudite</b>	188,4	315,6	349,1
<b>Koweït</b>	37,7	80,8	-
<b>Qatar</b>	17,8	42,5	-

Source : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### ÉVOLUTION DU REVENU NATIONAL BRUT (RNB) PAR HABITANT

	2000	2005	2006
<b>Bahreïn</b>	10 740 \$	19 350 \$	-
<b>E.A.U.</b>	19 270	-	-
<b>Oman</b>	6720	11 120	-
<b>Arabie Saoudite</b>	8140	12540	13 980
<b>Koweït</b>	16 790	30 630	-
<b>Qatar</b>	-	-	-

Source : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### ESPÉRANCE DE VIE À LA NAISSANCE

	2000	2005	2006
<b>Bahreïn</b>	74,6	75,5	75,7
<b>E.A.U.</b>	77,7	79,2	79,3
<b>Oman</b>	73,7	75,2	75,5
<b>Arabie Saoudite</b>	71,4	-	72,6
<b>Koweït</b>	76,9	77,5	77,7
<b>Qatar</b>	73,6	75,2	75,5

Source : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

## LE POINT DE VUE PRATIQUE : L'ESSOUFFLEMENT DE L'ETAT PROVIDENCE : LES CAS DE L'ARABIE SAOUDITE, DU BAHREÏN ET DU SULTANAT D'OMAN

La crise de l'Etat providence n'affecte pas tous les pays de la même manière. D'un côté, on retrouve ainsi les pays au sein desquels l'Etat est désormais incapable d'assurer les services qu'il garantissait auparavant ; et de l'autre, celui des pays où l'Etat providence se porte toujours bien.

Malgré les différences entre l'Arabie Saoudite, le Bahreïn et le sultanat d'Oman, l'Etat providence semble s'essouffler dans ces trois pays. Pour des raisons différentes certes. Dans le royaume saoudien, malgré une hausse des prix du pétrole, l'augmentation de la population devient ainsi de plus en plus problématique. Tandis qu'au Bahreïn ou au sultanat d'Oman, c'est plutôt l'épuisement des réserves pétrolières qui s'avère en cause, dépendance quasi-exclusive de cette ressource oblige. Nous analyserons dans cette partie les cas saoudien et omanais.

Prenons d'abord le cas saoudien : l'essoufflement de l'économie saoudienne va se traduire par la réduction des subventions et par la proclamation de la " fin de l'Etat providence " par le roi Abdallah. En effet, la hausse des prix du pétrole dans les années 1970 avait permis de financer l'éducation, les programmes de santé et d'aide au logement. De plus, l'Etat garantissait à ses citoyens un poste dans l'administration publique bien rémunéré et peu contraignant. Avec la chute des prix du pétrole, un tel style de vie n'était cependant plus viable. Les caisses de l'Etat se vidaient rapidement, les dirigeants saoudiens s'étant lancés dans des projets peu rentables et surtout, dans certains cas, pas nécessaires. Et cette économie fortement dépendante du pétrole ne pouvait plus supporter des programmes qui devenaient de plus en plus coûteux à mesure que la population augmentait. L'Arabie Saoudite aura ainsi des déficits budgétaires importants tout au long des années 1980.

La hausse des prix du pétrole ne sortira pas l'économie saoudienne de la crise. Dans une économie non rentière, les revenus de l'Etat évoluent proportionnellement à la croissance, puisqu'en période de croissance, les recettes fiscales augmentent. Ce n'est pas le cas dans les économies rentières<sup>(12)</sup> qui ont été profondément affectées par la baisse des prix du pétrole au cours des deux décennies précédentes. La baisse des revenus de l'Etat se traduit nécessairement par une baisse des services qu'il fournit. Une telle baisse peut entraîner des tensions sociales qui déstabiliseraient profondément le système saoudien.

