Enjeux de pouvoir et portée de la réforme administrative en Arabie Saoudite : le cas des conseils suprêmes

Mansour Albogami

▶ **To cite this version:**

Mansour Albogami. Enjeux de pouvoir et portée de la réforme administrative en Arabie Saoudite : le cas des conseils suprêmes. Science politique. Université de Lyon, 2017. Français. NNT : 2017LYSE2057 . tel-03587125

HAL Id: tel-03587125
https://shs.hal.science/tel-03587125

Submitted on 21 Sep 2023

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.

N° d'ordre NNT : 2017LYSE2057

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483 Sciences sociales

Discipline : Science politique

Soutenue publiquement le 4 juillet 2017, par :

Mansour ALBOGAMI

Enjeux de pouvoir et portée de la réforme administrative en Arabie Saoudite.

Le cas des conseils suprêmes.

Devant le jury composé de :

Brigitte VASSORT-ROUSSET, Professeure des universités, Université Jean Moulin Lyon 3, Présidente

Jean-Noël FERRIE, Directeur de recherche, C.N.R.S., Examinateur

Fatiha DAZI-HENI, Experte, Examinatrice

Lahouari ADDI, Professeur des universités, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « Paternité – pas d'utilisation commerciale – pas de modification » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

École doctorale : Sciences sociales

Laboratoire TRIANGLE - Action, discours, pensée politique et économique (UMR 5206)

Enjeux de pouvoir et portée de la réforme administrative en Arabie Saoudite

Le cas des conseils suprêmes

Par ALBOGAMI, Mansour Almarzoqi

Doctorat de Science Politique

Thèse sous la direction de Lahouari ADDI, professeur des universités à Sciences Po de Lyon

4 juillet 2017

Composition du jury

Mme Brigitte VASSORT-ROUSSET, professeur à Lyon 3 (Présidente)

M. Jean-Noël FERRIÉ, directeur de recherche au CNRS, UMR PACTE, Grenoble (Rapporteur)

M. Philippe DROZ-VINCENT, professeur à l'IEP de Grenoble (Rapporteur)

Mme Fatiha DAZI-HÉNI, enseignante-chercheur à l'IRSEM

M. Lahouari ADDI, professeur à l'IEP de Lyon (Directeur de thèse)

Enjeux de pouvoir et portée de la réforme administrative en Arabie Saoudite

Le cas des Conseils Suprêmes

Par ALBOGAMI, Mansour Almarzoqi

Remerciement

La réalisation de ce travail de thèse a été possible grâce au concours de plusieurs personnes à qui je voudrais témoigner toute ma reconnaissance.

Je voudrais tout d'abord adresser toute ma gratitude à mon directeur de thèse, le professeur LAHOUARI ADDI, professeur de sociologie à l'IEP de Lyon, pour sa confiance sans limite, ainsi que pour avoir cru en l'importance de ce projet. Au cours de ce travail de recherche, je suis passé par des phases difficiles et compliquées : du développement de mes questions de recherche jusqu'à la maturation de mon approche scientifique. Pendant toutes ces phases — du début jusqu'à la fin — le professeur LAHOUARI ADDI m'a gracieusement accordé son attention ainsi que sa patience, afin que je prenne le temps de m'adapter au rythme du travail. C'est grâce à son soutien et à sa présence permanente, et surtout grâce à ses judicieux conseils, qui ont contribué à alimenter ma réflexion, que je suis arrivé à mener à bien ce projet.

Je voudrais exprimer ma reconnaissance à mes amis et collègues qui m'ont apporté leur support moral et intellectuel tout au long de ma démarche. Je tiens à exprimer ma reconnaissance à Julien Durant de Sanctis, grand ami et grand intellectuel, dont l'encouragement et l'attention m'ont accompagné tout au long de ces années. Un grand merci à Talal Al-Bougami, Abdulrahman Alrshid, Solène Barriol, Haroun Samali, Thomas Barnier, Rukiye Tinas et Sebastien Cheron pour leurs conseils concernant la relecture ainsi que les remarques très utiles qu'ils m'ont faites. Enfin, je tiens à témoigner toute ma gratitude à Yousra Aburabei, Ahmad Al-Hamar, Yahya Al-Zahrani, Sultan Al-Mutery, Florent Dunette, Ahmad Al-Khamis, Philippe Caldero et Mansour Doush pour leur confiance et leur soutien inestimable.

À la mémoire de la plus grande femme que j'ai connue, ma mère Moneera qui a bravé l'espace et le temps pour que je m'éveille…

Sommaire

Remerciement 3
Note sur le système de transcription 7
Glossaire 10
Chapitre Introductif 13
1.1. Le choix de sujet 13
1.2. Problématique 16
1.3. Hypothèses 17
1.4. Note sur la méthodologie 18
1.5. L'importance de cette approche analytique 27
1.6. L'expérience du terrain 42
1.7. Le plan 47
Première partie 51
Contexte et règles 51
Chapitre 2 56
Les dynamiques du système politique saoudien 56
2.1. Monopole de vérité religieuse, hérédité de gouvernance et mobilisation de guerriers 59
2.2. Le concept du tawhid et les rapports de pouvoir 64
Chapitre 3 77
La fonction de l'État 77
3.1. L'État tribal 81
3.2. L'État territorial 86
3.3. L'État managérial 103
Chapitre 4 110
Les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir 110
4.1. L'équilibre de pouvoir 111
4.2. Tradition et modernité 126
4.3. Rente, développement, et bureaucratie 137
Conclusion de la première partie 152
Deuxième partie 156
Genèse et développement de l'administration publique en Arabie Saoudite 156

Chapitre 5 159
L'administration entre la communauté pieuse et le champ de bataille 159
5.1. L'héritage administratif 162
5.2. L'administration d'Abdelaziz entre 1902 et 1926 170
Chapitre 6 181
L'évolution de l'administration publique 181
6.1. L'administration centralisée 183
6.2. L'administration des provinces 231
6.3. La structure judiciaire 234
Conclusion de la deuxième partie 242
Troisième Partie 244
Les Conseils Suprêmes au sein de la réforme administrative 244
Chapitre 7 248
Les conditions incitatives et limitatives de mise en œuvre de la réforme 248
7.1. Le cadre positif et coutumier du droit 252
7.2. Le cadre des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique 283
Chapitre 8 318
Les Conseils Suprêmes : un révélateur des conditions de succès de la réforme 318
8.1. Compte rendu de sept conseils suprêmes 319
8.2. Contexte, réforme et Conseils Suprêmes 345
8.3. Le nouveau mode de gestion de l'État 353
Conclusion de la troisième partie 357
Conclusion générale 360
Bibliographie 365
Liste des sessions d'observation et d'entretiens cités 381
Annexes 388
Liste des graphiques, infographiques et tableaux 398

Note sur le système de transcription

Nous avons adopté un système de transcription de la langue arabe simplifié par rapport à celui des spécialistes de linguistique arabe. Notre objectif est de permettre au lecteur, francophone ou arabophone, d'identifier les mots arabes utilisés dans ce travail de thèse à l'aide du système précisé ci-dessous. Tout en étant simple, ce système n'est pas pour autant archaïque.

Lettre arabe	transcription	lettre arabe	transcription
ء	‘	ض	d
ب	b	ط	t
ت	t	ظ	z
ث	th	ع	‘
ج	j	غ	gh
ح	h	ف	f
خ	kh	ق	q
د	d	ك	k
ذ	dh	م	m

ر	r	ن	n
ز	z	هـ	h
س	s	و	w
ش	sh	ي	y
ص	s		

Les voyelles longues sont transcrites comme suit :

ى et ـَا= â ou a[1]

ـُو= û

ـِي= î

Aussi, quand une des deux lettres consonantes est signalée par une marque de vocalisation, *dhamah, quasars* …etc (ـُ ـِ ـَ), cela accentue la prononciation de la lettre. Ainsi, nous allons représenter cette accentuation par les voyelles suivantes : e pour ـِ et ä pour ـَ et ü pour ـُ.

[1] Nous avons adopté les deux transcriptions car les deux sont utilisées dans de nombreux textes que nous avons étudiés.

Par ailleurs, l'article défini unique en genre et en nombre, ال est toujours écrit comme suit : (al). Aussi, il est toujours séparé du mot qu'il définit par un tiret (-). Par exemple, al- puis le mot destiné à être défini. En outre, il peut voir sa prononciation changer selon la consonne initiale du nom qu'il définit. A cet égard, il existe deux types d'article défini qui ont pris leurs noms d'après deux exemples représentatifs de leurs catégories. Ces deux exemples sont القمر (la lune) et الشمس (le soleil). Ainsi, ces deux catégories sont appelées la catégorie lunaire et la catégorie solaire. Pour la catégorie lunaire, il n'y a pas de changement de prononciation, comme dans le mot *al-bâb* (la porte) الباب. Pour la catégorie solaire, l'article défini assimile le (l) de l'article, comme dans le mot *assayf* (l'épée) السيف. En plus de cette assimilation, la première lettre du mot (le s dans cet exemple) est écrite deux fois (ss), tout en supprimant le tiret.

Ce système de transcription n'est pas applicable aux mots ou groupes de mots arabes qui ont déjà été intégrés dans la langue française -- ce sont par exemple Ouléma, la Mecque, Arabie Saoudite, etc. Il n'est pas non plus applicable au mot arabe بن qui signifie (fils de), et transcrit dans ce travail comme (bin). De même, les noms d'auteurs arabes ayant déjà publié des ouvrages scientifiques en français et/ou en anglais, ne sont pas transcrits en français selon le système en question. Nous avons alors adopté les noms tels qu'indiqués sur les publications de ces auteurs.

Glossaire

Tawhid : monothéisme. Dans le contexte saoudien, ce mot reflète l'indissociation de l'unification des territoires qui constituent l'Arabie Saoudite d'aujourd'hui et l'unification religieuse, principe qui ordonne l'adoration de Dieu.

Alfirqah anajiyah : le groupe qui peut survivre. Il fait référence à un groupe qui, lui seul, serait admis au paradis dans le Jour du jugement.

Hena hal attawhid : nous sommes les gens de monothéisme. La phrase reflète la réclamation du monopole de la vérité religieuse.

Shirk : association entre Dieu et une autre entité, telle qu'un roi, dans l'acte d'adoration.

Qanûn : loi.

Nitham : loi dans le contexte saoudien.

Alhükm lalah thüm ly Abdelaziz : la gouvernance est à Dieu et puis à Abdelaziz. La phrase reflète la réclamation du monopole de pouvoir.

Khawarej : un groupe de personnes qui se sont révoltées contre le quatrième calife de l'islam, Ali bin Aby Taleb.

Ikhwans : une force tribalo-religieuse qui faisait partie des armées d'Abdelaziz.

La bataille d'Assbalah : une bataille entre les Ikhwans et Abdelaziz qui s'est déroulée en 1929.

Thoub : une longue robe ample pour homme.

Dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih : principe religieux qui ordonne le bien et interdit le mal.

Fitna : chaos et perturbation.

Mabda' attaghalub : principe religieux qui désigne la légitimité de celui qui prédomine.

Nassaq : norme sociale dominante.

Zakat : aumône.

Hejrah : lieu de sédentarisation.

Wasta : intermédiaire qui facilite la pratique de « piston ».

Tab'yah : terme qui désigne une pièce d'identité, mais littéralement il désigne l'appartenance à quelque chose. Dans le contexte saoudien, il désigne les pièces d'identité des personnes qui habitent dans un territoire sous le pouvoir d'Abdelaziz (appartenant à son pouvoir).

Khûsûsiyat al-mûjtama' assû'ûdy : la particularité de la société saoudienne. La phrase est évoquée pour manifester une objection à la comparaison entre la société saoudienne et une autre société.

Fatwa : opinion religieuse.

Takhmin : estimation.

Tarkin : il désigne une pratique bureaucratique où l'employé signe avec ses initiaux (le paraphe).

T'ahud : déclaration de responsabilité.

Faz'ah : secours.

Shafa'ah hassanah : piston intervention pour aider une personne en détresse.

Ta'qib : service de suivi d'une affaire administrative.

mu'aqib : la personne qui fait le suivi d'une affaire administrative.

nakhuah : désigne l'honneur et la générosité de l'homme arabe.

Iltizam : engagement.

Tafrah : développement anormal.

Istiq'ad : mise d'entraves devant quelqu'un.

Bisht : habille pour homme réservé pour les grandes occasions.

Wathiqah : document fourni par l'État.

Qarar : décision administrative prise par un fonctionnaire ou un organe étatique.

Al-'asabiyah : l'esprit du clan. Il reflète la solidarité tribale.

Chapitre Introductif

1.1. Le choix de sujet

Ce travail de thèse doctorale porte sur l'Arabie Saoudite et relève principalement du domaine de la sociologie politique. Comme l'indique Fou'ad Shâhin, du point de vue épistémologique, la sociologie ne peut être un domaine scientifique expérimental qu'à travers sa relation avec les sciences humaines et sociales, qui l'enrichissent avec les matières d'analyse et d'étude, notamment l'histoire. Celle-ci offre la possibilité de réaliser des comparaisons entre des sujets d'étude appartenant à la sociologie. Le phénomène sociologique lui se distingue par le fait qu'il change de façon continuelle, il est alors lui-même « historique ». Cela nous encourage à le considérer à des niveaux multiples, liés entre eux. Si la sociologie se limite à un certain niveau, elle devient une sociologie spécialisée. Si elle s'arrête au niveau du politique, elle devient donc une sociologie politique[2]. Egalement, sont analysées dans ce travail les relations du pouvoir entre les différents groupes sociaux et les différents centres de pouvoir ayant donné naissance à des structures bureaucratiques singulières. Ce travail d'analyse relève ainsi du domaine de la sociologie politique, comme l'affirme Kate Nash[3]. C'est pourquoi nous avons signalé plus haut que cette étude relève du domaine de la sociologie politique. De plus, le niveau politique du phénomène sociologique lui-même puisant dans d'autres domaines, cela exige un certain degré de pluridisciplinarité. Ce qui justifie notre utilisation de la qualification « principalement ». C'est ainsi que notre étude relève principalement de la sociologie politique[4].

