

4

L'édification de l'État en Oman depuis 1970

John PETERSON

Quand, dans les années 1970, on demandait à un Omanais ce qu'il pensait du sultan Qabous bin Saïd, il répondait invariablement qu'avant 1970 il n'y avait rien et que tout était arrivé après l'avènement de Qabous. La même question posée dans les années 80 aurait certainement reçu la même réponse. C'est également la version que le nouveau régime cultive obstinément depuis lors.

Mais la vie n'a pas commencé avec Qabous et mieux vaut envisager l'expérience politique moderne de l'Oman – et partant toute évaluation de l'édification de l'État – comme la continuation de la période antérieure. Cette idée s'est imposée à moi lorsque je consultai les archives du Foreign Office sur l'Oman pour les années 1967-1968. Ces années représentèrent une période de mutation et d'inquiétude considérables en Oman et dans la région. De multiples facteurs y contribuaient : la perspective de revenus pétroliers ; la rétraction des subventions britanniques ; le retrait des Britanniques d'Aden et la préoccupation liée à la fin de leur position dominante dans le Golfe ; l'indépendance du Sud-Yémen et la menace grandissante de la rébellion du Dhofar ; les répercussions de la guerre des Six Jours ; l'intention exprimée par son frère, Sayyid Tarik, de renverser le sultan ; les inquiétudes liées à la désaffection grandissante des rares Omanais instruits, dont le nombre augmentait cependant...

Malgré la réputation désastreuse du sultan Saïd bin Taymour, réputation déjà aussi unanimement négative à l'époque qu'elle allait l'être plus tard, il existait une espérance diffuse qu'Oman se trouvait au seuil d'une ère

nouvelle. Bien que le sultan avançât d'un pas prudent, il s'était résolu dès les années 1960 à introduire des changements dans le mode de perception des revenus pétroliers. On avait commandé des études sur le potentiel minier ou halieutique, sur la planification urbaine à Mascate et Matrah, sur l'installation d'une station de radiodiffusion, etc. Avec l'arrivée des revenus pétroliers, on commença à travailler sur des projets de développement tels que le nouveau port de Matrah, la route de Sohar, l'école des filles de Mascate, les hôpitaux de Mascate et de Salalah. En outre, on acheta des avions et d'autres matériels militaires pour combattre la rébellion du Dhofar.

Il n'en reste pas moins que cette évolution hésitante était perçue comme insuffisante, trop lente et trop tardive. Dans le domaine politique en particulier, le sultan Saïd n'opta pas pour une rénovation du système de gouvernement, ni pour une réforme du système rudimentaire existant, si ce n'est en rajoutant quelques conseillers britanniques incompetents, ni même la délégation de son autorité à son fils ou à d'autres membres plus jeunes de sa famille. Pour cette raison probablement plus que pour toute autre, Qabous en arriva à la conclusion qu'il devait agir contre son père. A cause de son refus de traiter avec l'opposition (erreur particulièrement dommageable au Dhofar, mais aussi dans le Nord ou vis-à-vis des exilés), quelques conseillers britanniques et plus tard Whitehall décidèrent que le moment était venu pour le sultan de partir. L'accélération des réformes et la réorganisation du pays revinrent donc au sultan Qabous après son accession au pouvoir en juillet 1970.

Il est juste de dire que l'édification de l'État en Oman a commencé en 1970, mais que dire de l'œuvre accomplie ? Quelles ont été les orientations de ce progrès ? Quel nouvel édifice a été bâti ? Dans quelle mesure repose-t-il sur les fondations préexistantes ? Quels vieux oripeaux subsistent sous le nouvel habit de lumière ? Et, après avoir analysé l'extérieur et l'intérieur de l'édifice dans son état actuel, que peut-on en déduire de l'avenir du bâtiment, en termes d'objectifs et de leur faisabilité ?

