HAL
open science

Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe

Laurence Louer

▶ To cite this version:

Laurence Louer. Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe. Les Études du CERI, 2012, 185, pp.1-31. 10.25647/etudesduceri.185 . hal-01024569

HAL Id: hal-01024569

https://sciencespo.hal.science/hal-01024569

Submitted on 16 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.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

les
études du Ceri

Centre d'Études et de Recherches Internationales

Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe

Laurence Louër

SciencesPo. Paris
CERI CNRS

Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe

Résumé

Dans les années 2000, les monarchies du Golfe ont entrepris de réformer leur modèle social, basé sur la redistribution très généreuse des dividendes des hydrocarbures. L'un des principaux dispositifs de cette politique de redistribution était l'emploi public garanti. Depuis les années 1990, l'apparition du chômage de masse indique que les politiques traditionnelles de l'emploi sont devenues dysfonctionnelles, générant des tensions sociales qui se sont notamment exprimées à la faveur du « printemps arabe ». L'enjeu des réformes en cours est d'aménager une transition des nationaux vers le salariat dans le secteur privé, largement dominé par les travailleurs expatriés. Cette perspective fait l'objet de fortes résistances de la part des hommes d'affaires et entrepreneurs locaux. Habitués à une main-d'œuvre expatriée bon marché, ils refusent notamment l'augmentation du coût du travail qu'impliquent les réformes. Les dynasties royales sont dès lors confrontées à la nécessité de faire des arbitrages entre les intérêts du secteur privé, souvent étroitement imbriqués aux leurs, et le mécontentement de la jeunesse, principale catégorie touchée par le chômage et actrice des protestations qui, en 2011, ont touché le Bahreïn, l'Arabie saoudite et Oman.

The politics of employment policy reform in the Gulf States

Abstract

During the first decade of the 21st century the Gulf States undertook reforms of their social policies based on the generous redistribution of hydrocarbon profits. One of the elements of the redistribution was to guarantee of employment. Beginning in the 1990s rising unemployment indicated that the traditional employment policies were ineffective, generating social tensions as evidenced in the "Arab spring". The goal of the reforms is to move nationals into salaried jobs in the private sector, currently held largely by foreign workers. The change is strongly opposed by business executives and local entrepreneurs. Having become accustomed to inexpensive foreign workers they object to the increased costs entailed by the reforms. The royal families are thus obliged to negotiate between the interests of the private sector, often aligned with their own, and the dissatisfaction of the young, the group most impacted by unemployment and the key players in the protests that erupted in 2011 in Bahrain, Saudi-Arabia and Oman.

Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe

Laurence Louër *Ceri-Sciences Po*

Il est courant d'analyser la stabilité des monarchies réunies au sein du Conseil de coopération du Golfe (CCG)[1] à l'aune du prix des hydrocarbures. Plus les cours du pétrole et du gaz sont élevés, plus ces pays seraient à même de maîtriser leurs oppositions, virtuelles ou déclarées, par l'achat direct de leur loyauté et celle de leurs bases sociales. Cette analyse a notamment dominé le débat sur l'Arabie saoudite après le 11 septembre 2001, lorsque le royaume a été touché par la fragilisation de ses relations avec les États-Unis et la montée de la violence terroriste. Les sommets atteints par le prix du pétrole ont alors été un argument avancé par ceux qui pensaient que l'Arabie saoudite pouvait aisément surmonter la crise qui la frappait. Sa résistance à la vague de soulèvements arabes enclenchée en 2010, qui lui a conféré aux yeux de beaucoup le statut de chef de file de la contre-révolution, témoigne de sa grande capacité à maîtriser la contestation. Elle confirme aussi que son arme privilégiée est bien la redistribution : quelques jours après le début des manifestations dans le Bahreïn voisin, le roi Abdallah annonçait un train de mesures sociales inédit par son ampleur, promettant, entre autres, la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois et d'un salaire minimum dans le secteur public, d'une allocation chômage, ainsi que l'accélération de la construction de logements subventionnés.

Ce que l'on appelle parfois la « politique des largesses »[2] est un instrument majeur du dispositif de contrôle social propre à toutes les monarchies du Golfe. Elle est la base d'une citoyenneté essentiellement définie en termes sociaux[3] : dans ces régimes politiques autoritaires, être citoyen revient surtout à être un ayant droit. Il reste que les modalités concrètes de la redistribution

[1] L'Arabie saoudite, le Koweït, le Bahreïn, le Qatar, les Émirats arabes unis et Oman.

[2] D. Champion, *The Paradoxical Kingdom. Saudi Arabia and the Momentum of Reform*, Londres, Hurst, 2003.

[3] A. N. Longva, « Citizenship in the Gulf States : conceptualization and practice », in N. Butenschon, U. Davis et M. Hassassian (eds), *Citizenship and the State in the Middle East : Approaches and Applications*, Syracuse (NY), Syracuse University Press, 2000.

sont peu connues[4]. Aucune étude n'a, par exemple, analysé le fonctionnement des institutions qui la gèrent, ni les politiques qu'elles sont chargées de mettre en œuvre. Or, la redistribution possède pour partie un caractère fortement institutionnalisé et formalisé qui définit les ayants droit sur la base de règles applicables à tous[5]. Cela n'exclut pas des formes de redistribution de nature clientéliste, mais elles concernent moins les relations entre l'État et les individus que celles entre les dynasties régnantes et certains groupes sociaux ou corps constitués dont il s'agit de garantir l'allégeance. C'est le cas en particulier des oligarchies marchandes, dont la cooptation a toujours été une priorité pour les régimes. La redistribution institutionnalisée et formalisée n'exclut pas non plus la persistance, et même l'accroissement, d'un secteur caritatif, le plus souvent contrôlé par les dynasties régnantes, qui joue un rôle majeur dans la gestion de la pauvreté parallèlement aux institutions étatiques[6].

Comme en Occident où il s'est historiquement développé, l'État-providence dans les monarchies du Golfe repose sur des politiques sociales. Celles-ci sont parfois de type assurantiel (c'est le cas de la sécurité sociale qui garantit les salariés contre la vieillesse et la maladie), mais s'appuient le plus souvent sur des politiques d'accès gratuit (éducation et santé) et de subvention (logement, produits et services de base tels les produits laitiers, le pain, les volailles, l'essence, l'électricité, l'eau, le téléphone). Une différence notable est le rôle essentiel joué par la politique de l'emploi. Dans l'État-providence du Golfe, en effet, elle est le principal instrument de la réalisation de l'objectif de « démarchandisation » que Gosta Esping-Andersen inscrit au cœur de la définition des États-providence, soit l'émancipation des individus vis-à-vis du marché[7]. Pour protéger les nationaux des logiques d'un marché du travail qui les place dans une position de concurrence inégale avec les travailleurs expatriés, l'État est progressivement devenu le principal employeur – et parfois même le seul – de la population nationale. Les Constitutions et les textes fondamentaux mentionnent tous l'obligation qui lui est faite de garantir une offre d'emploi suffisante à ses citoyens.

Ces politiques de l'emploi ont fonctionné de manière optimale pendant la période dite du « boom pétrolier » – correspondant, du point de vue occidental, aux deux « chocs pétroliers » de 1973 et 1979 qui ont vu l'augmentation brutale des prix du pétrole par l'Organisation des pays producteurs de pétrole (OPEP) –, rendant inutile la mise en place d'une assurance chômage. Dès les années 1990 cependant, l'apparition du chômage de masse parmi la population nationale a montré qu'elles parvenaient de moins en moins à remplir leur objectif. Les conséquences s'en sont rapidement fait sentir au Bahreïn, où un long soulèvement (1994-1999) a promu les chômeurs en acteurs centraux de la contestation. Les premières assurances chômage sont nées dans les années 2000 : au Bahreïn en 2006, en Arabie saoudite et à Oman en 2011,

---

[4] Une exception est l'étude de Nathan Hodson, *Distributional Structures in the Arab Gulf : Public Employment, Subsidies, and Potential Reform*, Kuwait Program, Sciences Po, 7 mai 2011 : **http://kuwaitprogram.sciences-po.fr/research-program/publications.html**

[5] Voir K. A. Chaudhry, *The Price of Wealth. Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 1997, p. 155.

[6] Voir A. Le Renard, « Pauvreté et charité en Arabie saoudite : la famille royale, le secteur privé et l'État-providence », *Critique internationale*, 41, octobre-décembre 2008.

[7] G. Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 1999, p. 35.

dans la foulée des protestations du « printemps arabe »[8]. Le dossier de l'assurance chômage est actuellement ouvert dans les autres pays, alors que le chômage touche désormais aussi les trois États les plus riches *per capita* que sont le Koweït, le Qatar et les Émirats arabes unis[9].

Durant le boom pétrolier des années 2000, où le prix du pétrole a atteint des records inégalés, le chômage a continué de progresser dans la plupart des pays du CCG, et ce malgré l'augmentation importante du rythme de création d'emplois, tiré par une forte croissance. Ce phénomène montre que le chômage obéit dans les monarchies du Golfe à une logique indépendante de la capacité budgétaire des États et de leur niveau de croissance. En d'autres termes, les politiques de l'emploi traditionnelles se heurtent à des obstacles autres que purement comptables, à l'inverse de la situation qu'ont connue d'autres pays du Moyen-Orient ayant adopté des politiques similaires (l'Égypte notamment), touchés, au cours des années 1980 et 1990, par une crise de la dette que le CCG n'a pas subie. Pour le comprendre, il faut dès lors se départir d'une analyse focalisée sur le niveau de richesse pour saisir comment, à l'instar de la plupart des politiques publiques, les politiques de l'emploi ont été à l'origine d'effets pervers inattendus, qui ont altéré les intentions premières de ceux qui les avaient élaborées.

Aux sources des politiques de l'emploi

Si une histoire des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe reste à écrire, on peut, en l'état actuel des connaissances, formuler quelques hypothèses quant à leurs origines, hypothèses qui permettent notamment de mieux comprendre les mécanismes de la segmentation entre nationaux et expatriés.

Luttes sociales au début de l'industrie pétrolière

Les luttes sociales survenues au sein des compagnies pétrolières britanniques et américaines au début de l'exploitation des hydrocarbures dans les années 1930 constituent les premiers exemples, documentés par quelques historiens, de conflits ayant pour enjeu les politiques de l'emploi. Ces politiques n'étaient pas alors celles de l'État mais des compagnies elles-mêmes. Or, elles présentent de grandes similarités avec les politiques étatiques menées jusqu'à ce jour, comme si les solutions imaginées par les compagnies pétrolières pour pallier la pénurie

[8] Il est à noter que les assurances chômage saoudienne et omanaise n'ont pas encore été concrètement mises en œuvre à l'heure où nous écrivons ces lignes.

[9] La richesse *per capita* peut se mesurer classiquement en termes de PIB par habitant, tel que l'établissent notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. On peut également la mesurer en termes de production d'hydrocarbures par habitant (voir K. De Boer et J. M. Turner, « Beyond oil : reappraising the Gulf States », *The McKinsey Quarterly*, édition spéciale 2007, p. 10).

de main-d'œuvre locale avaient fait école et s'étaient trouvées institutionnalisées dans les politiques publiques mises en place à partir des années 1970.

Dès leur installation, les compagnies pétrolières ont été soumises à d'importantes pressions politiques de la part des émirs et de leurs protecteurs britanniques[10]. Pour les premiers, priorité devait être donnée à la main-d'œuvre locale, durement touchée par la crise du commerce des perles, principale activité économique de la région, qui, depuis l'introduction de la perle de culture japonaise à la fin des années 1920, périclitait. Quant aux Britanniques, inquiets des menées américaines mais aussi iraniennes[11], ils craignaient que le recrutement d'expatriés ne favorise la pénétration d'intérêts étrangers. Pour toutes ces raisons, les accords de concession aux compagnies pétrolières ont inclus des clauses sur la nationalité des employés, qui devaient autant que possible être des sujets des émirs ou bien de la Couronne britannique.