Pourquoi avoir choisi cette pétromonarchie golfiote comme objet d'étude ? L'Arabie Saoudite est un acteur majeur de la région moyen-orientale et très influent sur la scène internationale, notamment dans le champ économique. Cela peut s'expliquer de multiples manières.

---

[2] SHÂHIN, Fou'ad, "elm al-ijtima' wa mafhûm athaqafah", *majalat al-fikr al-'arabi*, no. 14, 1980, pp. 59-71.

[3] NASH, Kate, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, 2nd ed., Oxford: Wiley-Blackwell, 2010, pp. 1-15.

[4] Nous nous servons d'un cadre théorique multidisciplinaire comme nous allons le démontrer ultérieurement.

D'abord, ses alliances avec les puissances mondiales en font un pays incontournable dans sa région à la charnière des routes du commerce international. Ensuite, la découverte ainsi que le développement des moyens d'exploitation de ses ressources naturelles lui confèrent un rôle prépondérant dans le marché mondial de l'énergie. De plus, sa richesse et ses alliances lui ont permis d'acquérir des savoirs technologiques, de construire des infrastructures très avancées, ainsi que de développer des capacités militaires importantes. Et c'est dans ce contexte que l'Arabie met en valeur ses alliances, ses capacités économiques, technologiques et militaires pour s'assurer une position géopolitique avantageuse. Néanmoins, cette prééminence géopolitique est régulièrement remise en cause.

Il existe de nombreux travaux de recherche s'intéressant aux facteurs régionaux et internationaux de cette fluctuation d'importance, que ce soit au sein de l'équilibre des pouvoirs au niveau régional qu'à l'échelle mondiale. Ces facteurs extérieurs sont importants et participent à cette instabilité, mais il faut aussi prendre en compte le contexte interne du Royaume[5]. En effet, jusqu'à présent une attention mineure a été accordée aux facteurs intérieurs du pays ainsi qu'à leur impact sur le rôle que peut jouer l'Arabie Saoudite. Ici, nous nous demandons si cette fluctuation d'importance n'est pas due, entre autres, à des raisons intérieures, et notamment au mode de gestion de l'État[6]. Compte tenu de ce qui précède, notre intérêt se porte donc, dans un premier temps, à la structure intérieure de ce pays, et dans un second temps, à la fluctuation de la prééminence géopolitique sur la scène régionale du Royaume d'Arabie Saoudite. C'est bien cette fluctuation qui nous a amené à nous intéresser à l'administration publique, l'objet de cette étude.

Tout au long de notre travail de recherche, nombreux éléments caractérisant la gestion de l'État d'Arabie Saoudite ont été identifiés. Les limites que le contexte du pouvoir impose sur toutes réformes administratives, entravant ainsi l'efficacité de l'administration

---

[5] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil fi muhadidat assiyasah al kharijiyah assu'udiyah", *Revue Rouya Turkiyyah*, no. 3, 2015, pp. 111-28.

[6] Par exemple, la transition du pouvoir entre la génération des fils du roi Abdelaziz et la génération des petits fils, une affaire interne, peut avoir un impact majeur sur la politique étrangère de ce pays. Cf. Almarzoqi, Mansour. « *La transition du pouvoir à la maison d'Al-Sa'ûd* » [en ligne]. Doha: AL-JAZEERA Center for Studies, janvier 2015. [page consultée le 29 janvier 2015]. <http://bit.ly/1CS3upH>

publique et son développement ne constituent qu'un exemple. En effet, de multiples projets de réforme administrative ont été adoptés par l'État, mais se sont systématiquement heurtés à des obstacles. Au lieu de résoudre les problèmes en vue de lever ces obstacles, l'État a opté pour le contournement de ces derniers en adoptant de nouveaux projets de réforme administrative. Cela a ainsi donné lieu à l'accumulation d'obstacles dans le chemin de la réforme administrative.

En égard à ce qui précède, nous avons décidé de cibler un aspect précis de l'administration publique en Arabie Saoudite, en nous concentrant sur les éléments qui définissent la portée ainsi que la nature de la réforme administrative. La plupart d'entre ces éléments est manifeste dans une pratique de création de structures administratives en parallèle : des conseils suprêmes. C'est ainsi que nous étudierons la portée ainsi que la nature de la réforme administrative -- en prenant ces conseils suprêmes comme un cas d'étude -- sans pour autant nous soucier de l'impact de la gestion de l'État sur le rôle que joue ce pays sur la scène régionale ou internationale. Ici l'ensemble des conditions – politiques, sociales et administratives -- qui ont donné naissance aux conseils suprêmes est devenu l'objet d'étude de cette thèse doctorale.

Non seulement que l'étude de cet ensemble de conditions éclaircit le phénomène administratif des conseils suprêmes, elle rend plus clair l'environnement où sont nés un appareil étatique ainsi que des facteurs d'influence de son évolution. En d'autres termes, l'étude des conseils suprêmes pourrait résumer l'ensemble des conditions et facteurs qui ont influencé la genèse ainsi que l'évolution de l'administration publique en Arabie Saoudite.

Dans la seconde moitié du XX^{e} siècle, une nouvelle pratique de gestion de l'appareille étatique a émergé. Il s'agit de la création des conseils suprêmes dans des domaines variés, tels que l'économie et l'éducation. Ces conseils sont chargés de définir les objectifs dans leur propre domaine, de mettre en place des programmes pour réaliser ces derniers, ainsi que de superviser la mise en œuvre de ces programmes par les ministères respectifs. Conformément à son règlement[7], le Conseil des ministres doit exécuter ces taches

[7] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi wa adstouri lil mamlakah ala'rbiah alsa'oudiah*, 2nd ed., Riyad: dar al khuraigi li anashr wa atawzi', 2000, pp. 181-86.

administratives[8] de concert avec les ministères relatifs à chaque domaine. Il est cependant souvent question de la primauté des conseils suprêmes dans la gestion de l'État.

1.2. Problématique

De multiples questions se posent : quelle est la relation entre le régime en place ainsi que le mode d'accès au trône et l'approche étatique à la réforme administrative ; soit la genèse et le développement de l'administration publique de ce pays ?

Pour répondre à cette question, il nous faut une connaissance au préalable de la naissance et de l'évolution du pouvoir royal en Arabie Saoudite. Comment a-t-il émergé et quels sont les facteurs ayant eu un impact sur son évolution ? En fin, comment fonctionne-t-il et quel est son rôle dans la réforme administrative ?

Aussi, comment l'expérience de genèse et de développement de l'administration publique a eu un impact sur les projets de réforme administrative ? Par quel mécanisme la création des conseils suprêmes s'est faite ? Existe-il un vide où les réglementations et lois qui gouvernent le fonctionnement du Conseil des ministres sont insuffisantes pour exécuter certaines fonctions, jusqu'au point où la création de ces conseils suprêmes serait nécessaire ? Le gouvernement chercherait-il à compenser un déficit de confiance et de coopération au sein du Conseil des ministres ? Si tel est le cas, ne serait-il pas légitime de s'interroger sur l'état de la coopération des différents organes de l'appareil étatique, en principe administrés par le Conseil des ministres ? Il convient aussi d'analyser les effets négatifs et positifs de la coopération entre les différents organes de l'État sur l'efficacité de l'appareil étatique, et par conséquent sur la création des conseils suprêmes.

Par ailleurs, les réponses à toutes ces questions constituent un cadre de référence contextuel dans lequel nous pouvons répondre à notre problématique : quels sont les éléments qui définissent le caractère de la réforme administrative en Arabie Saoudite et comment le phénomène des conseils suprêmes peut nous servir d'exemple de ces éléments ?

[8] La loi de ce conseil a connu plusieurs changements depuis la création du conseil en 1953.

1.3. Hypothèses

Plusieurs hypothèses pourraient être formulées à partir des questions posées plus haut. Tout d'abord, un équilibre de pouvoir entre l'État et la société ainsi qu'au sein de la famille royale saoudienne a émergé dans le contexte de la création de l'État. Ainsi s'est créé un cadre positif et coutumier du droit où le système bureaucratique est apparu et certaines valeurs professionnelles sont nées. Certes, ces éléments influencent le mode de fonctionnement de la bureaucratie ainsi que son évolution. En d'autres termes, le contexte de la création de l'État ainsi que l'apparition et l'évolution de la bureaucratie ont produit un ensemble des règles, « explicites » et « implicites »[9]. Ces règles « opaques » ont déterminé tous projets de réformes administratives. Ce qui a largement réduit l'autonomie de l'État dans la restructuration et la réorganisation des institutions étatiques.

L'opacité de ces règles affaiblit la coopération ainsi que la confiance entre les différents organes de l'État et nécessite alors la création de structures parallèles telles que les conseils suprêmes. Ces derniers ayant comme objectifs principaux l'établissement de la confiance et le renforcement de la coopération constituent une importante alternative au Conseil des ministres. Enfin, l'opacité des règles semble pouvoir s'expliquer par divers facteurs[10] : l'influence mutuelle entre le contexte et les règles, les différentes interprétations des règles, la « non-application » des règles, la « structure parallèle », et le remplacement de l'autorité formelle par les « réseaux clientélistes ».

Ensuite, nous supposons qu'il existe une influence réciproque des évolutions de l'environnement du système[11] et du changement de ces règles. Dans la même veine, l'environnement du système (par exemple, la culture, la société, les relations de pouvoir, l'économie, l'histoire, etc.) est à la fois la source et le fruit de ces règles explicites et implicites, leurs causes ainsi que leurs conséquences. Par conséquent, l'apparition et

---

[9] Il existe deux types de règles au sein d'une organisation, explicite et implicite. Cf. CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris: Seuil, 1977, p. 392.

[10] Nous analyserons ces facteurs de façon détaillée dans la deuxième et la troisième partie de cette thèse.

[11] L'environnement du système évoqué comprend l'État, la société, l'histoire, la culture …etc. Il convient de signaler que l'État comprend l'administration, mais pas la société, par exemple.

l'évolution de l'administration publique en Arabie Saoudite semblent être conditionnées par cette influence réciproque.

Parallèlement, il existe un problème relatif à la réglementation au sein de l'État. Dans ce contexte, ces structures parallèles comme les conseils suprêmes constituent un outil administratif efficace. Car, un de leurs objectifs principaux est l'identification dudit problème afin d'y remédier. Dans le même ordre, bien que le Conseil des ministres fournisse un cadre de coopération entre la plupart des organes étatiques, il existe d'autres organes étatiques non-ministériels qui souffrent de l'absence d'un cadre de coopération et de coordination. Ainsi, la création d'un conseil suprême peut servir d'un tel cadre. C'est là qu'un conseil suprême peut servir de cadre de coopération et de coordination pour ce type d'organes.

1.4. Note sur la méthodologie

Deux méthodes ont été mobilisées pour mener à bien notre recherche : l'analyse documentaire et les techniques vivantes, c'est-à-dire d'observation directe et d'entretiens semi-directs.

D'abord, nous avons procédé à une analyse de la littérature analytique déjà produite sur notre sujet et des documents relatifs aux institutions étatiques (décisions, directives administratives, lois, etc.). N'ayant pas eu accès à de nombreux éléments d'archives, comme les documents historiques par exemple, la revue de la littérature -- c'est-à-dire des études déjà faites sur l'Arabie Saoudite -- a pris une importance particulière.

Par ailleurs, nous nous sommes rendu à la cour royale de sa Majesté le roi d'Arabie Saoudite, Salman bin Abdelaziz lors de son passage à Paris pour l' « observation directe »[12]. Nous avons également pu suivre le déroulement administratif du conseil de gouvernance de son Altesse Royale, conseiller du roi et prince de la province de la Mecque[13], Khaled Al-

[12] Session d'observation à la cour royale de sa majesté le roi Salman bin Abdelaziz, le 3 septembre 2014, Paris, France.

[13] La province de la Mecque est une des treize provinces constituant le deuxième niveau de gouvernance après le niveau national.

Faysal[14], ainsi que le déroulement administratif du conseil de gouvernance de son Altesse Royale, l'ancien prince de la province de Riyad, Sattam bin Abdelaziz[15]. D'autres sessions d'observation ont été effectuées au sein des secteurs public et privé.

En outre, nous avons effectué des entretiens[16] avec des membres du cadre administratif supérieur, (ministres adjoints, directeurs des agences gouvernementales, directeurs des entreprises dans le secteur privé, etc.), des fonctionnaires au sein de l'administration publique aux niveaux meso- et micro-, ainsi qu'avec des destinataires des services des deux secteurs, public et privé (des personnes de nationalité saoudienne ainsi que des nationalités étrangères qui résident en Arabie Saoudite). Ces entretiens ont eu lieu entre mai 2011 et mars 2016[17] pendant de nombreux séjours dans diverses provinces et villes d'Arabie Saoudite. Il convient de préciser ici qu'en raison de notre expérience du terrain (que nous allons présenter vers la fin de ce chapitre introductif), nous avons accordé encore plus d'importance à la revue de la littérature produite sur notre sujet (i.e. livres, thèses, articles scientifiques, actes de conférence, etc.).

