



HAL
open science

Soulèvements et factionnalismes des élites autoritaires en Égypte et au Bahreïn

Laurence Louer

► **To cite this version:**

Laurence Louer. Soulèvements et factionnalismes des élites autoritaires en Égypte et au Bahreïn. Critique Internationale, 2013, 61, pp.35 - 50. 10.3917/cii.061.0035 . hal-03460763

HAL Id: hal-03460763

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460763>

Submitted on 1 Dec 2021

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.

Soulèvements et factionnalismes des élites autoritaires en Égypte et au Bahreïn

par Laurence Louër

Les réformes économiques affaiblissent-elles les régimes autoritaires ou participent-elles au contraire d'un processus d'adaptation qui contribue *in fine* à la survie de ces derniers ? Ces dernières années, les recherches portant sur l'économie politique du monde arabe ont plutôt penché en faveur de la seconde proposition¹. Les soulèvements de 2011 apportent des éléments nouveaux à ce débat, notamment parce qu'ils révèlent l'ampleur des dissensions que ces réformes ont provoquées parmi les élites dirigeantes. Or, en favorisant des jeux de coalition entre certaines factions des régimes et certains acteurs de la protestation, ces dissensions ont parfois joué un rôle clé dans le déroulement et l'issue des mouvements protestataires du « printemps arabe ». La comparaison entre les soulèvements égyptien et bahreïni est à cet égard heuristique, même si les deux cas peuvent paraître à première vue incommensurables. En effet, d'une part, ils présentent des caractéristiques socioéconomiques très différentes, notamment en termes de PIB *per capita*, de rapport à la rente des hydrocarbures et d'intégration dans l'économie globale ;

1. Voir par exemple Laura Guazzone, Daniela Pioppi, *The Arab State and Neo-Liberal Globalization. The Restructuring of the State in the Middle East*, Reading, Ithaca Press, 2009 ; Eberhard Kienle, *A Grand Delusion. Democracy and Economic Reform in Egypt*, Londres, I. B. Tauris, 2000 ; Stephen King, *The New Authoritarianism in the Middle East and North Africa*, Bloomington, Indiana University Press, 2009.

d'autre part, il semble bien que le « printemps arabe » les ait placés aux deux extrêmes d'un continuum allant du changement de régime à la restauration autoritaire : en Égypte, le chef de l'État a été remplacé par un homme issu de l'opposition ; au Bahreïn, la mobilisation n'a rien obtenu d'autre qu'un repli autoritaire sans doute sans précédent dans l'histoire du pays.

L'examen des dynamiques internes à l'appareil d'État avant et pendant les soulèvements amène cependant à affiner cette analyse rapide et à souligner des points communs. Dans les deux cas, le déroulement et l'issue immédiate des soulèvements ont été influencés par les conflits de la décennie précédente entre adversaires et partisans des réformes économiques parmi les élites dirigeantes. Dans les deux cas, ces réformes mettaient en jeu non seulement les rapports entre différentes factions des régimes mais aussi les rapports de ces factions avec le secteur privé. Dans les deux cas, les soulèvements ont créé un effet d'aubaine pour les opposants aux réformes économiques, qui en ont usé comme d'une ressource pour écarter les réformateurs. En d'autres termes, les soulèvements égyptien et bahreïnien ont en commun d'avoir agi comme des variables indépendantes sur les processus de fragmentation des élites politiques, en favorisant un renversement des rapports de force factionnels au sein des régimes qui, en retour, a agi directement sur l'issue des soulèvements.

Réformer l'État développeur

Bien qu'entreprises dans des contextes socioéconomiques très différents, les réformes économiques formellement entamées dès les années 1970 en Égypte et au Bahreïn poursuivent le même objectif général : désengager un État omniprésent de certains secteurs de l'économie et développer le secteur privé.

Deux modalités de l'État développeur

Les économies égyptienne et bahreïnienne ont été conduites dans des cadres idéologiques radicalement différents, celui du socialisme pour l'Égypte et celui du capitalisme libéral pour le Bahreïn. Elles ont toutefois en commun d'avoir fait de l'État un acteur économique central puisqu'en charge d'une grande partie de la production – notamment en hydrocarbures² – et d'un

2. Même si elle est modeste, comparée à celle des grands producteurs, la production en hydrocarbures représente une (très) importante source de revenus pour les deux pays. En Égypte, la production est plus importante qu'au Bahreïn, mais la part des revenus qu'elle génère dans le budget de l'État y est beaucoup moins grande. En 2011, l'Égypte a produit environ 680 000 barils de pétrole par jour (<http://www.revenuewatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/country-data>), le Bahreïn, un peu moins de 200 000, soit environ 47 000 en propre (<http://www.eia.gov/countries/country-data.cfm?fips=BA>) et 150 000 provenant du puits d'Abu Safa qui est sous la souveraineté conjointe du Bahreïn et de l'Arabie Saoudite (<http://www.saudigazette.com.sa/index.cfm?method=home.regcon&contentid=20110728106203>). En 2011 et 2012, plus de 85 % du budget de l'État bahreïnien provenait des revenus du pétrole (d'après les chiffres fournis par le ministère des Finances, <http://www.mof.gov.bh/showdatafile.asp?rid=2634>). En 2010, la production gazière de l'Égypte a atteint environ 60 milliards de m³. En 2009, le pétrole et le gaz combinés représentaient 21 % des revenus de l'État égyptien (<http://www.revenuewatch.org/countries/middle-east-and-north-africa/egypt/country-data>).

ambitieux programme de redistribution des richesses. À partir des années 1960 et jusque dans les années 1990, l'État est ainsi devenu, dans les deux pays, le principal employeur – l'un des piliers de la politique de redistribution étant la garantie d'un emploi dans le secteur public pour tous les diplômés de l'enseignement supérieur.

