

LES EMIRATS ARABES UNIS, UN ETAT PÉTROLIER PROSPÈRE AUX PIEDS D'ARGILE

PAR

KEYVAN PIRAM (*)

« Ces trésors amassés par des princes n'ont presque jamais que des effets funestes [...]. Ils forment d'abord de grandes entreprises avec une puissance qui est d'accident, qui ne peut pas durer [...] et qui est enflée plutôt qu'agrandie ».

MONTESQUIEU (1)

L'atterrissage à l'aéroport international de Dubaï permet aux passagers d'assister à un spectacle singulier, caractérisé par un contraste saisissant entre une ville moderne, comparable aux mégalofoles nord-américaines ou est-asiatiques, avec des gratte-ciel parmi les plus hauts du monde, et le Rub Al Khali, désert extrêmement aride, l'un des endroits les plus inhospitaliers de la planète. A l'image de leur cité marchande, les Emirats arabes unis (EAU) sont une terre de paradoxes, où se côtoient modernité et tradition, opulence et pauvreté. Depuis leur fondation en 1971, les Emirats ont connu une formidable expansion, d'abord grâce aux revenus pétroliers, puis grâce à la diversification économique, laissant croire que la fédération avait échappé à la malédiction pétrolière, ensemble des maux qui affectent la plupart des pays exportateurs d'hydrocarbures. Les Emirats arabes unis s'apparentent ainsi à une oasis, accueillant voyageurs, marchands et sédentaires. Cependant, il se pourrait bien que le développement émirati ne soit qu'un mirage. En effet, il est soutenu par l'utilisation massive des hydrocarbures, de la finance et de l'immigration, piliers fragiles d'un édifice surdimensionné qui pourrait finir par s'effondrer, alors qu'il semble s'être déjà affaissé comme en témoignent les difficultés financières de Dubaï en fin d'année 2009. Dans tous les cas, les Emirats resteront prospères, bénéficiant de revenus massifs générés par l'exportation de pétrole, notamment par l'émirat d'Abu Dhabi, qui dispose de réserves importantes. Toutefois, au-delà de la prospérité, le développement économique et la diversification

(*) Doctorant-allocataire de recherche à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) MONTESQUIEU, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, Garnier-Flammarion, Paris, 1968 (1734).

émiratis pourraient être remis en cause si le pays ne parvenait pas à franchir certains obstacles qu'il rencontrera au cours des décennies à venir.

Cette étude est divisée en trois parties. La première présente l'essor des Emirats arabes unis depuis leur fondation, en le mettant en perspective avec l'évolution du contexte pétrolier mondial. La deuxième identifie les leviers de la croissance émiratie, dont l'usage excessif confère un caractère artificiel au développement économique du pays. Enfin, la troisième s'intéresse aux grands défis auxquels devront faire face les Emirats afin de préserver et poursuivre leur développement à long terme.

LA FORMIDABLE MÉTAMORPHOSE DES ÉMIRATS ARABES UNIS

Soucieux de sécuriser les voies commerciales vers les Indes, l'Empire britannique envoya en 1819 un corps expéditionnaire dans le golfe Persique pour instaurer une trêve entre les tribus bédouines rivales, dont les affrontements favorisaient la piraterie. Entre 1820 et 1853, plusieurs traités de paix furent ainsi signés par les petits émirats, rebaptisés Etats de la Trêve, qui devinrent par la même occasion alliés du Royaume-Uni. En 1892, les Etats de la Trêve passèrent sous protectorat britannique : ils s'engagèrent à ne pas entretenir de relations diplomatiques avec d'autres Etats sans le consentement du Royaume-Uni, lequel assurerait en contrepartie leur sécurité contre une invasion étrangère. Pendant longtemps, l'économie des Etats de la Trêve reposa essentiellement sur la culture de dattes, l'élevage de chameaux, la pêche et le commerce de perles, bien que celui-là fût considérablement affecté par la concurrence japonaise à partir des années 1930. C'est à cette même période qu'eurent lieu les premières découvertes de pétrole dans les émirats du golfe Persique : d'abord à Bahreïn en 1932 et au Qatar en 1940, puis dans les Etats de la Trêve, à Abu Dhabi en 1954 et à Dubaï en 1966. En 1968, après que les Britanniques eurent annoncé leur retrait de la région, des négociations commencèrent entre les différents émirats en vue de former une fédération. Cependant, le Bahreïn et le Qatar proclamèrent leur indépendance respectivement en août et septembre 1971. Les sept émirats constituant les Etats de la Trêve (Abu Dhabi, Ajman, Dubaï, Fujairah, Oumm Al Qaiwain, Ras El Khaïmah (2) et Sharjah) s'unirent alors pour former les Emirats arabes unis, officiellement fondés le 2 décembre 1971.

Deux tendances lourdes marquent alors l'évolution des pays exportateurs de pétrole. D'une part, il y a le nationalisme pétrolier, avec la remise en cause des concessions accordées aux compagnies occidentales. Initié en 1938

(2) Ras El Khaïmah a rejoint la fédération le 11 février 1972.