Conscient de ce risque, le roi Abdallah apparaît d'ailleurs de plus en plus comme un réformateur. Il veut surtout réduire le déficit budgétaire et assainir l'économie. Son but étant de favoriser l'insertion des jeunes dans le monde du travail. En effet, le marché du travail semble de plus en plus incapable d'absorber cette masse de travailleurs. Les autorités saoudiennes ont essayé de régler ce problème en substituant les Saoudiens aux travailleurs immigrés, comme ce fut le cas dans la plupart des pays du CCG. La croissance démographique pose donc un sérieux problème et, en dépit de sa diminution, a toujours des effets négatifs sur l'économie. L'Etat fait donc face à cette masse de travailleurs - notamment des jeunes - qu'il ne peut plus placer dans la fonction publique, dans un pays où les travailleurs immigrés représentent à peu près 50% de la population active.

Mais les Saoudiens n'ont pas vraiment souhaité se tourner vers le secteur privé, plus exigeant par nature. Les entreprises ont donc continué à embaucher des travailleurs immigrés. L'économie saoudienne reste ainsi très dépendante de cette main d'œuvre pas chère et spécialisée dans des métiers nécessitant une formation de courte durée comme la plomberie, ou encore la charpenterie, qui sont tous des métiers que refusent de remplir les nationaux même s'ils sont bien rémunérés en échange<sup>(14)</sup>.

De plus, les travailleurs immigrés génèrent également une contrainte supplémentaire : ils ont en effet pour but de consommer le moins afin d'envoyer le plus d'argent possible à leur famille. Les autorités saoudiennes se sont donc fixées un nouvel objectif : remplacer ces travailleurs immigrés par des Saoudiens mieux rémunérés, mais qui dépenseraient leurs revenus sur place.

Ce projet semble cependant mis à mal, pour le moment, par la réticence des jeunes à occuper des postes moins bien rémunérés que dans l'administration publique et qui demandent plus de discipline et plus d'effort. Les limites du système sont donc patentées. Et pourtant, on retrouve aussi cette politique de nationalisation des emplois dans les autres pays du CCG. Le succès de cette entreprise varie d'un pays à un autre, et d'un secteur à un autre, certes ; mais elle est surtout le signe de la crise de l'Etat providence. Elle est également révélatrice de l'insuffisance et des lacunes au niveau de la formation qu'ont reçue les jeunes dans ces pays, souvent peu préparés à travailler dans des entreprises privées, plus exigeantes au niveau de la discipline et des résultats à obtenir. Le cas du Sultanat d'Oman que nous allons étudier maintenant est assez emblématique à cet égard.

Contrairement à ses voisins de la péninsule, à l'exception notable du Bahreïn, Oman est beaucoup plus pauvre. Dans ce pays où la croissance démographique reste très importante, la pauvreté pose de sérieux problèmes. Les revenus de l'Etat omanais demeurent largement dépendants des ressources pétrolières et gazières, même si ces ressources ne sont plus aussi abondantes. Le taux de croissance démographique ne baisse pas assez rapidement. Les moins de 16 ans représentent 57% de la population. Le marché du travail omanais n'arrive pas à résorber les nouveaux entrants. Et, à la différence des autres pays membres du CCG, la proportion de travailleurs immigrés est beaucoup plus faible ; ainsi, la population nationale forme 75% de la population totale<sup>(15)</sup>. Afin de résorber le chômage des jeunes n'ayant pas dépassé le cycle secondaire ou primaire, les autorités ont donc mis en place une politique d' " omanisation " des emplois, qui vise particulièrement les emplois qui requièrent le moins de qualifications, comme les chauffeurs de taxi et agents d'entretien publics. L'une des limites à cette politique passe cependant par le fait que ces postes sont plus occupés par des bédouins âgés non qualifiés que par des jeunes. Ceux-ci se dirigent de plus en plus vers le secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des services, où ils remplacent les Asiatiques non qualifiés<sup>(16)</sup>. Cette politique d'omanisation a permis l'intégration des couches défavorisées dans un pays où le système d'éducation n'est pas assez performant et où les taux de redoublement et d'abandon sont très importants.

Toutefois, pour les emplois nécessitant des qualifications, les résultats semblent plus mitigés. En effet, l'Etat a voulu imposer aux entreprises privées, des quotas de travailleurs nationaux<sup>(17)</sup>. Mais, vu l'insuffisance de la formation des Omanais, les entreprises se trouvent contraintes d'embaucher un travailleur immigré qui est chargé de former le travailleur national ou même de faire le travail à sa place. Cette politique n'est donc satisfaisante ni pour les entreprises - qui doivent supporter des coûts plus importants - ni pour les travailleurs nationaux, qui veulent un travail mieux rémunéré et moins contraignant.