L'une des grandes différences entre les deux pays résidait dans leurs rapports respectifs à l'environnement extérieur, qui dépendait largement de leurs rapports respectifs au passé colonial. Telle que pensée par Gamal Abd al-Naser (1952-1970), l'économie se devait d'être au service de l'indépendance nationale et, au-delà, de l'objectif visant à faire de l'Égypte un acteur de premier plan sur la scène internationale. Cela explique l'engagement de l'État dans une politique d'industrialisation par substitution aux importations qui devait diminuer la dépendance vis-à-vis des puissances productrices de produits manufacturés³. L'implication très importante de l'armée dans l'activité économique découlait en partie de cette volonté d'indépendance nationale. Par l'intermédiaire notamment des entreprises placées sous la coupe du ministère de la Production militaire, l'armée égyptienne s'est impliquée non seulement dans la construction de matériel militaire et dans l'industrie lourde, mais aussi dans la production d'un ensemble hétéroclite de produits de consommation – des réfrigérateurs à l'huile d'olive en passant par les téléviseurs et les engrais – qui, vendus à bas coût aux Égyptiens, ont joué un rôle clé dans le contrat social populiste. Rien de tel au Bahreïn où, dans une logique typique des micro-États riches en ressources naturelles, le régime s'est mis sous la protection de pays plus puissants : la Grande-Bretagne tout d'abord, ancienne puissance coloniale avec laquelle l'archipel a conservé d'excellentes relations après son accession à l'indépendance en 1971, les États-Unis ensuite, qui disposent d'une importante base navale dans le pays, l'Arabie Saoudite enfin.

Libéralisations économiques

À partir des années 1970, l'Égypte et le Bahreïn se sont engagés dans des réformes économiques dont l'objectif était, à terme, de faire du secteur privé le moteur de la croissance. En Égypte, le passage à l'économie de marché a été annoncé sous Anwar al-Sadate (1970-1981), mais c'est durant la mandature de Hosni Mubarak (1981-2011) et sous l'effet d'une grave crise de la dette que les réformes ont subi un coup d'accélérateur. Au début des années 1990, la dette égyptienne a en effet atteint 49 milliards de dollars et 150 % du PIB⁴, à cause non seulement de la baisse drastique des prix du pétrole mais aussi

3. John Waterbury, *The Egypt of Nasser and Sadat. The Political Economy of Two Regimes*, Princeton, Princeton University Press, 1983, p. 57-66.

4. Nadia Ramsis Farah, *Egypt's Political Economy. Power Relations in Development*, Le Caire/New York, The American University of Cairo Press, 2009, p. 41.

de la procrastination pratiquée sous Sadate et Mubarak, qui redoutaient les répercussions politiques d'une réduction de la dépense publique qui toucherait les catégories sociales placées au centre de la formule autoritaire égyptienne, notamment les employés du secteur public. Ainsi, en 1977, l'annonce de la fin des subventions sur une série de produits de consommation courante avait suscité des émeutes parmi les employés du secteur public et les étudiants. Les dirigeants en avaient tiré la conclusion que les réformes devaient être menées autant que possible de manière incrémentale⁵. En 1991, l'Égypte a été contrainte de faire appel au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale qui lui ont imposé un programme de stabilisation et d'ajustement structurel dont l'objectif était à la fois de restaurer la capacité de paiement de l'État et d'accélérer la libéralisation de l'économie. Réduction de la dépense publique par la baisse des subventions, les privatisations et le dégraissage du secteur public, augmentation des recettes par la réforme fiscale, encouragement de l'investissement étranger et soutien au secteur privé étaient les principaux axes de ce programme⁶.

Contrairement à l'Égypte, le Bahreïn a toujours eu un déficit public raisonnable, voire inexistant. En revanche, il a dû faire face, dès les années 1970, à la baisse rapide de ses réserves en hydrocarbures. Le premier objectif des réformes a donc été de diversifier les activités, en misant notamment sur un important secteur bancaire *offshore* et sur un secteur touristique tourné vers une clientèle régionale, saoudienne en particulier. Au début des années 2000, la diversification a été soutenue par l'autorisation de l'investissement direct étranger (IDE). Certes, ces réformes ont permis au Bahreïn de ramener la part du pétrole dans le PIB à 13 % en 2009⁷, mais elles n'ont pas sorti le pays de son statut d'économie rentière puisque, aujourd'hui encore, 85 % environ du budget de l'État proviennent des hydrocarbures, principalement du puits de pétrole en mer d'Abu Safa, exploité par l'Arabie Saoudite et dont la moitié des bénéfices est reversée au Bahreïn (voir note 2). Cette manne a permis à l'État d'éviter les réformes fiscales politiquement coûteuses qui auraient été nécessaires pour remplir les caisses publiques, notamment l'introduction d'impôts sur le revenu et sur les sociétés, qui n'existent toujours pas, sauf pour les sociétés opérant dans le secteur des hydrocarbures (exploration et raffinage).

5. Samer Soliman, *The Autumn of Dictatorship. Fiscal Crisis and Political Change in Egypt under Mubarak*, Stanford, Stanford University Press, 2011, p. 40.

6. Louis Blin, « Le programme de stabilisation et d'ajustement structurel de l'économie égyptienne », *Égypte monde arabe*, première série, 9, 1992 (<http://ema.revues.org/1211>).

7. Economic Development Board, *Annual Report 2011*, p. 4-5 (<http://www.bahrainedb.com/en/EDBDocuments/EDB%27s%20annual%20report.pdf>). En raison de l'augmentation de la production pétrolière en propre, due à l'utilisation de nouvelles techniques d'extraction, la part du pétrole dans le PIB est amenée à augmenter.