De plus, nous avons voulu tenir compte des limites de ces méthodes de récolte d'information et des données. Certes, nous ne pouvions nous attendre à ce que les personnes interviewées s'expriment librement. On le sait, un ministre adjoint ne pourrait pas critiquer ses supérieurs lors d'un entretien pour des craintes diverses. Il y a aussi l'influence de la « désirabilité sociale », sur les interviewés qui vont vouloir s'exprimer en conformité avec

---

[14] Sessions d'observation au Palais de la province, l'accueil quotidien du prince de la province Khaled Al-Faysal bin Abdelaziz, juin et juillet 2011, Jeddah, Arabie Saoudite.

[15] Session d'observation au Palais de la gouvernance, l'accueil quotidien du prince de la province Sattam bin Abdelaziz, juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[16] Certains membres du cadre supérieur (soit ministres adjoint et membres du Conseil de shura) ont voulu que leur identité soit méconnue. Nous avons respecté leur souhait, ainsi la référence à ces entretiens ne contiendrai que le lieu d'entretien et la date.

[17] Nous avons intégré certains entretiens que nous avions effectué pendants des séjours intérieurs aux dates susmentionnées. Aussi, et en raison d'une panne technique de notre ancien ordinateur, nous avons perdu certaines remarques que nous avons prises sur des entretiens. De ce fait, nous avons recontacté les personnes interviewées pour refaire les entretiens, mais au téléphone cette fois-ci.

ce qu'ils pensent que la société attend d'eux. Par conséquent, nous ne nous sommes pas contenté des sessions d'observation et d'entretiens seulement. Nous avons également eu recours à un questionnaire qui s'adresse à un public beaucoup plus large, tout en leur laissant la liberté de temps ainsi que celle d'exprimer leur opinion en tout anonymat. Cela nous a apparu utile afin de surmonter les difficultés entre enquêteur et enquêtés.

Durant la phase d'élaboration du questionnaire, plusieurs mesures ont été prises afin de limiter toutes possibilités de partialité, que ce soit la partialité des questions posées, qui peuvent orienter les enquêtés dans une direction ou une autre, ou bien la partialité du choix de la cible, qui risque de ne pas être représentative du champ étudié.

De même, nous avons sollicité l'aide de sept spécialistes dans des domaines divers : professeurs des universités en sciences politiques, linguistique (en français et en arabe), mathématique et statistique, d'art (pour la conception des formes et des pages[18]), ainsi que des agents administratifs des secteurs public et privé[19]. Une fois la première version du questionnaire établie, nous l'avons testée auprès d'un petit échantillon de cinquante personnes afin d'avoir leur retour et commentaire sur le questionnaire. Une version finale a été établie en fonction des remarques de l'échantillon en question.

Par la suite, un échantillon aussi étendu que possible a été constitué afin de diminuer la marge d'erreur[20] du questionnaire. Le niveau de confiance de 95% adopté par la plupart des

---

[18] Nous entendons par cela la conception des pages du questionnaire (leur couleur, leur présentation, ordre des questions etc.), afin que les enquêtés puissent répondre au questionnaire sans aucune difficulté.

[19] Yahya Al-Zahrani, professeur des relations internationales à Naif Arab University for Security Sciences à Riyad ; Talal Al-Bougami, professeur des linguistique à l'Université du Roi Abdelaziz à Jeddah ; Iman Al-Nuwaiser, professeur de l'histoire de l'art et membre du comité des examens à l'Université de Princesse Nora à Riyad ; Sultan Al-Bougami, chargé du programme de l'éducation à distance à l'Université du Roi Abdelaziz à Jeddah ; Ahmad Al-Hamar, expert free-lance en mathématique ; Abdulrahman Al-Hudaif, homme d'affaires et directeur de l'entreprise Al-Forat Trading and Contracting Company basée à Riyad ; et Ahmad Binkhamis, chargé d'affaires au ministère des Affaires étrangères à Riyad.

[20] En statistiques, la marge d'erreur est une estimation de l'incapacité de l'enquête de répresenter la réalité, c'est-à-dire le terrain d'enquête. Plus la marge d'erreur est importante, moins on peut avoir confiance aux résultats du sondage dans leur représentation de la réalité.

chercheurs y a été appliqué. Ainsi, si 50% de nos répondants ont indiqué préférer travailler pour le secteur public au lieu du secteur privé, la probabilité que ce choix représente la réalité du terrain est de 95%.

Grâce à ce que les experts en statistiques appellent « intervalle de confiance » ou « marge d'erreur », la taille du groupe cible du questionnaire a été définie. C'est le chiffre du « plus ou moins » souvent rapportés dans les résultats des sondages. Par exemple, supposons que nous utilisons un intervalle de confiance de 4%. Et supposons que la moitié (50%) de notre échantillon choisisse une réponse X. Alors entre 46% (50 - 4) et 54% (50 + 4) de la population entière de notre terrain aurait choisi cette réponse[21]. Considérant que selon les statistiques officielles publiées en 2014, la population active réelle -- étrangère et locale, hommes et femmes, secteurs privé et public -- du royaume d'Arabie Saoudite est de 11067673[22], il nous a fallu un recours à des formules de calcul[23] utilisées par les statisticiens pour déterminer l'intervalle de confiance de cette population, pour ensuite déterminer la taille de l'échantillon[24].

Pour la population active réelle, nous avons besoin de 1142 personnes, choisies aléatoirement afin d'atteindre l'intervalle de confiance de 2.9%. Nous avons eu 1149

---

[21] CRAMER, Duncan et HOWITT, Dennis Laurence, *The SAGE Dictionary of Statistics: A Practical Resource for Students in the Social Sciences*, London: SAGE Publications Ltd, 2015, p. 32.

[22] Labor Force Survey (round 2), [en ligne]. Survey, Riyad: Central Department of Statistics & Information, août 2014. [page consultée le 4 avril 2015]. <http://bit.ly/1lWk6dY>

[23] Une formule de calcul nous permet de déterminer la taille du groupe cible nécessaire pour obtenir l'intervalle de confiance -- pourvu que la population réelle soit connue. Et étant donné que la taille de la population réelle est fournie par le gouvernement d'Arabie Saoudite, et étant donné que nous acceptons une intervalle de confiance de 2.9%, il nous reste à appliquer une équation mathématique. Celle-ci est fournie par des calculateurs spécialisés, comme celui fourni par l'entreprise *CheckMarket* (une entreprise basée en Belgique et qui offre l'utilisation des calculateurs sur leur plateforme et site web). C'est ainsi que nous avons calculé notre cible. Pour plus d'information sur les formules mathématiques utilisées par les calculateurs spécialisés, cf. ROSE, Susan, SPINKS, Nigel, et CANHOTO, Ana Isabel, *Management Research: Applying the Principles*, New York: Routledge, 2014.

[24] ALBRIGHT, S. Christian, WINSTON, Wayne, et ZAPPE, Christopher, *Data Analysis and Decision Making*, 4th ed., Mason: South-Western College Pub, 2010, pp. 376-82.

répondants à notre questionnaire. Cela permet d'assurer que si 50% de notre échantillon avaient choisi une réponse X, entre 47.1% (50 - 2.9) et 52.9% (50 + 2.9) des 11067673 personnes composant la population active réelle auraient choisi cette réponse[25].

C'est ainsi que nous avons procédé à la distribution du questionnaire aux fonctionnaires et aux employés du secteur privé à l'aide de plusieurs bénévoles dans plusieurs villes et régions d'Arabie Saoudite. Egalement, le questionnaire a été mis sur le site internet Google Drive[26] qui permet d'héberger le formulaire sur une page indépendante. Un lien (URL) dirigeant vers cette page est créé. En cliquant sur ce lien l'enquêté peut voir la page de notre questionnaire sur l'écran de son ordinateur. Ainsi, nous avons contacté des départements divers dans les ministères, des agences gouvernementales et les entreprises privées pour leur demander d'envoyer le lien du questionnaire via leurs listes de diffusion. Aussi, et étant donné que l'Arabie Saoudite se place parmi les premiers pays utilisant les réseaux sociaux, comme Twitter[27] (selon certains rapports, 51% des personnes en Arabie Saoudite l'utilisent et 29% des tweet du Moyen Orient sont issus de ce pays[28]), nous avons utilisé ces derniers (Twitter, Facebook, etc.) pour diffuser notre URL.

---

[25] Il convient de signaler qu'il existe deux sources d'erreur possible dans un questionnaire, en ce qui concerne la cible. Nous en avons indiqué un, qui pourrait apparaître lors de l'élaboration du questionnaire, du choix de la cible etc. L'autre reste toujours possible, aucune mesure ne pourrait l'éliminer. C'est une erreur qui s'explique selon les statisticiens par la « chance ou malchance », dans la mesure où la cible choisie aléatoirement pourrait être « par hasard » moins représentative qu'une autre cible choisie de la même façon. Autrement dit, de fait que notre inférence soit basée sur une cible, et non pas sur la population entière, engendre une possibilité d'erreur. Pour plus d'information sur ce type d'erreur, cf. *Ibid.*, p. 367.

[26] Google Drive est un service de stockage et de partage de fichiers lancé par la société Google, sur leur page web: < https://www.google.com/intl/fr_fr/drive/ >. Toutes les réponses des répondants sont regroupées dans un fichier Excel, transférables aux logiciels de traitement de statistiques, notamment le logiciel SPSS utilisé dans ce travail.

[27] Twitter est un outil de microblogage géré par l'entreprise Twitter Inc. Il permet à un utilisateur d'envoyer gratuitement de brefs messages, appelés *tweets*, sur internet, par messagerie instantanée. Ces messages sont limités à 140 caractères.

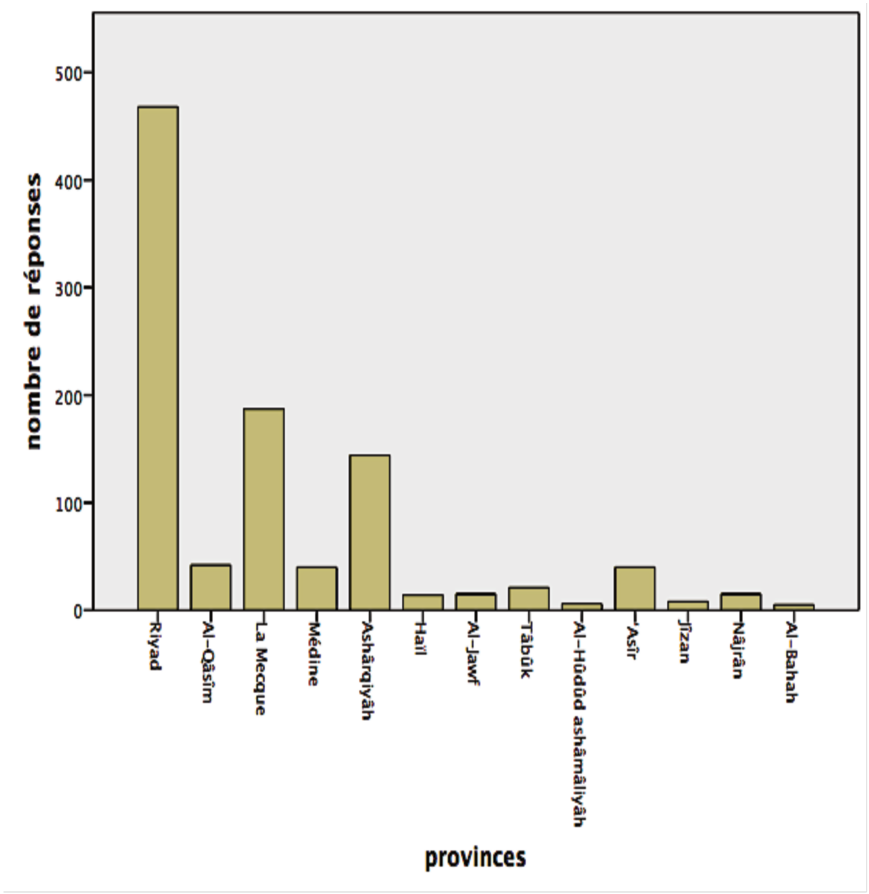
[28] Marcello Mari, « Twitter usage is booming in Saudi Arabia », [en ligne]. Global Security Index, 20 mars 2013. [page consultée le 16 juin 2014]. <http://bit.ly/1DErj4x>

Durant la période de distribution du questionnaire (9 - 23 juillet 2015), nous avons reçu 1149 réponses en tout venant des treize provinces du royaume saoudien représentées sur carte ci-dessous :

noms des provinces correspondant aux chiffres sur la carte: 1- Al-Bahah, 2- Al-Hûdûd ashâmâliyâh, 3- Al-Jawf, 4- Médine, 5- Al-Qâsîm, 6- Riyad, 7- Ashârqiyâh, 8- 'Asîr, 9- Haïl, 10- Jîzan, 11- La Mecque, 12- Nâjrân, et 13- Tâbûk.