au Mexique (3), ce mouvement atteignit son apogée durant les années 1970, avec la nationalisation, par beaucoup de pays exportateurs, de leurs industries pétrolières. D'autre part, il y a la prise de conscience de l'intérêt du pétrole comme un moyen d'influence et de pression sur les Occidentaux. Si des blocus ponctuels et inaboutis furent mis en place par des producteurs arabes durant la crise de Suez en 1956 puis suite à la guerre des Six Jours en 1967, ce mouvement s'organisa progressivement avec la création de l'OPEP en 1960 et de l'OPAEP en 1968. Il atteignit également son apogée durant les années 1970, lorsque ces deux organisations parvinrent à jouer un rôle déterminant dans la fixation des prix du pétrole et dans le premier choc pétrolier lors de la guerre du Kippour en 1973. Ainsi, lorsque sont fondés les Emirats arabes unis, domine l'idée d'un nouvel ordre économique mondial, marqué par une redistribution des richesses au profit du Tiers-Monde, notamment aux pays exportateurs de pétrole, où des chefs d'Etat ambitieux nourrissent de grands projets pour leurs nations, tels le Shah d'Iran, Saddam Hussein, Mouammar Kadhafi ou encore Houari Boumediene. Chacun d'entre eux marqua à sa manière l'histoire de son pays. Le cheikh Zayed Bin Sultan Al Nayhan faisait parti de cette génération : il devint l'émir d'Abu Dhabi en 1966, remplaçant son frère, le cheikh Shakhbut, renversé par la famille régnante qui lui reprochait sa gestion excessivement prudente des revenus procurés grâce aux exportations pétrolières débutées en 1962. Contrairement à son prédécesseur, le cheikh Zayed entreprit rapidement de nombreux et coûteux programmes de modernisation : il fit adhérer Abu Dhabi à l'OPEP en 1967, puis à l'OPAEP en 1970, avant de nationaliser l'industrie pétrolière en 1971. Le cheikh Zayed fut nommé Président des Emirats arabes unis lors de leur fondation et son mandat fut renouvelé tous les cinq ans jusqu'à sa mort, en 2004, par le Conseil suprême, composé des Emirs de chacun des sept émirats formant la fédération.

La décennie 1970, marquée par les chocs pétroliers de 1973 et 1979, vit affluer vers les pays exportateurs de pétrole des sommes colossales de devises que leurs dirigeants employèrent pour mener leurs grands desseins. En 1980, à l'occasion du déplacement de Valéry Giscard d'Estaing à Abu Dhabi, les journalistes français comparèrent ainsi la capitale des Emirats aux grandes villes occidentales (4). Cependant, la demande mondiale de pétrole ne suivit pas le second choc pétrolier, alors que l'OPEP, dont l'unité fut mise à mal par la guerre Iran-Iraq, perdit sa capacité à contrôler les prix du pétrole. Ceux-là baissèrent dramatiquement au cours des décennies 1980 et 1990, tirés vers le bas par des capacités excédentaires de produc-

(3) La nationalisation de l'industrie pétrolière soviétique suite à la Révolution bolchévique est certes antérieure, mais elle relève d'une logique différente.

(4) Journal télévisé d'Antenne 2, 5 mars 1980, disponible sur le site internet de l'Institut national de l'audiovisuel (ina.fr).

tion, jusqu'à atteindre dix dollars le baril en 1998, affectant gravement les revenus des pays exportateurs qui s'étaient engagés dans de coûteux programmes d'infrastructures et d'aides sociales. La fin du XX^e siècle verra ainsi s'évaporer l'idée d'un nouvel ordre économique mondial, alors que les pays exportateurs de pétrole seront plongés dans de profondes difficultés économiques, sociales, politiques, voire des guerres civiles ou des conflits internationaux.

Les Emirats arabes unis, prospères et stables, semblent épargnés par ces difficultés. Deux éléments ont joué un rôle déterminant dans cela. Le premier est géographique : la fédération dispose de ressources pétrolières très importantes pour une population réduite. Ainsi, même lors de fortes baisses du prix du pétrole, le pays dispose de revenus suffisants compte tenu de ses besoins élémentaires. Les dirigeants émiratis ont ainsi une marge de manœuvre et un droit à l'erreur plus importants que ceux dont disposent les chefs d'Etat de pays exportateurs de pétrole dotés d'une population plus nombreuse, comme le Nigeria, l'Iran, l'Algérie, l'Arabie saoudite, etc. Second élément, la clairvoyance du cheikh Zayed, dont les choix ont permis d'éviter les écueils rencontrés par d'autres pays exportateurs de pétrole. Parallèlement à la modernisation des Emirats, Zayed fut un fervent défenseur de la tradition bédouine, symbolisée par la fauconnerie, ainsi que des structures traditionnelles. La pratique du *Madjlis* ouvert, qui permet aux Emiratis d'obtenir une audience avec leurs dirigeants afin de leur adresser toutes sortes de demandes, illustre bien cela. Le cheikh Zayed évita ainsi de brusquer les valeurs de sa population comme a pu le faire, par exemple, le Shah d'Iran avec une modernisation rapide, éloignée des préoccupations des Iraniens, lesquels le renversèrent par la Révolution islamique de 1979, marquant de cette manière un retour en force de valeurs traditionnelles et religieuses plus ou moins négligées. Sur le plan des relations internationales, le cheikh Zayed adopta une posture prudente et équilibrée. Certes, celle-là fut en partie dictée par des considérations géographiques, car la proximité de la petite fédération avec de grands pays aspirant au leadership régional, l'Iran et l'Arabie saoudite, incite à la prudence. Elle reposa sur une proximité simultanée avec le monde musulman et l'Occident, qui se traduit, d'une part, par une participation généreuse aux programmes d'aide humanitaire et d'aide au développement en Asie ou en Afrique et, d'autre part, par de bonnes relations commerciales avec les grandes puissances et une position modérée au sein de l'OPEP. Toutefois, le cheikh Zayed ne développa pas des relations trop exclusives avec les Etats-Unis, contrairement à la monarchie saoudienne, qui souffre, en conséquence, d'un déficit de crédibilité auprès de sa population. Evitant tensions internes et internationales, les Emirats arabes unis échappèrent ainsi aux difficultés qui touchèrent les pays exportateurs de pétrole à partir des années 1980.