C'est la crise de son modèle de redistribution par l'emploi public qui a poussé le Bahreïn à mettre en œuvre ce qui demeure sa réforme économique la plus audacieuse et la plus contestée. Lancée en 2006, la réforme du marché du travail avait pour objectif d'abaisser le taux de chômage des nationaux, lequel, culminant à un niveau politiquement préoccupant depuis les années 1990, avait été évalué à 18,5 % par une enquête de main-d'œuvre menée en 2004 sous l'égide de l'Organisation internationale du travail. Cette réforme reposait sur trois dispositifs principaux – des taxes sur chaque travailleur migrant acquittées par les employeurs, la création d'un fonds de formation professionnelle pour les Bahreïniens financé par ces taxes et la mise en place d'une assurance chômage – qui devaient casser la segmentation du marché du travail entre travailleurs nationaux et expatriés, et favoriser le recrutement des Bahreïniens dans le secteur privé. Constitués en catégorie sociale protégée, les nationaux ont été en effet longtemps employés en priorité dans le public où les conditions demeurent meilleures à tous points de vue. Les étrangers, eux, qui représentaient au recensement de 2010 54 % de la population, occupent principalement les emplois d'un secteur privé qui s'est largement développé en mobilisant une main-d'œuvre bon marché, principalement d'origine asiatique. Or, au cours des années 1990, lorsque le secteur public, saturé, n'a plus été en mesure d'absorber le nombre croissant de jeunes diplômés nationaux arrivant sur le marché du travail, le secteur privé a préféré continuer à recruter en priorité des expatriés, moins chers, souvent mieux formés et en tout cas mieux disposés à accepter des conditions de travail souvent médiocres⁸.

Généraux, princes et hommes d'affaires

En Égypte comme au Bahreïn, l'un des effets majeurs des réformes économiques a été la reconfiguration des rapports entre les vieilles gardes hostiles aux réformes économiques, voire politiques, les jeunes gardes réformatrices et les élites économiques. Si ces trois catégories d'acteurs n'ont pas formé le même type de coalition dans l'un et l'autre pays, c'est bien, dans les deux cas, le rapport entre elles qui a largement déterminé le cours des réformes.

8. Sur les logiques de segmentation du marché de l'emploi et ses conséquences, voir Laurence Louër, *Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe*, *Les Études du CERI*, 185, avril 2012 (<http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude185.pdf>).

Gamal Mubarak et « Militaires, Inc. »⁹

En Égypte, le pacte social populiste mis en place par Naser recherchait avant tout l'assentiment des ouvriers, des paysans et de la classe moyenne urbaine, pour mieux réduire le pouvoir de la bourgeoisie latifundiaire et marchande qui, sous la monarchie, avait dominé le secteur privé ainsi que le Parlement¹⁰. D'ailleurs, si une fraction de cette bourgeoisie marchande a coopéré avec le régime nassérien, la majorité lui est demeurée profondément hostile. Ce n'est qu'au cours de la dernière décennie de la mandature de Mubarak que la revalorisation du statut des élites économiques amorcée du temps de Sadate s'est pleinement concrétisée avec l'entrée dans le jeu politique d'hommes d'affaires fraîchement enrichis, pour la plupart, par la libéralisation économique.

Le moment clé de cette recomposition de la coalition autoritaire a été sans conteste l'ascension de Gamal Mubarak, fils cadet du Président et son successeur présomptif jusqu'à la révolution de 2011. Pourvu d'une formation en administration des affaires et d'une expérience professionnelle dans le secteur bancaire, Gamal n'avait jamais pris la peine de terminer son service militaire, indice s'il en était d'une certaine forme de dédain pour l'armée, creuset des élites dirigeantes depuis Naser et dont son père lui-même était directement issu¹¹. À partir de 1999, il s'est impliqué de manière croissante dans les affaires du Parti national démocratique (PND)¹², le parti du régime depuis 1976, au sein duquel il a initié une transformation en profondeur, en créant une aile réformatrice essentiellement composée de jeunes technocrates et d'hommes d'affaires, dont un certain nombre de magnats. Le plus célèbre de ces derniers était Ahmed Ezz, accusé par l'opposition d'avoir utilisé ses amitiés politiques pour s'assurer le monopole du marché de l'acier. Formant une véritable coterie soutenue par une logique de « capitalisme de copains » (*crony capitalism*), les hommes d'affaires de la nouvelle garde du PND ont compté parmi les grands bénéficiaires des privatisations et ont été au cœur de l'accélération de la libéralisation économique¹³.

Ayant accédé à des fonctions politiques de plus en plus importantes au sein du PND, du Parlement et du gouvernement, ils ont progressivement supplanté dans ces institutions les fonctionnaires et autres représentants du « corporatisme

9. Cette expression fort à propos de Robert Springborg (interview dans *Egypt Independent*, 26 octobre 2011) est reprise dans Shana Marshall, Joshua Stacher, « Egypt's Generals and Transnational Capital », *Middle East Report*, 262, printemps 2012 (<http://www.merip.org/mer/mer262/egypts-generals-transnational-capital>).

10. N. Ramsis Farah, *Egypt's Political Economy. Power Relations in Development*, op. cit., p. 30-35.

11. David Blair, Helen Warrell, « Egyptian army seen as riven by factionalism », *Financial Times*, 4 février 2011 (<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/a92a53b4-308a-11e0-9de3-00144feabdc0.html#axzz2CgPOxdrX>).

12. Virginie Collombier, « The Internal Stakes of the 2005 Elections: The Struggle for Influence in Egypt's National Democratic Party », *The Middle East Journal*, 61 (1), hiver 2007, p. 98.