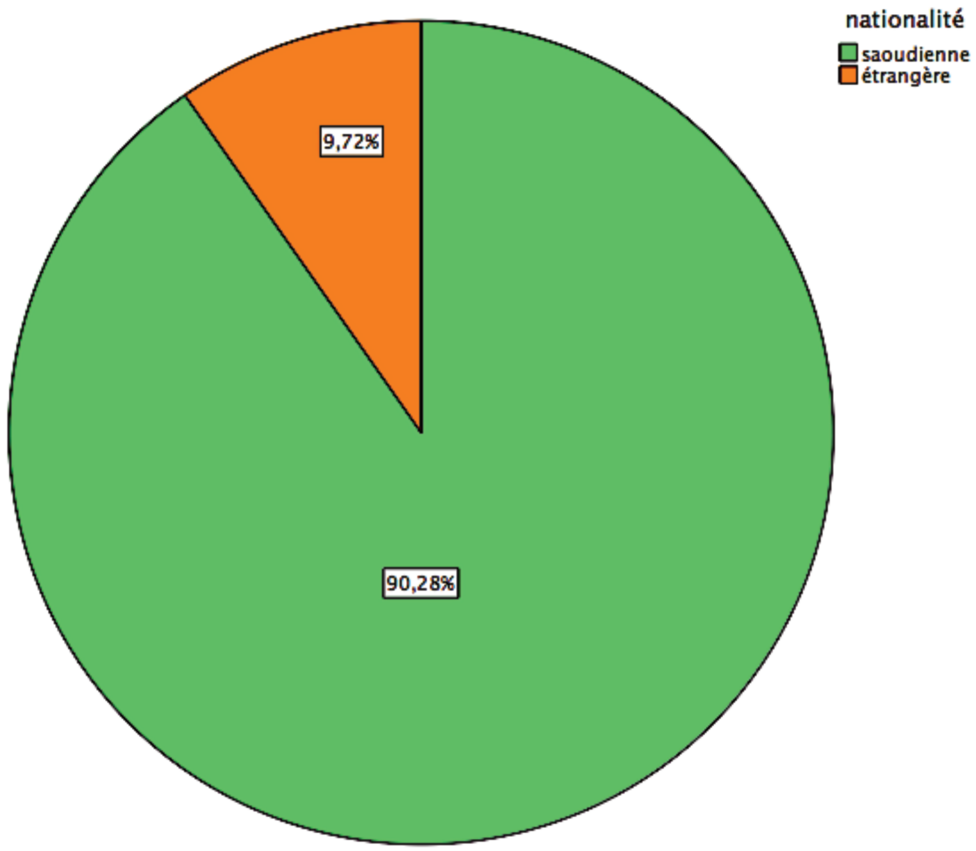
Carte 1 : régions d'Arabie Saoudite

Comme nous le voyons dans le graphique ci-dessous, la plupart des réponses proviennent de la province de Riyad, la Mecque, Ashârqiyâh et Al-Qâsîm :



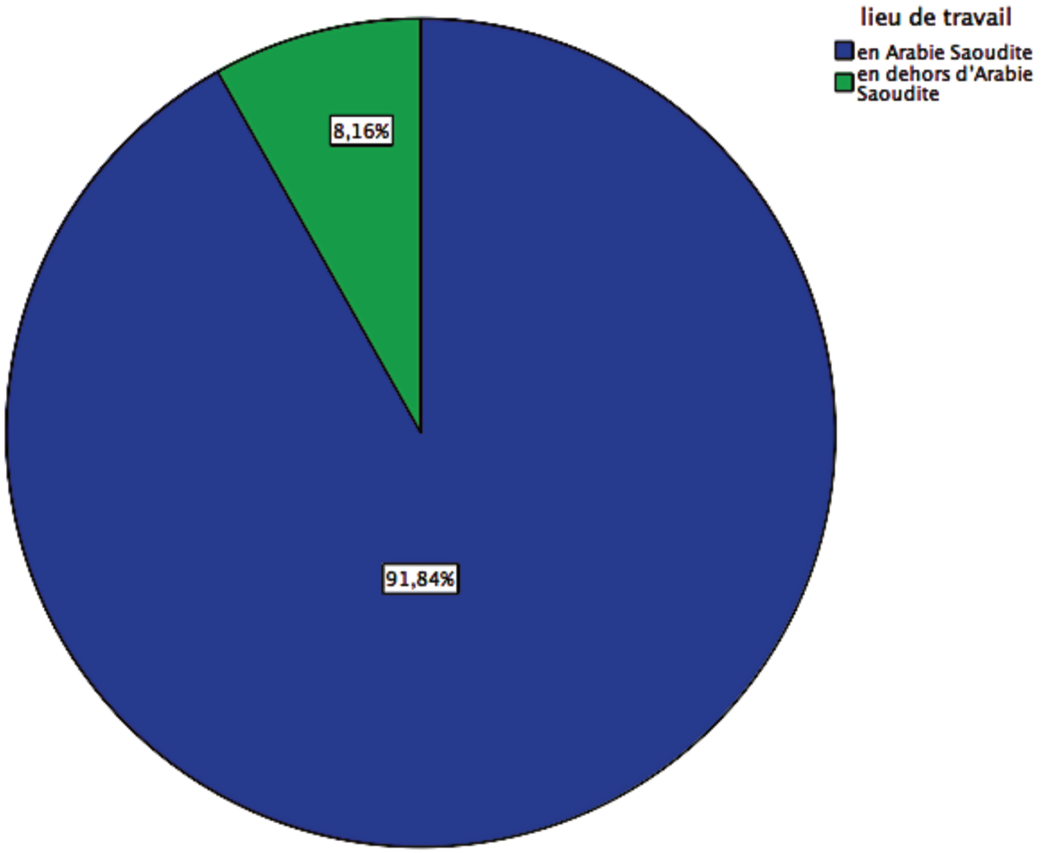
Graphique 1 : distribution des réponses selon la région

De même, 9,7% des enquêtés sont des employés étrangers en Arabie Saoudite :



Graphique 2 : nationalité des enquêtés

Parmi les enquêtés saoudiens, 8.16% travaillent à l'étranger pour le gouvernement d'Arabie Saoudite ou bien pour une entreprise saoudienne[29]. Nous supposons que ces deux types de travail à l'étranger sont considérés comme un prolongement de l'appareil administratif de l'État saoudien.



Graphique 3 : lieu de travail

[29] Nous voulons comparer les valeurs de travail des citoyens saoudiens en Arabie avec des citoyens à l'étranger, pour mesurer l'impact de l'environnement qui entoure le lieu de travail. Nous allons l'analyser ultérieurement.

Par ailleurs, 16,8% des enquêtés sont des femmes. Chiffre très proche des statistiques officielles publiées par le gouvernement qui annonce que 16,4% de la force de travail en Arabie Saoudite est féminine[30]. De plus, 45,4% des enquêtés travaillent dans le secteur public civil, alors que 14,1% travaillent dans le secteur public militaire. Le reste des enquêtés (40,5%) travaillent pour le secteur privé. Enfin, 12,6% des enquêtés (secteurs public et privé) sont des cadres supérieurs.

Quand nous rassemblons toutes les questions constituant notre problématique, nous nous trouvons devant un processus d'investigation de mode de gestion de l'État, de mode de fonctionnement de l'État, ainsi que de l'organisation bureaucratique elle-même qui est influencée par les deux modes de gestion et de fonctionnement. Néanmoins, ces deux modes sont les conséquences des relations de pouvoir entre les différents groupes sociaux et les centres de pouvoir différents, éléments qui ont donnée naissance à un mode d'organisation politique particulier. En d'autres termes, ce mode d'organisation politique a donné naissance aux modes de gestion et de fonctionnement de l'État. L'analyse des deux modes d'organisation politique et d'organisation bureaucratique nécessite une étude détaillée du contexte, ce qui nous oblige à consacrer la première partie de cette thèse à l'étude du contexte de la création de l'État et la deuxième partie à l'étude du contexte de l'apparition de la bureaucratie. Ces deux parties contextuelles servent de cadre de référence pour la troisième partie qui traitera les conditions incitatives et limitatives de la réforme administrative en Arabie Saoudite.

1.5. L'importance de cette approche analytique

Deux éléments, épistémologique et méthodologique, font l'objet de notre considération. Nous allons commencer par la considération épistémologique et après nous aborderons la question de la méthodologie.

Epistémologiquement parlant, le fondement scientifique (autrement appelé « la scientificité ») des sciences sociales se distingue de celui des sciences naturelles et de celui des

[30] Labor Force Survey (round 2), [en ligne]. Survey, Riyad: Central Department of Statistics & Information, août 2014. [page consultée le 4 avril 2015]. <http://bit.ly/1lWk6dY>

sciences humaines. Les sciences de la nature reposent sur l'explication[31]. La déduction[32] prend la primauté sur l'induction[33]. Le chercheur élabore dans un premier temps une théorie qu'il justifie ensuite, dans un second temps, par des expériences au sein du monde sensible. Celles-ci soit la confirment, soit l'infirment. Une fois confirmée, la théorie doit être ouverte à ce que Karl Popper appelle la « réfutabilité », au lieu de se contenter de sa mise à l'épreuve et à l'examen. La mise à l'épreuve de la théorie se limite aux critères de vérification fournis par les expériences du passé, tandis que l'ouverture de la théorie à la réfutabilité présuppose que le futur porte la probabilité de réfuter tous les cas du passé. Dans la procédure d'évaluation du fondement scientifique d'une théorie le point départ est constitué de l'acceptation de la réfutabilité. Le raisonnement déductif dans ce sens se justifie par la corroboration, par opposition à celui inductif qui se justifie par la vérification. La vérification devient possible seulement en se référant aux cas du passé. La corroboration, d'autre part, se réfère au cas du futur.

Ici, nous remarquons trois contradictions *(contradistinction)*. La première est entre la déduction qui prend le futur comme son cadre de référence et l'induction qui prend le passé comme son cadre de référence. La deuxième est entre l'ouverture à la réfutabilité et l'ouverture à l'examen. La troisième est entre la corroboration et la vérification[34].

En outre, le fondement scientifique des sciences de la nature est renforcé par ce que

---

[31] SOULOUMIAC, Julien et FOSSIER, Arnaud, "Passeron : entre Weber et Wittgenstein", *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Vol. 4, 2003, pp. 83-102.

[32] La déduction est une inférence par le raisonnement des généraux aux particularités, ou le processus de déduire de quelque chose de connu ou supposé. Pour plus d'information, cf. ROTHCHILD, Irving, "Induction, Deduction, and the Scientific Method: an Eclectic Overview of the Practice of Science"**,** *WI: Society for the Study of Reproduction,* Madison, 2006. Accessed on September 2011: « http://bit.ly/2eNUv3w ».

[33] L'induction est la forme de raisonnement fondée sur l'observation empirique dans le processus de développement des lois et des théories scientifiques. Pour plus d'information, cf. BENDASSOLLI, Pedro F., "Theory Building in Qualitative Research: Reconsidering the Problem of Induction"**,** *Forum: Qualitative Social Research,* Vol. 14, no. 1, 2013. Accessed on July 2015: « http://bit.ly/2eRL8jn ».

[34] POPPER, Karl, *Conjectures et réfutations. La croissance du savoir scientifique*, trans. M.I. and M.B. de Launay, Paris: Payot, 1985, p. 73. Pour plus d'information sur la théorie de Karl Popper, cf. JUIGNET Patrick, « Karl Popper et les critères de la scientificité », Philosophie, science et société [en ligne]. Consulted august 2016. « http://www.philosciences.com ».

Thomas Kuhn appelle « la résistance du monde sensible », dans le cas où nous arrivons à une fausse conclusion sur la loi de la gravité, par exemple, puisque la réalité possède une capacité indépendante de notre influence pour résister à cette fausse conclusion. Cette résistance se fait selon deux manières. La première est quand une loi élaborée par le chercheur ne produit pas les conclusions attendues. Celui-ci s'arrête alors pour repérer ce qui contredit son hypothèse. La deuxième est quand la loi prescrite par le chercheur ne produit que des anomalies. Le chercheur dans ce cas se retrouve obligé de changer la loi elle-même. Voilà le sens de la résistance du monde sensible[35].

C'est ainsi que le positivisme des sciences de la nature est fondé sur la réfutabilité et sur la résistance.

Par ailleurs, le défit qu'affrontent les sciences humaines se manifeste dans la subjectivité du chercheur : peut-il écarter ses préjugés et arriver à des conclusions objectives ? Certains penseurs, notamment Wilhelm Dilthey, ont avancé l'argument selon lequel l'objectivité dans les sciences humaines est possible, pourvu que le chercheur adopte une méthodologie rigoureuse afin de systématiquement mettre à l'écart ses préjugés[36]. L' « historicité » devient l'outil principal de ce processus. Définie ici au sens de Sartre, celle-ci est : « […] la temporalité en tant qu'elle se dévoile comme le mode d'être unique et incomparable d'une ipséité »[37].

Néanmoins, Hans-Georg Gadamer remarque que le fondement scientifique des sciences humaines est basé sur l'herméneutique. Celle-ci est « l'art d'interpréter les textes »[38]. Les préjugés du chercheur ne peuvent pas être mises à l'écart au préalable. C'est pour cette raison que le chercheur doit les accepter et les intégrer dans son travail de recherche. Une fois affrontés au

---

[35] HOYNINGEN-HUENE, Paul, "Idealist Elements in Thomas Kuhn's Philosophy of Science", *History of Philosophy Quarterly*, Vol. 6, no. 4, 1989, pp. 393-401.

[36] HARRINGTON, Austin, "Objectivism in Hermeneutics?: Gadamer, Habermas, Dilthey", *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 30, no. 4, 2000, pp. 491-507.

[37] SARTRE, Jean-Paul, *L'être et le néant : essai d'ontologie phénoménologique*, Bibliothèque des idées, Paris: Éditions Gallimard, 1943, p. 205.

[38] RENAUD, Michel, "Réflexions théologiques sur l'herméneutique de Gadamer", *Revue théologique de Louvain*, Vol. 3, no. 4, 1972, pp. 426-48.

texte, qui fait l'objet d'étude, celui-ci va interroger ces préjugés, ce qui va créer un dialogue. Le dialogue entre les préjugés et le texte va corriger ces derniers. Gadamer remarque ici que le texte et le chercheur possèdent deux horizons différents. Le dialogue représente la réunion de ces deux horizons, ce qui crée le sens[39].