Dès l'origine, le cheikh Zayed initia une stratégie de diversification de l'économie émiratie qui n'eut d'abord que des résultats mitigés. En 1980, près de 90 % des exportations émiraties provenaient encore du secteur pétrolier. Finalement, c'est Dubaï, le deuxième plus important émirat de la fédération, qui donna l'impulsion décisive : disposant de réserves pétrolières bien moins importantes qu'Abu Dhabi, l'émirat de Dubaï fit de la diversification économique une priorité, avec pour objectif de devenir le pôle commercial, financier et touristique de la région. Or, à partir de 1999, les prix du pétrole augmentèrent à nouveau : dans un premier temps, ils évoluèrent dans une fourchette raisonnable définie par l'OPEP, à la cohésion retrouvée; mais, à partir de 2003, l'OPEP perdit de nouveau le contrôle des prix face à des marchés pétroliers inquiets de la capacité des pays exportateurs à répondre à la croissance des besoins énergétiques mondiaux. Ces événements, qualifiés par certains de troisième choc pétrolier, entraînèrent une hausse forte et durable des prix du pétrole, faisant de nouveau affluer des sommes faramineuses de pétrodollars vers les pays exportateurs, parmi lesquels les Emirats arabes unis. Or, ces derniers ont mieux résisté que bien d'autres pays exportateurs aux tumultes des décennies précédentes et ont posé les bases de leur modèle économique. Ils investiront cette manne de manière à accélérer leur diversification. C'est ainsi que, en quelques années, les Emirats arabes unis vont se métamorphoser.

L'inauguration, le 1^{er} décembre 1999, du Burj Al-Arab, immense hôtel de 321 mètres de haut bâti sur une île artificielle au large de Dubaï, symbolise en quelque sorte le début de cette nouvelle ère. Certes, la construction de cet édifice, qui coûta 2 milliards de dollars, commença en 1994, avant la hausse des prix du pétrole. Cela étant, dès lors, les projets vont se multiplier, si bien que le Burj Al-Arab, qui avait eu un certain retentissement à l'époque, semble aujourd'hui bien modeste par rapport aux projets qui l'ont suivi. On peut voir là une surenchère permanente, une course au gigantisme et à l'extravagance, parfois à la limite de l'irrationnel, comme pour montrer qu'il n'y a aucune limite à l'ambition émiratie. En 2001 débuta ainsi, pour un coût de 12 milliards de dollars, la construction de Palm Jumeirah, archipel d'îles artificielles de 25 km², abritant hôtels et résidences de luxe. Avant même que celle-là ne fût achevée, Palm Jebel Ali, The World et Palm Deira, projets similaires mais toujours plus grands, furent lancés, respectivement en 2002, 2003 et 2004. De la même manière furent construits des centres commerciaux de plus en plus démesurés : ainsi, le Mall of the Emirates, accueillant 223 000 m² de surface commerciale et une piste de ski permanente, fut inauguré en 2005; le Dubai Mall, plus grand centre commercial au monde avec 836 000 m² de surface commerciale, fut inauguré en 2008; et le Mall of Arabia, prévu pour 930 000 m² de surface commerciale assortis d'un parc d'attraction, est actuellement en construction. On retrouve cette même surenchère dans les gratte-ciel. Si le Burj Khalifa inau-

guré en janvier 2010 est la plus haute construction au monde avec 828 mètres, d'autres projets bien plus grands ont déjà été imaginés : *Nakheel Tower* (1 400 mètres) et *Dubai City Tower* (2 400 mètres). Suivant la voie tracée par Dubaï, l'émirat d'Abu Dhabi s'est également lancé dans de grands projets tout aussi surdimensionnés, comme en témoignent la marina d'Abu Dhabi, l'aménagement de l'île de Saadiyat ou les nombreux gratte-ciel en construction. Les Emirats arabes unis ressemblent à présent à un chantier permanent, où des infrastructures toujours plus impressionnantes sont construites : *buildings*, aéroports, ports, marinas, universités, routes...

Entre 1999 et 2003, le produit intérieur brut du pays passa de 55 à 87 milliards de dollars, puis il fut multiplié par trois entre 2003 et 2008, pour enfin atteindre 268 milliards de dollars. Entre-temps, en 2004, le cheikh Zayed s'est éteint à l'âge de 86 ans. Son fils aîné, le cheikh Khalifa Bin Zayed Al Nahyan, lui succéda, devenant ainsi l'Emir d'Abu Dhabi et le deuxième Président de l'histoire des Emirats arabes unis.

LE CARACTÈRE ARTIFICIEL DU DÉVELOPPEMENT ECONOMIQUE EMIRATI

L'économie des Emirats arabes unis paraît désormais diversifiée : le secteur des hydrocarbures ne représente plus que 34,1 % du PIB, contre 45 % à la fin des années 1980 et 70 % au milieu des années 1970. Cette évolution s'oppose à la tendance naturelle à la spécialisation (5) observable dans la plupart des autres pays exportateurs de pétrole et, de ce fait, les Emirats arabes unis sont souvent cités comme un exemple à suivre. Cependant, il y a dans le développement économique émirati un caractère artificiel, une exubérance manifeste. En fait, il s'appuie largement sur trois leviers : un levier énergétique, un levier financier et un levier migratoire.

Le levier énergétique

Le premier des trois leviers accorde une place centrale aux ressources énergétiques des Emirats arabes unis dans leur développement économique. Il y a donc une étroite imbrication entre les activités pétro-gazières et les activités non pétrolières vers lesquelles a été menée la diversification.

(5) De manière simplifiée, le phénomène de spécialisation, associé à l'idée de malédiction pétrolière, est un cercle vicieux où l'afflux de devises lié aux exportations de pétrole va apprécier la monnaie domestique, réduisant la compétitivité des activités non pétrolières, conduisant ainsi à leur éviction progressive au profit des activités pétrolières génératrices de revenus élevés. Or, les activités pétrolières étant peu intensives en main-d'œuvre, la spécialisation s'accompagne d'une hausse du chômage. Cela, accompagné d'une forte inflation liée à l'appréciation, sans base dans l'économie réelle, de la monnaie domestique, contribuera à un appauvrissement de la population dans les pays exportateurs de pétrole, lesquels seront, par ailleurs, de plus en plus dépendants de leurs revenus pétroliers.