13. Sufyan Alissa, « The Political Economy of Reform in Egypt: Understanding the Role of Institutions », Carnegie Endowment for International Peace, The Carnegie Papers n° 5, octobre 2007, p. 9-10.

stato-centré »¹⁴ mis en place sous Naser, notamment les syndicats ouvriers, qui ont assisté avec colère à la chute de leur représentation au Parlement et au gouvernement¹⁵. Une étape décisive dans ce processus a été la nomination des gouvernements dirigés par Ahmed Nazif entre 2004 et 2011, dans lesquels plusieurs hommes d'affaires ont reçu des portefeuilles ministériels traditionnellement dévolus à des universitaires et/ou à des technocrates (Commerce et Industries, Logement, Transport, Santé, Agriculture, Affaires sociales)¹⁶. Cette évolution du régime n'a pas été sans provoquer des résistances au sein de la vieille garde de l'élite dirigeante. De façon logique, c'est dans les sphères supérieures de l'armée que s'est cristallisée l'opposition la plus sérieuse. Si elle est au cœur du régime depuis Naser, l'armée n'a jamais exercé directement le pouvoir, et les présidents successifs, bien qu'étant issus de ses rangs, ont tous cherché à l'écarter du gouvernement du pays¹⁷. Cette tendance a été renforcée sous la présidence de Mubarak, qui s'est principalement appuyé sur la police pour la sécurité du régime et a donné, en guise de compensation, un blanc-seing à l'armée pour ses activités économiques, favorisant ainsi une croissance sans précédent du complexe militaro-industriel. Au demeurant, sa mise à l'écart n'a pas empêché l'armée d'investir massivement la bureaucratie à tous les échelons, en particulier par l'intermédiaire d'officiers jeunes retraités en quête d'un salaire pour compenser leurs maigres pensions¹⁸. Outre le fait qu'ils étaient profondément hostiles au scénario de la succession dynastique qui écartait les prétendants issus de leurs rangs, les généraux craignaient que les réformes et la montée en puissance du groupe de Gamal Mubarak ne conduisent à la liquidation de leur empire économique, et qu'en réduisant le contrôle du gouvernement sur les prix et la production, elles n'engendrent un mécontentement social déstabilisateur pour le régime¹⁹.

Pourtant, un certain nombre de généraux ont profité de ces réformes. Ayant eu leur « part du gâteau » lors de la privatisation des entreprises publiques, ils se sont engagés dans plusieurs *joint ventures* avec des multinationales étrangères²⁰. Et après la chute de Mubarak, ceux d'entre eux qui ont assumé la direction du pays durant la période transitoire ont dans un premier temps conforté les options économiques de l'ex-président en nommant un partisan

14. Nazih Ayubi, *Overstating the Arab State. Politics and Society in the Middle East*, Londres, I. B. Tauris, 1996, p. 191.

15. S. Soliman, *The Autumn of Dictatorship. Fiscal Crisis and Political Change in Egypt under Mubarak*, op. cit., p. 159 ; V. Collombier, « Gamal Mubarak et le Parti national démocratique ou la stratégie du désastre. Comment ceux qui prétendaient préparer la succession présidentielle ont précipité la chute du régime », *Outre-terre*, 29, 2011, p. 342-344.

16. N. Ramsis Farah, *Egypt's Political Economy. Power Relations in Development*, op. cit., p. 49.

17. Philippe Droz-Vincent, « Le militaire et le politique en Égypte », *Magreb Machrek*, 165, juillet-septembre 1999, p. 16-35.

18. Yezid Sayigh, « Above the State: The Officers' Republic in Egypt », *The Carnegie Papers*, août 2012.

19. S. Marshall, J. Stacher, « Egypt's Generals and Transnational Capital », art. cité ; Tewfiq Acimandos, « Armée populaire », *Outre-terre*, 29, 2011, p. 322-325.

20. S. Marshall, J. Stacher, « Egypt's Generals and Transnational Capital », art. cité.

de la libéralisation économique à la tête du ministère des Finances et en rabrouant les syndicats indépendants et autres apôtres de la justice sociale²¹. En fait, les généraux et la coterie agrégée autour de Gamal Mubarak constituaient moins deux groupes porteurs de visions économiques différentes que deux oligarchies en compétition pour le contrôle de la nouvelle économie et du processus de succession.

Le prince héritier et les marchands

Dans la formule autoritaire bahreïnienne, la bourgeoisie marchande n'a jamais été écartée. Certes, la rente pétrolière a permis à la dynastie régnante Al Khalifa de la placer dans une relation de dépendance vis-à-vis du régime, mais elle a été également associée au pouvoir et incluse dans le processus de redistribution. Surtout active à l'origine dans l'import-export, notamment *via* des franchises de compagnies étrangères, elle s'est ensuite engagée dans la construction pour avoir sa part dans les grands projets d'infrastructures lancés par le gouvernement. Parce qu'ils ont été parmi les premiers à avoir accès à l'éducation moderne, les membres des grandes familles marchandes ont accumulé un capital social qui leur a permis d'occuper sans interruption jusqu'à aujourd'hui des postes de conseillers auprès des émirs et autres princes, ou des postes de hauts fonctionnaires et de ministres (notamment de l'Industrie et du Commerce, des Finances, de l'Éducation et de l'Information). Par ailleurs, cette inclusion des élites marchandes a été réalisée avec le souci d'équilibrer les différentes catégories ethno-confessionnelles²² dans une société où le clivage entre sunnites et chiites structure une grande partie des relations sociales et de pouvoir²³. Lorsque, à partir des années 1980, la dynastie Al Khalifa s'est progressivement repliée sur sa base sunnite pour faire face à une contestation politique dominée par les mouvements islamistes chiites, la bourgeoisie marchande chiite est demeurée l'un des principaux intermédiaires entre le régime et la société chiite.

Jusqu'à la réforme du marché du travail, les hommes d'affaires bahreïniens s'étaient assez peu émus des réformes économiques. Sans doute à cause de la force de l'habitude mais aussi de la petitesse du marché bahreïni, l'autorisation de l'IDE n'a pas remis en cause les monopoles des distributeurs locaux des grandes firmes internationales. En revanche, la réforme du marché du travail de 2006 et, d'une manière générale, toutes les mesures que le gouvernement a prises dans les années 2000 pour accroître les droits des travailleurs expatriés

21. *Ibid.*

22. Fred H. Lawson, *Bahrain. The Modernization of Autocracy*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 76-77.