Or, la région n'ayant pas encore connu de développement industriel, les compagnies se sont immédiatement heurtées à un problème de main-d'œuvre : parmi les populations locales, peu étaient en mesure d'occuper les emplois qu'elles proposaient. Nonobstant les clauses de nationalité, les compagnies ont donc recruté des travailleurs expatriés, qui resteront longtemps majoritaires aux échelons supérieur et médian. Beaucoup d'Iraniens et d'Irakiens qui avaient été employés dans l'industrie pétrolière de leurs pays, où elle s'était développée dès les années 1900, sont ainsi venus travailler sur la rive arabique du Golfe. Les Iraniens ont été particulièrement nombreux à la Bahrain Petroleum Company (Bapco), où ils bénéficiaient de salaires plus élevés qu'en Iran et de réseaux familiaux ou de patronage avec la diaspora marchande iranienne établie depuis la fin du XIXe siècle dans l'archipel. Sous la pression des Britanniques, qui craignaient que le flot d'immigrés iraniens n'alimente les visées irrédentistes iraniennes sur le Bahreïn, Bapco fut contrainte de recruter des Indiens, jugés acceptables sur le plan politique puisque sujets britanniques. Après la Seconde Guerre mondiale, les reconfigurations géopolitiques de l'Empire britannique ont modifié la composition de la main-d'œuvre expatriée, du fait, notamment, de l'arrivée massive des Palestiniens après la création de l'État d'Israël en 1948. L'indépendance et la partition de l'Inde en 1947 ont également contribué à diminuer l'afflux de main-d'œuvre en provenance du sous-continent.

Le recrutement des Indiens, cependant, ne résolvait en rien le problème du recrutement de la main-d'œuvre locale. Il ne réglait pas non plus ce qui allait rapidement devenir une source de tension : la stratification ethnonationale des employés des compagnies pétrolières qui, contrairement à la situation actuelle, plaçait les nationaux en position nettement inférieure. Ainsi, dans les années 1950, à Bapco, les Occidentaux (Britanniques et Américains pour la plupart) dominaient la hiérarchie supérieure, les Indiens et les Pakistanais se situaient juste en dessous et les nationaux occupaient les postes les moins qualifiés[12].

---

[10] À l'exception de l'Arabie saoudite, toutes les monarchies du Golfe étaient alors sous protectorat britannique. Celui-ci a pris fin en 1961 pour le Koweït, et en 1971 pour les autres.

[11] Voir I. J. Seccombe et R. I. Lawless, « Foreign workers dependance in the Gulf, and the international oil companies, 1910-1950 », *International Migration Review*, 20 (3), 1986, pp. 549-565.

[12] Voir W. A. Beling, « Recent developments in labor relations in Bahrayn », *The Middle East Journal*, 13 (2), 1959, p. 159.

Ian Seccombe et Richard Lawless rapportent qu'en 1948 le salaire moyen des employés indiens de la compagnie était deux fois plus élevé que celui des Bahreïniens[13].

Pour tous les cols-bleus, expatriés et nationaux, les conditions de travail et de résidence étaient particulièrement mauvaises, ce qui poussera les ouvriers à se mettre en grève à plusieurs reprises. Les travailleurs nationaux, qui ont parfois créé des organisations syndicales clandestines, formulaient des revendications spécifiques en matière de politique de recrutement : ils souhaitaient que les clauses de nationalité soient mieux respectées et que priorité soit effectivement donnée aux sujets des émirs. Très vite, leurs demandes se sont articulées à des revendications plus directement politiques, telles la création d'institutions participatives et l'indépendance vis-à-vis de la tutelle britannique.

La segmentation du marché du travail

Si elles ont été durement réprimées, les grèves ont sensiblement fait évoluer la politique entrepreneuriale des compagnies pétrolières. La formation de la main-d'œuvre nationale aux postes techniques les plus qualifiés s'est ainsi imposée comme une tendance lourde de leur stratégie, partie intégrante d'une approche plus générale visant l'établissement d'une relation salariale de type paternaliste à même de calmer la protestation et de fidéliser le personnel. Des instituts de formation ont été créés, et des centaines de jeunes hommes ont été envoyés aux États-Unis et en Grande-Bretagne, d'où ils sont revenus ingénieurs, parfaitement anglophones, et donc prêts à prendre la relève des expatriés. La nationalisation de l'industrie pétrolière, terminée dans les années 1980, a parachevé ce processus. Les compagnies sont devenues des modèles en matière de salaires et de conditions de travail, offrant toujours plus d'avantages sociaux à leurs employés nationaux (logement, santé, éducation, loisirs, etc.) qui, à l'avant-garde de la diffusion du salariat, ont constitué une catégorie sociale distincte et enviée jusqu'à aujourd'hui. Les politiques de management des ressources humaines des compagnies pétrolières ont ensuite été imitées par les autres fleurons de l'industrie (pétrochimie, aluminium, télécommunication, etc.).

La transformation de la situation des employés nationaux des compagnies pétrolières a été corrélée avec une évolution plus générale du statut des travailleurs nationaux qui, au cours de cette période-charnière de développement du salariat, ont accédé aux couches supérieures de la stratification ethnonationale du marché du travail. S'il a été progressif, ce changement a été particulièrement patent à partir du boom pétrolier de 1973. Sans précédent, l'afflux d'argent vers les monarchies du Golfe est venu remplir les caisses des États, qui se sont engagés dans d'ambitieuses politiques de développement afin de doter leurs pays d'infrastructures modernes. Le secteur privé s'est lui aussi développé, mais dans une relation d'étroite dépendance avec l'État : protégé de la concurrence internationale par des lois commerciales restreignant l'activité des sociétés étrangères, il a été largement alimenté par la dépense publique. Le boom pétrolier

[13] I. J. Seccombe et R. I. Lawless, « Foreign workers dependance in the Gulf… », art. cité, p. 568.

a donc entraîné une croissance générale, fortement génératrice d'emplois dans le secteur public comme privé. Les migrations du travail se sont intensifiées, la population locale ne pouvant pas, cette fois surtout du fait de sa faiblesse numérique, répondre aux énormes besoins de main-d'œuvre engendrés par le boom. En 1975, la part des expatriés dans la population totale du CCG a ainsi doublé[14]. Les expatriés ont occupé la majeure partie des emplois du secteur privé, tandis que les nationaux, en particulier ceux ayant suivi des études secondaires ou supérieures, ont été massivement recrutés dans le secteur public. C'est à partir de cette période que s'est dessiné ce qui allait devenir une caractéristique des marchés du travail des monarchies du Golfe[15] : une très forte segmentation entre nationaux et expatriés, qui recouvre en grande partie une segmentation entre secteurs public et privé.

Généralement mieux payés, les employés du secteur public bénéficient aussi de prestations sociales (accidents du travail, retraites, logement) plus avantageuses que ceux du privé, y compris quand ils sont nationaux. Leurs conditions de travail sont également bien meilleures, en termes d'horaires et de pénibilité notamment. Il en découle logiquement que les emplois publics jouissent d'un plus grand prestige social, au point qu'il peut paraître tout simplement honteux à un national d'exercer une activité salariée dans le privé, sauf s'il s'agit d'un poste de management dans une grande entreprise. C'est particulièrement vrai dans les trois pays les plus riches *per capita* qui, faiblement peuplés mais disposant de grandes ressources en hydrocarbures, ont connu les phénomènes de segmentation du marché du travail les plus poussés. Parce que l'Arabie saoudite, le Bahreïn et Oman n'ont jamais pu absorber la totalité de leur population active dans le secteur public, ils ont conservé des traditions de salariat privé non ou faiblement qualifié qui atténuent ce phénomène de stigmatisation. Les employés du secteur privé[16], quant à eux, sont soumis à un droit du travail très favorable aux employeurs, et donc de conditions de travail moins bonnes que dans le public, souvent même particulièrement médiocres pour les emplois faiblement qualifiés : contrats à durée déterminée, faibles salaires, longues journées et semaines de travail, peu voire pas de jours de congé, marge de manœuvre étroite ou inexistante dans la négociation du contrat de travail, grande facilité de licenciement et même conditions de vie inhumaines dans certains secteurs comme le bâtiment, où les ouvriers sont logés dans des camps de travail notoirement insalubres.

Bien qu'une histoire de la segmentation du marché du travail reste à faire, qui permettrait de comprendre précisément quels en ont été les acteurs, on peut sans beaucoup de risque formuler l'hypothèse qu'elle est le résultat d'une volonté politique forte de la part des acteurs de la protestation sociale comme des régimes. C'est ce que révèlent la négociation des clauses de nationalité dans les accords de concession avec les compagnies pétrolières et les mouvements de contestation des travailleurs nationaux de l'industrie pétrolière visant, entre autres, à les faire

[14] Voir O. Winckler, *Arab Political Demography*, Brighton, Sussex Academic Press, 2009, p. 135.

[15] La part du secteur public dans l'emploi est bien plus élevée dans le CCG qu'ailleurs dans le Moyen-Orient, où l'emploi public est déjà particulièrement important. Voir *Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa. Toward a New Social Contract*, World Bank, MENA Development Report, Washington, 2004, p. 96.

[16] La définition du secteur privé exclut ici les entreprises dites « semi-privées », dans lesquelles l'État est l'actionnaire majoritaire et où les conditions de travail sont comparables à celles du secteur public. Il est à noter que ces entreprises sont souvent catégorisées comme « privées » par les gouvernements.

respecter. Ces faits indiquent que des éléments de segmentation entre nationaux et expatriés étaient présents à un stade très précoce du processus d'industrialisation et de diffusion du salariat. La segmentation a constitué une réponse spontanée à la situation de compétition inégale entre nationaux et expatriés qui a caractérisé les débuts de l'industrie pétrolière. Il s'agit en réalité d'une réaction récurrente dans ce type de situation. Parce que leur statut juridique leur confère davantage de ressources, les travailleurs nationaux font en général pression pour une politique migratoire plus restrictive, ou pour l'instauration de ce que l'anthropologue Edna Bonacich a appelé un « arrangement de caste », qui réserve aux nationaux certains emplois, en général les mieux rémunérés[17]. Les « arrangements de caste » concourent à la création d'une « aristocratie ouvrière » statutairement et économiquement supérieure aux autres catégories de travailleurs. Dans les monarchies du Golfe, le cumul d'une situation juridique, d'une appartenance ethnonationale et d'un statut socioprofessionnel propres rend les frontières entre les « aristocrates » et les « roturiers » du travail particulièrement rigides.

Le système de la « kafala »

La segmentation du marché du travail dispose, dans les monarchies du Golfe, d'un instrument juridique spécifique : la *kafala*. Souvent traduit par « parrainage », ou bien par l'anglicisme « sponsoring », ce terme arabe désigne un dispositif commun à de nombreux pays arabes, mais qui a connu son institutionnalisation la plus poussée dans les monarchies du Golfe. Telle qu'elle se pratique aujourd'hui dans ces pays, la *kafala* constitue une forme juridique et un rapport social au confluent de deux dispositions traditionnelles du droit musulman : la garantie des transactions commerciales et la tutelle des orphelins. Ainsi, dans le monde arabe médiéval, les transactions commerciales étaient soumises au contrôle d'un *kafil* (garant ou sponsor) qui agissait en tant que représentant de l'autorité civile[18]. La *kafala* désigne par ailleurs une forme de tutelle des orphelins par une tierce personne dans une culture juridique qui ne reconnaît pas l'adoption. Dans les deux cas, elle est un mode de délégation d'autorité : autorité politique dans un cas, autorité parentale dans l'autre.

On retrouve cette fonction essentielle de délégation d'autorité dans les formes contemporaines. Comme l'a montré Gilbert Beaugé dans l'une des rares tentatives d'analyse systématique de la *kafala*, elle consiste en une délégation de l'autorité de l'État à la société pour le contrôle de l'entrée de la main-d'œuvre et du capital sur le territoire[19]. D'une part, les travailleurs migrants

[17] E. Bonacich, « A theory of ethnic antagonism : the split labor market », *American Sociological Review*, 37 (5), 1972.