L'historicité est remise en question par Gadamer[40], puisqu'elle ne peut pas mettre à l'écart les préjugés du chercheur[41].

De plus, l'herméneutique est axée sur la compréhension[42]. Le langage, qui est le véhicule principal du texte, devient la référence ainsi que le lieu où la compréhension peut devenir un « événement ». Gadamer remarque que le langage dans les sciences naturelles est différent de celui des sciences humaines. Dans les sciences de la nature, le langage est indépendant de l'objet d'étude, alors que dans les sciences humaines il fait partie de l'objet d'étude.

Selon ce qui précède, la création du sens dans les sciences humaines est entièrement dépendante du chercheur, de son expérience personnelle, de son inspiration et de son intuition dans un processus d'interrogation d'un texte. Ainsi, l'histoire personnelle de l'interprète devient, de façon unique, le contexte du processus d'interprétation[43].

Par ailleurs, le fondement scientifique des sciences sociales est basé à la fois sur l'explication (comme c'est le cas dans les sciences naturelles) et sur la compréhension (comme c'est le cas dans les sciences humaines)[44]. Max Weber insiste sur le fait que la compréhension en

---

[39] GADAMER, Hans-Georg, *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, trans. Pierre Fruchon, Jean Grondin, et Gilbert Merlio, 4 ed., L'Ordre philosophique, Paris: Seuil, 2006, p. 410.

[40] *Ibid.*, p. 286.

[41] RENAUD, Michel, "Réflexions", *art. cit.*, pp. 426-48.

[42] SOULOUMIAC, Julien et FOSSIER, Arnaud, "Passeron", *art. cit.*, pp. 83-102.

[43] FRANKE, William, "Involved Knowing: On the Poetic Epistemology of the Humanities", *The European Legacy*, Vol. 16, no. 4, 2011, pp. 447-67.

[44] SOULOUMIAC, Julien et FOSSIER, Arnaud, "Passeron", *art. cit.*, pp. 83-102.

sociologie est possible puisque la tâche du sociologue consiste à « expliquer par interprétation »[45]. L'interprétation ici devient à la fois une adéquation aux causes et une adéquation au sens[46].

D'autre part, Pierre Bourdieu remarque que les sciences sociales se distinguent des sciences de la nature et des sciences humaines, puisqu'elles ne sont ni positivistes ni herméneutiques[47]. Les sciences sociales, ou historiques comme les appelle Jean-Claude Passeron, sont des sciences empiriques où il existe un « ensemble d'assertions dont la vérité ou la fausseté ne peut être tranchée sans recourir à l'observation du monde empirique, c'est-à-dire, de l'ensemble des occurrences observables »[48]. De plus, selon le sociologue français, « l'historicité de l'objet est le principe de réalité de la sociologie »[49]. La construction du sens se fait via l'interprétation qui a une signification précise chez Passeron :

> *« est interprétation, dans une science empirique, toute reformulation du sens d'une relation entre des concepts descriptifs qui, pour transformer ce sens (l'enrichir, le déplacer ou le simplifier), doit faire intervenir la comparaison de cette relation avec des descriptions empiriques qui ne supposent pas exactement le même 'univers de discours' que la relation ainsi interprétée »*[50].

Ainsi, le travail de recherche en sciences sociales consiste à collecter les donnés empiriques et à les mettre en relation via la catégorisation et le codage de l'information. Ensuite, il consiste à produire des effets d'intelligibilité, à savoir les généralités théoriques portant sur le monde empirique. C'est dans ce sens que les opérations de la sociologie deviennent des :

> *« opérations comparatives qui visent, en rapprochant des effets de connaissance solidaires de contextes différents, à formuler des généralités dont la signification conceptuelle et la validation*

---

[45] WEBER, Max, *Essais sur la théorie de la science*, trans. Julien Freund, Paris: Presses Pocket, 1992, p. 308.

[46] SOULOUMIAC, Julien et FOSSIER, Arnaud, "Passeron", *art. cit.*, pp. 83-102.

[47] BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-claude, et PASSERON, Jean-claude, *Le métier de sociologue : préalables épistémologiques*, Berlin: Mouton de Gruyter, 2005, p. 145. Bourdieu n'emploie pas le terme herméneutique, mais plutôt l' « intuitionnisme ».

[48] PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique : un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris: Nathan, 1991, p. 398.

[49] *Ibid.*, p. 87.

[50] *Ibid.*, p. 401.

empirique cessent alors d'avoir le sens formellement univoque qu'elles ne tiennent que de leur indexation sur un contexte constant autorisant un raisonnement de type expérimental sans expérimentation »[51].

Par conséquent, « interpréter n'est jamais que recoder, reformuler, autrement dit réinterpréter »[52]. La construction du sens dans les sciences sociales est de l'ordre de la présomption et ne peut jamais être une vérité universellement valide. Enfin, le processus d'enquête se compose d'actes, sa chronologie est par définition rétroactive : « l'enquête ne se compose pas de 'phases' ou de 'moments' successifs mais d'actes dont [...] le sens référentiel renvoie nécessairement à tous ceux qui précédent comme à tous ceux qui suivent »[53]. Ainsi, devient une nécessité épistémologique le « va-et-vient » entre les éléments comparés qui sont saisis dans leur contexte.

En plus de la question du fondement scientifique des sciences sociales, nous sommes concernés par la question de la séparation entre les domaines différents de ces sciences. Celles-ci ont émergé durant la deuxième moitié du XIX^{e} siècle à l'image du libéralisme qui sépare la gestion du marché de celle de l'État. C'est ainsi que l'économie comme une aire de savoir autonome a émergé, détenant le monopole de l'étude des phénomènes du marché. Les sciences politiques ont également émergé, détenant le monopole de l'étude des phénomènes de l'État. C'est dans ce contexte que la sociologie a émergé pour s'occuper du reste des phénomènes, comme le crime, la famille ou la violence. Cette séparation est remise en cause, étant donné l'impossibilité pour un domaine comme l'économie, par exemple, de cerner toutes les dimensions d'un phénomène produit dans le secteur privé. C'est pour cette raison que nous avons des nomenclatures comme « économie politique », attestant ainsi de l'insuffisance d'un domaine tout seul à comprendre la réalité sociale dans toute sa complexité[54]. La sociologie puise dans d'autres domaines, comme l'histoire ou les sciences politique, donnant ainsi naissance à un espace entre elle et l'histoire, i.e. « sociologie historique », ou entre elle et les sciences politiques, i.e.

---

[51] *Ibid.*, p. 238.

[52] SOULOUMIAC, Julien et FOSSIER, Arnaud, "Passeron", *art. cit.*, pp. 83-102.

[53] *Ibid.*

[54] WALLERSTEIN, Immanuel, "Les sciences sociales battent de l'aile. Quel phénix en renaîtra ? Perspectives théoriques", *Cahiers de recherche sociologique*, no. 24, 1995, pp. 209-22.

« sociologie politique ».

Ici, il nous apparait indispensable, dans notre travail de thèse, de chercher à interpréter le phénomène qui fait l'objet de notre étude, tout en nous appuyant sur une approche multidisciplinaire. Le contexte constitue le cadre de référence de ce travail et l'interprétation est son outil. L'importance de l'approche multidisciplinaire est manifeste plus particulièrement dans les aspects divers qui constituent le contexte d'un pays comme l'Arabie Saoudite.

Néanmoins, tout au long de notre travail de terrain, nous avons rencontré une multitude des problèmes conceptuels, notamment la mise en relation des données relatives au contexte de l'Arabie Saoudite. Nous avons remarqué que les significations et le sens du contexte en tant que cadre de référence ne peuvent être saisis que dans la continuité de leurs changements. Etudier le contexte ne signifie pas pour nous le recueil et l'analyse des informations qui entourent un événement ou un fait donné mais plutôt nous le considérons comme une tâche et la seule façon pour la faire c'est de la refaire.

Entre le moment où le chercheur commence le processus de construction du cadre de référence contextuel et le moment où ce cadre est prêt à l'utilisation, les significations et le sens du contexte changent, ce qui rend ce cadre contextuel inefficace. Dans ce sens là, la construction du cadre de référence contextuel n'est pas un travail qui a un début et une fin (statique), mais plutôt un processus continu tout au long du travail de recherche (dynamique). Cela est dû au fait qu'il existe ce que nous appelons un « déplacement naturel de sens du contexte ».

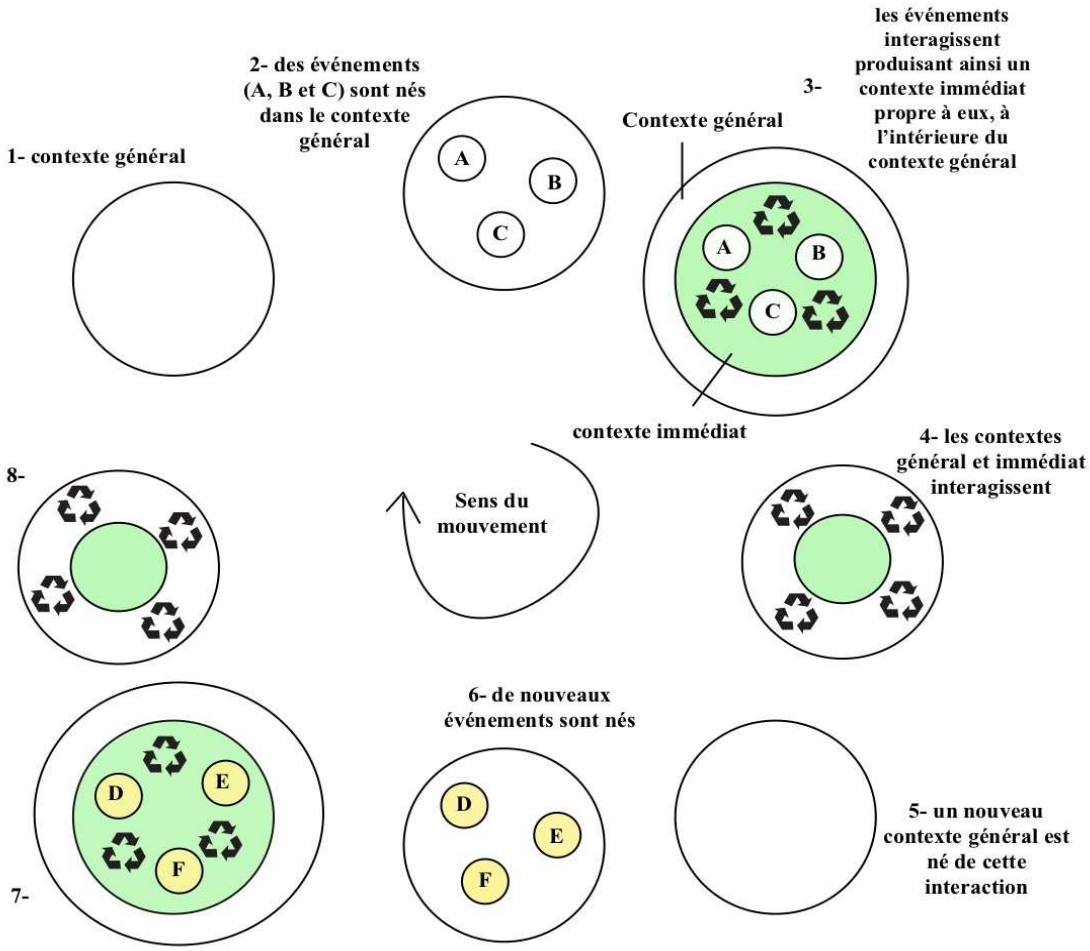
Pour lutter contre le déplacement naturel de sens du contexte, nous avons élaboré un outil que nous avons appelé le « cycle étendu »[55]. D'un point de vue général, un contexte produit des événements (appelons-les : événement A, événement B et événement C). Appelons ce contexte : le « contexte général ». Néanmoins l'existence d'un ensemble d'événements (A, B, C) crée un mode d'interaction entre ces événements propre à cet ensemble en particulier. S'il y avait eu un autre ensemble d'événements (par exemple, événement G, événement H et événement I), alors un

---

[55] ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl fi al-'alaqat assu'udiyah al-amrikiyah 'ala addawr assu'udiy al-iqlimi", In *Al-'Arab wal wilayat al-mutahidah al-amrikiyah: almasalih wal makhawif wal ihtimamat fi biy'at mutaghiyrah (ro'yah akadimiyah)*, ed. several authors, Doha: Arab Center for Research & Policy Studies, to appear in 2017, Chap. 2, Sec. 5.

autre mode d'interaction entre eux aurait émergé. C'est ce mode d'interaction qui constitue un contexte propre à cet ensemble d'événements. Nous allons l'appeler ici : le « contexte immédiat ». Il faut dire que le contexte immédiat est né à l'intérieur du contexte général du départ (qui a produit les événements A, B, C). Ce contexte immédiat interagit avec le contexte général. Cette interaction produit un nouveau contexte général, qui à son tour produit un nouvel ensemble d'événements (D, E, F). Cet ensemble d'événements crée un mode d'interaction entre ces événements : un nouveau contexte immédiat. Une autre interaction se produit entre le nouveau contexte général et le nouveau contexte immédiat. Ensuite, un autre nouveau contexte général émerge, et ainsi de suite.