L'omanisation des emplois trouve donc ses limites. Il semble qu'elle n'ait pas été bien étudiée. En effet, il ne suffit pas d'obliger les entreprises à embaucher des nationaux, encore faut-il que ceux-ci soient assez qualifiés. Ce qui suppose une réforme et une modernisation de l'éducation : l'éducation gratuite est un avantage, mais une éducation gratuite peu adaptée à la réalité et aux exigences du marché ne permet pas l'insertion des jeunes Omanais dans la vie professionnelle. Dans les faits, l'Etat, en appliquant cette politique, a juste voulu " soulager " un peu son secteur public saturé, qui emploie près de 80% des nationaux.

Aujourd'hui, dans ces deux pays, c'est donc une évolution des mentalités qui s'avère nécessaire. En effet, les réformes économiques voulues par le roi Abdallah n'ont pas encore abouti. Le roi veut que les citoyens saoudiens ne soient plus complètement dépendants de leur Etat. Toutefois, l'Etat a lui-même, pendant longtemps, cherché à prendre en charge ses citoyens. Et c'est uniquement quand il en est devenu incapable qu'il les a poussés à ne plus dépendre de lui. Dès lors, même les prix élevés du pétrole ne suffiront pas à "renflouer" ce système social agonisant. Dès lors, et a contrario, le cas koweïtien peut finalement apparaître comme étant une forme de "success story".

## UN ETAT PROVIDENCE QUI RÉSISTE : ETUDE DU CAS KOWEÏTIEN

Au Koweït, mais également au Qatar et aux Emirats Arabes Unis, la hausse des prix du pétrole ainsi que la taille réduite de leur population font que l'Etat providence ne traverse pas de crise actuellement.

Le Koweït est d'ailleurs un cas assez emblématique à cet égard, puisqu'il contredit la théorie de l'Etat rentier selon laquelle c'est uniquement en cas de crise que l'Etat est contraint de lever des impôts et donc de permettre la participation de ses citoyens, et que c'est ainsi que ces Etats pourraient se démocratiser<sup>(18)</sup>. Cette théorie peut être discutée. Même si l'une des réformes voulues par le roi Abdallah en Arabie Saoudite était d'établir un système fiscal, il est peu probable que cela aurait abouti à une "démocratisation" potentielle de l'Etat saoudien. En effet, l'expérience des dictatures le prouve : un Etat peut imposer le paiement d'impôts et de taxes à ses citoyens sans qu'il leur accorde en contrepartie des droits politiques. Si le pré-supposé selon lequel il n'y a "pas de représentation sans taxation" est quelque peu contestable, l'inverse, que nous propose Luciani, l'est encore plus : la taxation n'implique pas nécessairement la représentation. Dans tous les cas, le fait de ne pas inclure d'autres facteurs d'analyse rend l'interprétation quelque peu réductrice. Le cas koweïtien en est d'ailleurs une parfaite représentation.

L'Etat Koweïtien, dans sa forme moderne, s'est construit en même temps que l'industrie pétrolière. C'est donc un Etat "bienfaiteur"<sup>(19)</sup>, basé sur une économie rentière et sur les ouvriers étrangers immigrés, qui prend en charge les citoyens dès leur naissance et jusqu'à leur mort. La relation Etat/citoyen n'est ainsi pas perçue comme une relation de confrontation, mais plutôt comme un lien de patron à client. L'Etat n'est quant à lui pas perçu comme étant répressif<sup>(20)</sup>. Les revenus du pétrole ont pour leur part permis la mise en place d'un Etat providence comme dans les autres pays du Golfe. Ceci a eu une conséquence sur la famille régnante elle-même. Les Al Sabah, qui gèrent et distribuent la rente, ne sont plus dépendants des familles marchandes.