[18] Voir H. Thiollet, *Migrations et intégrations dans le sud de la mer Rouge. Migrants et réfugiés érythréens au Soudan, au Yémen et en Arabie saoudite 1991-2007*, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 2007, p. 162.

[19] G. Beaugé, « La kafala : un système de gestion transitoire de la main-d'œuvre et du capital dans les pays du Golfe », *Revue européenne des migrations internationales*, 2 (1), septembre 1986, p. 109.

ne peuvent, en règle générale[20], pénétrer dans un pays sans y être invités par un porteur de la nationalité de ce même pays, qui devient ainsi leur *kafil*. Si, techniquement, le *kafil* peut être différent de l'employeur, les deux fonctions sont souvent confondues. C'est au *kafil* qu'il incombe d'obtenir les permis de travail et de séjour des expatriés, lui encore que les autorités tiennent pour responsable de la conduite de celui qu'il parraine, notamment en cas de manquement à la loi. Cette responsabilité demeure cependant assez floue dans les faits : la principale sanction encourue par les *kafil* semble être la limitation, ou la non-autorisation, pour une période donnée, de leur droit à parrainer des travailleurs expatriés s'il est avéré qu'ils ont cautionné des pratiques d'immigration illégale. D'autre part, toute entreprise étrangère souhaitant s'implanter dans l'une des monarchies du Golfe devait jusqu'à il y a peu[21] accepter qu'au minimum 51 % de son capital soient détenus par un ou des partenaires nationaux. Là encore, le partenaire d'investissement n'est pas techniquement le sponsor, mais les deux fonctions ont été longtemps *de facto* confondues, bien que, dans les pays où il est autorisé, le développement des investissements étrangers directs tende de plus en plus à les séparer[22].

Initialement, l'institution de la *kafala* comme principal mode de « gestion de la présence »[23] des étrangers est le résultat de la faible capacité de contrôle des flux de population par les États. À partir de la seconde moitié des années 1980, elle a été soumise à des processus de bureaucratisation[24] destinés à ramener les flux migratoires et les dynamiques du marché de l'emploi sous le contrôle de l'État. Les procédures administratives en vue de l'obtention de visas ont ainsi été multipliées. Significativement, cependant, la *kafala* a perduré, malgré l'extension de la sphère d'intervention de l'État. L'une des raisons à cela est sa dimension économique : la *kafala* est en effet un service rémunéré puisque, en échange de son rôle de parrain, le *kafil* reçoit une somme d'argent. Il peut s'agir d'une somme forfaitaire, d'une participation à l'activité dans le cas où le parrainé exercerait une activité commerciale, ou d'une association au capital, et donc d'une rémunération au prorata de la participation initiale[25].

Pour certains, le rôle de *kafil* peut même devenir l'activité économique principale, sous une forme soit institutionnalisée et légale, soit informelle et illégale. Ainsi, face à la complexification des procédures administratives d'obtention des visas de travail, des bureaux de recrutement sont apparus : il s'agit d'entreprises qui, littéralement, importent de la main-d'œuvre pour la revendre ensuite aux employeurs. Pour ces derniers, elles ont l'avantage de prendre en charge l'intégralité des formalités. Un second moyen de faire, en quelque sorte, commerce de sa nationalité est de faire venir des étrangers sous couvert d'une société fictive. C'est le système communément appelé des « visas libres », qui alimente une grande partie du marché noir de

[20] Certaines nationalités ont eu, pendant un temps et dans certains pays, le droit de se sponsoriser elles-mêmes. Ce fut le cas des Yéménites en Arabie saoudite et au Koweït jusqu'à la guerre du Golfe de 1991.

[21] Les lois sur l'investissement étranger ont changé dans certaines monarchies du Golfe à partir de la fin des années 1990, autorisant l'investissement étranger à 100% dans certains secteurs. C'est le cas au Bahreïn depuis 1999, au Qatar et en Arabie saoudite depuis 2000.

[22] Je remercie l'un des évaluateurs anonymes de cette étude pour avoir attiré mon attention sur ce point.

[23] Voir G. Beaugé, « La kafala : un système de gestion transitoire de la main-d'œuvre… », art. cité.

[24] Voir H. Thiollet, *Migrations et intégrations dans le sud de la mer Rouge…*, *op. cit.*, p. 164.

[25] Voir G. Beaugé, « La kafala : un système de gestion transitoire de la main-d'œuvre… », art. cité, p. 113.

l'emploi : les personnes qui ont pénétré dans le pays par ce système sont ensuite recrutées de manière officieuse par des employeurs, à qui elles coûtent moins cher que des travailleurs passés par la procédure normale puisqu'ils n'ont à payer ni les différents frais administratifs ni les charges sociales. La rumeur veut que les principaux pourvoyeurs de visas libres soient des employés des ministères du Travail et de l'Intérieur. Les porteurs de visas libres travaillent parfois à leur compte, souvent en remettant une partie de leurs gains à leur sponsor.

Le chômage et la réforme des politiques de l'emploi

Dans les monarchies du Golfe, la segmentation du marché du travail est une politique à part entière. Son objectif majeur – la protection des nationaux contre la compétition des travailleurs expatriés sur le marché de l'emploi – n'est plus atteint aujourd'hui, où tout indique que le chômage de masse est devenu une donnée endémique. Pour cela, les États tentent de réformer leurs politiques de l'emploi.

Qui sont les chômeurs ?

Obtenir une série statistique cohérente et régulière sur les chiffres du chômage relève de la quadrature du cercle, y compris si l'on se limite à la période-charnière des années 1990-2000[26]. Ce n'est que très récemment que certains pays ont créé des institutions chargées d'enregistrer, et parfois d'indemniser, les demandeurs d'emploi. Dans ce contexte, les États ont traditionnellement collecté des données dans le cadre de recensements mais aussi, pour certains (Bahreïn, Oman, Qatar et Émirats arabes unis), par le truchement d'enquêtes de main-d'œuvre menées conjointement avec l'Organisation internationale du travail (OIT). Pour autant, tous les État ne mettent pas à disposition du public toutes leurs statistiques. Souvent, les sites Internet des institutions concernées ne mettent en ligne que les données les plus récentes. L'Oman ne diffuse ainsi aucun chiffre du chômage.

L'OIT publie des séries statistiques parfois complètes sur la base de données fournies par les États. Le problème est que ces chiffres sont exclusivement calculés pour la population active totale, nationaux et expatriés inclus. Or, le nombre de chômeurs rapporté à la population active totale est de peu d'intérêt dans les pays du CCG, où les expatriés constituent la majeure partie de la population active et parmi lesquels il n'y a, par définition, pas de chômeurs puisque, sauf exception, il n'y a pas d'immigration autre que de travail. C'est bien le chômage des nationaux

[26] Pour une analyse critique des statistiques de population dans les monarchies du Golfe, voir M. Baldwin-Edwards, *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries : National Patterns and Trends*, Kuwait Programme on Development, Governance and Globalisation in the Gulf States, London School of Economics, 15, mars 2011, pp. 2-7.

qu'il importe de comptabiliser. Deux exemples suffisent pour le comprendre. Les chiffres de 2001 communiqués par l'OIT pour le Qatar révèlent un taux de chômage de 3,9 %, alors que le chômage des nationaux s'élève pour cette période officiellement à 11,6[27]. Pour les Émirats arabes unis, les chiffres de l'OIT indiquent 4 % de chômage en 2008, contre un taux de chômage officiel des nationaux de 13,8 %[28].

La confusion s'accroît lorsque l'on consulte d'autres sources. Ainsi, une étude de l'ONU portant sur la question de l'emploi au Moyen-Orient citait en 2010 des chiffres encore différents : 1 % pour le Qatar et 2 % pour les Émirats arabes unis, sur la base des « dernières données disponibles » (sic)[29]. Prudents, les auteurs d'un rapport de 2004 du Fonds monétaire international ne mentionnent eux aucun chiffre du chômage et soulignent, dans une note, que « les statistiques de l'emploi dans les pays du CCG […] sont maigres et varient significativement d'un pays à l'autre en termes de couverture, qualité, mesure et récurrence »[30]. Dans une enquête réalisée en 2011, à ce jour la plus complète, sur les statistiques de l'emploi dans les pays du CCG, Martin Baldwin-Edwards ne fournit quant à lui de chiffres du chômage que pour quatre pays : l'Arabie saoudite, le Qatar, les Émirats arabes unis et le Koweït[31].

Les chiffres officiels sont souvent l'objet de controverses. Les opposants et autres esprits critiques les soupçonnent *a priori* d'être sous-évalués, soit parce que les États ne souhaitent pas reconnaître officiellement l'ampleur du problème, soit parce qu'ils ne disposent pas d'appareils statistiques suffisamment fiables. Au début et au milieu des années 2000, dans les trois pays les moins riches *per capita* (Arabie saoudite, Bahreïn et Oman), les premiers touchés par le chômage de masse, la différence entre les chiffres officiels et officieux avancés par les oppositions et la rumeur publique allait du simple au double, soit de 15 % à 30 %[32].

La controverse la plus sérieuse agite le Bahreïn depuis les années 1990. Dans l'archipel, le chômage a joué un rôle important dans le déclenchement d'un long soulèvement (de 1994 à 1999) inauguré par des manifestations de chômeurs, à la tête desquelles se trouvaient des membres de l'opposition, organisées devant le ministère du Travail. Le chômage est depuis lors pour l'opposition un thème majeur de mobilisation. Certains groupes proches du régime, notamment l'oligarchie marchande qui contrôle le secteur privé, vont jusqu'à affirmer que le chômage est un mythe créé de toutes pièces par l'opposition. Depuis 2007, les chiffres officiels du chômage sont en forte baisse et avoisinent les 4 %. Le gouvernement attribue cette diminution au succès de la « réforme du marché du travail » qu'il a engagée en 2006. La plupart

[27] C. Berrebi, F. Martorell et J. C. Tanner, « Qatar's labor markets at a crucial crossroad », *Middle East Journal*, 63 (3), été 2009. Voir p. 428 pour les chiffres du chômage. Cet article est issu d'un rapport de la Rand Corporation-Qatar effectué à la demande du gouvernement qatari sur la base de l'enquête de main-d'œuvre de 2001.

[28] Les chiffres de 2008 et 2009 sont publiés sur le site du National Bureau of Statistics : **http://www.gov.ae/**

[29] J. Chaaban, *Job Creation in the Arab Economies : Navigating through Difficult Waters*, Arab Human Development Report, Research Paper Series, 3, United Nations Development Programme, Regional Bureau for Arab States, p. 11.

[30] U. Fasano et R. Goyal, *Emerging Strains in GCC Labor Markets*, IMF Working Paper WP/04/71, avril 2004, p. 4.

[31] M. Baldwin-Edwards, *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries…*, *op. cit.*, p. 19.

[32] Observations personnelles en Arabie saoudite (2004) et au Bahreïn (entre 2002 et 2008). Pour le cas d'Oman, voir M. Valéri, *Le Sultanat d'Oman. Une révolution en trompe-l'œil*, Paris, Karthala, 2007.

des observateurs étrangers, comme certains groupes d'opposition, s'accordent cependant à penser que le chômage est largement sous-estimé et tournerait autour de 15 % à 20 %.