Le modèle économique émirati peut être analysé en cinq niveaux. A la base, il y a l'industrie pétro-gazière (niveau 1) : celle-là va produire du pétrole et du gaz, dont les quantités non exportées permettent à l'économie émiratie de disposer, d'une part, de produits pétroliers peu onéreux et, d'autre part, du gaz, utilisé notamment pour la production d'électricité à bas prix. Ces éléments contribuent à la compétitivité d'industries fortement consommatrices de produits pétroliers ou d'électricité (niveau 2) : la pétrochimie (adhésifs, fertilisants, etc.) et la pharmaceutique, sont des secteurs de diversification classiques pour les compagnies pétrolières; il y a également les industries lourdes, tels que la métallurgie et les matériaux de construction, dont la production nécessite beaucoup d'électricité. Ces dernières alimentent largement le secteur de la construction et des travaux publics (niveau 3), soutenant ainsi l'activité immobilière et contribuant au développement des infrastructures : parmi celles-là, des hôtels, des attractions touristiques, des centres commerciaux, des quartiers d'affaires, des ports, des aéroports, etc. Ces infrastructures sont donc destinées à favoriser le tourisme et le commerce (niveau 4). Enfin, ceux-là impliquant des déplacements de personnes et de marchandises, ils contribuent au dynamisme du secteur des transports aériens et maritimes (niveau 5), ainsi qu'au développement d'une industrie de construction navale. Il est donc possible de rattacher aux activités pétrolières, directement ou indirectement, l'essentiel des activités non pétrolières de l'économie émiratie.

La diversification économique des Emirats arabes unis s'appuie largement sur les hydrocarbures, soutenant artificiellement la croissance. Il est en conséquence illusoire de croire que le pays prépare «l'après-pétrole», puisque son modèle économique se caractérise par une très forte intensité énergétique. Les Emirats ont consommé 37,07 barils de pétrole et 8 280 m³ de gaz par habitant en 2006 (6). A titre de comparaison, cela représente plus de huit fois et demie la consommation de gaz par habitant de l'Europe et plus de quatre fois celle des Etats-Unis.

Le levier financier

Le deuxième levier de la croissance émiratie est la finance. A la base de celle-là, il y a là encore un rôle déterminant du secteur pétrolier : les Emirats arabes unis sont le quatrième exportateur mondial de pétrole et reçoivent à ce titre d'importants revenus en devises. Ceux-là atteignent des montants colossaux lorsque les prix du pétrole sont élevés, comme ce fut le cas dans les années 1970, à partir de 1999 et particulièrement depuis 2003. Ainsi, selon les données du FMI, les exportations d'hydrocarbures des Emirats arabes unis ont représenté, pour la seule année 2007, un montant total

(6) ENI SPA, *World Oil and Gas Review*, juil. 2008.

de 74,21 milliards de dollars, dont 63,85 milliards de dollars de revenus inscrits au budget du gouvernement fédéral.

Or, les autorités émiraties ont créé des fonds souverains (7), alimentés par une part des revenus pétroliers, qu'ils sont chargés d'investir. Le plus important d'entre eux est l'Abu Dhabi Investment Authority, créé en 1976 et dont les actifs étaient évalués par le FMI à 875 milliards de dollars en 2007. Ces fonds souverains réalisent des investissements à l'étranger, faisant de l'Etat émirati l'un des plus importants bailleurs de fonds sur les marchés financiers internationaux. Ils participent également au développement des Emirats arabes unis. Pour cela, ils recherchent un effet de levier important grâce à des montages financiers. En effet, les grands projets d'infrastructures émiratis sont réalisés par des sociétés de développement immobilier, dont les plus importantes, parmi beaucoup d'autres, sont Nakheel et Emaar Properties. Les fonds souverains sont actionnaires de ces sociétés, mais une part importante du capital est également apportée par des investisseurs privés. Afin de mener leurs projets, ces sociétés de développement immobilier ont, de plus, recours à l'endettement. Ce système s'appuie largement sur des banques nationales ou étrangères – qui ont souvent pour actionnaires ces mêmes fonds souverains –, contribuant au dynamisme du secteur financier émirati.

Ainsi, une mise de départ provenant des revenus pétroliers est décuplée grâce à des apports en capitaux et à l'endettement. Dès lors, la course au gigantisme et l'extravagance des projets émiratis s'expliquent : il s'agit là d'attirer toujours plus d'investisseurs en alimentant la spéculation immobilière, puisque chaque nouveau projet est plus grandiose encore que le précédent. Avant la crise économique débutée en 2008, il était donc fréquent que des biens immobiliers soient acquis et revendus plusieurs fois, avec des bénéfices juteux, avant même que leur construction ne fût achevée.

Le levier migratoire

Le troisième levier de la croissance émiratie repose sur l'immigration massive de travailleurs étrangers vers la fédération. Selon les statistiques officielles, les Emirats arabes unis comptaient un peu plus de 4,1 millions d'habitants en 2005, parmi lesquels seulement 825 000 citoyens émiratis pour 3,3 millions d'étrangers. Or, seuls 36,3 % des Emiratis de plus de 15 ans occupent un emploi, ces derniers étant pour la plupart fonctionnaires. La population étrangère est composée, essentiellement, de travailleurs venant du sous-continent indien (Inde, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka), mais également de cadres et d'ingénieurs venant d'horizons variés, y com-

(7) Le SWF Institute en dénombre huit : Abu Dhabi Investment Authority, Abu Dhabi Investment Council, Dubai World, Emirates Investment Authority, International Petroleum Investment Company, Investment Corporation of Dubai, Mubadala Development et Ras Al Khaimah Investment Authority.

pris des pays développés. La pyramide des âges de la population des Emirats indique, par conséquent, une nette prépondérance de la population masculine âgée de 20 à 45 ans et il y a, en proportion, 2,19 hommes par femme.