Entre les années 1950 et 1961 - année de l'indépendance -, il y a eu une amélioration considérable du niveau de vie des Koweïtiens. La Constitution a même déterminé les droits sociaux, qui ont la primauté sur les droits politiques. Ces droits sociaux sont étendus<sup>(21)</sup>, puisqu'ils passent par :

- L'éducation (de l'école élémentaire jusqu'à l'université même à l'étranger) ;
- La santé (services gratuits) ;
- Le logement gratuit ;
- La garantie par l'Etat d'un poste à tout citoyen adulte dans la fonction publique (c'était du moins le cas jusque dans les années 1980) ;
- L'octroi de subventions pour l'eau et l'électricité ;
- L'octroi par l'Etat d'une aide aux citoyens afin qu'ils puissent gagner de l'argent dans le secteur privé, et ce en leur reconnaissant des droits supérieurs aux non Koweïtiens, ou encore des priorités en matière de contrats.

En contrepartie, et mis à part le service militaire obligatoire pour les hommes, aucune obligation n'est demandée aux citoyens afin qu'ils puissent jouir de ces droits sociaux étendus. Certes, pour certains auteurs, la question qui se pose, c'est celle de savoir quels sont les droits - notamment politiques - auxquels les Koweïtiens ont dû renoncer afin de jouir de ces droits sociaux<sup>(22)</sup>. Toutefois, une analyse plus fine du cas du Koweït révèle que même dans ce pays où l'Etat providence se porte bien, notamment avec la hausse des prix du pétrole, l'ouverture démocratique est de plus en plus significative, ce qui contredit la théorie de l'Etat rentier qui veut que tant que l'Etat "achète" ses citoyens, il n'a donc pas besoin de les associer au pouvoir. En effet, l'histoire koweïtienne révèle une tradition de participation au pouvoir plus ancienne que dans les autres pays.

Au Koweït, 1938 est en effet une année très importante puisque c'est à partir de là qu'est lancé le mouvement "majlis", qui a entraîné la mise en place d'une assemblée législative, et donc l'apparition d'une opposition politique organisée marchande, avant que le pétrole ne devienne un élément structurant de l'économie nationale<sup>(23)</sup>. La présence de cette élite marchande, éduquée, jouant un rôle politique important, a permis une certaine liberté d'expression. Ce qui n'est pas le cas du Qatar par exemple, où la classe marchande était beaucoup moins organisée et beaucoup moins influente<sup>(24)</sup>. Cette observation témoigne de l'importance des structures socio-économiques antérieures au pétrole. A ce sujet, il faut rappeler le rôle qu'ont joué les *diwaniyya*, sorte de pièce à l'intérieur de la maison, où se rassemblent les hommes afin de discuter de politique. Ces *diwaniyya* seront à l'origine des avancées démocratiques en 1921, par exemple, puisque c'est dans l'une d'elles que se sont tenues les premières élections de l'Assemblée constituante, et c'est là qu'en 1938 est créée la première coalition politique<sup>(25)</sup>.

## % DE NATIONAUX ET D'ÉTRANGERS DANS LA POPULATION TOTALE DES PAYS DU CCG, 1975-2002

Pays	1975a	1980a	1985a	1995a	2000b	2001-02d
<b>BAHRAÏN</b>						
Nationaux	77,1	69,3	63,5	61,8	60	60
Étrangers	22,9	30,7	36,5	38,2	40	40
Total en milliers	261,6	336,7	434,7	586,1	651,8	690
<b>KOWEÏT</b>						
Nationaux	30,9	28,5	27,7	36,1	37,4c	37
Étrangers	69,1	71,5	72,3	63,9	62,6	63
Total en milliers	994,9	971,3	1.697,3	1.958,8	2.363,3	2.360,0
<b>OMAN</b>						
Nationaux	86,9	81,8	81,6	72,7	73,3	74
Étrangers	13,1	18,2	18,4	27,3	22,7	26
Total en milliers	766	984	1.193,0	2.149,0	2.441,8	2.420,0
<b>QATAR</b>						
Nationaux	43,1	40,9	47,7	29,6	26,3	28
Étrangers	56,9	59,1	52,3	70,4	73,7	72
Total en milliers	147,7	206,6	241	547	580,3	585
<b>ARABIE SAOUDITE</b>						
Nationaux	86,7	75,4	69,3	67,9	74,6	70
Étrangers	13,3	24,6	30,7	32,1	25,4	30
Total en milliers	7.026,3	9.688,0	12.642,2	19.534,0	20.278,8	23.000,0
<b>E.A.U.</b>						
Nationaux	37	28,7	36,2	25,1	24,3	20
Étrangers	63	71,3	63,8	74,9	75,7	80
Total en milliers	525,1	977,4	1.116,8	2.378,0	2.889,6	3.110,0
<b>Tous les pays du CCG</b>						
Nationaux	77,4	67,1	63,5	61,4	65,1	61,5
Étrangers	22,6	32,9	36,5	38,6	34,9	38,5
Total en milliers	9.721,6	13.550,7	17.325,0	27.152,9	29.321,7	32.500,0