Les pays où les chiffres du chômage semblent les moins sujets à controverse sont le Qatar et les Émirats arabes unis. En 2001, le Qatar a effectué une première enquête de main-d'œuvre selon la méthodologie de l'OIT, qui a montré un inquiétant taux de chômage de 11,6 %. Une seconde enquête, réalisée en 2007, a révélé un taux de chômage de 3,2 %[33]. Il est difficile d'interpréter cette baisse en l'absence de tout débat public dans un pays où il n'y a pas d'opposition organisée qui s'exprime : soit les chiffres ont été truqués, soit le gouvernement a déployé un effort particulier pour recruter les chômeurs dans le secteur public. Cette dernière option correspond bien aux habitudes du gouvernement qatari, mais aussi d'autres États du CCG (le Koweït notamment), et est considérée par beaucoup comme une forme de chômage déguisé[34]. Aux Émirats arabes unis, la première enquête de main-d'œuvre OIT date de 2008 et fait état de 13,8 % de chômeurs ; celle de 2009 indique 14 %. On le verra, les Émirats arabes unis sont le pays le plus actif, via un important réseau d'universités étrangères, en termes de recherche et d'analyse sur la question du chômage.

Chiffres officiels du chômage des nationaux (deux derniers chiffres disponibles)

Arabie saoudite		10,5 % (2009)
Bahreïn	18,5 % (enquête de main-d'œuvre 2004)	3,7 % (2010)
Oman		12 %-15 % (2004)
Koweït		3,6 % (2008)
Qatar	11,6 % (enquête de main-d'œuvre 2001)	3,2 % (enquête de main-d'œuvre 2007)
Émirats arabes unis	13,8 % (enquête de main-d'œuvre 2008)	14 % (enquête de main-d'œuvre 2009)

Source : publications gouvernementales, à l'exception du Koweït et de Oman[35].

En pleine confusion et controverse, un constat fait pourtant l'unanimité : le chômage touche surtout les jeunes arrivants sur le marché du travail, et plus les femmes que les hommes. Cette particularité révèle deux points importants. D'une part, le chômage atteste l'incapacité du secteur public à maintenir un niveau de recrutement en phase avec un accroissement démographique soutenu, fruit en partie de politiques natalistes. La natalité élevée se traduit par une population jeune, mais aussi

[33] Analytical Summary of the Labor Force Sample Survey Results 2007, p. 6 : **http://www.qsa.gov.qa/eng/surveys/labour_force_analysis_2008/labour_survey2008.pdf**

[34] S. Radwan, *Arab Youth Employment : Economic, Social and Institutional Exclusion and its Impact on Employment*, United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA), p. 21.

[35] Le gouvernement omanais ne publie pas de chiffres du chômage ; Marc Valéri a recueilli la fourchette ci-dessus lors de son enquête de terrain (voir *Le Sultanat d'Oman…, op. cit.*, p. 400). Le gouvernement koweïtien publie le nombre de chômeurs mais pas leur pourcentage par rapport à la population active, calculé ici par Martin Baldwin-Edwards à partir des statistiques nationales (voir *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries…, op. cit.*, p. 19).

par le rythme de croissance soutenu de la population active nationale : en 2004, on estimait que 42 % de la population nationale du CCG avait moins de quinze ans et que la population active avait crû de 3,7 % entre 2002 et 2004[36]. Il en résulte une proportion considérable de jeunes parmi les chômeurs, y compris par rapport aux autres pays du Moyen-Orient[37]. D'autre part, la surreprésentation des femmes indique que le modèle familial à la base des politiques traditionnelles de l'emploi n'est plus valide. Nombre de jeunes femmes ne veulent, ou ne peuvent, pas être mères au foyer. Dans les pays les moins riches *per capita*, où les salaires et les prestations sociales sont aussi les moins élevés, un seul salaire ne suffit souvent plus à assurer un niveau de ressources matérielles satisfaisant. Cela est particulièrement vrai depuis le boom pétrolier des années 2000 et la forte inflation qui a suivi, qui a notamment fait s'envoler les prix de l'immobilier. Pour un nombre croissant de femmes, en outre, le travail est perçu comme favorisant l'épanouissement personnel et s'inscrit dans les stratégies de sortie de l'espace domestique[38]. C'est vrai y compris en Arabie saoudite, où certaines institutions continuent de penser qu'il est justifié de ne prendre en compte que le chômage des hommes[39]. Or dans ce pays, à la faveur du processus de réformes engagé au cours des années 1990, le gouvernement, relayé par les médias, promeut un discours valorisant fortement les femmes qui travaillent. Un tel discours contribue à une « transformation des normes de genre »[40] qui participe à l'obsolescence du modèle familial traditionnel. En août 2010, le débat qui s'est engagé dans les médias et les institutions religieuses autour de la décision d'une chaîne de supermarchés saoudiens d'embaucher des caissières saoudiennes dans la ville de Jedda est révélateur des recompositions en cours dans le royaume en matière de travail des femmes. L'avis religieux (fatwa) émis par le Haut Conseil des docteurs de la loi islamique, condamnant le travail des femmes dans les lieux où elles étaient au contact d'hommes, n'a pas été suivi par le ministère du Travail.

La segmentation freine la transition vers le secteur privé

Du fait de la saturation du secteur public, dans un contexte de forte croissance démographique et de transformation du modèle familial traditionnel, le chômage dans les monarchies du Golfe n'est pas, contrairement à la plupart des autres pays du Moyen-Orient, lié à un trop faible taux de création d'emplois. Bien au contraire, la croissance des années 2000, tirée par la hausse importante des prix du pétrole, a généré de nombreux emplois dans le secteur privé. Comme lors du boom pétrolier des années 1970, cependant, la plupart de ces emplois ont été occupés par des expatriés, dont le nombre a crû très fortement dans certains pays.

---

[36] K. De Boer et J. M. Turner, « Beyond oil : reappraising the Gulf States »..., art. cité, p. 11. Par comparaison, le taux de croissance de la population active était de 1,5 % pour la Chine et de 0,5 % pour l'Europe des quinze.

[37] N. Kabbani et E. Kothari, *Youth Employment in the MENA Region : A Situational Assessment*, World Bank, Social Protection Discussion Paper 0534, septembre 2005, pp. 6 et 7.

[38] Voir A. Le Renard, *Femmes et espaces publics en Arabie saoudite*, Paris, Dalloz, 2011, pp. 171-192.

[39] Ainsi la CIA, dans les données qu'elle publie sur l'Arabie saoudite dans le CIA World Fact Book, ne donne que les chiffres du chômage pour les hommes : **www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sa.html**

[40] A. Le Renard, *Femmes et espaces publics en Arabie saoudite*..., *op. cit.*, p. 5.

Évolution de la part des expatriés dans la population totale

	1975	1985	1997	2008
Arabie saoudite	25 %	23 %	31 %	27 %
Bahreïn	21 %	35 %	39 %	51 %
Oman	17 %	22 %	28 %	31 %
Koweït	52 %	60 %	66 %	68 %
Qatar	59 %	60 %	67 %	87 %
Émirats arabes unis	70 %	79 %	76 %	81 %

Source : Martin Baldwin-Edwards, *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries…*, *op. cit.* (note 26), p. 10.

Or, le problème du chômage ne peut être résolu que par une transition des nationaux vers le secteur privé. C'est précisément ce que s'efforcent de mettre en œuvre les réformes des politiques de l'emploi engagées depuis les années 1990, qui se sont toutes heurtées à l'obstacle de la segmentation du marché du travail qui, de mécanisme de protection des nationaux contre la concurrence des expatriés, est devenue aujourd'hui une cause majeure du chômage.

En l'absence de tout système d'assurance, le chômage a contraint de nombreux nationaux à chercher du travail dans le secteur privé. C'est particulièrement vrai dans les trois pays les moins riches *per capita* où, du fait de la faiblesse relative des ressources, mais aussi du poids démographique plus important de la population nationale, les États ont une marge de manœuvre plus limitée pour pratiquer la solution d'un chômage déguisé sous la création d'emplois publics surnuméraires (comme le font notoirement le Koweït et le Qatar, deux États affichant des taux de chômage bas sans avoir véritablement réformé leurs politiques de l'emploi). La plupart de ceux qui se sont lancés dans la bataille l'ont fait après s'être inscrits sur une liste d'attente pour obtenir un emploi public. L'attente peut s'avérer très longue : au Bahreïn, des témoignages recueillis font état de personnes inscrites depuis plus de dix ans.

Les expériences de ceux qui ont trouvé un emploi dans le secteur privé sont souvent amères, en particulier quand il s'agit d'emplois peu ou pas qualifiés. Si tous sont unanimes pour dénoncer leurs piètres conditions de travail, sont surtout incriminés les faibles salaires, qui ne permettent pas de vivre décemment dans des pays où le coût de la vie est élevé. Les salaires du secteur privé ont accusé une forte baisse depuis le milieu des années 1990 : sur la période 1994-2003, la firme de consulting McKinsey estime qu'ils ont chuté de 24 % en Arabie saoudite, de 21 % aux Émirats arabes unis et de 16 % au Bahreïn[41]. Cette baisse a été particulièrement sensible dans le bâtiment, dont l'activité s'est considérablement accrue durant le boom des années 2000. Dans ce secteur, McKinsey estime qu'en 2007

[41] G. Al-Kibsi, C. Benkert et J. Schubert, « Getting labor policy to work in the Gulf », *The McKinsey Quarterly*, édition spéciale 2007, p. 22. Les données ne sont pas disponibles pour le Koweït, le Qatar et Oman.

les entreprises privées payaient leurs employés nationaux en moyenne 460 dollars par mois, mais qu'une famille avait besoin d'un minimum de 900 dollars pour s'assurer un standard de vie acceptable[42]. Les employés les moins qualifiés se voient souvent contraints par les faibles salaires du privé de recourir aux mécanismes de l'assistance publique et à la charité privée. Gérée par les ministères des Affaires sociales, l'assistance publique s'appuie sur les enquêtes de « chercheurs sociaux » évaluant les besoins des personnes les plus pauvres ou en situation sociale fragile, comme les veuves et les divorcées. Elle est très stigmatisante et, contrairement à une idée largement répandue parmi les expatriés, les nationaux ne la considèrent pas comme une alternative décente à l'emploi, d'autant que le niveau des prestations demeure faible. Dans les trois États les plus riches *per capita*, les personnes qui préfèrent attendre d'être employées dans le secteur public ne sont généralement pas prises en charge par l'État mais par leur famille. C'est précisément la raison des demandes croissantes de création d'une allocation pour les jeunes récemment diplômés à la recherche d'un emploi.

La politique de segmentation du marché du travail est la principale cause de la médiocrité des conditions de travail et de salaires dans le secteur privé. En réalité, le secteur privé n'a tout simplement pas été conçu pour les nationaux qui, confrontés à de telles conditions de travail, auraient probablement trouvé les moyens de faire pression pour les améliorer, ainsi que le montre l'histoire de l'industrie pétrolière et des mouvements sociaux qui l'ont traversée. Soumis à un droit du travail et à une politique migratoire qui limitent grandement l'action collective, la plupart des travailleurs expatriés n'ont que de faibles ressources pour négocier avec les employeurs. D'une manière plus générale, la segmentation et la politique migratoire ont renforcé la corrélation entre statuts juridiques – de national et d'expatrié – et modes de vie différents. Les expatriés viennent en effet généralement de pays où les conditions de travail, et surtout de salaire, sont soit équivalentes à celles des monarchies du Golfe, soit nettement pires, et où le chômage sévit. Les nationaux, habitués aux conditions du secteur public et bénéficiaires des allocations très généreuses de l'État-providence, appréhendent, eux, le travail à l'aune de standards différents. Les expatriés sont par ailleurs souvent des migrants temporaires. Cela a deux implications majeures : d'une part, ils se montrent plus enclins à supporter des conditions de travail et de vie difficiles, les percevant comme provisoires ; d'autre part, ils viennent le plus souvent seuls, ce qui les dégage des obligations familiales et sociales très chronophages auxquelles sont soumis les nationaux[43]. Comme l'explique un Qatari occupant un poste de direction dans l'entreprise de sa famille : « Ici, on travaille de 8h00 à 22h00. Moi, en tant que Qatari, je suis mort socialement si j'accepte de travailler toutes ces heures »[44]. Il comparait sa situation actuelle avec la période de ses études aux États-Unis, durant laquelle il travaillait très intensément parce qu'il n'était pas « lié socialement » (sic).