D'une manière générale, les étrangers n'ont pas vocation à demeurer à long terme dans les Emirats, soit parce qu'ils ont, pour la plupart, des visas de travail dont la validité est liée au maintien de leur emploi, soit parce qu'ils sont venus pour profiter des opportunités qu'offre actuellement l'essor économique émirati. Cet horizon temporel limité apparaît clairement dans les règles administratives. D'une part, les étrangers ne bénéficient pas des très généreux programmes sociaux qui sont réservés aux seuls Emiratis. D'autre part, les lois relatives à l'acquisition de la nationalité émiratie sont très restrictives (8), sauf pour les ressortissants originaires d'autres pays arabes. On peut voir dans cette politique d'immigration le moyen de développer une économie surdimensionnée pour une population émiratie restreinte et oisive, grâce à l'apport massif de travailleurs étrangers qui ne seront pas intégrés.

L'ONG américaine Human Rights Watch s'est particulièrement intéressée au sort de la main-d'œuvre ouvrière étrangère aux Emirats arabes unis. Dans une étude (9) publiée en 2006, elle dénombre plus de 2,7 millions d'ouvriers étrangers dans la fédération émiratie en 2005. Parmi eux, 20 %, soit plus de 500 000, sont employés par le seul secteur de la construction. Cette étude décrit la situation précaire de ces derniers, qui perçoivent un salaire moyen de l'ordre de 175 dollars mensuels et qui sont, pour la plupart, parqués dans des camps de bâtiments préfabriqués. Elle dénonce également certaines dérives des employeurs, comme les salaires impayés ou la confiscation de passeports, pratiques illégales mais répandues. Human Right Watch relève en outre un taux anormalement élevé d'accidents du travail et de suicides chez ces ouvriers étrangers.

Bien sûr, cette main-d'œuvre abondante et faiblement rémunérée contribue à la compétitivité de l'économie émiratie et alimente sa croissance. Par conséquent, l'accueil de nouveaux travailleurs immigrés s'accélère parallèlement à l'essor économique des Emirats arabes unis, qui devraient compter près de 5 millions d'habitants en 2010, contre 3 millions en 2000 et 1 million en 1980.

(8) Le code de la nationalité des Emirats arabes unis dispose que sont émiratis les enfants nés d'un père émirati. La nationalité peut s'acquérir par union – uniquement pour les femmes qui épousent un homme émirati – ou par naturalisation. Dans ce dernier cas, l'acquisition de la nationalité est conditionnée par une durée minimum de résidence aux Emirats. Cette durée minimum est de 30 ans – ou 20 ans pour les immigrés arrivés après le 1^{er} janvier 1972. Les ressortissants du Qatar, d'Oman et du Bahreïn peuvent demander leur naturalisation après trois ans de résidence, les ressortissants des autres pays arabes après sept ans.

(9) HUMAN RIGHTS WATCH, *Building Towers, Cheating Workers – Exploitation of Migrant Workers in the United Arab Emirates*, New York, nov. 2006.

Trois leviers interdépendants

Ces trois leviers contribuent à développer, plus que de nature, l'économie émiratie. Ils jouent tous trois un rôle-clé dans l'essor du pays et s'enchevêtrent, si bien qu'ils se complètent et interagissent. Utilisés séparément, ils pourraient être inopérants. Par exemple, l'afflux d'immigrés vers la fédération émiratie a commencé avant que ne soient pleinement exploités les leviers énergétiques et financiers, entraînant une tendance à la baisse du PIB/habitant durant les décennies 1980 et 1990, dans la mesure où la croissance économique avait alors un rythme inférieur à celle de la population. L'échec des programmes de développement de l'industrie lourde en Algérie dans les années 1980, en raison d'une insuffisance de débouchés, stimulés aux Emirats par le levier financier et la spéculation, illustre également la nécessité d'un usage conjoint des trois leviers.

Le cercle vertueux de la croissance émiratie ressemble donc, d'une certaine façon, à un château de cartes qui pourrait s'effondrer si un des trois leviers se trouvait durablement remis en cause. Or, les Emirats arabes unis vont durant les années à venir devoir affronter un certain nombre de défis économiques, énergétiques, sociaux et politiques. Quoi qu'il en soit, la dépendance des Emirats au secteur des hydrocarbures reste forte, d'une part, pour les revenus qu'il apporte et qui constituent toujours entre 70 % et 75 % du budget de l'Etat et, d'autre part, pour la place centrale qu'il joue dans les rouages du système économique dont il convient de relativiser la diversification. Cette dernière a contribué à réduire partiellement l'exposition du PIB émirati aux fluctuations des prix du pétrole, mais elle n'a pas encore éliminée la dépendance du pays à ses ressources naturelles.

LES GRANDS DÉFIS QUI ATTENDENT LES ÉMIRATS ARABES UNIS

Parmi les défis qui attendent les Emirats arabes unis durant les années ou décennies à venir, certains sont de nature à menacer les leviers sur lesquels repose la croissance du pays. L'éclatement de la bulle immobilière et les difficultés de financement à partir de 2008, dans un contexte de crise économique, montrent la fragilité du levier financier. En outre, la production de gaz des Emirats pourrait s'avérer insuffisante pour répondre aux besoins énergétiques sans cesse croissants d'une économie en plein essor. Enfin, la fédération doit préserver son attrait pour les étrangers afin de maintenir des flux migratoires suffisants pour alimenter sa croissance. D'autres défis résultent du recours à ces leviers. Ainsi, l'immigration massive de travailleurs étrangers pourrait menacer l'équilibre social du pays. Enfin, la situation politique de l'Iran, sur la rive opposée du golfe Persique,

ou le développement du Qatar auront des incidences sur les Emirats, qu'il convient de ne pas négliger.

