



Projet de recherche supporté financièrement par la direction scientifique de Sciences Po

## Les transformations de l'Etat providence dans les monarchies du Golfe

Projet conduit par [Laurence Louër](#), chargée de recherche au CERI

### Résumé

**La générosité des politiques de redistribution des revenus dans les six Etats du Conseil de coopération du Golfe (Arabie Saoudite, Koweït, Bahreïn, Qatar, Emirats Arabes Unis et Oman) est un fait bien connu** des chercheurs et experts du champ des études moyen-orientales : **emploi public garanti, pas d'impôt sur le revenu, retraite précoce, accès gratuit à l'éducation et à la santé, subventionnement – voire gratuité – des produits et services de base, dont le logement.**

Ces politiques sont généralement présentées comme un **élément clef du dispositif autoritaire de ces pays**. Elles expliqueraient notamment leur résistance à la vague de soulèvements dans le monde arabe, résistance qui les a, aux yeux de beaucoup, propulsé au rang de chefs de file de la contre-révolution.

Pour autant, **ces politiques de redistribution n'ont jamais fait l'objet d'enquêtes approfondies**. On ignore le détail de leur mode de financement, les modèles éventuels dont elles s'inspirent, le fonctionnement des institutions qui les pensent et les mettent en œuvre, non plus que leurs effets réels sur la société ou la perception qu'en ont les citoyens.

On ignore aussi à peu près tout des réformes dont elles font l'objet depuis le début des années 2000, qui visent à décharger l'Etat d'une partie du coût de leur financement. Or, ces réformes signalent une inquiétude au sein des régimes à propos de **l'épuisement de ce que la littérature appelle couramment le « pacte social »**. **Le principal symptôme de cette crise est l'apparition du chômage de masse**. Il frappe les trois monarchies les moins riches per capita que sont l'Arabie Saoudite, le Bahreïn et l'Oman depuis les années 1990. Depuis les années 2000, il sévit également dans les trois plus riches (Koweït, Emirats Arabes Unis et Qatar). Il montre que l'un des piliers de ces politiques - l'emploi public garanti - ne fonctionne plus.

Dans ce contexte, l'objectif de notre recherche est double :

- D'une part, **analyser le fonctionnement** des politiques sociales et de l'emploi et **comprendre leurs réformes**.
- D'autre part, **cerner les enjeux politiques de ces réformes** et notamment les recompositions des coalitions dominantes qu'elles entraînent. Comment, dans le contexte de changement politique qui marque la région, les régimes arbitrent-ils entre les différents intérêts ? Comment par exemple arbitrent-ils entre la nécessité de maintenir un niveau de redistribution élevé envers les salariés, et celle de conserver des liens privilégiés avec les oligarchies marchandes qui contrôlent le secteur privé et ont longtemps constitué des foyers d'opposition ?



## Présentation détaillée du projet

---

### Du paradigme de l'Etat rentier à celui de l'Etat providence

Il n'existe pas d'analyses des politiques de redistribution des monarchies du Golfe à partir du concept d'Etat providence. L'usage même de ce concept pour ces pays fait débat et le paradigme de l'Etat rentier semble rester dominant. Ce paradigme postule que le fait que les ressources de ces Etats proviennent essentiellement des hydrocarbures et non de l'impôt détermine leur l'organisation et leur rapport aux sociétés.

Or, en matière d'analyse des politiques sociales, ce paradigme n'apparaît pas immédiatement utile et l'un des enjeux épistémologique de la recherche sera précisément de le montrer.

En effet, **certaines politiques sociales empruntent au modèle bismarckien assurantiel.**

C'est le cas par exemple de la «sécurité sociale» (fonds de retraite, garanties contre les accidents du travail et l'incapacité temporaire ou définitive de travailler). De manière contre-intuitive par rapport au paradigme de l'Etat rentier, celle-ci est financée par un système de cotisation. Il en va de même pour l'assurance-chômage créée par le Bahreïn en 2006.

Le projet d'introduire une assurance maladie obligatoire pour les travailleurs expatriés, qui constituent la majorité de la population dans quatre pays (Koweït, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Qatar), étendrait cette logique. Elle rencontre l'opposition du secteur privé, principal employeur des expatriés, car la plupart des projets souhaitent imposer aux employeurs le paiement d'assurances maladie, privées ou publiques.

**L'un des aspects de la recherche donc sera de comprendre les raisons pour lesquelles la sécurité sociale n'a jamais été directement financée par la rente et, partant, quels sont les autres facteurs qui interviennent dans la formulation des politiques sociales.** On étudiera en particulier l'hypothèse qu'un de ces facteurs puisse être la circulation internationale de modèles et d'expertise, notamment ceux provenant de l'ancienne puissance coloniale britannique mais aussi ceux du partenaire stratégique américain.

**Il s'agira aussi de comprendre dans quelle mesure l'idée de cotisation sociale rencontre un succès grandissant parmi les gouvernements, comme moyen de décharger l'Etat d'une partie de son fardeau social.**

En prenant le contrepied des analyses qui refusent de réfléchir à partir du concept d'Etat providence, ce projet de recherche permet d'inscrire la question des politiques de redistribution des monarchies du Golfe dans le champ de l'économie politique comparée des Etat providence.

Désormais classique, l'approche développée par Gosta Esping-Andersen<sup>1</sup> permet de rendre compte de nombre de dynamiques des politiques sociales et de l'emploi dans les monarchies du Golfe, en les rattachant au concept de démarchandisation, c'est à dire à l'émancipation des individus vis-à-vis du marché.