Source : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Avec le pétrole, une nouvelle source de revenus est apparue, extérieure à l'Etat, qui n'est plus dépendant de la classe marchande pour avoir de l'argent. La première conséquence du pétrole serait donc la rupture de ce modèle de gouvernement où le roi dépendait des marchands. Toutefois, ceux-ci sont restés une classe " soudée " même s'ils n'étaient plus aussi indispensables à l'économie du pays, et ceci grâce à la politique de redistribution adoptée par l'Etat<sup>(26)</sup>. En effet, cette politique favorisait le maintien de cette identité de groupe, dans le sens où l'Etat redistribuait les richesses à la fois directement par des transferts, et indirectement, à savoir par le biais du marché en préservant une partie du secteur privé où les marchands pouvaient investir et où des avantages leur étaient accordés en termes de terrain, d'argent, de contrats avantageux. L'Etat n'intervenait dans cette sphère privée que pour aider les marchands. Ils ont donc été d'une certaine façon achetés par l'Etat.

En contrepartie, les marchands ont renoncé à leur rôle politique. C'est ce que Jill Crystal appelle " le pacte pétrolier " : la richesse contre le pouvoir<sup>(27)</sup>. Les dirigeants ont choisi le contrôle économique plutôt que la répression. Toutefois, même si ces familles ont connu un déclin politique, cette culture démocratique qui a surtout émergé dans le cadre des *diwanijya* se reflète aujourd'hui dans le débat politique au Koweït, notamment avant les élections.

De plus, grâce à cette nouvelle richesse, la famille régnante pouvait compter sur un nouveau segment de la population : les classes inférieures. Cette redistribution s'est traduite par des programmes en faveur des plus pauvres de sorte que toute la population profite de la manne pétrolière et surtout qu'elle soit reconnaissante vis-à-vis de l'Etat. Ainsi, ils ont droit à une éducation gratuite, de l'école élémentaire jusqu'à l'université, même à l'étranger, à la sécurité sociale et à d'autres avantages notamment en matière de logement et même parfois de transferts d'argent directs. D'un autre côté, cette redistribution se fait - comme nous l'avons vu - par l'attribution d'un poste dans la fonction publique, très bien rémunéré et surtout peu contraignant : la plupart des nationaux sont donc aujourd'hui fonctionnaires. La garantie d'un poste dans l'administration demeure l'un des moyens privilégiés aux mains de l'Etat afin de favoriser ses nationaux. Ceci a accentué le déclin politique des marchands qui ne sont plus des intermédiaires entre l'Etat et la population. Désormais, l'Etat s'adresse directement aux couches les plus défavorisées et leur donne l'accès à des services auxquels leurs aînés n'avaient pas accès. Cette stratégie a permis à la famille régnante de limiter l'expansion de l'idéologie nationaliste arabe, qui va attirer certains intellectuels mais sans pour autant garantir une adhésion des masses.

Enfin, dans le cas koweïtien, l'invasion irakienne va jouer un rôle important, que ce soit au niveau d'une redéfinition de la nationalité - réduire le nombre de ceux qui ont droit aux allocations - ou du ralentissement au niveau des réformes démocratiques. En effet, il faudra attendre le 16 mai 2005, pour que le droit de vote soit enfin accordé aux femmes, et malgré un débat politique relativement libre, les partis politiques demeurent interdits<sup>(28)</sup> et la formation du gouvernement ne dépend pas de la composition du parlement.

Mais, malgré ces imperfections du système démocratique, le modèle koweïtien demeure un contre-exemple de la théorie de l'Etat rentier. En effet, dans ce pays où l'Etat providence a échappé à la crise jusque là, il y a un réel débat politique.