23. La dynastie régnante Al Khalifa professe le sunnisme comme 30 % à 40 % de la population nationale. Les chiites représenteraient les 60 % à 70 % restants.

afin de répondre aux critiques de l'OIT et des organisations internationales des droits de l'homme, ont provoqué la fronde ouverte de la majeure partie de la communauté des affaires. Si la principale revendication était l'abandon des taxes sur les travailleurs expatriés, la critique portait plus généralement sur l'augmentation continue du coût du travail.

Pour défendre leur cause, les hommes d'affaires ont trouvé un soutien de poids au sein de la dynastie régnante en la personne du Premier ministre Khalifa bin Salman Al Khalifa, en poste depuis 1971 et homme fort du régime sous le souverain précédent, son frère aîné 'Isa bin Salman Al Khalifa (1961-1999), auquel il aurait eu l'ambition de succéder. Son influence provient, outre de ses fonctions politiques, de sa position éminente au sein du secteur privé, car, étant lui-même un homme d'affaires avisé, il est également, en vertu d'une logique de prébende typique des régimes de la région, le partenaire obligé des grands projets. On comprend dès lors pourquoi les opposants à l'augmentation du coût du travail se sont tournés vers lui. De fait, c'est Khalifa bin Salman Al Khalifa qui a obtenu que la taxe mensuelle sur les travailleurs expatriés passe de 75 BD (dinars bahreïniens, soit environ 190 €) à 10 BD (environ 25 €). Cette baisse très sensible n'a cependant pas mis fin à la contestation et certains poids lourds de la communauté des affaires ont continué à mobiliser leurs troupes contre le principe même de la taxe. À l'automne 2010, les locaux de l'Autorité de régulation du marché du travail, l'institution chargée de mettre en œuvre la réforme du marché du travail, ont même été saccagés... Comme en Égypte, le phénomène de polarisation des élites dirigeantes autour des réformes économiques ne peut être isolé des enjeux proprement politiques. Au Bahreïn, la question de la succession ne se posait pas directement puisqu'un article de la Constitution de 1973 précise que le pouvoir se transmet du père au fils aîné. Il n'en demeure pas moins qu'au moment où il est devenu émir en 1999 Hamad bin 'Isa Al Khalifa savait que l'une de ses premières tâches serait d'affermir son pouvoir face aux puissants réseaux d'influence construits par son oncle sur plusieurs décennies. Se poser en grand réformateur rompant avec les archaïsmes du passé a été l'un des moyens d'affermir son pouvoir. Entamée en 2001 avec l'adoption par référendum d'une charte transformant officiellement l'émirat en monarchie constitutionnelle et rétablissant le Parlement suspendu depuis 1975, la libéralisation politique devait permettre au nouveau souverain de gagner les faveurs de l'opposition et notamment des mouvements islamistes chiites, qui se sont en effet taillé la part du lion au Parlement en 2006 et en 2010. Quant aux réformes économiques, elles devaient améliorer les conditions sociales et, dès lors, retirer les thèmes du chômage et de la trahison du pacte social de l'arsenal de mobilisation de l'opposition.

Comme en Égypte, c'est autour de la personne de l'héritier, le fils du roi, Salman bin Hamad Al Khalifa, que se sont progressivement cristallisées les critiques et la rancœur de la vieille garde du régime agrégée autour de son grand-oncle, le Premier ministre. C'est en effet le prince héritier qui a pris en charge le processus de réforme économique par l'intermédiaire du Conseil de développement économique. Créée en 2002 et chargée de la conception des réformes économiques, cette institution est rapidement devenue un gouvernement bis auprès duquel la majorité des ministères devaient rendre compte. À la veille du soulèvement de 2011, les observateurs extérieurs estimaient que le prince héritier avait, avec le soutien de son père, sérieusement entamé les prérogatives de son grand-oncle. Dès lors, le mécontentement des hommes d'affaires à propos de la réforme du marché du travail a été pour le Premier ministre l'occasion de reprendre la main en se posant en champion des intérêts du secteur privé. C'est d'ailleurs lors d'une négociation directe avec le prince héritier dans les locaux de la Chambre de commerce qu'il a obtenu la réduction de la taxe sur les travailleurs expatriés.

Les vieilles gardes reprennent la main

Dans un tel contexte d'intensification du factionnalisme des élites autoritaires, les révoltes ont agi, aussi bien en Égypte qu'au Bahreïn, comme une variable indépendante qui a favorisé la recomposition des rapports de force au sein des régimes. Dans les deux cas en effet, et bien que selon des modalités différentes, les vieilles gardes ont profité des protestations pour se présenter comme défendant les intérêts du peuple (en Égypte) ou d'une partie du peuple (les sunnites au Bahreïn) contre les initiatives hasardeuses de leurs rivaux réformateurs.

Les généraux sortent de l'ombre

Les événements qui ont abouti à la déposition de Hosni Mubarak sont loin d'avoir été sans précédents. À partir du milieu des années 2000 en effet, l'Égypte a été le théâtre d'épisodes de protestation parfois intenses, marqués entre autres par des manifestations dans les grands centres urbains et par des grèves. À partir de 2004, un mouvement d'opposition extra-parlementaire baptisé Kifaya (Ça suffit) et principalement ancré dans les milieux urbains éduqués a rapidement gagné une notoriété internationale en demandant une réforme du mode de désignation du Président, une manière de s'opposer à la succession dynastique²⁴. Par ailleurs, à partir de la fin des années 1990 et plus

24. Sarah Ben Néfissa, « "Ça suffit"? Le "haut" et le "bas" du politique en Égypte », *Politique africaine*, 108, 2007, p. 8.