---

<sup>1</sup> Gøsta Esping-Andersen est un économiste et sociologue danois. Ses recherches s'intéressent aux inégalités sociales et aux comparaisons internationales des systèmes de protection sociale et des politiques publiques notamment en matière d'emploi. Son modèle de démarchandisation a été notamment exposé dans son ouvrage : *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, 1999



## Les politiques de l'emploi, un cas particulier, soumis à des réformes

Ce concept permet notamment d'analyser l'une des spécificités de l'Etat providence du Golfe : le rôle central des politiques de l'emploi, qui constituent le principal instrument de démarchandisation.

**A l'origine, ces politiques**, qui reposent sur la segmentation délibérée du marché de l'emploi entre nationaux et expatriés et entre secteurs public et privé, **ont été conçues de manière à protéger les nationaux** des logiques d'un marché du travail qui les mettaient dans une situation de concurrence inégale avec les travailleurs expatriés, quant à eux soumis à des logiques extrêmes de marchandisation. Or, ces politiques sont actuellement revues avec pour objectif de mettre fin à cette dichotomie, de permettre aux nationaux d'intégrer le secteur privé tout en restant protégés.

S'il n'existe pas de travaux sur les politiques sociales des monarchies du Golfe, il y a quelques travaux d'économie politique consacrés aux politiques sociales et de l'emploi dans la région Afrique du Nord-Moyen-Orient. Ces travaux traitent des monarchies du Golfe à la marge car leur situation est considérée comme spécifique (poids des hydrocarbures et des expatriés).

En partant de ces travaux, l'un de nos objectifs sera de relativiser la perception d'un exceptionnalisme des monarchies du Golfe en montrant que la rente des hydrocarbures a eu pour effet d'amplifier les caractéristiques du pacte social que l'on retrouve en l'Egypte ou en Tunisie. Ainsi les monarchies du Golfe ne seraient pas à l'abri des changements radicaux qui touchent d'autres pays arabes. De fait, des protestations de grande ampleur ont touché ces monarchies, et en particulier dans les trois pays les moins riches *per capita* qui voient leur pacte social s'éroder plus rapidement que les trois pays les plus riches.

Contrairement aux politiques sociales *stricto sensu*, les politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe ont fait l'objet d'un certain nombre de publications. Mais, cette littérature émane essentiellement d'organisations sollicitées par les gouvernements locaux pour les conseiller dans leurs projets de réforme : FMI, Banque mondiale, UNDP, mais aussi des cabinets de consulting tel que McKinsey (qui a été au cœur de la « réforme du marché du travail » lancée en 2006 au Bahreïn) ou Booz&Co ou encore des branches locales de think-tank américains comme Rand Corporation Qatar.

Plus récemment, des universitaires se sont mis à travailler sur les politiques de l'emploi, mais le plus souvent dans une perspective très proche de l'expertise, ne serait-ce que parce qu'ils travaillent dans des universités locales (notamment aux Emirats Arabes Unis, très en pointe dans la recherche sur l'emploi), dont le nombre a explosé dans les années 2000 grâce à l'implantation d'universités étrangères – le plus souvent américaines – dont les gouvernements espèrent qu'elles vont significativement contribuer à l'amélioration de la formation professionnelle des nationaux, dont la médiocrité est l'un des freins à la transition des nationaux vers le secteur privé.

Somme toute, la littérature purement académique sur les politiques de l'emploi est peu abondante. Il n'existe pas de travaux de science politique ou de travaux posant la question des implications politiques du chômage et de la réforme des politiques de l'emploi, à l'exception de deux articles que j'ai publiés :

- [The Political Impact of Labor Migration in Bahrain](#), *City and Society*, vol. 20, n° 1, 2008.
- [Les enjeux des réformes des politiques de l'emploi dans les monarchies du Golfe](#), Les études du CERI, Etude N°185, 2012



L'un des objectifs de la recherche est de comprendre le fonctionnement des politiques sociales et de l'emploi, et des réformes dont elles font l'objet. Mais cet objectif ne fait sens que s'il est rapporté au second : **l'analyse des enjeux politiques des réformes**. Il ne s'agit donc pas d'analyser dans le détail toutes les politiques sociales, nombreuses. Peu d'attention sera donnée, en particulier, à l'assistance aux plus démunis. On se focalisera sur trois exemples parmi les plus significatifs : **les nouveaux modes de régulation du marché du travail, les réformes du financement du système de santé et les réformes des retraites**.

## Méthodologie

Afin de mener cette analyse des enjeux politiques des réformes, il nous semble important de suivre la méthodologie suivante :

Une première étape est de collecter des **données institutionnelles** sur les réformes. Elles permettront de réaliser des **entretiens avec des fonctionnaires** des ministères et autres institutions concernées.

Ces entretiens seront complétés par des **entretiens avec des acteurs de la société civile**, tant avec ceux qui soutiennent les réformes et qu'avec ceux qui s'y opposent.

Il est aussi essentiel de réaliser des **entretiens avec des jeunes** en recherche d'emploi ou bien travaillant depuis peu. En effet, ce sont les jeunes - catégorie qui s'est le plus largement mobilisée durant les protestations du printemps arabe - qui sont les cibles de la plupart de ces politiques.

L'analyse des données institutionnelles et des ces entretiens permettra de connaître **la réaction de ces acteurs aux réformes**, mais aussi **la réalité des politiques de redistribution par rapport au discours officiel** porté par les acteurs institutionnels.