[42] G. Al-Kibsi, C. Benkert et J. Schubert, *Getting Labor Policy to Work in the Gulf, op. cit.*

[43] Pour une analyse plus détaillée du décalage entre les modes de vie des expatriés et des nationaux, voir L. Louër, « The political impact of labor migration in Bahrain », *City and Society*, 20 (1), 2008.

[44] Interview, Qatar, novembre 2010.

Il faut, bien entendu, nuancer ce tableau général, car les expatriés, tout comme d'ailleurs les nationaux, constituent une catégorie hétérogène. Ainsi, si la majorité des expatriés sont aujourd'hui des travailleurs temporaires, il existe aussi toute une catégorie d'employés, souvent des ressortissants d'autres pays arabes (en particulier les territoires palestiniens, le Liban, le Yémen), mais également d'Inde et du Pakistan, qui sont installés là depuis plusieurs générations. De statut précaire, ils ont très peu de chances d'accéder à la nationalité du pays d'accueil et comptent parmi ceux qui vivent le plus mal leur infériorité statutaire dans la sphère du travail, précisément parce qu'elle n'est pas perçue comme transitoire.

Des hiérarchies institutionnalisées se font parfois jour entre les différentes catégories d'expatriés. Par exemple, les « Occidentaux » sont considérés comme une catégorie à part, supérieure à celle des « Orientaux ». Les catégories d'« Occidentaux » et d'« Orientaux » sont couramment utilisées dans le monde du travail, parfois même entérinées dans les règlements intérieurs des entreprises, dont certaines octroient des « allocations sociales » (*social allowances*) spécifiques à leurs employés occidentaux et orientaux. Ces allocations, qui s'ajoutent au salaire de base, sont destinées à couvrir les besoins des employés en matière de transport, de logement, et d'éducation des enfants quand ils ont été autorisés à amener leur famille. Or, certaines entreprises offrent des allocations sensiblement supérieures à leurs employés occidentaux. Ainsi, en 2010, selon le règlement intérieur d'une grande entreprise bahreïnienne semi-privée, l'allocation logement « diffère en fonction de la catégorie de l'expatrié, oriental (eastern) ou occidental (*western*) » ; les « *middle managers* » accompagnés de leur famille bénéficient de 700 dinars bahreïniens mensuels s'ils sont occidentaux, de 500 s'ils sont orientaux. La différence est encore plus grande au niveau hiérarchique inférieur, les « *general staff and specialists* » occidentaux recevant 600 dinars, les orientaux 250. En outre, « l'allocation d'éducation s'applique seulement aux expatriés occidentaux ».

D'une manière générale, les Occidentaux jouissent d'une très bonne image de marque auprès des employeurs, et donc d'une marge de manœuvre plus importante dans la négociation. Ils occupent le plus souvent des postes qualifiés et de responsabilité. Ils sont en outre habitués à un certain niveau de vie, qu'ils s'attendent à retrouver dans le pays où ils s'expatrient, et se déplacent habituellement avec leur famille lorsqu'ils sont mariés et ont des enfants. Pour toutes ces raisons, les employeurs les traitent différemment. Les rapports avec les Occidentaux sont en outre marqués par les relations historiques et contemporaines nouées entre les monarchies du Golfe et les puissances occidentales. La colonisation britannique est encore fraîche pour tous les État à l'exception de l'Arabie saoudite, qui n'ont accédé à l'indépendance qu'en 1961 pour le Koweït, et en 1971 pour les autres. La décolonisation n'a pas rompu tous les liens, et il est encore courant de trouver des Britanniques aux échelons supérieurs de l'administration publique. Par ailleurs, l'industrie pétrolière a rendu ces pays très dépendants de la technologie occidentale pour l'exploitation des ressources en hydrocarbures, et les standards britanniques et américains régissent toujours les conditions de travail dans la plupart des compagnies pétrolières. Enfin, les stratégies de diversification économique mises en place par les monarchies du Golfe pour diminuer la dépendance en hydrocarbures reposent sur un investissement étranger qui provient encore largement de l'Ouest, malgré l'émergence de la Chine et de l'Inde, partenaires de plus en plus recherchés.

Estimation des principales communautés expatriées (d'après Andrzej Kapiszewski)

	Arabie saoudite 2004	Bahreïn 2004	Oman 2004	Quatar 2002	Koweït 2003	Émirats arabes unis 2002
Indiens	1 300 000	120 000	300 000	100 000	320 000	1 200 000
Pakistanais	900 000	50 000	70 000	100 000	100 000	450 000
Bangladais	400 000		110 000		170 000	100 000
Népalais				70 000		
Sri-Lankais	350 000		30 000	35 000	170 000	160 000
Philippins	500 000	25 000		50 000	70 000	120 000
Indonésiens	250 000				9 000	
Égyptiens	900 000	30 000	30 000	35 000	260 000	140 000
Yéménites	800 000					60 000
Soudanais	250 000					30 000
Jordaniens/ Palestiniens	260 000	20 000		50 000	50 000	110 000
Syriens	100 000				100 000	
Iraniens		30 000		60 000	80 000	40 000
Turcs	80 000					
Apatrides					80 000	

Source : A. Kapiszewski, *Arab versus Asian Migrant Workers in the GCC Countries*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, Beyrouth, 15-17 mai 2006, p. 10

Du côté des employeurs, la segmentation a également créé des habitudes dont il est difficile de se départir. La plupart répugnent à embaucher des nationaux, dont les avantages comparatifs leur semblent faibles par rapport aux expatriés : plus exigeants en termes de conditions de travail et de salaire, les nationaux sont également à leurs yeux peu loyaux, enclins à quitter leur emploi dès qu'une meilleure opportunité se présente. Jusqu'à il y a peu, les expatriés n'avaient pas cette possibilité, puisqu'il leur était interdit de changer d'emploi sans l'autorisation de leur sponsor, en général leur employeur. Le faible coût de la main-d'œuvre expatriée a fortement influé sur les méthodes de travail. Elle a en particulier empêché le développement de la productivité et de la mécanisation dans le bâtiment et l'industrie.

La nationalisation des emplois

Pour remédier au problème du chômage, les États du CCG ont instauré des politiques dites de « nationalisation des emplois », c'est-à-dire de remplacement des travailleurs expatriés par des nationaux. Lancées dès les années 1970 dans le secteur public (Bahreïn), elles ont surtout été développées au courant des années 1990 dans le secteur privé. Dans leur étude réalisée pour le FMI en 2004, Ugo Fasano et Rishi Goyal ont distingué trois catégories de mesures : les mesures visant à adapter la main-d'œuvre nationale aux exigences du marché ; les incitations financières destinées à influer sur le marché ; les mesures administratives imposant des quotas par secteurs[45].

Le premier type de mesures a pour objectif de réduire la différence entre les conditions de travail et de rémunération dans les secteurs public et privé. Ainsi, les salaires du public ont parfois été limités, et certains avantages sociaux liés au statut de fonctionnaire ont été étendus aux nationaux salariés du privé. C'est le cas notamment de la sécurité sociale et des modalités de départ à la retraite. Des efforts considérables ont également été déployés pour améliorer la formation professionnelle des nationaux. Des institutions ont été créées pour mettre en relation les employeurs du privé avec les demandeurs d'emploi, véritables bureaux de placement.

La deuxième catégorie comprend des mesures visant à réduire la différence de coût du travail pour les expatriés et les nationaux. Les deux principales sont la hausse du coût des formalités administratives nécessaires à l'obtention des permis de travail et de résidence, ainsi que le subventionnement de l'emploi des nationaux.

La troisième série de mesures impose des quotas de nationaux, voire interdit l'accès des expatriés à certains secteurs. Des sanctions sont prévues lorsque les quotas ne sont pas respectés. Plus que les amendes, la sanction la plus redoutée par les entreprises demeure la limitation du nombre de visas de travail. Aux Émirats arabes unis, les entreprises sont ainsi classées en trois catégories (A, B et C) en fonction du nombre de nationaux qu'elles emploient, du niveau des rémunérations et de la variété des nationalités représentées parmi leurs employés expatriés (elles ne doivent pas recruter trop d'expatriés venant d'un même pays, la politique migratoire du pays consistant à éviter qu'une nationalité ne devienne trop dominante et se constitue en centre de pouvoir). Les entreprises de catégorie A bénéficient de facilités telles que l'exemption de certains frais de visas et se voient accorder, en outre, plus d'autorisations de visas que celles classées en B et C. L'Arabie saoudite a adopté un système similaire en 2011. Les entreprises y sont organisées en quatre catégories : excellent, vert, jaune et rouge.

Les politiques de nationalisation des emplois ont contribué à transformer le paysage des monarchies du Golfe dans deux domaines. D'une part, elles ont modifié l'offre éducative. Les gouvernements ont entrepris de réformer leurs systèmes éducatifs de manière à y aménager une place plus grande aux matières scientifiques et techniques et à généraliser la maîtrise de l'anglais. Au niveau supérieur, certains favorisent l'implantation d'universités étrangères, notamment américaines, chargées de former des étudiants conformément aux

[45] U. Fasano et R. Goyal, *Emerging Strains in GCC Labor Markets, op. cit.*, p. 17.

demandes du marché. Le Qatar et les Émirats arabes unis sont les pays qui ont le plus misé sur les universités étrangères, dont la multiplication ces dernières années ne peut être séparée de la politique de nationalisation des emplois. L'Arabie saoudite, quant à elle, a préféré investir non pas dans l'importation d'un système universitaire étranger, ce qui aurait été mal vu par *l'establishment* religieux wahhabite, mais dans le financement de milliers de bourses d'études à l'étranger. La principale destination des étudiants (et étudiantes, qui sont nombreuses) reste les États-Unis.

Les politiques de nationalisation des emplois ont, d'autre part, permis le recrutement de nationaux dans des secteurs très variés du privé. Dans les pays les moins riches *per capita*, certains secteurs ayant recours à de la main-d'œuvre peu qualifiée ont été réservés exclusivement aux nationaux. C'est le cas du métier de chauffeur de taxi au Bahreïn et à Oman. En Arabie saoudite, au Bahreïn et à Oman, les nationaux travaillent désormais dans le tourisme, notamment l'hôtellerie et la restauration, des emplois de service longtemps réservés *de facto* à la main-d'œuvre expatriée et encore considérés par nombre de nationaux comme dégradants il y a peu. Au Bahreïn, il n'est pas rare que de jeunes Bahreïniennes travaillent dans l'hôtellerie, un secteur encore particulièrement stigmatisé il y a quelques années, de nombreux hôtels vendant les services de prostituées. Une telle évolution s'avère pour le moment difficile dans les trois pays les plus riches *per capita*, où la plupart des nationaux excluent de travailler dans des emplois de service et privilégient toujours les postes de responsabilité socialement prestigieux. Dans toutes les monarchies du Golfe, le secteur où la nationalisation a le mieux fonctionné est celui de la banque. Il faut dire que les gouvernements ont été particulièrement vigilants à y faire respecter les quotas et à y développer une formation professionnelle de qualité. Les emplois du secteur bancaire sont actuellement très recherchés, et souvent même considérés comme plus prestigieux que les emplois publics de même niveau hiérarchique.

D'une manière générale, cependant, le succès des politiques de transition vers le privé est resté limité, à l'exception sans doute du Bahreïn, où les statistiques officielles indiquent que 60 % de la population active nationale travaillaient dans le secteur privé en 2010, et dans une moindre mesure d'Oman. Ailleurs, la transition n'a pas eu lieu.

Part des travailleurs nationaux employés dans le secteur public

	1990	2000	2006	2008
Arabie saoudite	70 %	82 %	73 %	72 %
Bahreïn	68 %	80 %	38 %	29 %
Oman	76 %	Non disponible	50 %	47 %
Koweït	42 %	75 %	87 %	86 %
Qatar	Non disponible	Non disponible	89 %	88 %
Émirats arabes unis	Non disponible	Non disponible	Non disponible	Non disponible

Source : Martin Baldwin-Edwards, *Labour Immigration and Labour Markets in the GCC Countries…, op. cit.*, p. 15.