Un nouveau départ

Dès le coup d'État de juillet 1970, le nouveau régime s'engagea sur un « nouveau départ » dans le processus d'édification de l'État et sur la construction d'une nouvelle économie qui, au-delà des efforts hâtifs pour achever les projets du sultan précédent, se consacra à la conception et la réalisation de nouveaux projets. En quelques années furent mis en place des

organes de développement et de planification plus perfectionnés. Quand le prix du pétrole s'effondra vers la fin du troisième plan quinquennal au milieu des années 80, la plupart des infrastructures de base de la capitale avaient été construites et des progrès considérables avaient été réalisés en matière de développement de l'intérieur du pays.

Parallèlement, on mit l'accent sur l'élaboration d'une « nouvelle politique » ou d'un « nouveau mode de gouvernement ». Au départ, cela se limita à former le premier cabinet ministériel, embryonnaire, avec les quelques Omanais instruits et expérimentés disponibles en 1970 et 1971. Il n'est pas surprenant que le nouveau gouvernement se soit beaucoup appuyé sur des émigrés de retour et que les « Zanzibaris » instruits aient été les bienvenus pour aider à faire fonctionner les institutions civiles et militaires. Fort judicieusement, le nouveau gouvernement favorisa le retour des exilés politiques et se préoccupa de désamorcer la guerre du Dhofar en développant les services à la population et en offrant un emploi aux rebelles qui acceptaient de déposer les armes.

Au fur et à mesure que les besoins s'accroissaient, l'administration devint plus complexe. Les efforts de formation et d'éducation permirent de renouveler et de rajeunir les cadres civils et militaires, même si les progrès ne furent pas aussi probants qu'ils auraient pu l'être. Les préjugés tribaux et ethniques perdurèrent, sans pour autant présenter un danger ; un large fossé subsista entre les Omanais du Nord et ceux du Sud. Une génération de fonctionnaires plus âgée et relativement moins qualifiée, affectée par l'arrivée de responsables plus jeunes et mieux formés, entrava souvent la carrière de ces derniers.

Au niveau politique, les postes de dirigeants continuèrent à être partagés selon un système clientéliste. Mais l'attribution dans les années 80 à plusieurs nouveaux ministres, jeunes et bien formés, de portefeuilles pour lesquels ils étaient assurément compétents augmenta l'espoir de voir émerger des cadres plus « professionnels ». L'attente fut largement comblée pour les forces de sécurité où des officiers professionnels sortis du rang commencèrent à remplacer des officiers supérieurs britanniques à la fin des années 80 et au début des années 90. Mais côté civil, les nominations aux postes clés restaient assez imprévisibles. La diffusion du principe de « la bonne personne à la bonne place » s'accompagne encore souvent de la nomination de quelqu'un qui se révèle être un « copain », un parent, un membre de la « bonne » tribu ou un natif de la « bonne » région.

Le recours à des membres de la famille régnante, à la fois les Al Saïd et plus largement les Al Bu Saïd semble être resté relativement stable. Les moins compétents ont été, pour beaucoup, progressivement écartés des fonctions gouvernementales, tandis que ceux qui avaient fait preuve de

compétence et de dévouement continuent à exercer à différents niveaux dans différentes fonctions. Si certains jeunes de la famille ont été nommés en partie parce qu'ils étaient qualifiés et prometteurs, d'autres continuent à obtenir des emplois uniquement en raison de leur généalogie.

Oman fait figure de privilégié pour ce qui est des préalables requis pour l'édification d'un État ou peut-être de ce qu'il serait plus juste d'appeler une « Nation ». A la différence de nombreux pays africains ou asiatiques, il y a toujours eu un fort sentiment national omanais fondé sur un territoire assez bien défini et sur une culture identifiable, essentiellement homogène. L'isolement traditionnel de l'Oman, pays arabe et musulman, par rapport au monde arabo-islamique peut paradoxalement avoir favorisé le sentiment national. Après 1970, ce nationalisme a été renforcé par les vecteurs habituels, comme le système éducatif, la presse et les médias contrôlés par l'État, ce qui est cependant, dans une certaine mesure, une arme à double tranchant.