particulièrement sous les cabinets d'Ahmed Nazif (2004-2011), lorsque les hommes d'affaires proches de Gamal Mubarak occupaient des postes clés, les grèves se sont multipliées dans toute l'Égypte pour demander l'amélioration des conditions de travail et parfois l'annulation de processus de privatisation²⁵. Aucun de ces mouvements de protestation n'est pourtant parvenu à invalider le scénario de la succession dynastique ou à infléchir de façon significative la politique économique. En revanche, et le contraste n'en est que plus fort, la rapidité avec laquelle Hosni Mubarak a été contraint de quitter le pouvoir en 2011 s'explique largement, outre par le contexte régional et l'éviction du président tunisien Zein al-Abidin Bin Ali quelques jours auparavant, par le positionnement des officiers supérieurs dans le conflit. En effet, les généraux ont soutenu d'emblée et ouvertement ce qu'ils ont perçu – ou voulu percevoir – comme la principale revendication des manifestants : le départ du Président et la mise à l'écart de son fils et de sa coterie. Cette revendication correspondait en fait à leur propre objectif et c'est parce qu'ils ont entrevu la possibilité de pouvoir le réaliser qu'ils ont refusé de donner l'ordre de tirer sur la foule, laissant même certains soldats afficher leur solidarité avec les manifestants et se présentant *in fine* comme les protecteurs de la révolution²⁶. Signe qu'il avait bien compris que le soutien de l'armée était crucial alors que la protestation ne faiblissait pas, Hosni Mubarak a annoncé, mais trop tard, la démission de son fils de ses fonctions au sein du PND et limogé le cabinet de Nazif²⁷.

La démission du Président ayant été actée, les généraux, rassemblés au sein du Conseil supérieur des forces armées créé quelques jours auparavant, ont annoncé qu'ils assumaient la charge du pouvoir durant la période transitoire qui devait mener aux élections parlementaires et présidentielle. Sorte de junte militaire, le Conseil était alors dirigé par trois généraux faisant partie des plus farouches opposants à la politique de l'ancien Président : le ministre de la Défense Mohammed Husein Tantawi, le chef d'état-major Sami Hafez 'Anan et le chef du commandement central de l'armée Hasan Ruwayni²⁸. L'une de leurs premières décisions a été l'arrestation de certains proches de Gamal Mubarak, notamment le magnat de l'acier Ahmed Ezz, condamné en 2013 à 34 ans de prison pour abus de biens sociaux²⁹.

25. Joel Beinin, « Workers' Protests in Egypt: Neo-Liberalism and Class Struggle in 21st Century », *Social Movement Studies: Journal of Social, Cultural and Political Protest*, 8 (4), 2009, p. 449-454; Marie Duboc, « La contestation sociale en Égypte depuis 2004 », *Revue Tiers Monde*, 5, 2011, p. 95-115.

26. International Crisis Group, « Lost in Transition: The World According to Egypt's SCAF », *Middle East/North Africa Report* n° 121, 24 avril 2012, p. 5 et 10-11.

27. V. Collombier, « Gamal Mubarak et le Parti national démocratique ou la stratégie du désastre. Comment ceux qui prétendaient préparer la succession présidentielle ont précipité la chute du régime », art. cité, p. 338 ; International Crisis Group, « Lost in Transition: The World According to Egypt's SCAF », cité, p. 11.

28. Issandr El Amrani, « Sightings of the Egyptian Deep State », *Middle East Research and Information Project (MERIP)*, 1^{er} janvier 2012 (<http://www.merip.org/mero/mero010112>).

29. *Egypt Independent*, « Ahmed Ezz sentenced to 34 years for squandering public funds », 6 mars 2013 (<http://www.egyptindependent.com/news/ahmed-ezz-sentenced-34-years-squandering-public-funds>).

Si elle s'est alors exposée comme elle l'avait rarement fait auparavant, à aucun moment l'armée n'a eu pour ambition d'assumer directement le pouvoir politique et, ce faisant, de rompre avec l'habitude établie depuis les dernières années de la période nassérienne. Au lieu de tenter d'empêcher à tout prix la victoire des Frères musulmans et l'accession de Mohammed Morsi à la présidence, les généraux ont cherché à imposer un certain nombre de garde-fous, notamment constitutionnels, leur garantissant le maintien de leurs prérogatives, en particulier celle d'échapper au contrôle du pouvoir civil³⁰. Une fois débarrassés du clan Mubarak, ils n'ont jamais eu l'intention de restructurer en profondeur le système politique, et surtout de démanteler l'empire économique et bureaucratique de l'armée. C'est pour cette raison qu'ils ont été accusés par les initiateurs du soulèvement de 2011 de « confisquer la révolution »³¹, par exemple en négociant avec les Frères musulmans un partage du pouvoir qui, *in fine*, limiterait la « révolution » égyptienne à une simple décapitation sans changement en profondeur du régime³².

À l'ombre de l'Arabie Saoudite

Contrairement à leurs homologues égyptiens, les réformateurs économiques bahreïniens avaient et ont toujours plutôt bonne presse auprès de l'opposition et, plus précisément, de certains des acteurs de la protestation qui a débuté en février 2011 dans la foulée de la chute de Hosni Mubarak. Si leurs projets ont pu être critiqués pour ne pas être allés assez loin ou pour ne pas avoir posé la question de la discrimination confessionnelle, ils n'ont en effet mis en œuvre aucune politique qui aurait pu conduire à des licenciements massifs, à des baisses de salaires ou à une diminution des allocations de l'État providence. Bien au contraire, l'un des aspects des réformes économiques au Bahreïn, à l'opposé de l'agenda égyptien, était non pas de réduire le périmètre de l'État providence mais de réformer celui-ci pour le renforcer, par exemple en étendant à tous les salariés bahreïniens des avantages jadis octroyés aux seuls fonctionnaires.