Cela constitue, pour nous, un cycle que nous avons appelé : le « cycle étendu ». Ici, nous aimerions insister sur le fait qu'un événement peut faire partie de plusieurs contextes (général et immédiat), mais sa place ainsi que son rôle changent. Il s'ensuit qu'aucun événement ne peut avoir la même influence à deux moments ou deux lieux différents. Par ailleurs, sa réaction vis-à-vis de l'influence du contexte général ainsi que du contexte immédiat change (voir infographie) :



Infographique 1 : le cycle étendu

Une simple observation des facteurs qui entourent un événement donné construit le contexte général de cet événement. Néanmoins, s'arrêter à ce niveau crée un décalage entre le moment de définition du contexte général et l'analyse de cet événement considéré dans son contexte. Ce décalage est dû à l'exclusion, au sein de l'influence mutuelle entre le contexte général et le contexte immédiat, des événements que celui-là a produit. En d'autres termes, ce décalage est dû à l'exclusion du cycle étendu. En ce sens, ce n'est pas seulement le contexte qui produit des événements, mais les évènements produisent également le contexte. Le contexte n'est pas seulement un point de départ pour interpréter des événements, mais lui-même devient un objet d'interprétation dont le point de départ est composé d'événements.

Cette approche suppose qu'avant que le contexte devienne un « contexte », il était un « événement ». L'étude des conditions qui ont produit cet événement ainsi que le parcours de

transformation de cet événement en un contexte devient pertinent. C'est ainsi que l'étude du contexte devient une tâche qui est faite seulement quand elle est répétée.

Après ces considérations épistémologiques et méthodologiques, il convient de rappeler que le travail de recherche en sociologie n'est ni positiviste ni herméneutique. Il convient également de rappeler que seul le cadre de référence contextuel peut nous aider à prendre garde contre ces deux approches, c'est-à-dire contre le positivisme et l'herméneutique. Notre attention s'oriente maintenant vers la question suivante : qu'est-ce que nous voulons savoir sur le contexte de l'Arabie Saoudite et qui nous serait utile dans notre traitement de notre sujet ? Nous avons besoin de construire un cadre de référence contextuel qui comprendrait plusieurs éléments relatifs à l'administration publique saoudienne et à l'État d'Arabie Saoudite. Avant de procéder à l'énumération de ces éléments, il s'avère utile de définir ce que nous entendons par la phrase « administration publique » ainsi que par le mot « État ».

Tout d'abord, l' « administration publique » est concernée par le « pourquoi » et le « comment » de trois éléments : le fonctionnement des organisations, le comportement des individus travaillant pour celles-ci ainsi que les décisions qui y sont prises[56]. Plus spécifiquement, la phrase « administration publique » contient deux mots : « administration » et « publique ». Le mot « administration » se justifie par le fait que l'administration publique englobe l'activité organisationnelle. Le mot « publique » se justifie par le fait que l'objet d'étude est concerné par l'identification et la satisfaction des besoins d'une communauté politique. Ainsi, l' « administration publique » est concernée par tous processus qui comprennent ces deux aspects[57].

En ce qui concerne le mot « État », il n'existe pas un consensus autour de sa définition[58]. Max Weber défini l'État comme une organisation politique obligatoire avec un gouvernement

---

[56] HENRY, Nicholas, "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35, no. 4, 1975, pp. 378-86.

[57] SIMMONS, Robert H., "Public Administration: The Enigma of Definition", *Social Science*, Vol. 45, no. 4, 1970, pp. 202-07.

[58] CUDWORTH, Erika, HALL, Timothy, et MCGOVERN, John, *The Modern State: Theories and Ideologies*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007, p. 1.

centralisé qui maintient le monopole de l'usage légitime de la force dans un certain territoire[59]. A la lumière de cette définition, l'Arabie Saoudite est un État. Le pouvoir central de la famille royale saoudienne maintient une organisation politique obligatoire et il détient le monopole de l'usage légitime de la violence sur un territoire défini, reconnu à la fois par la population qui y habite et par les nations qui font partie de l'Organisation des Nations Unies. Egalement, tous les ouvrages scientifiques traitant ce pays que nous avons consulté qualifient, sans exception, le pouvoir central en Arabie Saoudite par le mot « État »[60].

Ensuite, les éléments qui nous intéressent dans la construction d'un cadre de référence contextuel sont divers. Notre intérêt en ces éléments se limite aux aspects qui concernent la portée de la réforme « uniquement », étant donné que l'objet d'étude de notre thèse est l'influence des enjeux de pouvoir sur la portée de la réforme de l'administration publique. Ces aspects sont explicités par la suite.

Les relations État-société. L'État, en tant qu'objet d'étude, ne devrait pas être étudié comme une entité indépendante et distincte de la société elle-même : « l'État, perçu comme une entité séparée de la société, s'est avéré, d'une manière remarquable, élusif comme un objet d'analyse »[61]. L'analyse de l'État en tant qu'objet non séparé de la société passe nécessairement par les relations entre l'État et la société. C'est la raison pour laquelle une analyse relevant de l'anthropologie est nécessaire[62], et plus particulièrement de

---

[59] *Ibid.*, p. 95.

[60] Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca: Cornell University Press, 1997. Cf. NIBLOCK, Tim, *Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival*, Abingdon: Routledge, 2006. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes, brokers, and bureaucrats: oil and the state in Saudi Arabia*, Ithaca: Cornell University Press, 2010.

[61] SHARMA, Aradhana et GUPTA, Akhil, *The anthropology of the state: a reader*, Malden: Wiley-Blackwell, 2006, p. 113.

[62] L'anthropologie, comme insiste Michel Foucault, était « devenue nécessaire à partir du moment où la représentation avait perdu le pouvoir de déterminer à elle seule et dans un mouvement unique le jeu de ses synthèses et de ses analyses. Il fallait que les synthèses empiriques fussent assurées ailleurs que dans la souveraineté du 'Je pense'. Elles devaient être requises là où précisément cette souveraineté trouve sa limite, c'est-à-dire dans la finitude de l'homme, — finitude qui est aussi bien celle de la conscience que celle de l'individu vivant, parlant, travaillant. Cela Kant avait déjà formulé dans la Logique lorsqu'il avait ajouté à sa

l'anthropologie de l'État[63]

En outre, l'État en tant que champ administratif au sens de Pierre Bourdieu, est défini « comme un principe caché saisissable dans les manifestations de l'ordre public entendu à la fois au sens physique et au sens symbolique ». Saisir ce principe veut dire « crever une série d'écrans […] de représentations légitime du monde social »[64]. Et ce faisant, nous nous trouvons amené à étudier les rapports de pouvoir déjà institutionnalisés entre l'État et la société. Pourtant, l'institutionnalisation du pouvoir, comme l'appellent Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron, a été permise par la « violence symbolique », qui est aperçue comme constitutive du social. Celle-ci est « tout pouvoir qui parvient à imposer des significations et à les imposer comme légitimes en dissimulant les rapports de force qui sont au fondement de sa force »[65]. Dans la même veine, « la violence symbolique est la condition de l'exercice de la violence physique »[66]. Et c'est uniquement avec le consentement implicite des dominés que cette violence symbolique peut s'exercer. Ce consentement implicite a été possible car les dominés ne disposent que des catégories de pensée des dominants (un terme que Bourdieu emploie dans un sens proche de celui du Durkheim[67], par opposition au sens Kantien[68]).

---

trilogie traditionnelle une ultime interrogation : les trois questions critiques (que puis-je savoir ? que dois-je faire ? que m'est-il permis d'espérer ?) se trouvent alors rapportées à une quatrième, et mises en quelque sorte « à son compte » : was ist der mensch ? ». La question en allemand se traduit à « quel est l'homme ». Cf. FOUCAULT, Michel, *Les mots et les choses*, Paris: Gallimard, 1966, pp. 351-52.

[63] Entendue au sens de l'étude de la façon dont les acteurs dans des contextes concrets continuellement créent, reproduisent et transforment les différentes formes d'État. Pour plus d'information, cf. LAWRENCE, Thomas B., "Power, Institutions and Organizations", In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, eds. Royston Greenwood, et al., Online Pub: SAGE Publications Ltd, 2008, pp. 170-97.

[64] BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat : cours au Collège de France (1989-1992)*, Edited by Patrick Champagne, et al., Paris: Seuil, 2012, pp. 14-15.

[65] BOURDIEU, Pierre, *Esquisse d'une theorie de la pratique : trois études d'ethnologie kabyle*, Genève: Éditions Droz, 1972, p. 18.

[66] BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat, op. cit.*, p. 13.

[67] Il faut distinguer l'utilisation de Pierre Bourdieu du terme « catégories de pensée » du même terme que l'on trouve chez Emmanuel Kant. Chez Bourdieu, le terme signifie la configuration du pouvoir symbolique qui permet un processus de structuration de la légitimité. Ce terme est proche de la théorie d'épistémologie d'Emile

Ainsi, l'étude de l'influence de ces catégories de pensée des dominants, saisissables dans ce que Louis Althusser nomme « l'appareil idéologique de l'État[69] » (il comprend l'école, l'église, etc.) ou dans ce que Pierre Bourdieu appelle « l'habitus[70] » (un système de dispositions à agir, percevoir, sentir et penser d'une certaine façon, intériorisées et incorporées par les individus au cours de leur histoire), devient pertinente.

Les sources de changement. Comme le remarque Kiren Aziz Chaudhry, « les sources de l'émergence ainsi que le changement institutionnel [en Arabie Saoudite] ne sont pas constantes au cours de temps, et elles ne peuvent pas être expliquées par le recours à une théorie universellement applicable […] »[71]. Et étant donné que ces sources ne sont pas constantes, nous avons besoin d'étudier le contexte de chaque période de changement afin d'identifier leurs caractéristiques dans des phases différentes. « Les sources de changement

---

Durkheim. Celui-ci accepte l'argument de David Hume que les perceptions individuelles des événements ne donnent pas naissance à l'idée de causalité. Or, il pense que la causalité n'est pas née dans le cadre de l'impression d'un individu, mais plutôt dans une action rituelle au sein d'un groupe. Les effets empiriques d'une action rituelle sont *plus* que la somme des éléments qui la composent. L'action rituelle partagée a une force morale que les éléments qui la composent n'ont pas. Ainsi, la causalité est née au sein d'un groupe et sa naissance peut être observée de façon empirique. Pour plus d'information sur la théorie d'épistémologie durkheimienne, cf. RAWLS, Anne Warfield, "Durkheim's Epistemology: The Neglected Argument", *American Journal of Sociology*, Vol. 102, no. 2, 1996, pp. 430-82.

[68] Chez Emmanuel Kant, le terme « catégories de pensée » a une autre signification. Le philosophe allemand a élaboré cette notion pour résoudre le conflit épistémologique entre deux courants de pensée. Le premier est l'empiricisme qui suppose que tout savoir est le fruit de l'impression d'un individu sur une série d'expériences et qu'aucune connaissance n'est innée. Parmi les partisans de cette théorie se trouvent John Locke et David Hume. Le deuxième est le rationalisme qui suppose que certain savoir est le fruit de l'expérience tandis que certaines connaissances sont innées en l'être humain. Parmi les partisans de cette théorie se trouvent Platon, Descartes et Noam Chomsky. Kant, comme Avicenna avait fait avant lui, distingue entre le phénomène et le noumène, ce qui fait la base de sa philosophie critique. Pour plus d'information sur l'argument d'Avicenna, cf. AL-HELOU, Abdu, "Al-m'arifah bayn Kant wa Ibn Sina", *majalat al-fikr al-'arabi*, 1987, pp. 165-80. Pour plus d'information sur l'argument de Kant, cf. KEMP, John, *The Philosophy of Kant*, South Bend: St. Augustine Press, 2001.

[69] SHARMA, Aradhana et GUPTA, Akhil, *anthropology of the state, op. cit.*, pp. 92-93.

[70] BOURDIEU, Pierre, *Esquisse, op. cit.*, pp. 178-79.

[71] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 308.

institutionnel avant le boom pétrolier et durant la récession ont nettement contrasté avec ce qui a émergé pendant les années du boom [pétrolier] »[72].

L'individu. Michel Crozier remarque qu' « il n'y a pas de champ non structuré »[73], c'est-à-dire sans l'existence de rapports de pouvoir. L'analyse de ces rapports de pouvoir ainsi que les attitudes et les valeurs qu'ils produisent devient pertinente. Cette analyse des rapports, des attitudes et des valeurs de l'acteur *«* compte comme un dispositif de recherche, comme un outil à la fois commode et imparfait pour saisir la contrepartie vécue et subjective d'une situation dans un jeu à découvrir »[74].

Aussi, selon la sociologie des organisations, la rationalité d'un individu dépend de la définition que l'acteur se donne de sa situation[75]. Ainsi, l'ensemble d'éléments qui constituent le cadre dans lequel sa définition est faite, à savoir les éléments culturels, politiques, etc. devient pertinent. Ces éléments incluent des consignes de comportement, des valeurs, des attitudes, ou ce que Raymond Aron appelle « les habitudes et les mœurs »[76], ou bien ce que Fernand Braudel appelle « des mentalités collectives »[77]. En effet, et comme le soulignent certains chercheurs, le contexte culturel et politique joue un rôle principal non seulement dans les comportements des acteurs mais dans l'évolution bureaucratique aussi[78].

---

[72] *Ibid.*, p. 308-09.

[73] CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système, op. cit.*, p. 204.

[74] *Ibid.*, p. 471.

[75] GIGERENZER, Gerd et SELTEN, Reinhard, *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge: MIT Press, 2002, p. 4 et p. 343.

[76] Les remarques de Raymond Aron sont faites sur l'hypothèse d'Alexi de Tocqueville sur les causes qui ont rendu la démocratie américaine libérale. Néanmoins, elles nous semblent aussi pertinentes à l'égard des règles explicites ou implicites d'un système donné. ARON, Raymond, "Idées politiques et vision historique de Tocqueville", *Revue française de science politique*, Vol. 10, no. 3, 1960, pp. 509-26.