Les outils qui ont permis de promouvoir une identité nationale plus forte ont aussi été utilisés pour promouvoir l'image d'un Oman dont la quintessence est arabe, ibado-sunnite et tribale. En conséquence, les identités baloutche, lawatiyah et zanzibarie semblent devenues quelque peu suspectes, alors même que l'accent mis de façon compréhensible, sur l'enseignement en arabe (souvent en relation avec l'inévitable recours aux instituteurs nord-africains) entraîne un déclin inéluctable de l'usage et de la connaissance des autres langues pratiquées dans le pays comme le lawatiyah, le harsussi ou le jabali¹.

Les fondements idéologiques du développement

Sans aucun doute, le facteur décisif a été le chef de l'État. La formule « L'État c'est moi » semble particulièrement adaptée à l'Oman où un dirigeant unique s'est attelé à tous les aspects du développement, entouré d'une famille peu nombreuse et souvent inefficace, mais sans être gêné par des contraintes d'ordre culturel, institutionnel ou pratique. En l'absence d'un premier ministre et d'un soutien de la part de sa famille ou d'un corps de fonctionnaires professionnalisés, Qabous a été personnellement à l'origine de presque toutes les décisions gouvernementales d'envergure. Ce mode de

1. Pour la première se reporter à la contribution de Maï Le Garrec, p. 284 ; pour les deux autres, voir, dans la contribution de Marc Lavergne sur le territoire omanais, la carte des parlers sud-arabiques, p. 174 (NDT).

fonctionnement présente indubitablement des avantages : les décisions gouvernementales sont rendues sous forme de décret sultanien ; le sultan fait office d'arbitre suprême dans les débats internes au gouvernement dans les conflits inter-tribaux ou dans les rivalités entre régions. La menace d'une visite impromptue sur un chantier ou un simple froncement de sourcil du sultan font avancer les travaux au rythme voulu.

Le développement économique a été une priorité absolue, dans la mesure où l'ancien sultan avait été déchu en partie parce qu'il avait donné l'impression de s'opposer au progrès. Mais en même temps, conduire un programme continu de développement contribue à renforcer le régime et à l'instar de ce qui se passe ailleurs dans le Golfe, instaure une relation de dépendance des citoyens envers l'État. Les trente années de règne de Qabous ont aussi été marquées par le développement d'un culte de la personnalité : le nom du sultan a été attribué à des ports, des rues, des quartiers et même des mosquées. Chaque journal télévisé s'ouvre sur les visites au sultan et le détail des télégrammes protocolaires reçus ou envoyés. La tournée annuelle « A la rencontre du peuple » reçoit une large couverture médiatique. Et au fond, l'État et son chef ont été volontiers confondus, c'est-à-dire que l'État n'a pas d'existence abstraite sans référence à la personne du sultan.

Cette conception ne se révèle pas incompatible avec le rôle central de l'État, source de protection, de services, d'identité et de légitimité. Comme partout dans le Golfe, les revenus du pétrole fournissent l'essentiel des ressources du gouvernement qui est le moteur de la croissance et du développement. Comme le gouvernement assure la plupart des services, on attend de lui qu'il s'acquitte de cette tâche. La contrepartie de cette dépendance à l'égard de l'État est la conviction de celui-ci qu'il a le droit et le devoir de guider et de contrôler la vie de son peuple. Dans le Golfe subsiste un fort paternalisme, les dirigeants héréditaires se considérant comme les pères symboliques de leur peuple, dans une transposition accentuée du concept de cheikh tribal. De même que le père exerce une pleine autorité légale et morale sur sa famille et pourvoit aux besoins de ses membres, attendant en retour respect et obéissance, les chefs d'État du Golfe s'attribuent le même rôle.