Le défi financier

Certes, la crise économique mondiale débutée en 2008 trouve son origine dans les dérives du marché du crédit immobilier américain, qui ont entraîné la crise financière dite des *subprimes* à partir de 2007. Cependant, le recyclage des pétrodollars, dont les volumes ont énormément augmenté entre 2003 et 2008, a certainement joué un rôle non négligeable dans l'excès de liquidité des marchés financiers mondiaux, contribuant ainsi à favoriser ces dérives. Quoi qu'il en soit, cette crise a eu des répercussions sur l'économie émiratie. Elle s'est accompagnée, dès 2008, d'un éclatement de la bulle spéculative immobilière, avec un effondrement des prix de plus de 50 % en quelques mois. De plus, les difficultés de financement ont obligé les sociétés de développement immobilier à arrêter un certain nombre de leurs chantiers, laissés en l'état, et à suspendre le lancement de nouveaux projets. La crise économique a également affecté comme dans la plupart des autres pays le tourisme, le commerce, le transport de marchandises et le transport aérien.

Dubaï, l'émirat de la fédération dont l'économie est la plus diversifiée, est aussi le plus affecté par cette crise. Le 25 novembre 2009, le fonds souverain Dubai World demanda un moratoire sur le remboursement de sa dette, estimée à 59 milliards de dollars. Celle-là est en grande partie liée aux difficultés financières de la société de construction Nakheel, filiale du fonds engagée dans de nombreux projets pharaoniques et gravement affectée par la crise immobilière dubaïote (10). Cet événement provoqua au cours des semaines qui suivirent un mouvement de panique sur les marchés financiers internationaux, comme en témoigne l'annonce très prématurée d'une faillite de l'émirat de Dubaï par certains journalistes. Le gouvernement fédéral y a réagi en renflouant le secteur bancaire. Certes, la solidarité d'Abu Dhabi au sein de la fédération et la vente d'actifs détenus à l'étranger permettront à Dubaï de dépasser ces difficultés, mais, au-delà des aspects financiers, cet événement a provoqué une profonde crise de confiance, en soulignant la fragilité d'un modèle économique s'appuyant si largement sur le levier financier (11).

Le service économique de l'ambassade de France aux Emirats arabes unis estimait, dans une étude de juin 2009, que le pays disposait d'une capacité de résistance exceptionnelle quelle que soit l'ampleur du ralentissement économique notamment en raison de son stock d'épargne important (12).

(10) «Losses at Dubai World Unit add to jitters», *The International Herald Tribune*, 10 déc. 2009.

(11) Delphine MINOUI, «La folie des grandeurs d'un émirat bâti sur le sable et l'endettement», *Le Figaro*, 27 nov. 2009.

(12) Service économique aux Emirats arabes unis, *Situation économique des Emirats arabes unis*, DGTPE, Abu Dhabi, juin 2009.

Cependant, la crise de confiance qui affecte Dubaï depuis fin 2009 constitue un frein important à une reprise de la spéculation immobilière. Or, sans celle-là, il sera difficile pour les sociétés de développement immobilier de lever des fonds pour financer leurs futurs grands projets. En plus des secteurs immobilier et bancaire qui seraient affectés, cela réduirait considérablement les débouchés de la construction, des matériaux de construction et de la métallurgie. Si cela devient durable, l'absence de nouveaux grands projets, sur lesquels communiquent largement les Emirats, pourrait affecter le développement du tourisme et du commerce, ainsi que le transport aérien.

Les cours toujours élevés du pétrole et le stock d'épargne du pays sont des atouts majeurs, mais il est important que les Emirats arabes unis puissent compter sur le levier financier et stimuler le marché immobilier, moteur de leur diversification. Faute de quoi, toute la cohérence du modèle économique émirati serait remise en question.

Le défi gazier

Les Emirats arabes unis sont le quatrième exportateur mondial de pétrole et disposent des cinquièmes réserves prouvées les plus importantes au monde. Toutefois, leur situation quant aux ressources gazières est plus contrastée. Certes, la fédération dispose des sixièmes plus importantes réserves prouvées de gaz, mais elle est seulement le dix-huitième producteur mondial de gaz. Or, la croissance émiratie repose, comme nous l'avons vu, largement sur l'usage des hydrocarbures, notamment du gaz, lequel représente près des deux tiers de la consommation d'énergie primaire du pays et est à la base de la production d'électricité. Cependant, les Emirats peinent à augmenter leur production gazière au rythme qu'impose la forte croissance de la consommation domestique. Celle-là absorbe déjà une large partie de la production émiratie, alors que le pays n'exporte plus qu'une petite quantité de gaz. Ainsi, pour une production totale de 47,19 milliards de m³ de gaz en 2005, les Emirats ont consommé 40,37 milliards de m³ et exporté 6,82 milliards de m³ (13). Pis, la fédération émiratie se retrouve même dans l'obligation d'importer du gaz pour alimenter sa croissance (14).

La question qui se pose alors est de savoir si, avec du gaz importé, l'électricité sera toujours aussi abordable afin de favoriser la compétitivité des industries lourdes. Ce problème a largement été anticipé par les autorités émiraties, qui ont créé dès 1999 le consortium Dolphin Energy, associant le

(13) ENI SPA, *op. cit.*

(14) Les Emirats arabes sont devenus importateurs nets de gaz durant la seconde moitié des années 2000. Ces dernières années, deux tendances ont caractérisé les échanges gaziers du pays. Il y a eu, d'une part, une stagnation des exportations : celles-là correspondent essentiellement à d'anciens contrats de vente et sont réalisées sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL) transporté par voie maritime. Il y a eu, d'autre part, une forte croissance des importations : celles-là relèvent d'une dynamique récente et sont réalisées par gazoducs.

fonds souverain Mubadala Development aux compagnies pétrolières Total et Occidental Petroleum. Le principal projet de ce consortium, le Dolphin Gas Project, est un ensemble d'installations, dont un gazoduc sous-marin de 364 km, destinées à importer d'importantes quantités de gaz depuis le gisement de North Field, au large du Qatar, à destination des Emirats arabes unis et d'Oman. Entré en service en 2007, il devrait satisfaire, aux dires du consortium, la croissance des demandes gazières émiratie et omanaise pendant une vingtaine d'années. Toutefois, la dépendance des Emirats à leurs approvisionnements en gaz est un fait nouveau.