Une raison majeure du succès limité de la nationalisation des emplois est la résistance des acteurs du secteur privé. On l'a vu, les entrepreneurs et *businessmen* ont généralement une très mauvaise opinion des nationaux : ils les jugent paresseux, sans aucune éthique du travail, incompétents, trop exigeants en matière de salaire et de conditions de travail[46]. Cette perception est surtout répandue dans les trois pays les plus riches *per capita*, où la transition vers le privé est très lente, voire inexistante, et où les nationaux sont minoritaires par rapport aux expatriés. De nombreuses anecdotes et rumeurs circulent sur le caractère « ingérable » des nationaux dans la sphère du travail : ils veulent tous des postes de manager, refusent de commencer au bas de l'échelle, n'aiment pas recevoir d'ordre, réclament des horaires identiques à ceux du public (où l'on arrive entre 7h00 et 8h00 du matin et cesse le travail entre 13h00 et 14h00) et deux jours de congé, alors que beaucoup entreprises n'en offrent qu'un. Il semblerait même que certains exigent des toilettes séparées de celles des employés expatriés, ainsi que le rapporte le directeur des ressources humaines d'une entreprise basée au Qatar.

D'autres considérations jouent également dans la réticence des employeurs à recruter des nationaux. Aux Émirats arabes unis et au Qatar, des témoignages indiquent que les patrons craignent d'embaucher des nationaux car ils pourraient se retrouver dans des situations de relations hiérarchiques professionnelles non conformes à la hiérarchie sociale à base tribale et ethnoreligieuse très prégnante dans ces deux pays. Ainsi, une personne socialement haut placée pourrait se retrouver à un échelon inférieur de la hiérarchie de l'entreprise, une situation susceptible de générer des conflits au sein de celle-ci mais aussi à l'extérieur.

Pour toutes ces raisons, les entreprises ont déployé des trésors d'ingéniosité afin de contourner les quotas. Une pratique courante est l'emploi fictif de nationaux. Certaines entreprises payent des nationaux qui restent chez eux mais figurent sur la liste des employés. Comme beaucoup d'entre elles appartiennent à de grands conglomérats, les employés nationaux sont déplacés d'une entreprise à l'autre au gré des contrôles. Le recours aux travailleurs expatriés illégaux sur le marché des « visas libres » constitue un autre expédient permettant de diminuer fictivement le nombre des expatriés. Puisqu'ils n'ont pas été recrutés via la procédure bureaucratique habituelle, ils ne laissent pas de trace administrative et n'apparaissent pas sur la liste des employés.

Comme l'a bien mis en lumière Steffen Hertog pour le cas saoudien, les politiques de nationalisation des emplois ont par ailleurs été entravées par les modes de gouvernance propres aux États[47], caractérisés par la fragmentation bureaucratique. La bureaucratie est en effet pénétrée par des réseaux de clientèle qui relient les différentes factions des dynasties régnantes à des groupes d'intérêts divers au sein de la société. Il en découle un manque de coordination, voire une rivalité, entre les agences chargées de mettre en œuvre les politiques publiques. La corruption permet par ailleurs à qui est bien connecté de négocier facilement des exceptions à la règle.

---

[46] Voir M. Al-Waqfi et I. Forstenlechner, « Stereotyping of citizens in an expatriate-dominated labour market : implications for workforce localization policy », *Employee Relations*, 32 (4), 2011.

[47] S. Hertog, *Princes, Brokers and Bureaucrats. Oil and the State in Saudi Arabia*, Ithaca, Cornell University Press, 2010, pp. 185-222.

Enfin, un autre obstacle au succès des politiques de nationalisation des emplois tient à la philosophie générale qui les anime : elles ont pour objectif de ménager un statut dérogatoire aux nationaux dans le privé, et non de changer les conditions de travail. Lorsque l'on enquête sur le marché de l'emploi dans les monarchies du Golfe, on est frappé de constater que personne ne dit jamais que les conditions de travail du secteur privé sont, en soi, tout simplement inacceptables. Le jeu consiste à trouver les moyens d'insérer les nationaux dans le secteur privé tout en les soustrayant à la règle générale, si bien que, même dans le privé, ils disposent de meilleures conditions de travail que les expatriés. Par exemple, certains États (les Émirats arabes unis, Oman) instaurent des salaires minimums pour les nationaux travaillant dans le privé. Seul le Koweït a adopté, en 2010, un salaire minimum de 60 dinars koweïtiens (160 euros) pour tous les employés du privé sans distinction de nationalité. De fortes pressions existent également pour que les entreprises assouplissent leurs horaires pour les seuls nationaux. En outre, parce qu'ils sont mieux intégrés socialement, les nationaux n'hésitent pas à avoir recours à toute la palette des instruments juridiques à leur disposition pour faire valoir leurs droits de salarié. Contrairement aux expatriés, ils font ainsi régulièrement appel aux tribunaux du travail lorsqu'ils entrent en conflit avec leur employeur.

Toutes ces dispositions perpétuent le principe de segmentation à la base du chômage des nationaux. Or, une réforme globale du droit du travail qui aurait pour effet d'élever les conditions au niveau requis par les standards de l'OIT contribuerait de manière bien plus efficace à réduire le décalage entre les secteurs public et privé que les mesures prises jusqu'à présent. Elle permettrait aussi de réduire le différentiel de coût et d'avantages entre les nationaux et les expatriés. Soumises au même régime en termes de droits et de salaire, les deux catégories entreraient en compétition sur des bases plus égalitaires. Cela implique bien sûr l'abolition réelle du système de la *kafala*, donc une politique migratoire qui soit entièrement prise en charge par l'État et non plus régie par le principe de délégation d'autorité à la société. Dans un marché du travail libre à la fois pour les nationaux et les expatriés, les questions de la compétence et de l'éthique de travail gagneraient en pertinence au détriment du statut juridique de national et d'expatrié.

Une expérience originale : la réforme du marché du travail au Bahreïn

En 2006, le Bahreïn a engagé une grande refonte de sa politique de l'emploi. La « réforme du marché du travail » se distingue des politiques de l'emploi traditionnellement menées dans les pays du CCG en plusieurs points. Elle s'appuie en grande partie sur les recommandations de la firme internationale de consulting McKinsey, mandatée dès 2002 pour établir un diagnostic de la situation de l'emploi dans le pays et proposer des solutions au chômage des nationaux[48]. Rendues publiques en 2004, ses conclusions préconisaient d'égaliser le coût global de la main-d'œuvre nationale et étrangère en libéralisant le marché du travail tout en maîtrisant l'immigration[49].

[48] E. Foucraut, *La Réforme du marché du travail à Bahreïn. Naissance, mise en place et négociation d'une réforme socio-économique en contexte semi-autoritaire rentier*, mémoire de master de politique comparée de l'Institut d'études politiques de Paris, 2010, p. 72.

[49] G. Al-Kibsi, C. Benkert et J. Schubert, *Getting Labor Policy to Work in the Gulf*, *op. cit.*, pp. 25-26.

Elle recommandait pour cela une mesure qui a été effectivement mise en place : l'imposition d'une taxe sur les travailleurs expatriés qui serait presque intégralement reversée à un fonds de formation professionnelle pour les nationaux, baptisée Tamkin (*renforcement*). Cette taxe, payée par les employeurs des travailleurs expatriés, et donc en majorité par des entreprises du secteur privé, avait dans l'esprit des experts de McKinsey une fonction essentiellement dissuasive et devait, de ce fait, se monter à un niveau relativement élevé : 75 BD (environ 190 euros) mensuels plus 600 BD (1 500 euros) tous les deux ans[50]. Sous la pression des lobbies du secteur privé, ces sommes ont finalement été ramenées respectivement à 10 BD et 140 BD.

Une autre mesure préconisée par McKinsey a été appliquée, mais, là encore, partiellement : la fin de la *kafala* et l'abolition des quotas, dispositif-clef de toutes les politiques de nationalisation des emplois. L'idée était d'instaurer une compétition entièrement libre entre nationaux et expatriés, de manière à hausser le niveau des salaires du privé. Bénéficiant des mêmes prérogatives que les nationaux en termes de négociation et de rupture du contrat de travail, les expatriés perdraient une grande part de leur attractivité, et ce d'autant plus que l'effort de formation professionnelle aurait entre-temps porté ses fruits, annulant le différentiel de qualification entre nationaux et expatriés. L'égalisation des conditions de recrutement et d'emploi entre les deux catégories rendrait du coup obsolète le système des quotas de nationalisation. Loin de cette libéralisation totale du marché du travail, le gouvernement a décidé, en 2009, non pas d'abolir – comme il le prétend à grand renfort de communication – mais d'assouplir la *kafala*, en annulant l'une de ses dispositions : le « certificat de non-objection », à savoir l'autorisation que tout expatrié doit obtenir de son sponsor pour changer d'employeur ou quitter le pays. En outre, si la politique des quotas a été assouplie, ces derniers n'ont pas été abolis.

La réforme du marché du travail a introduit une innovation remarquable à l'échelle du CCG et du Moyen-Orient : une assurance chômage. Celle-ci est financée par une taxe s'élevant à 2 % du salaire, acquittée à parité par l'employeur et le salarié, à laquelle l'État ajoute une somme équivalant à 1 % du salaire. Les chômeurs reçoivent donc désormais une allocation d'une durée de six mois, période durant laquelle ils bénéficient de programmes de formation. L'allocation reste modeste : 120 BD (environ 300 euros) mensuels pour les travailleurs non-qualifiés, 150 BD (375 euros) pour les qualifiés. En outre, elle est supprimée si les bénéficiaires refusent deux propositions d'emploi. Il est à noter que, contrairement aux assurances chômage classiques des pays de l'OCDE, il n'est pas nécessaire d'avoir travaillé préalablement pour en bénéficier : un tel système n'aurait pas de sens dans un contexte où le chômage touche presque exclusivement les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi.

Depuis le lancement de la réforme, le gouvernement affiche des chiffres très satisfaisants comparés à ceux des pays voisins. Ainsi, selon LMRA, 60 % des Bahreïniens travailleraient actuellement dans le secteur privé. Le taux de chômage, quant à lui, est historiquement bas, de l'ordre de 3,5 %-4 % depuis 2008. De l'avis général, ce chiffre doit être envisagé avec beaucoup de prudence. Outre que l'on ne peut jamais exclure un acte délibéré de dissimulation des chiffres réels, la réforme a modifié le mode de calcul du chômage. En effet, les chômeurs ne sont plus dénombrés dans le cadre des opérations de recensement ou par les enquêtes de main-d'œuvre

[50] E. Foucraut, *La Réforme du marché du travail à Bahreïn…, op. cit.*, p. 31.

(la dernière date de 2004) ; sont désormais considérés comme chômeurs ceux qui sont enregistrés comme tels. Or, au bout de six mois, les personnes sont systématiquement rayées des listes si elles n'ont pas pris la peine de renouveler leur inscription – ce qui semble être le cas de beaucoup d'entre elles, qui ignorent cette obligation ou jugent la démarche inutile[51].

Un autre objectif de la réforme était un meilleur contrôle des flux migratoires. Un débat s'est noué à ce sujet lorsque le gouvernement a annoncé, en février 2010, que la population totale du Bahreïn s'établissait désormais à un peu plus de 1 million, alors qu'elle s'élevait à 743 000 un an auparavant. Le gouvernement l'a reconnu volontiers : cette brusque augmentation est avant tout le résultat du quasi-doublement de la population expatriée, qui représente désormais un peu plus de la moitié de la population totale. S'agit-il d'une manifestation de l'échec de la politique de l'emploi du gouvernement, comme l'affirment certains militants de l'opposition ? Ou, au contraire, du signe de la bonne santé de l'économie, et en particulier du boom du secteur de la construction, comme le prétendent la chambre de commerce et les gros entrepreneurs locaux du BTP ? Par nature, la construction génère des emplois ouvriers mal rémunérés (autour de 80 BD mensuels, soit 200 euros) et s'exerçant dans des conditions matérielles particulièrement dures. Elle n'est donc pas visée par les mesures de nationalisation des emplois, le gouvernement jugeant irréaliste d'envisager que les Bahreïniens acceptent massivement d'occuper ce type de postes. À ses yeux, l'augmentation du nombre de travailleurs du bâtiment n'est donc en aucun cas le signe de l'échec de sa politique de l'emploi.