Le capitalisme consumériste est un fondement idéologique complémentaire. Un des principaux effets d'un tiers de siècle de richesse pétrolière a été une frénésie de consommation inconnue jusque-là dans l'histoire omanaise. Ce ne sont pas seulement les riches ou une classe moyenne en nombre croissant qui construisent des demeures plus vastes, s'achètent de coûteuses voitures, s'offrent des vacances à l'étranger et s'habillent de façon luxueuse. Les Omanais de presque toutes les strates sociales rêvent de voitures, de télévisions, de produits alimentaires importés, etc. Il peut

sembler paradoxal de parler de capitalisme dans un contexte d'économie politique étatisée, mais posséder une petite affaire est presque devenu un attribut constitutif de l'« omanité ». Les deux faces de l'idéologie moderne omanaise ont été empruntées aux pays du Golfe, que cette imitation soit consciente ou pas.

Les perspectives d'avenir

L'avenir de l'Oman est obéré par quatre problèmes incontournables :

- 1) Le pétrole ne va pas durer éternellement et son prix est fluctuant. C'est pourquoi la diversification économique doit être une priorité majeure. Or, l'Oman est un pays en développement au potentiel limité qui ne possède guère d'autres ressources naturelles que les hydrocarbures. Il doit faire face aux mêmes problèmes que ses voisins du Golfe au risque de se retrouver en concurrence avec ses partenaires du CCG.
- 2) Les progrès du niveau de vie et de l'état sanitaire conjugués à l'attachement traditionnel à une famille nombreuse ont enclenché une croissance démographique accélérée. La population actuelle est assurément beaucoup plus nombreuse qu'elle ne l'a jamais été dans le passé. Avant le pétrole, l'effectif de la population omanaise était régulé par les ressources limitées et par l'émigration. Sans le pétrole on imagine difficilement comment Oman pourrait supporter sa population actuelle de plus de deux millions d'habitants, sans parler des quatre millions attendus d'ici une vingtaine d'années.
- 3) Le problème du chômage est inextricablement lié au précédent. Le système éducatif fonctionne à plein régime depuis quelques années et produit un grand nombre de diplômés de l'enseignement secondaire. Mais l'administration n'a guère besoin de nouveaux employés, pas plus que le secteur des hydrocarbures, tandis que l'armée et la police ne prennent plus autant de recrues. L'alternative logique est le secteur privé et l'omanisation est en bonne voie. Il n'en reste pas moins qu'il est avantageux et commode d'embaucher à vil prix des kyrielles de travailleurs asiatiques dans l'industrie et le commerce, alors que les travailleurs omanais coûtent plus cher et ne peuvent être congédiés d'un revers de main.
- 4) Oman gaspille ses maigres ressources en eau, ce qui amoindrit son potentiel agricole (sur l'analyse des méfaits du développement, voir

S. al Hatrushi) et l'alimentation en eau de la capitale est dépendante d'une usine de désalinisation au fonctionnement onéreux.

Comment le gouvernement traite-t-il ces problèmes ?

- la fourniture de services socio-économiques et la réalisation de projets de développement restent à l'ordre du jour ;
- de nouveaux programmes de diversification de l'économie, tels que l'exportation du GNL, la construction d'un port de conteneurs à Salalah et les projets de construction d'un nouveau port à Sohar sont engagés ou à l'étude ;
- le gouvernement a fait les premiers pas vers la réduction des aides, introduit des impôts indirects et commence à facturer les services publics.

La réaction de la population à ces efforts été largement indifférente ou négative. Trente ans après l'avènement du sultan Qabous, la question initiale (que pense l'Omanais moyen du sultan ?) n'amène plus automatiquement la même réponse. Les deux tiers des Omanais n'étaient pas nés en 1970 ou étaient trop jeunes pour se souvenir de la dureté des temps antérieurs. La plupart d'entre eux se sentent floués de bénéfices qui leur semblent dus en tant que citoyens et sont conscients de ne pas se voir offrir les mêmes emplois que leurs pères ou leurs frères aînés pendant l'euphorie pétrolière. Ce qu'ils constatent, – et les vieux Omanais aussi le reconnaissent de plus en plus –, c'est l'extravagance du sultan, symbolisée par la nouvelle mosquée Sultan Qabous à Mascate et l'aile des hôtes dans son palais de Bayt al-Baraka.