Les autorités doivent réfléchir à d'autres solutions. C'est ainsi qu'elles ont fait part de leur intérêt pour l'énergie nucléaire civile et ont organisé fin décembre 2009 un appel d'offres international pour la construction de quatre centrales nucléaires. Les Emirats arabes unis s'intéressent également aux énergies renouvelables. La ville d'Abu Dhabi a été choisie pour accueillir le siège de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables, à laquelle les autorités émiraties se sont engagées à verser 500 millions de dollars. Le fonds souverain Mubadala Development est également à l'origine du projet Masdar, prévoyant la construction d'une ville destinée à accueillir 50 000 habitants et entièrement alimentée grâce aux énergies renouvelables. Les travaux de construction de Masdar ont commencé en 2008 pour un coût estimé à 22 milliards de dollars.

Le défi migratoire et l'«émiratisation»

La croissance économique des Emirats s'appuie largement sur l'afflux massif d'immigrants. Une des problématiques majeures du pays est donc de parvenir à maintenir son attrait pour ces derniers. L'essentiel des flux migratoires concerne les ouvriers et, de manière cynique, nous pouvons penser que la prospérité des Emirats continuera pendant longtemps à attirer une main-d'œuvre abordable provenant de pays pauvres. En revanche, il sera moins évident de préserver à long terme l'immigration de cadres et d'ingénieurs, ceux-là étant plus rares et recherchés. Les Emirats arabes unis entrent pour cela en compétition avec d'autres centres économiques et financiers, dans les pays développés aussi bien que dans ceux en développement. Pour y faire face, les autorités fédérales vont, d'une part, chercher à associer au mieux les Emiratis au développement économique de façon à ce qu'ils remplacent les employés étrangers, et, d'autre part, essayer de faire des Emirats un pôle universitaire régional.

La pratique dite de l'«émiratisation» consiste à accorder une priorité d'embauche aux ressortissants émiratis. Cette forme de discrimination sur le seul critère de la nationalité peut certes choquer, mais des dispositifs équivalents existent également dans d'autres Etats de la péninsule arabe, comme la «qatarisation» ou l'«omanisation». Différentes lois ont ainsi été édictées, disposant que les entreprises devaient embaucher un quota

minimum d'Emiratis et avoir au moins un associé émirati au capital. Ces lois sont régulièrement révisées, avec une tendance à l'intensification. Aux dires de certains observateurs, elles ont entraîné le développement de pratiques comme les emplois fictifs ou l'usage de prête-noms permettant aux entreprises de respecter leurs obligations légales. Cela étant, elles connaissent de réelles applications : ainsi, les grandes entreprises organisent régulièrement des forums d'embauche réservés aux seuls Emiratis, qu'ils soient diplômés ou non. L'efficacité de l'émiratisation est variable selon les activités, mais, d'une manière générale, le secteur public emploie un taux plus important d'Emiratis que le secteur privé : par exemple, le secteur bancaire avait officiellement un taux d'émiratisation de 32,3 % en 2007, alors que l'Autorité fédérale des douanes annonçait en 2008 un taux de 66,1 %.

Le développement universitaire des Emirats arabes unis est, pour sa part, destiné à remplir deux fonctions. Premièrement, les universités vont pouvoir former des jeunes Emiratis, contribuant ainsi à alimenter l'émiratisation. En second lieu, elles ont vocation à attirer les étudiants étrangers à l'échelle régionale, étudiants qui pourraient, une fois formés, être employés aux Emirats, répondant ainsi en partie aux besoins de la fédération en cadres et en ingénieurs. Si la première université publique du pays (15) a ouvert ses portes en 1976, c'est à partir des années 1990 que virent le jour la plupart des autres universités, souvent en association avec de grands établissements étrangers. Dans ce domaine également, les Emirats arabes unis développent de grands projets, à l'image du Dubai Knowledge Village, campus créé en 2003 et accueillant différents établissements. Pour l'enseignement supérieur et la culture, les Emirats arabes unis se sont particulièrement associés à la France et aux Etats-Unis. L'Université Paris-Sorbonne - Abu Dhabi a ainsi été créée en 2006 et ses impressionnants locaux ont été inaugurés le 15 janvier 2008. Le projet de musée Louvre - Abu Dhabi est en chantier depuis 2007 et devrait ouvrir ses portes en 2013. De même, il existe des projets New York University - Abu Dhabi et Guggenheim - Abu Dhabi, qui devraient être achevés respectivement en 2010 et 2011. Cette logique de grands projets et l'association avec des universités reconnues constituent des axes de communication forts, destinés à attirer les étudiants étrangers.

Le défi social

L'immigration massive de travailleurs étrangers a profondément modifié les équilibres démographiques des Emirats arabes unis, dont la population, comme nous l'avons vu, a beaucoup augmenté au cours des dernières décennies. Or, les Emiratis sont depuis longtemps très minoritaires, représentant

(15) Il s'agit de l'Université des Emirats arabes unis, basée à Al Ain, dans l'émirat d'Abu Dhabi. Elle n'accueille que des étudiants de nationalité émiratie, contrairement aux universités fondées ultérieurement.

à peine 20 % de la population totale du pays, et bénéficient de programmes sociaux très avantageux auxquels n'ont pas accès les étrangers. Il y a donc un fossé très large entre les classes sociales supérieures, nationales ou étrangères, et les classes sociales inférieures, constituées essentiellement des travailleurs immigrés du sous-continent indien. Ceux-là n'ont pas le droit de grève et vivent sous l'autorité oppressante de leurs employeurs, dont les abus sont fréquents. De plus, une grande partie des étrangers, quelle que soit leur classe sociale, sont dans des situations administratives précaires, avec des visas conditionnés par le maintien de leurs emplois. Un article du *New York Times* (16) publié en février 2009 rapporte ainsi le départ d'un certain nombre d'entre eux, parfois précipitamment, en raison de la crise économique. Ces différents éléments (inégalités, précarité, autorité) forment le terreau de graves tensions sociales, qui pourraient, à terme, déstabiliser le pouvoir, d'autant plus que le régime politique émirati est particulièrement fermé (17). Le taux de suicide élevé des travailleurs immigrés est un indice d'un certain mal-être. Le fait que deux des dix-neuf terroristes des attentats du 11 septembre 2001 venaient des Emirats en est un autre.