[77] BRAUDEL, Fernand, *Grammaire des civilisations*, Paris: Flammarion, 2013, p. 65.

[78] Comme insiste Martha Finnemore, dans ses commentaires sur les théories de l'institutionalisme, de la sociologié et des sciences politiques : « Il existe un débat sur l'influence de la culture sur la structure organisationnelle […] les théoriciens de la bureaucratie [suivant Max Weber] maintiennent que la culture a très

De plus, l'approche wébérienne adopte la rationalité comme le fondement de l'organisation bureaucratique et qui produit des résultats rationnels[79]. Néanmoins, cette approche ne prend pas en compte le rôle que joue la capacité des individus de désobéir ou de se coaliser dans l'émergence de dysfonction[80]. Par ailleurs, comme le remarque Herbert Simon[81], la rationalité de l'individu est limitée par sa définition de sa situation[82]. Il convient alors de signaler que cette définition de rationalité varie d'un individu à un autre ce qui contredit davantage l'approche rationnelle wébérienne.

D'autre part, le groupe de Harvard (Elton Mayo[83] et l'école des relations humaines)

---

peu d'impact sur la bureaucratie et l'organisation […]. Pour eux, l'organisation bureaucratique est rationnelle, technique, et par conséquent neutre par rapport à la culture. […] l'expansion des marchés ainsi que les changements technologiques créent des taches de management très complexes, et la structure bureaucratique formelle s'avère un moyen efficace de coordination […] de division de travail, précision des responsabilités, et pour institutionnaliser la coordination ainsi que le processus de la prise de décision d'une manière rationnelle et efficace. […]. Des formes bureaucratiques ainsi doivent être développées pour répondre à l'expansion des marchés et au changement technologique. Le problème avec ce point de vue, les institutionalistes maintiennent, est que les organisations bureaucratiques se sont propagées plus vite que les marchés et la technologie […]. Si les bureaucraties ne réagissent pas selon leur structures formelles et rationnelles, alors l'efficacité de la structure formelle et rationnelle ne peut pas être à l'origine de leur prolifération. L'explication alternative développée par Meyer et ses collègues a mis l'accent sur l'environnement de ces organisations […]. Les organisations existent, se propagent, et acquissent la forme qu'elles ont, non parce qu'elles sont efficaces, mais parce qu'elles sont extérieurement légitimées ». Pour plus d'information, cf. FINNEMORE, Martha, "Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism", *International Organization*, Vol. 50, no. 2, 1996, pp. 325-47.

[79] *Ibid.*

[80] Sylvie Craipeau et al. « *Cours des théories des organisations*» [en ligne]. Evry: Institut Mines-Télécom, novembre 2006. [Page consultée le 29 mai 2015]. « http://socioint.free.fr ».

[81] Herbert Simon (1916-2001) était un économiste et sociologue américain. Il a reçu le Prix Nobel de l'économie en 1978. Il était intéressé par la rationalité limitée, qui constitue le cœur de sa pensée.

[82] CATHERINE, Quinet, "Herbert Simon et la rationalité", *Revue française d'économie*, Vol. 9, no. 1, 1994, pp. 133-81.

[83] Elton Mayo (1880-1949) est un psychologue et sociologue australien à l'origine du mouvement des relations humaines en management. Pour plus d'information sur ses contributions à la sociologie du travail, cf. BÉLANGER, Laurent et MERCIER, Jean, *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*, Québec: Presses Université Laval, 2006, p. 129.

met l'accent sur le fait que le travailleur est un individu qui a des émotions, des intérêts, des sentiments, des croyances et des buts qui ne correspondent pas toujours à ceux de l'organisation pour laquelle il travaille[84]. Aussi, il reste un point à éclaircir pour comprendre comment, malgré la dysfonction, les bureaucraties ne s'écroulent pas[85]. Ici, l'approche de Michel Crozier qui accepte la rationalité, mais avec ses limites, et qui accepte le rôle des émotions, des sentiments et du relationnel, tout en tenant compte de ses limites aussi, nous apparait pertinente.

Quand une règle ne permet pas d'effectuer les activités prescrites de façon adéquate, la pression qui naît de ce dysfonctionnement n'aboutit ni à supprimer la règle ni à l'adapter. Au contraire, elle l'étend. C'est le principe du « cercle vicieux bureaucratique »[86]. Et c'est là où Crozier étend son analyse à l'organisation elle-même. Comme le remarque Hicham Saoud, « c'est là que l'analyse stratégique des organisations élargie à l'analyse du système apporte sa contribution »[87].

Compte rendu de ce qui précède, ce travail de sociologie politique reconnait l'importance d'une première étape – de présentation des élements susmentionnés -- abordée selon la notion du contexte, telle qu'elle est définie ici, ainsi que l'approche multidisciplinaire.

1.6. L'expérience du terrain

Tout au long de notre expérience en tant que chercheur, nous avons profité des expériences des autres chercheurs en général, et de leurs expériences de terrain, notamment saoudien, en particulier. C'est dans cet esprit que nous pensons que la présentation de notre propre expérience est importante. De plus, certains choix analytiques au cours de cette étude peuvent être expliqués par notre expérience de terrain. Nous la présenterons en deux étapes :

---

[84] *Ibid.*, p. 14.

[85] Sylvie Craipeau et al. *Art. cit.*

[86] BÉLANGER, Laurent et MERCIER, Jean, *Auteurs et textes, op. cit.*, p. 306.

[87] SAOUD, Hicham, "La contribution de l'analyse sociologique de Michel Crozier au management public", paper presented at: Les grands auteurs en management public, Université Lyon 3, mai 2005.

premièrement, l'expérience de terrain en Arabie Saoudite en général ; et deuxièmement l'expérience de terrain d'un travail sur les conditions incitatives et limitatives de la réforme administrative en Arabie Saoudite selon la méthodologie expliquée précédemment.

Etonnement, bien qu'originaire d'Arabie saoudite, nous avons rencontré de nombreuses difficultés sur le terrain. D'abord, l'échantillon de notre recherche incluait des membres des groupes différents — chiites, sunnites, libéraux et des conservateurs[88]. Certains membres de ces groupes interviewés nous considéraient comme faisant partie du *jeu*, c'est-à-dire impliqué dans la complexité de jeu politique et social. Pour eux, nous faisions certainement partie d'un groupe et manquerions de neutralité.

Cela a profondément influencé notre travail de recherche. Plusieurs fois, ces membres ont essayé de connaitre notre opinion personnelle sur des sujets variés, renversant le rapport interviewé-intervieweur (ou enquêteur-enquêté). Par exemple, pendant un entretien d'une durée d'une heure et demi à deux heures avec un de ces membres, le conflit de pouvoir par rapport à la gestion de l'entretien était âpre.

En effet, le fait d'être saoudien en train d'enquêter sur des questions liées à la gestion de l'État saoudien et touchant le pouvoir, la religion ainsi que l'efficacité de l'appareil étatique, a suscité l'idée que nous devrions être associé avec une partie ou une autre (c'est-à-dire le gouvernement saoudien ou les groupes d'opposition politique). Si l'on tient compte des événements qui se déroulaient pendant notre période de recherches -- notamment le début du « printemps arabe » ou bien le début de la campagne militaire saoudienne au Yémen – cela ne doit pas étonner.

Par ailleurs, la plupart des fonctionnaires prenaient plus de précaution concernant notre accès à leurs départements, aux archives et ressources de leurs agences ou institutions.

---

[88] Dans le contexte saoudien, les libéraux croient à la liberté des individus vis-à-vis d'autres individus. Quand cette liberté est menacée par un ou plusieurs individus, ils s'engagent dans une lute intellectuelle, et même juridique, pour la préserver. Néanmoins, ils hésiteront beaucoup à montrer la même ferveur quand la restriction vient de la part du gouvernement ou un membre de la famille royale d'Arabie Saoudite. En ce sens là, le courant libéral en Arabie Saoudite se rapproche du libéralisme dans l'aspect social, et jusqu'à un certain degré économique, mais pas politique.

Comme d'autres chercheurs saoudiens l'ont déjà remarqué, la « sécuritisation[89] » de l'activité de recherche scientifique a rendu un travail de recherche, en sciences sociales en particulier, très difficile. En d'autres termes, une peur règne au sein des organes étatiques, pour emprunter les mots de Yahya Al-Zahrani[90], que si l'accès aux archives était facilité, un chercheur pourrait par exemple trouver une information sensible qui pourrait être utilisée pour discréditer le gouvernement saoudien. Par conséquent l'institution où l'information sensible aurait été trouvée, en serait tenue responsable devant le gouvernement.

De plus, les documents historiques ne sont pas regroupés selon les domaines. Ainsi certains documents qui concernent le ministère des Affaires sociales se retrouvent dans les archives du ministère de l'Education. Parallèlement, les procédures d'accès à ces archives n'étaient pas organisées de façon systématique et universelle[91]. L'autorisation du Bureau du Prince de la province est nécessaire pour accéder aux archives du ministère de l'éducation, tandis que l'accès aux archives de la Fondation de Roi Abdelaziz à Riyad était possible par la simple autorisation des responsables de ces archives. On constate que la sécuritisation en question est présente chez les responsables des agences gouvernementales, des archives et les personnes interviewées.

Pour éviter d'être tenu responsable d'un fait leur échappant, la plupart des membres des agences gouvernementales ou des personnes interviewés nous ont demandé d'avoir une lettre de la part du gouvernement saoudien avant d'accepter notre demande d'entretien. Il est arrivé qu'ils nous demandent de leur fournir notre grille d'entretien en amont. Pour surmonter ces obstacles, nous avons contacté ces personnes par l'intermédiaire de personnes de

---

[89] Cette notion a été empruntée à l'Ecole de Copenhague dont des chercheurs — notamment Buzan, Waever et de Wilde — l'ont employé pour designer la façon dont un individu ou un groupe présente une situation comme une menace existentielle dans l'objectif de justifier un comportement extraordinaire. Cf. HARDY-CHARTRAND, Benoit, *La construction de la menace et la sécuritisation en Corée du Nord : effet sur la politique étrangère*, mémoire de mastère, Frédérick Gagnon et Barthélémy Courmont (dir.), département des sciences politiques, Université du Quebec à Montréal, Quebec, 2012.

[90] Entretien avec Yahya Alzahrani, professeur universitaire de droit et des relations internationales à Naif Arab University for Security Sciences, le 5 juillet 2013, Riyad, Arabie Saoudite.

[91] Pour un exemple de ce fait, cf. ASHUWAI'R, Khawlah, *watha'iq 'asr al malik Abdelaziz al mut'aliqah bel umour adakhiliyah*, Riyadh: King Abdulaziz Foundation for Research and Archives, 2007, pp. 89-98.

confiance (comme une connaissance commune). Aussi, les entretiens étaient beaucoup plus enrichissants et généralement francs.

En outre, la plupart des documents historiques des organes anciens, comme le Conseil des wakils[92], se retrouvaient dans des archives de plusieurs ministères et plusieurs organes étatiques. Pour des raisons diverses que nous évoquerons ultérieurement, l'accès à ces archives était difficile. Cela nous a obligé à nous référer à des documents et des écrits qui existent parfois en dehors du territoire saoudien, comme la Bibliothèque nationale du Qatar où se trouvent des documents historiques très importants, tel que (le Livre vert[93]) du roi Abdelaziz.

Nous étions également obligé de nous référer à la littérature produite sur cette époque constituant ainsi des ressources secondaires. Puisque notre thèse est composée de trois parties, notre expérience de terrain suit cette même division. Plusieurs outils théoriques ont été apportés pour la première partie qui porte sur le contexte. La théorie de la « critique culturelle » d'Abdullah Al-Ghathami nous a été très utile pour repérer certaines données ainsi que pour les présenter de façon systématique dans ce travail. Pour l'étude du développement de l'État saoudien, nous avons utilisé certains outils d'analyse, notamment ceux de l'analyse de l'émergence de l'État-nation en Europe, comme présentés par Walter Opello et Stephen Rosow, plus particulièrement en ce qui concerne « l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire ».

Dans la deuxième partie consacrée à l'état des lieux de l'appareil étatique, son émergence et son évolution, nous avons profité des travaux de recherche qui peuvent être classés en deux catégories. La première catégorie qui s'appuie majoritairement sur des études faites par les chercheurs non-saoudiens est une catégorie d'études thématiques, puisque au sens où l'analyse de l'administration publique en Arabie Saoudite favorise des thèmes (la faiblesse de coopération entre les organes étatiques par exemple). La plupart de ces études ont

[92] Le Conseil des wakils a joué le rôle de Conseil des ministres entre 1931 et 1953. Il a été présidé par Faysal bin Abdelaziz.

[93] C'est un livre qui a décris le mode de fonctionnement de l'administration publique de la province d'Asir quand elle bénéficiait d'une autonomie accrue pendant une durée déterminée sous le contrôle de la famille royale Idrissi, vaincue par le roi Abdelaziz.