En même temps, il y a un ressentiment général contre l'élite politique qui se confond avec l'élite économique et qui continue à prélever la même part d'un gâteau qui rétrécit. En bref, ils continuent à dépenser ostensiblement quand beaucoup d'Omanais ont de plus en plus de difficultés à joindre les deux bouts. Pour beaucoup, si l'on met en balance les progrès dans l'édification de l'État et les impacts négatifs de l'inégale répartition des richesses, la balance n'est pas loin de pencher en faveur des seconds.

Enfin, et pour l'avenir prévisible, le processus d'édification de l'État en Oman semble reposer la question du chef de l'État. La concentration du pouvoir et des responsabilités aux mains d'un seul homme pour une période aussi longue est rarement une saine pratique politique. Il y a toujours un risque que les décisions politiques soient promulguées en fonction des désirs du chef de l'État plutôt qu'en fonction de leur pertinence objective.

Dans le cas de l'Oman, on doit aussi évoquer l'inconnue de la succession. Le sultan n'a pas d'héritier direct ni de dauphin désigné. Ailleurs dans le Golfe, les héritiers du trône sont connus bien à l'avance, ce qui permet à l'opinion publique de se familiariser avec le futur monarque. La nomination

d'un Premier ministre serait souhaitable et le cumul de cette fonction avec le statut d'héritier du trône ferait d'une pierre deux coups. Mais le sultan semble réfractaire à toute modification sensible du système de gouvernement actuel.

Au-delà de la personne des sultans présents et à venir, se pose la question plus fondamentale de l'institutionnalisation. Les ministères font impression sur le papier mais fonctionnent rarement comme indiqué. On a déjà fait allusion à la façon dont certains hauts fonctionnaires sont choisis. Les Conseils de ministres semblent largement de pure forme et la coordination entre les différents organes gouvernementaux limitée, à quelque niveau que ce soit, le sultan (et secondairement les contraintes financières) restant finalement seul juge. Il est vrai que le sultan a fait quelques gestes pour traiter partiellement le problème. Il a commencé avec le « majlis al-Choura » à introduire un semblant de participation politique et l'a poursuivi, avec l'élection au suffrage indirect de ses membres. Parmi les mesures récentes, il faut souligner la Loi fondamentale qui tient lieu de Constitution et un « Majlis lal-dawla » sorte de Chambre Haute.

Dans la Loi fondamentale, on trouve la procédure de choix d'un successeur : si la famille régnante ne parvient pas à se mettre d'accord en 48 heures, un « majlis al-difa' » (Conseil de Défense) sera convoqué pour rendre public le nom que le défunt sultan aura écrit sous enveloppe scellée. Cette clause apporte une réponse particulièrement compliquée et peu satisfaisante à une question difficile. Elle ne semble d'ailleurs pas avoir calmé l'inquiétude sur la succession que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

Conclusion : l'édification d'un État moderne à la croisée des chemins

L'édification d'un État moderne en Oman est encore inextricablement liée au processus de construction d'un pays. Les étapes fondamentales ont été franchies, souvent plus vite et plus efficacement qu'ailleurs dans le Golfe. Mais alors même que le processus de développement économique arrive au terme de la première phase « facile » de création de l'infrastructure et doit nécessairement s'acheminer vers la mise en place d'une économie auto-suffisante, le développement politique semble être à la croisée des chemins. On a créé l'appareil nécessaire pour assurer la cohésion de l'État et les bases du développement. L'heure est venue de remplir la structure en insufflant de la vie dans des institutions performantes et impartiales, qu'elles soient administratives, régulatrices ou participatives.

SOUS LA DIRECTION DE

Marc Lavergne et Brigitte Dumortier

L'Oman contemporain

État, territoire, identité

**Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 Paris**