C'est dans ce contexte que, au cours de l'année 2006, l'aile réformatrice du régime a réussi à convaincre une partie de l'opposition de la soutenir contre la vieille garde, inaugurant ainsi un nouveau type de coalition. Jusque-là, les principales formations de l'opposition étaient convenues de boycotter les élections parlementaires au motif que l'Assemblée disposait de trop peu de

30. Nathan J. Brown, « The Egyptian Political System in Disarray », The Carnegie Endowment for International Peace, 19 juin 2012 (<http://carnegieendowment.org/2012/06/19/egyptian-political-system-in-disarray/c073>) ; Mona El-Ghobashy, « Egyptian Politics Upended », *Middle East Research and Information Project (MERIP)*, 20 août 2012 (<http://www.merip.org/mero/mero082012>).

31. I. El Amrani, « Sightings of the Egyptian Deep State », art. cité.

32. Comme souligné par Steven Heydemann dans sa contribution à ce dossier.

pouvoirs. Elles demandaient non pas la démocratie mais le rétablissement de la Constitution votée en 1973 et remplacée en 2002 par une Constitution promulguée unilatéralement par le roi : tandis que le texte de 1973 octroyait au Parlement des compétences étendues, celui de 2002 en avait réduit les pouvoirs. Quelques mois avant les élections de 2006, le principal mouvement d'opposition, al-Wifaq (la Concorde), d'obédience islamiste chiite, avait décidé de changer de stratégie et de participer au scrutin, pensant qu'il lui serait possible d'atteindre, certes plus lentement, son objectif d'élargissement des pouvoirs du Parlement en intégrant l'assemblée en position de force. Beaucoup de cadres du mouvement estimaient également que l'intensification des luttes factionnelles au sein du régime créait des interstices dans lesquels il était possible de s'insérer pour obtenir des changements de type incrémental. D'autres, en revanche, étaient convaincus que la vieille garde et les réformateurs n'étaient que les deux faces d'une même pièce. Ceux-là ont quitté al-Wifaq pour former d'autres mouvements (al-Haqq – le Droit, al-Wafa' – la Loyauté) qui ont continué de prôner le boycottage et qui, durant le soulèvement, se sont alliés au sein d'une Coalition pour la république dont le nom résume bien la principale revendication.

La décision d'al-Wifaq d'accepter le rôle d'opposition cooptée a été particulièrement visible lors de la bataille pour la mise en œuvre de la réforme du marché du travail. Contrairement aux organisations restées sur la ligne du boycottage, et pour lesquelles la réforme n'était qu'un habillage destiné à faire oublier que le chômage résultait principalement de la discrimination à l'emploi public exercée par le régime contre les chiites, al-Wifaq a soutenu la réforme, arguant qu'elle était effectivement parvenue à faire baisser le taux de chômage. Sur le terrain, les syndicats, dont la plupart des secrétaires généraux étaient soit membres soit sympathisants d'al-Wifaq, ont joué un rôle important dans la lutte contre la résistance des employeurs et se sont imposés comme les interlocuteurs obligés des conseils d'administration, y compris dans le secteur purement privé³³ où le mouvement syndical était jusqu'alors faible, voire absent.

Durant le soulèvement de 2011, al-Wifaq n'a pas dévié de sa ligne initiale de coopération avec la faction réformatrice du régime. Ayant rejoint avec réticence un mouvement dont il estimait à juste titre qu'il mettait en péril cette stratégie, il a tenté d'infléchir les revendications des manifestants. Refusant de faire sien le slogan « le peuple veut la chute du régime » scandé par certains, il a tenté de focaliser les revendications sur la demande de passage à la monarchie constitutionnelle réelle impliquant, entre autres, la nomination d'un Premier ministre issu de la majorité parlementaire, donc de ses rangs.

33. Il existe un secteur semi-privé (où l'État est l'actionnaire majoritaire) qui est souvent confondu avec le secteur privé au Bahreïn, y compris dans les statistiques gouvernementales.

C'est sur cette base qu'il a mené des négociations avec le prince héritier, négociations qui semblaient avoir toutes les chances d'aboutir jusqu'à ce que la faction conservatrice décide de faire appel au *deus ex machina* saoudien. L'intervention, le 14 mars, d'un détachement du Bouclier de la péninsule, la force militaire commune aux pays membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) dont les Saoudiens fournissent le gros des troupes, a en effet à la fois signé le début de la répression et la fin, semble-t-il sans préavis, des négociations entre al-Wifaq et le prince héritier. Tout indique que l'intervention militaire s'est produite à l'issue de pressions exercées par la vieille garde sur le roi et, si ce n'est à l'insu, du moins contre la volonté du prince héritier, qui était plutôt partisan d'accéder à certaines demandes des manifestants pour rétablir la paix civile. Elle a par ailleurs profondément modifié le rapport de force au sein de la dynastie régnante. Ennemi commun du prince héritier et d'al-Wifaq, le Premier ministre a non seulement conservé sa position – alors que beaucoup de manifestants pensaient pouvoir « obtenir sa tête » –, mais aussi élargi son pouvoir grâce au soutien du protecteur saoudien et à l'accord passé avec les « khawalid ». Issus d'une branche parente de la lignée régnante, les khawalid ont émergé en tant que troisième centre de pouvoir dynastique au cours des années 2000, avec à leur tête le ministre du Cabinet royal et son frère, le ministre de la Défense et commandant en chef de l'armée. Contrôlant une grande partie de l'appareil sécuritaire, les deux frères seraient, au sein du régime³⁴, les principaux soutiens des mouvements islamistes sunnites. C'est notamment avec leur appui que ces derniers se sont réorganisés pour former un mouvement contre-révolutionnaire, le Rassemblement de l'unité nationale, véritable riposte sunnite visant à présenter les acteurs du soulèvement comme des chiïtes soutenus par l'Iran et animés par la haine confessionnelle, et la contre-révolution comme une action de protection de la population sunnite³⁵. L'intervention militaire et la répression finale du soulèvement ont marqué la mise à l'écart du prince héritier. Au moment où nous écrivons ces lignes, les activités du Conseil de développement économique sont toujours en grande partie gelées. Quant à la réforme du marché du travail, elle a été amputée de l'un de ses principaux outils puisque, dès le mois d'avril 2011, la taxe mensuelle sur les travailleurs expatriés a été suspendue à l'issue d'une nouvelle mobilisation du secteur privé. Parallèlement, le droit du travail a fait l'objet d'une série de modifications qui ont fragilisé les intérêts des salariés. Dès 2011, un amendement à la loi sur les syndicats a entraîné la fragmentation du mouvement syndical : face à la fédération déjà existante, qui avait pris une

34. International Crisis Group, « Popular Protest in North Africa and the Middle East (III). The Bahrain Revolt », Middle East/North Africa Report n°105, 2011, p. 12.