Les luttes politiques autour des réformes des politiques de l'emploi

La réforme des politiques de l'emploi constitue un enjeu politique majeur. Il n'est pas facile d'en saisir la portée, les luttes politiques ne prenant pas toujours la forme d'un débat public et leurs acteurs souffrant souvent d'un manque d'organisation. Il existe deux grandes exceptions à cette règle : le Bahreïn et le Koweït, deux pays qui disposent de champs politiques à part entière et, notamment, d'institutions participatives, de partis politiques et de syndicats. Ailleurs, l'organisation des intérêts sociaux demeure faible, avec de grandes conséquences sur la conduite des réformes.

Deux exemples : Bahreïn et Koweït

Ainsi qu'il est apparu au cours des développements précédents, le secteur privé s'est généralement montré très réticent aux réformes des politiques de l'emploi, accusées de mettre en cause ce qu'il considère comme l'un de ses principaux atouts : l'accès illimité à une main-d'œuvre expatriée bon marché et docile. Jusqu'à présent, le secteur privé a bénéficié

[51] Voir E. Foucraut, *La Réforme du marché du travail à Bahreïn…, op. cit.*, pp. 14-15.

d'une large protection de l'État, qui procédait très directement de la volonté de cooptation d'une catégorie sociale ayant longtemps constitué un contre-pouvoir aux dynasties, et dont ont été issus quelques-uns des acteurs majeurs de l'opposition organisée, parfois jusqu'aux années 1960. Le processus de cooptation de ces foyers de contestation a donné lieu à un phénomène de coalition d'intérêts entre les dynasties régnantes et l'oligarchie marchande. Des jeux d'alliances matrimoniales se sont parfois noués. Un cas emblématique est celui du Qatar, où l'émir actuel, Hamad bint Khalifa al-Thani, a épousé en 1977 en secondes noces la célèbre Moza bin Naser al-Misnad, fille d'un opposant au précédent émir issu de la famille marchande al-Misnad. Les pratiques économiques ont quant à elles suivi un schéma largement clientéliste. Ainsi, les grands conglomérats qui dominent actuellement le secteur privé se sont pour la plupart constitués sur la base de licences exclusives d'importation de produits de consommation modernes, notamment les voitures. Ils se sont par ailleurs développés grâce à la dépense publique, notamment en bénéficiant d'un accès privilégié aux grands contrats de construction. Enfin, l'investissement massif de membres des dynasties régnantes dans les affaires a accentué la pénétration des réseaux du pouvoir d'État dans le secteur privé, créant une interpénétration des intérêts entre élites économiques et politiques. Les deux catégories sont parfois d'autant plus difficiles à distinguer l'une de l'autre que certaines familles marchandes se sont insérées dans le pouvoir d'État, notamment via l'obtention de postes de ministre et, à partir des années 1990, la participation à des assemblées de notables et de technocrates à vocation consultative, nommées directement par les émirs ou bien partiellement élues. L'exemple le plus poussé en la matière est Oman.

Face à cette coalition frisant parfois l'indistinction entre les élites du secteur privé et les dynasties, les intérêts des employés sont faiblement représentés. Les syndicats ne sont autorisés qu'au Koweït et au Bahreïn, et ce alors que le secteur privé est partout organisé par l'intermédiaire des chambres de commerce, interlocuteurs incontournables des gouvernements dans tout processus de réforme économique, et notamment des politiques de l'emploi. Dans la plupart des monarchies du Golfe, les travailleurs et ceux qui aspirent à l'être – les chômeurs – ne pèsent que par défaut, c'est-à-dire par le spectre d'une révolte sociale de grande ampleur. C'est ce spectre que les régimes s'efforcent d'éloigner. Rarement ont-ils à répondre aux revendications de groupes organisés, même si l'on assiste depuis plusieurs années à l'émergence d'embryons d'organisations sociales, notamment parmi les chômeurs diplômés en Arabie saoudite et à Oman.

Il existe deux grandes exceptions à cette configuration : le Bahreïn et le Koweït. Leur analyse comparée est d'autant plus riche d'enseignements que ces pays appartiennent chacun à la catégorie des moins riches et des plus riches *per capita*, dont on a vu la pertinence pour la compréhension des enjeux socioéconomiques. Au-delà de leurs différences en termes de ressources, ces deux pays présentent de grandes similarités sur le plan de la vie politique. Le Koweït possède depuis 1963 un Parlement élu au suffrage universel[52], qui dispose d'assez larges compétences au regard des standards moyen-orientaux ; le Bahreïn s'est doté d'un Parlement calqué sur l'expérience koweïtienne en 1973. Dans les deux pays, des groupes

[52] Masculin *et* féminin depuis 2005.

sociaux puissamment organisés ont imposé la présence d'institutions participatives : l'oligarchie marchande dans le cas du Koweït, les mouvements ouvriers de l'industrie pétrolière dans le cas du Bahreïn. Au Bahreïn, le clivage historique entre la majorité chiite (70 %) et la minorité sunnite (30 %) dont est issue la famille régnante Al-Khalifa rendait l'aménagement de mécanismes participatifs particulièrement nécessaire. Il en a résulté une législation relativement libérale sur le droit d'association et l'établissement de syndicats légaux, dans la foulée des Parlements. Dans les années 2000, cependant, la position et le rôle des syndicats de ces deux pays dans les réformes des politiques de l'emploi ont sensiblement divergé.

La réforme du marché du travail au Bahreïn n'aurait sans doute pas été menée aussi loin si elle n'avait d'emblée reçu le soutien de l'opposition. Depuis 2002, dans le cadre d'une réforme de libéralisation politique qui a, entre autres, permis le rétablissement du Parlement suspendu autoritairement en 1975, les mouvements d'opposition, pour la plupart d'obédience islamiste chiite, ont été invités à participer aux élections parlementaires. Les principaux d'entre eux ont d'abord refusé de se prêter au jeu, au motif que les compétences du Parlement avaient été significativement réduites par la nouvelle Constitution promulguée de manière unilatérale par le monarque. En 2006 cependant, le plus grand parti d'opposition, al-Wifaq (la Concorde), a décidé de prendre part aux élections parlementaires, gagnant une majorité relative des sièges (18 sur 40). L'entrée d'al-Wifaq au Parlement a scellé la naissance au Bahreïn d'une opposition cooptée, acceptant les limites posées à son action dans le cadre parlementaire.

Si al-Wifaq a persévéré dans son refus de certains aspects de la politique du régime, il a en revanche soutenu le vaste programme de réforme socioéconomique piloté par le prince héritier Salman bin Hamad Al-Khalifa, dans lequel s'inscrit la réforme du marché du travail. Outre le soutien politique qu'il a apporté à la réforme, il s'est appuyé sur les syndicats, qui, sur le terrain, ont joué un rôle important dans le contrôle du respect de la législation. Les syndicats ont été de nouveaux autorisés dans tous les secteurs à partir de 2002. Ce sont exclusivement des syndicats d'entreprise, fédérés au sein de la Fédération générale des syndicats du Bahreïn, qui les représente auprès des administrations publiques et dans les instances internationales. Seuls les nationaux sont habilités à fonder des syndicats et à les diriger mais, disposition non négligeable pour le secteur privé, les expatriés peuvent en être membres à part entière. Nombre de leaders syndicaux sont soit membres, soit sympathisants d'al-Wifaq. Au départ exclusivement présents dans les grandes entreprises semi-privées où, en raison du poids des représentants du gouvernement soucieux de satisfaire les salariés nationaux, les conseils d'administration sont par nature plus enclins à les considérer comme des partenaires de négociation, les syndicats ont investi le secteur purement privé à partir de 2006. Ils n'y sont forts qu'à condition d'enrôler les employés expatriés, et se montrent par conséquent très soucieux de leur démontrer leur utilité. Beaucoup ont réussi leur pari, si bien que certaines grandes entreprises privées sont, depuis quelques années, contraintes de négocier avec des syndicats dont la majorité des membres sont expatriés.

Si beaucoup de chemin reste à parcourir, les avancées obtenues n'ont pas été négligeables pour les expatriés : augmentation des salaires, amélioration des conditions de vie dans les camps d'ouvriers du bâtiment, prise en charge des cartes téléphoniques pour les appels internationaux et autres menus avantages. Les syndicats ont parfois apporté leur soutien dans des cas de licenciement abusif d'expatriés, qui se sont multipliés avec le ralentissement économique de

2008 et dont certains ont été portés, grâce aux syndicats, devant le tribunal du travail. Parce qu'elles contribuent à rendre les expatriés plus aptes à résister aux abus, si répandus au sein des entreprises privées, ces actions participent de l'objectif d'égalisation du coût des travailleurs nationaux et expatriés. Si la volonté gouvernementale le permettait, elles pourraient également concourir à une amélioration sensible des conditions de travail du privé sur une base égalitaire entre nationaux et expatriés. Mais cette perspective se heurte à ce que l'on pourrait appeler la « philosophie du statut dérogatoire » qui, comme dans les autres monarchies du Golfe, anime la politique de l'emploi au Bahreïn.

Sur le plan politique, la coopération, dans le cadre de la réforme du marché du travail, du principal parti de l'opposition avec le gouvernement a significativement fait évoluer la dynamique des coalitions dominantes. Le secteur privé s'est, à quelques exceptions près, retrouvé du côté des opposants ouverts à la réforme, une opposition qui est allée jusqu'au saccage, à l'automne 2010, des locaux de la Labour Market Regulation Authority. Cependant, l'interpénétration des intérêts économiques des élites du secteur privé et de pans entiers de la famille royale est telle que les premiers ont trouvé des soutiens de poids au sein de la dynastie en la personne du Premier ministre Khalifa bin Salman Al-Khalifa. En poste depuis l'indépendance en 1971, ce dernier était traditionnellement l'intermédiaire privilégié des relations entre les élites marchandes et la dynastie durant le règne du précédent monarque. Homme d'affaires averti, il passe pour l'homme le plus riche du pays. Outre les prébendes qu'il prélève – dit-on – sur tous les projets d'envergure qui se montent dans l'archipel, il est directement impliqué dans un grand nombre d'opérations immobilières et financières au Bahreïn comme à l'étranger. C'est donc naturellement sur lui que se sont appuyés les opposants à la réforme du marché du travail pour la faire amender. Et c'est grâce à son intermédiation qu'ils ont obtenu une réduction significative du montant de la taxe sur les travailleurs expatriés, qui a affaibli la portée de la réforme.

Le Koweït a entrepris de modifier sa politique de l'emploi selon les mêmes lignes que ses voisins, mais sans se lancer, comme le Bahreïn, dans une ambitieuse réforme. Une mission de l'OIT effectuée en décembre 2010 n'a pas, pour le moment, donné lieu à de nouvelles mesures. L'annonce, à l'automne 2010, de l'abrogation de la *kafala* pour février 2011 n'a pas été suivie d'effet. La situation de l'emploi au Koweït est grandement comparable à celle du Qatar : un faible taux de chômage officiel (qui n'a jamais été calculé par le biais d'une enquête de main-d'œuvre) et un taux très bas de nationaux travaillant dans le secteur privé, ce qui laisse supposer un grand nombre d'emplois surnuméraires dans le secteur public où, contrairement au Qatar mais comme au Bahreïn, les intérêts sociaux des employés sont puissamment représentés, via des partis politiques et plus particulièrement des syndicats. Ces derniers sont logiquement absents du secteur privé et, autre différence majeure avec le Bahreïn, les expatriés n'ont le droit d'y adhérer que s'ils obtiennent un certificat de moralité du gouvernement et justifient de cinq années de résidence continue dans le pays. Les syndicats sont donc exclusivement présents dans les agences gouvernementales et les entreprises semi-privées et, comme au Bahreïn, ils sont regroupés au sein d'une fédération, la Fédération des syndicats du Koweït.