Le défi iranien

En plus des leviers énergétique, financier et migratoire, sur lesquels s'appuie la croissance émiratie, la fédération profite également d'une rente de situation. En effet, Dubaï est le principal centre économique et financier à proximité de l'Iran. Or, depuis la Révolution islamique de 1979, l'Iran est frappé de sanctions économiques qui, renforcées à de maintes reprises (18), constituent des obstacles à son commerce international. Il s'agit pourtant d'un important exportateur de pétrole, largement rémunéré en pétrodollars. L'émirat de Dubaï profite largement de cette situation. Malgré les différends frontaliers concernant les îles Tombs et Abou Moussa dans le golfe Persique, les Emirats et l'Iran entretiennent des relations commerciales constructives. Une grande part des importations iraniennes passe ainsi par

(16) Robert F. WORTH, «Laid-off foreigners flee as Dubai spirals down», *The New York Times*, 12 fév. 2009.

(17) De manière simplifiée, le système politique des Emirats arabes unis peut être présenté de la manière suivante : sur chaque émirat règne un Emir et l'ensemble des sept Emirs forment le Conseil suprême, plus important organe exécutif de la fédération. Au sein de celui-là, les décisions sont adoptées à la majorité, mais les émirs d'Abu Dhabi et de Dubaï disposent d'un droit de veto. Le Conseil suprême nomme un Président, pour un mandat de 5 ans renouvelable indéfiniment. Celui-là désignera son Premier ministre et constituera le Conseil des ministres de la fédération. Historiquement, c'est toujours l'émir d'Abu Dhabi qui a occupé le poste de Président et l'émir de Dubaï celui de Premier ministre. Le pouvoir législatif revient aux 40 membres du Conseil national, dont la moitié sont élus par les Emiratis et l'autre moitié nommés par les Emirs. Les entités fédérées et le pouvoir fédéral disposent chacun de leur propre système judiciaire, qui applique la loi islamique (Charia). Par ailleurs, chaque émirat dispose de son propre gouvernement et de *madjlis* ouverts, institutions qui permettent aux ressortissants émiratis d'obtenir une audience avec leurs souverains. Enfin, notons que le titre d'Emir se transmet par hérédité.

(18) Des sanctions unilatérales ont été initiées par les États-Unis dès 1979, suite à la prise d'otages de l'ambassade américaine de Téhéran. Elles ont été renforcées en 1984, 1987, 1995, 1996, 2006 et 2007. D'autres sanctions, internationales cette fois, ont été décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2006, 2007 et 2008 (résolutions 1 737, 1 747 et 1 803), dans le contexte de la crise du nucléaire iranien.

Dubaï, agissant comme plate-forme de réexportation, faisant de l'Iran le deuxième partenaire commercial non pétrolier de la fédération, alors que, inversement, les Emirats sont le premier partenaire commercial non pétrolier de l'Iran. Une importante communauté iranienne s'est installée aux Emirats, représentant 8 % de la population et contribuant nettement à l'activité commerciale de la fédération. De plus, les investisseurs iraniens, particuliers ou institutionnels, ont largement investi dans l'immobilier émirati, alimentant ainsi le levier financier et la spéculation.

L'issue de la crise du nucléaire iranien aura un impact sur l'économie des Emirats, qui ont intérêt à une préservation du *statu quo*. D'un côté, un apaisement des tensions, accompagné d'une levée des sanctions infligées à l'Iran, nuirait aux Emirats, puisque les Iraniens pourraient alors déplacer librement leurs capitaux et s'approvisionner directement auprès d'autres pays. D'un autre côté, l'envenimement de la crise et une éventuelle intervention militaire américaine, israélienne ou internationale contre l'Iran pourraient également nuire au commerce émirati dans la mesure où cela affecterait profondément l'économie de cet important partenaire.

Le défi qatari

La situation du Qatar est, à bien des égards, comparable à celle des Emirats arabes unis : il s'agit d'un pays riche en ressources naturelles, exportateur d'hydrocarbures, doté d'une population faible; l'importance des réserves gazières du Qatar, alors que les usages du gaz se développent, confère au pays un potentiel économique et stratégique important. Pour les Emirats arabes unis, le Qatar est à la fois un partenaire (comme l'illustre le Dolphin Gas Project) et un concurrent. Cet émirat du golfe Persique, situé à quelques centaines de kilomètres d'Abu Dhabi, s'inscrit dans une trajectoire de développement similaire avec une recherche de diversification et d'importants projets d'infrastructures. Le projet d'archipel d'îles artificielles The Pearl, au large de Doha, est ainsi tout à fait comparable aux projets Palms et The World développés à Dubaï. Nous retrouvons également au Qatar la volonté de devenir un pôle universitaire avec le développement, à partir de 1999, d'Education City, campus regroupant les implantations de grandes universités américaines.

Cela étant, il n'y a pas, dans le développement économique du Qatar, la même exubérance qu'aux Emirats arabes unis. Certes, Doha s'appuie également sur les leviers énergétique, financier et migratoire, mais avec plus de prudence et de modération que Dubaï. La croissance du Qatar, moins rapide que celle des Emirats, semble aussi plus solide. Il est difficile de préjuger des conséquences de l'émergence d'un nouveau pôle économique si proche des Emirats. Peut-être cela sera-t-il favorable aux deux Etats. Peut-être que cette concurrence, retirant aux Emirats leur caractère particulier dans la région, pénalisera leur croissance dans les activités non pétrolières.