Les différences entre les pays du Golfe sont donc très importantes que ce soit au niveau de la taille et des ressources ou au niveau des systèmes politique et économique. Toutefois, les six pays du CCG ont une caractéristique en commun : le fait que de larges franges de leur population n'ont pas accès aux services de l'Etat.

## LES LAISSÉS POUR-COMPTÉ

Si les citoyens jouissent de droits sociaux étendus, l'Etat providence dans les pays du Golfe demeure un système d'exclusion. En effet, plusieurs catégories n'ont pas accès aux mêmes services et aux mêmes prestations. C'est le cas des *bidouns*<sup>(29)</sup>, ceux qui n'ont pas de nationalité. Ce sont souvent d'anciens nomades qui vivaient le long de la frontière entre l'Arabie Saoudite et le Koweït et qui n'ont pas voulu au départ acquérir la nationalité koweïtienne. Ils sont souvent recrutés par l'armée. Ils bénéficient de certains avantages et peuvent un jour espérer acquérir la nationalité. Mais l'augmentation de cette population pose désormais le problème de son contrôle. Un grand nombre d'entre eux furent chassés après l'invasion irakienne du Koweït, à cause des soupçons de collaboration qui pesaient sur eux. Il y a également des *bidouns* au Bahreïn, il s'agit essentiellement de chiïtes, qui n'ont pas la nationalité à cause de leur origine persane. Ils ne bénéficient pas des services prodigués par l'Etat, tels que l'éducation, ou un travail dans l'administration publique.

A cette catégorie d'exclus s'ajoute une autre, plus importante de par sa taille et de part le rôle qu'elle joue : les travailleurs immigrés. Cette présence étrangère n'a pas que des conséquences économiques. En effet, l'identité dans ces pays s'est construite sur une logique d'exclusion. Avant la découverte du pétrole, ces sociétés traditionnelles étaient à la marge du système économique mondial. Le pétrole va tout bouleverser : il a fallu non seulement importer les capitaux pour les investissements, mais également la main d'œuvre qualifiée. Les économies de ces pays vont devenir largement dépendantes de cette main d'œuvre étrangère, à divers échelons de la production (des ouvriers, mais également des techniciens et des cadres d'entreprise). L'un des effets pervers de cette situation sera l'apparition du système de la *kafala*, le parrainage, un étranger n'ayant pas le droit de s'installer et de travailler sans un *kafil* (sorte de sponsor) qui ne peut être qu'un national. N'importe quel citoyen de l'un de ces pays peut exercer cette fonction. Cette présence pose également le problème des conditions très difficiles dans lesquelles travaillent les immigrés non qualifiés. Toutefois, ces pays font aujourd'hui face à des pressions afin d'améliorer la situation de leurs travailleurs. Une ville comme Dubaï, intégrée aux circuits économiques mondiaux, est obligée aujourd'hui de faire des efforts dans ce domaine.

Cette présence étrangère engendre une stratification de la société selon le schéma suivant, d'après Gilbert Beaugé<sup>(30)</sup> :

- une stratification socio-économique au sein de la population nationale : la situation socio-économique des nationaux varie en fonction de leur accès à la rente ;
- une stratification entre nationaux et étrangers, ces derniers étant exclus de tous les avantages de l'Etat providence.
- Enfin, une stratification au sein de la population immigrée elle-même, entre Arabes et non Arabes (et pour les Arabes eux-mêmes entre *Khalijiy* - citoyen d'un des pays du Golfe - et non *Khalijiy*) et de plus en plus entre musulmans et non-musulmans.