Contrairement au Bahreïn, aucune coalition d'acteurs de poids n'a émergé pour appuyer les efforts du gouvernement pour réformer la politique de l'emploi, et en particulier accroître la part des nationaux dans le secteur privé. Si une nouvelle loi du travail améliorant significativement

les conditions de travail du secteur privé a bien été votée en 2010, elle a été adoptée après dix années de débats au Parlement et n'a pas modifié le système de la *kafala*. Au cours des années 2000, dans le contexte de l'augmentation des revenus pétroliers, la pression des syndicats et des parlementaires s'est plutôt exercée en faveur d'une augmentation des allocations de l'État-providence. Ainsi, entre 2008 et 2009, une grande bataille à épisodes a opposé le gouvernement, nommé par l'émir indépendamment du résultat des élections, et les parlementaires réclamant l'effacement des dettes de tous les Koweïtiens. Les demandes de hausse des salaires dans le public ont également été récurrentes au Parlement, et très souvent agréées par le gouvernement, bien que des batailles se soient jouées, là aussi, à propos du montant. Depuis septembre 2011, un mouvement social de grande ampleur mené par les syndicats touche plusieurs administrations publiques. Il a débuté lorsque le syndicat du secteur pétrolier a arraché, sous la menace d'une grève, une importante augmentation des salaires (entre 15,5 % et 66 % selon les grades), ce qui a poussé d'autres secteurs à se mettre en grève dans l'espoir d'obtenir la même chose, notamment les personnels des douanes, des ports, de la compagnie aérienne Kuwait Airways, des ministères de l'Intérieur, de la Santé, du Travail et des Affaires sociales.

La focalisation des groupes représentant les intérêts sociaux au Koweït sur la demande d'accroissement des allocations de l'État est caractéristique des trois pays les plus riches *per capita*, que leur large marge de manœuvre budgétaire autorise à adopter un rythme de réformes plus lent. Elle est particulièrement sensible au Qatar, où la presse, pourtant très contrôlée, s'en est fait le principal relais. L'inflation des demandes y est particulièrement forte depuis le boom pétrolier des années 2000, les nationaux jugeant normal de bénéficier de l'accroissement des revenus des hydrocarbures. Comme au Koweït, le gouvernement tend à répondre positivement à ces demandes mais, ainsi que le soulignent de nombreux économistes locaux et internationaux, l'augmentation très importante du niveau des allocations de l'État-providence, et notamment de la facture des salaires du secteur public, expose les États à la fluctuation tendancielle des prix des hydrocarbures. Ainsi, selon un économiste koweïtien, le coût des salaires du secteur public au Koweït est passé de 1,5 à 4 milliards de dinars (10,8 milliards d'euros), entre 2002 et 2010, ce qui implique un prix du baril de pétrole constant de 85 dollars à 90 dollars[53].

Les réformes à l'épreuve du printemps arabe

Même si elles ont été moins touchées que les autres pays arabes, les monarchies du Golfe ont connu elles aussi des mouvements de contestation dans le contexte du « printemps arabe ». Significativement, ces mouvements ont concerné les trois pays les moins riches *per capita*, alors que les trois plus riches ont été presque entièrement épargnés. Les turbulences politiques qui ont secoué le Koweït s'enracinent en effet bien avant le déclenchement du printemps arabe, et leurs cours n'a été que peu affecté par le contexte

[53] Voir J. Calderwood, « Public sector strikes in Kuwait set to get worse, trade union chief warns », *The National*, 10 octobre 2011.

régional[54]. Le premier avertissement est logiquement venu du Bahreïn, dont la longue histoire de soulèvements populaires remonte aux débuts de l'ère pétrolière, et où la vie politique est jalonnée de crises à répétition. À partir du 14 février 2011, des manifestants se sont rassemblés, avant de l'occuper, sur le rond-point de la Perle, au cœur de la capitale Manama, exigeant des réformes politiques. Des soubresauts ont agité quelques jours plus tard la province orientale saoudienne, où sont concentrées les ressources en hydrocarbures du royaume et la majorité de la population chiite. Des pétitions émanant des milieux sunnites libéraux et islamistes ont suivi, réclamant des réformes ainsi que des solutions aux difficultés socioéconomiques des jeunes. Fin février, des manifestants ont été tués par les forces de l'ordre à Oman, alors qu'une vague de protestations gagnait tout le pays, portée par des mots d'ordre revêtant une tonalité nettement plus sociale quau Bahreïn et en Arabie saoudite : les jeunes demandaient surtout du travail et de meilleurs salaires, s'en prenant par ailleurs aux élites économiques proches du sultan[55].

La vague de contestation a suscité la panique parmi les élites dirigeantes du CCG, qui ont pris des mesures parfois exceptionnelles par leur ampleur. Les forces de sécurité ont naturellement été mises à contribution, ce qui a occasionné la mort de plusieurs dizaines de manifestants au Bahreïn et à Oman, ainsi que l'emprisonnement de milliers d'autres, souvent jugés et condamnés ensuite par des tribunaux militaires. Les manifestations du Bahreïn ont même été à l'origine d'un mouvement sans précédent de coopération sécuritaire entre les six États, puisque c'est l'arrivée d'un détachement de la force militaire commune du CCG, le « Bouclier de la Péninsule », qui a sonné le début de la répression. Pour autant, fidèles à leur tradition de redistribution généreuse, les monarques du Golfe ont donné une dimension fortement sociale à leur gestion de la protestation. Ainsi, dès le 23 février 2011, le roi Abdallah d'Arabie saoudite a annoncé un train de mesures d'une ampleur sans précédent dans l'histoire du pays : 130 milliards de dollars selon les estimations, l'une des mesures-phares étant la mise en place d'une allocation chômage de 2 000 riyals saoudiens (soit environ 400 dollars). Dans la foulée, le 27 février, le sultan Qabous d'Oman annonçait lui aussi la création d'une allocation chômage d'un montant de 150 ryals omanais (290 dollars). Signe que la question de l'emploi est perçue comme particulièrement pressante, les deux monarques ont par ailleurs promis la création de plusieurs dizaines de milliers de nouveaux emplois dans le secteur public, notamment dans les forces de sécurité. L'Arabie saoudite a par ailleurs décidé la mise en place d'un salaire minimum de 3 000 ryals (560 dollars) dans le public.

On le voit, les vieux réflexes ont été réamorcés. Canal traditionnel de la redistribution, l'emploi public a retrouvé son rôle d'instrument par excellence du contrôle social. La même philosophie anime le transfert direct d'argent public aux chômeurs, même si la création d'une allocation chômage semble une mesure indispensable dans le contexte de persistance

[54] Pour une analyse des crises politiques koweïtiennes, voir L. Louër, « Koweït : un système politique pluraliste en crise », in F. Charillon et A. Dieckhoff (dir.), *Afrique du Nord et Moyen-Orient. Entre recompositions et stagnation*, Paris, La Documentation française, 2010.

[55] Pour une analyse de l'impact du printemps arabe dans les monarchies du Golfe, voir L. Louër (dir.), *Les Monarchies du Golfe face au printemps arabe*, Les dossiers du CERI, septembre 2011 : **http://www.ceri-sciencespo.com/cerifr/kiosque.ph**

du chômage. Il reste que, telles qu'elles ont été mises en œuvre, ces mesures menacent la viabilité des réformes des politiques de l'emploi, dont l'enjeu majeur est d'assurer la transition des nationaux vers l'emploi privé. Si elle contribue mécaniquement à réduire le chômage, la création d'emplois publics, inévitablement surnuméraires par rapport aux besoins réels, conforte les citoyens dans l'idée que l'État peut, s'il le veut, continuer à tous les employer. Dans le cas saoudien, l'instauration dans le public d'un salaire minimum trois fois plus élevé que le salaire moyen dans le privé va à l'encontre des efforts entrepris pour valoriser l'emploi dans ce secteur. Il en va de même pour l'allocation chômage, deux fois plus importante quant à elle que le salaire moyen dans le privé[56].

Au Bahreïn, le gouvernement a également annoncé plusieurs mesures sociales dès le mois de février. D'un montant total estimé à 417 millions de dollars[57], elles incluent un don de 1 000 BD (soit environ 2 000 dollars) pour toutes les familles, la création de 20 000 nouveaux emplois sous la juridiction du ministère de l'Intérieur, l'augmentation du taux de subventionnement de certaines denrées ainsi que des salaires des fonctionnaires. Un nouveau plan de construction de logements à bas coût, financé par l'État, a également été annoncé, d'un montant total de 500 millions de dollars[58]. Là encore, la politique de l'emploi a été placée au cœur des mesures contre-révolutionnaires. Des milliers de manifestants ont ainsi été licenciés dans le secteur public et semi-privé. Et, au mois d'avril 2011, la reprise des manifestations d'entrepreneurs du secteur privé réclamant l'annulation de la taxe sur les travailleurs expatriés a incité le Premier ministre à décréter la suspension de la taxe mensuelle de 10 BD pour une période de six mois, tandis que des parlementaires, issus notamment du courant salafiste et Frères musulmans traditionnellement proche du régime, demandaient une suspension d'un an, le temps de réévaluer la pertinence de la mesure. Tout indique que la réforme du marché du travail se retrouve une nouvelle fois au cœur des recompositions internes à la dynastie régnante, directement issues du mouvement de protestation et de sa répression. Le Premier ministre, dont l'intercession avait permis la réduction significative de la taxe sur les travailleurs expatriés, a très vraisemblablement reçu le soutien des Saoudiens, qui ont dirigé les troupes du Bouclier de la Péninsule ayant mené la répression des manifestations en mars. Il s'est également rapproché d'une autre faction dynastique, conduite par le ministre du Cabinet royal, Khaled bin Ahmed Al-Khalifa, et son frère, Khalifa bin Ahmed Al-Khalifa, commandant en chef de l'armée. Cette faction est notoirement hostile au rapprochement avec l'opposition opéré par le roi et son fils le prince héritier.

---

[56] S. Hertog, « The costs of counter-revolution in the GCC », in L. Louër (dir.), *Les Monarchies du Golfe face au printemps arabe, op. cit.*, p. 3.

[57] N. Hodson, *Distributional Structures in the Arab Gulf…, op. cit.*, p. 5.

[58] *ConstructionWeekOnline*, « $500m social-housing programme launched in Bahrain » : **http://www.constructionweekonline.com/article-11658-500m-social-housing-programme-launched-in-bahrain/**

Conclusion

Les réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe constituent un indicateur de toute l'économie politique de ces pays. Elles montrent d'une part les limites de la politique de redistribution menée depuis le boom pétrolier des années 1970. Elles révèlent d'autre part que, en dépit de leurs richesses et de leur grande capacité de pénétration de la société, les États du CCG ont toutes les difficultés à imposer un changement des habitudes acquises. Le principal obstacle à la réforme est sans conteste le secteur privé national, qui dispose souvent d'une bonne capacité d'organisation et de mobilisation face aux intérêts, généralement inorganisés, des salariés. Le véritable enjeu de ces réformes est un changement de culture économique très profond des entrepreneurs et hommes d'affaires locaux, qu'aucune des réformes en cours ne vise réellement. Enfin, les réformes des politiques de l'emploi nous enseignent que, contrairement à une image tenace, les monarchies du Golfe ne sont pas préservées des désordres qui agitent aujourd'hui le monde arabe. Comme l'Égypte ou la Tunisie, elles aussi sont confrontées à l'obsolescence de leur modèle social, que leurs richesses permettent de pallier mais à laquelle elles doivent remédier, parfois à très court terme.