35. Justin J. Gengler, « Bahrain's Sunni Awakening », *Middle East Research and Information Project (MERIP)*, 17 janvier 2012 (<http://www.merip.org/mero/mero011712>).

part active au soulèvement, une fédération de syndicats pro-gouvernementale a été créée. En 2012, véritable « traduction économique de la victoire politique des élites marchandes et de leurs alliés au gouvernement »³⁶, une nouvelle loi du travail a limité le droit de grève et facilité les procédures de licenciement. Les syndicats ont été écartés des négociations sociales qui, pour la plupart, se déroulent désormais dans un cadre strictement bipartite associant le gouvernement et la Chambre de commerce. De fait, tout indique un retour à l'ancienne formule autoritaire dont l'alliance entre les princes et l'oligarchie marchande a toujours été un pilier.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette comparaison du rôle des conflits internes aux régimes dans les soulèvements égyptien et bahreïen. Sur le plan strictement empirique, elle nous permet de comprendre que le « printemps arabe » relève d'une série de crises de régime, autant que de la crise du pacte social mise en avant par de nombreux analystes. À cet égard, le cas égyptien est sans aucun doute paradigmatique : les conflits au sein du régime ont créé une structure d'opportunité politique que les acteurs de la protestation sont parvenus à mettre à profit. Rien ne dit cependant que la décapitation du régime prélude à une transformation plus en profondeur du système politique qui amènerait au démantèlement de l'empire bureaucratique et économique de l'armée. L'éviction en juillet 2013 du Président Mohammed Morsi par le général Abd al-Fattah al-Sissi, soutenu par une partie des acteurs de la « révolution », montre à quel point l'armée demeure la clé de voute du régime et, au passage, à quel point elle continue à faire un usage hautement stratégique des mobilisations populaires. Au Bahreïn, le soulèvement aurait très bien pu, lui aussi, se terminer par une décapitation, par la chute non pas du roi mais du Premier ministre, obtenue par la coalition entre les réformateurs du régime et le parti al-Wifaq. La décision des Saoudiens d'intervenir militairement pour l'empêcher n'avait rien d'inévitable, elle a été suscitée par la panique qui a saisi le régime saoudien après la chute des présidents tunisien et égyptien et les soubresauts qui commençaient à agiter sa propre population, notamment dans les zones chiites. Jusque-là en effet, le régime saoudien n'avait pas été plus proche de la vieille garde que du prince héritier réformateur. Et rien n'indique qu'en d'autres circonstances il ne se serait pas très bien accommodé de la mise à l'écart du Premier ministre.

Sur le plan épistémologique, la comparaison des deux cas souligne la pertinence d'une approche des soulèvements arabes à la fois par le haut et par le bas, c'est-à-dire par les dynamiques internes aux élites dirigeantes et par

36. Hasan Tariq Al Hasan, « Bahrain's new labour scheme: one step forward, two steps back? », *Open Democracy*, 5 août 2012 (<http://www.opendemocracy.net/hasan-tariq-al-hasan/bahrain%E2%80%99s-new-labour-scheme-one-step-forward-two-steps-back>).

les processus de mobilisation. Cela nous amène à inscrire l'analyse de ces événements dans la lignée des approches stato-centrées des révolutions et changements de régime, qui affirment l'importance des conflits internes aux élites dans ces processus. Qu'il s'agisse des approches classiques de transi-tologie³⁷, qui ont montré que la fragmentation des régimes était un facteur favorisant la transition démocratique, ou des approches de sociologie historique des révolutions³⁸, qui ont mis en évidence le rôle dans le déclenchement de celles-ci de la rencontre des dynamiques internes aux élites et aux groupes sociaux dominés, toutes rappellent que les bouleversements politiques ne résultent jamais seulement de l'action volontariste des acteurs des protestations de masse mais de la combinaison de processus travaillant à plusieurs niveaux de l'État et de la société³⁹. ■

Laurence Louër est chargée de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI – Sciences Po/CNRS) et rédactrice en chef de *Critique internationale*. Ses recherches portent sur les questions d'ethnicité au Moyen-Orient ainsi que sur les réformes économiques et sociales dans les monarchies du Golfe. Elle a publié notamment *Les citoyens arabes d'Israël* (Paris, Balland, 2003) ; *Transnational Shia Politics. Religious and Political Networks in the Gulf* (Londres, Hurst, 2008) ; *Chiisme et politique au Moyen-Orient. Iran, Iraq, Liban, monarchies du Golfe* (Paris, Autrement, 2008) ; *Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe, Les Études du CERI* (185, avril 2012, <http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude185.pdf>). louer@ceri-sciences-po.org

37. Notamment Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.

38. Notamment Theda Skocpol, *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979 ; John Foran, *Taking Power. The Origins of Third World Revolutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 ; Richard Lachman, « Agents of Revolution. Elite Conflicts and Mass-mobilization from the Medici to Yeltsin », dans John Foran (ed.), *Theorizing Revolutions*, Londres, Routledge, 1997.

39. Cet article s'appuie sur des sources secondaires pour l'analyse du cas égyptien, et pour l'analyse du cas bahreïnien sur plusieurs enquêtes de terrain menées dans ce pays depuis 2002, et plus particulièrement en 2010 et en 2012. Je remercie Eberhard Kienle pour ses précieux conseils de lecture sur le cas égyptien.