En conclusion si la transition s'accélère de plus en plus dans les pays du CCG, il s'agit plus de réformes économiques que de réformes politiques. Les ouvertures politiques restent en effet faibles. Le 11-Septembre a attiré l'attention de l'Administration américaine sur la nature de ces régimes. La volonté de les faire évoluer afin qu'ils deviennent plus démocratiques et donc engendrent moins de frustrations est au cœur de la théorie du Grand Moyen-Orient élaborée par les néo-conservateurs américains. Toutefois, l'évolution reste quand même très lente alors que ces dynasties font face à des défis majeurs aujourd'hui avec la montée d'une jeunesse qui a des attentes nombreuses en matières d'emploi, de logement et d'éducation. Avec la hausse des prix du pétrole, il y a également un risque que les réformes ne soient encore plus ralenties puisque l'augmentation de la rente permet en quelque sorte de " masquer " les failles de ces systèmes et de les maintenir artificiellement en vie. Ces Etats font également face à un autre défi : celui de la montée en puissance des chiites en Irak et la crainte que cela puisse avoir un effet sur les chiites de l'intérieur souvent discriminés et peu pris en compte par les dirigeants, dans un contexte où l'Irak est de plus en plus perçu comme une menace régionale. La hantise de l'émergence d'un " croissant chiite " a d'ailleurs été exprimée par plusieurs dirigeants sunnites de la région(31) : selon eux, l'Irak pourrait chercher à " s'allier " avec les communautés chiites afin de renforcer son influence régionale. A noter toutefois sur ce plan que le fait qu'il y ait des populations chiites dans les pays du Golfe, en Irak, et au Liban ne doit pas masquer la profonde pluralité du chiisme, à la fois religieuse et politique. ■

(1) Le Conseil de Coopération du Golfe (CCG) a été mis en place le 26 mai 1981 à l'initiative de Riyad. Il regroupe l'Arabie Saoudite, le sultanat d'Oman, les Emirats Arabes Unis, le Koweït, le Bahreïn, et le Qatar. Le but de ce conseil est d'arriver à l'établissement d'un marché commun entre les pays membres et d'assurer la stabilité politique de la région.

(2) F. Gregory Cause III, "Saudi Arabia: over a barrel" in *Foreign Affairs*, May-June 2000, vol 79

(3) Anh Nga Longva, " citizenship in the Gulf States : conceptualization and practice ", in N.A. Butenshon, U. Davis, and M. Hassassian (eds), *Citizenship and the state in the Middle East. Approaches and Applications*, Syracuse University Press, 2000

(4) *idem*

(5) Jill Crystal, *Oil and politics in the Gulf. Rulers and merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge University Press, 1990

(6) Giacomo Luciani, Hazem Beblouï, *The rentier State*, Routledge Kegan & Paul, 1987

(7) Alan Richards, John Waterbury, *A political economy of the Middle East, USA*, Westview Press, 1996

(8) Giacomo Luciani, in Ghassan Salamé (dir), *Démocraties sans démocrates*, Paris, Fayard, 1994

(9) *idem*

(10) Yasuyuki Matsunaga, *L'Etat rentier est-il réfractaire à la démocratie ?*, in *Critique Internationale*, n 8, juillet 2000

(11) Giacomo Luciani, *Démocraties sans démocrates*, *op. cit.*

(12) Giacomo Luciani, *Démocraties sans démocrates*, *op. cit.*

(13) Fatiha Dazi-Héni, *Monarchies et sociétés d'Arabie. Le temps des confrontations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005

(14) *idem*

(15) Fatiha Dazi-Héni, *op. cit.*

(16) *idem*

(17) *idem*

(18) Laurence Louër, " Démocratisation des régimes dynastiques, le modèle bahreïnien en question " in Rémy Leveau (dir), *Monarchies du Golfe. Les micro-Etats de la péninsule arabique*, Paris, La documentation française, 2005

(19) Anh Nga Longva, *op. cit.*

(20) *idem*

(21) *idem*

(22) Anh Nga Longva, *op. cit.*

(23) Déjà en 1921, est élue la première Assemblée constituante, ce qui montre que la logique de participation remonte assez loin.

(24) Fatiha Dazi-Héni, *op. cit.*

(25) Fatiha Dazi-Héni, *op. cit.*

(26) *idem*

(27) Jill Crystal, *op. cit.*

(28) Fatiha Dazi-Héni, *op. cit.*

(29) *bidoun* signifie "sans" en arabe, et dans ce cas fait référence à ceux qui n'ont pas la nationalité.

(30) Gilbert Beaugé, (dir), *Les migrations dans le monde arabe*, Paris, Editions du CNRS, 1991

(31) Le roi Abdallah de Jordanie a été le premier à en parler en décembre 2004.