été faites avec une approche comparative, c'est-à-dire sur plusieurs pays, et une description détaillée de l'appareil étatique d'Arabie Saoudite ainsi que son émergence et évolution n'était pas possible. Nous trouvons que cette catégorie se distingue par ses aspects analytiques et critiques qui nous étaient très utiles. Parmi ces études se trouvent *Princes, Brokers, and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia* de Steffen Hertog, *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East* de Kiren Aziz Chaudhry, et *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations* de Michael Ross[94]. Bien que cette catégorie des ouvrages ne porte pas toujours sur l'administration publique saoudienne, elle offre des analyses inédites sur l'administration de ce pays. La seconde catégorie regroupe les ouvrages écris par les chercheurs saoudiens, qui traitent souvent de l'administration publique en Arabie Saoudite, et non pas d'un ensemble des pays. Ces ouvrages se caractérisent par leur description détaillée de l'émergence et l'évolution de l'administration publique. Il nous semble que la description détaillée dans ces travaux a pris la primauté sur les aspects analytique et critique. Nous pensons que l'attribution d'une place secondaire aux aspects analytique et critique est due à la préoccupation de ces chercheurs par l'idée que le maintien d'une distance critique vis-à-vis de leurs objets d'étude pourrait avoir un impact sur leurs carrières. Par ailleurs, il convient de signaler que certains de ces travaux de recherche ont été faits dans le domaine de la sociologie d'organisation, accordant alors moins d'importance aux aspects politiques, anthropologiques, et économiques. Parmi ces études se retrouvent l'ouvrage d'Ibrahim Al-Otaibi (un ancien général au ministère de l'Intérieur) intitulé *Les Organisations de l'État sous le règne du roi Abdelaziz ;* la thèse doctorale de Cheikhah Chu'aib *Le poste de vice-roi du prince Faysal au Hejaz*; et l'ouvrage de l'Institut d'Administration Publique *le Développement de l'administration publique en Arabie Saoudite*.

De plus, nous avons rencontré des difficultés considérables dans la littérature sur les conseils suprêmes -- l'exemple des phénomènes liés à la réforme administrative traités dans ce travail -- étant presque inexistante. Nous n'avons trouvé aucune référence académique portant sur les conseils suprêmes, ni mémoire de mastère ni thèse doctorale. Même les personnes que nous avons interviewées, souvent des responsables, des membres de ces conseils suprêmes, ainsi que des chercheurs de l'administration publique en Arabie Saoudite,

[94] Nous avons utilisé la traduction arabe de ce livre.

n'ont jamais su fournir un titre sur ce sujet. De même, les documents concernant ces conseils étaient dispersés dans des dizaines d'endroits. L'accès à ces lieux n'était pas toujours possible.

Par conséquent, il s'agit d'un travail de recherche qui accorde de l'importance à la fois aux aspects thématiques et descriptifs. Nous espérons fournir un point de départ vers de nouvelles études sur les conseils suprêmes en regroupant ici de multiples ressources. Il s'agirait d'indiquer plusieurs facteurs qui ont conditionné le développement administratif favorisant certaines directions dictées par le contexte propre à cette administration. Grâce à cette expérience de terrain le lecteur sera introduit à un aspect largement méconnu de l'administration publique du royaume saoudien.

1.7. Le plan

Le corps principal de l'étude que nous présentons s'articule autour du présent chapitre introductif, qui est le premier chapitre de la thèse, et de trois parties thématiques.

La première partie intitulée « Contexte et règles » explicite l'ensemble des règles qui détermine le pouvoir et l'administration publique.

Dans le deuxième chapitre, intitulé « Dynamiques du système politique saoudien », nous aborderons le discours fondant la légitimité religieuse de la monarchie saoudienne ainsi que le rôle que cette légitimité religieuse a joué dans la mobilisation des guerriers et de financement durant les batailles d'unification (1902-1932) du troisième État saoudien. Nous présenterons également les conditions qui ont permis au roi fondateur, Abdelaziz, de fusionner avec succès légitimité religieuse et système politique monarchique et héréditaire. Dans le troisième chapitre intitulé « La fonction de l'État », nous présenterons « le faisceau » de légitimité de (la combinaison des facteurs justificatifs expliquant) la création d'un État monarchique et religieux ainsi que le changement de cette combinaison. Nous aborderons une analyse fonctionnelle des principes de l'État qu'a connu l'Arabie Saoudite : autour de « l'État tribal », de « l'État territorial » et de « l'État managérial ». Le quatrième chapitre intitulé « Les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir », traitera l'équilibre du pouvoir au sein de la famille royale, les rapports entre tradition et modernité, économie et développement

ainsi que l'émergence de ce que nous appelons « des sphères d'arbitration[95] (autrement appelés 'fiefs'[96]) » au sein de la bureaucratie.

Dans la deuxième partie de cette thèse intitulée « Genèse et développement de l'administration publique en Arabie Saoudite » nous présenterons l'influence des changements de la fonction de l'État – tribal, territorial et managérial – sur la genèse et le développement de l'appareil de l'État naissant.

Dans son premier chapitre (Chapitre V) intitulé « L'administration entre la communauté pieuse et le champ de bataille », nous analyserons l'héritage administratif des régions conquises par Abdelaziz ainsi que le mode de gestion adopté par celui-ci pendant la période que nous avons appelée « État tribal », qui débute en 1902 et s'achève en 1926. Dans le suivant intitulé « L'évolution de l'administration publique en Arabie Saoudite » nous aborderons la naissance de l'appareil de l'État ainsi que son évolution. Ce chapitre analysera la période commençant en 1926, se terminant aux prémisses de la réforme administrative à la fin des années 1950.

La troisième partie intitulée « Les conseils suprêmes au sein de la réforme administrative » traitera de l'influence de deux contextes : celui du pouvoir ainsi que celui de la genèse et de développement de l'administration publique sur la réforme administrative.

Dans le premier chapitre de cette partie (Chapitre VII) intitulé « Les conditions incitatives et limitatives de mise en œuvre de la réforme » nous aborderons le cadre positif et coutumier du droit ainsi que celui des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique. Dans le chapitre suivant intitulé « Les conseils suprêmes : un révélateur des conditions de

---

[95] Dans le contexte d'Arabie Saoudite, le système de partage du pouvoir a donné lieu à des sphères administrés de façon largement autonome par des princes influents. L'autonomie de ces derniers pourrait être comparée au système des fiefs qu'a connu l'Europe durant le développement de l'État-Nation. Pour distinguer ce phénomène saoudien des fiefs en Europe, nous avons décidé de forger l'expression « sphères d'arbitration » tout en la définissant dans le contexte d'Arabie Saoudite. Nous allons analyser cet aspect ultérieurement.

[96] Par exemple, Steffen Hertog a systématiquement employé le mot « fief » pour décrire ces sphères d'arbitration. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.* Or, pour éviter toutes confusions entre ce phénomène et le système feudal qui a émergé en Europe à partir du IX^{e}, nous avons donné cette appellation « sphères d'arbitration ». Nous traiterons ce phénomène dans la première partie de cette thèse doctorale.

succès de la réforme » nous présenterons un compte rendu de certains cas d'études du terrain que nous avons effectué auprès des conseils suprêmes. Cela permettra de prendre la mesure du fait que : leur émergence en tant que phénomène bureaucratique, leur déclin ainsi que l'arrivée d'un nouveau mode de gestion de l'État, témoignent de ces conditions incitatives et limitatives de la réforme administrative.

Première partie

Contexte et règles

Notre objectif dans cette partie est de présenter les principes du mode de fonctionnement de l'État. En d'autres termes, nous allons essayer de répondre à la question suivante : quels sont les éléments qui font que l'État fonctionne d'une certaine manière ? Avant de le faire, il nous faut savoir comment un mode de fonctionnement de l'État a émergé. Cela nous amène à une étape préalable, celle de la fonction de l'État. En d'autres termes, c'est la réponse à la question suivante : qu'est-ce que l'État veut accomplir ?

En effet, le mode de fonctionnement de l'État a été pensé dans l'objectif de remplir une fonction spécifique de l'État. Néanmoins, celle-ci est le résultat d'une configuration de pouvoir particulière. Nous allons analyser cette configuration de pouvoir (deuxième chapitre) puis la fonction de l'État désignée par cette configuration (troisième chapitre), pour ensuite analyser les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir (quatrième chapitre). Ces trois éléments constituent pour nous le contexte de l'apparition de l'administration publique en Arabie Saoudite où certaines règles ont émergé et où certains facteurs influençant ces règles ont émergé.

Ainsi, il s'agit là d'une étape préliminaire et indépendante, avant de présenter notre deuxième élément de contexte qui est la genèse et le développement de l'administration publique en Arabie Saoudite (deuxième partie), et avant de traiter notre objet de recherche : les conditions incitatives et limitatives de la réforme administrative en Arabie Saoudite. Il convient ici de rappeler et d'insister que nos analyses se limite strictement aux aspects qui concernent notre objet de recherche.

Notre spectre de temps de traitement du contexte de l'administration s'étend de 1902 (le début des « batailles d'unification »[97] de l'Arabie Saoudite) à 2015 : cette période sera notre référence pour l'étude des aspects et phénomènes administratifs. La représentation du contexte a deux aspects : physique (soit la structure d'un organe étatique donné) et symbolique (soit les suppositions selon lesquelles opère cet organe).

Cette partie a pour objectif de présenter le discours politique, les valeurs fondatrices du système social, le système politique ainsi que les centres de pouvoir qui importent pour

[97] Dans le discours officiel de l'État d'Arabie Saoudite, par exemple, le manuel scolaire de l'éducation civique au lycée, cette date marque le début de l'État saoudien actuel.

notre objet de recherche, éléments qui pourraient frayer la voie pour mieux comprendre l'imbrication ainsi que le chevauchement entre l'État, la société et la bureaucratie.

Chapitre 2

Les dynamiques du système politique saoudien

Nous allons analyser les dynamiques du système politique saoudien d'une manière progressive et graduelle, s'étendant de 1902 à 2015. Ils existent des mythes fondateurs qui influencent la structuration de pouvoir, la relation entre l'État et la société, et par conséquent les règles — explicites et implicites — de mode de fonctionnement de l'administration publique.

Comme insiste Johan Olsen, la structure bureaucratique a des aspects techniques (comme le cadre de réglementation bureaucratique) au-delà desquelles l'organisation formelle est entrelacée avec un système de valeurs[98]. Les institutions, argumente Olsen, sont porteuses de prescriptions et d'attentes culturelles. Une forme d'organisation prospère quand elle correspond à des modèles et principes d'organisation légitimes généraux dans une culture. « Les idéologies politiques, [par exemple] expriment leur confiance en, ou la peur de, différentes institutions, des acteurs et des ressources, des vues différentes sur l'équilibre institutionnel souhaitable et comment les différentes ressources doivent être réglementé »[99]. Ici, il nous apparait justifié de nous intéresser aux principes généraux dans la culture saoudienne, en particulier la culture politique, et leur influence sur la bureaucratie, tout en nous intéressant aux conditions qui ont fait émerger ces modèles et principes généraux ainsi que leur mécanisme de changement, afin que nous puissions retracer leur évolution dans le temps tout comme leur influence sur la bureaucratie.

---

[98] Johan Olsen est un professeur émérite des sciences politiques à l'University of Bergen en Norvège. Il est spécialement connu pour ses travaux sur le nouvel institutionnalisme. Pour plus d'information sur lui et le nouvel institutionnalisme, cf. HALL, Peter A. et TAYLOR, Rosemary C. R., "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. 44, no. 5, 1996, pp. 936-57.

[99] OLSEN, Johan, "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, 2008, pp. 13-37.

Le mot « culture » ici est entendu au sens de Clifford Geertz, qui voit la culture comme une configuration « […] assimilable à une toile d'araignée, […] relevant non d'une science expérimentale en quête de loi mais d'une science interprétative en quête de sens »[100].

Ce chapitre est à la recherche des significations, pour emprunter les mots de Clifford Geertz qui parle de ces significations en disant : « croyant, avec Max Weber, que l'homme est un animal suspendu dans les toiles de significations qu'il a lui-même tissées, je tiens la culture pour être ces toiles, et son analyse non pas pour une science expérimentale à la recherche de lois, mais une science interprétative à la recherche de la signification »[101]. Nous nous intéressons ainsi aux représentations sociales qui, selon Lahouari Addi « ordonnent la perception du monde et qui donnent sens à l'existence des individus »[102].

Ce chapitre, ainsi, va analyser les mythes fondateurs codifiés dans la culture, pour ensuite analyser le processus de structuration du pouvoir. Pour interpréter ces significations, nous utiliserons les outils de la théorie des « phrases culturelles » élaborée par le philosophe saoudien Abdullah Algathami, dans son livre « La critique culturelle »[103]. Cette théorie suppose que pour pouvoir comprendre le déroulement des rapports sociaux, nous devons étudier les « codifications discursives » dans ces phrases culturelles.

Nous trouvons une idée similaire de la phrase culturelle dans ce que Alice Krieg-Planque appelle « la notion de formule ». Celle-ci est « un ensemble de formulations qui, du fait de leur emplois à un moment donné et dans un espace public donné, cristallisent des

---

[100] ADDI, Lahouari, "Les enjeux théoriques de l'anthropologie au Maghreb : lecture de Bourdieu, Geertz, Gellner et Berque", In *L'anthropologie du Maghreb selon Berque, Bourdieu, Geertz et Gellner*, Paris: Awal Ibis Press, 2004, pp. 7-15.

[101] GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books, 1977.

[102] La citation de Lahouari Addi fait partie de sa définition de ce qu'il appelle « le savoir explicatif ». Celui dernier est un des trois types de savoirs: informatif, savoir-faire, et savoir explicatif. Pour plus d'information, cf. Lahouari, ADDI, *Savoir exogène, savoir endogène : les difficultés culturelles de la sécularisation de la pensée sociale dans le Monde musulman*, ouvrage non publié, pp. 7, 12, 46, 92 et 163.

[103] ALGATHAMI, Abdullah, *annaqd athaqafi: quira'ah fi alansaq athaqafiyah al arabiyah*, Casblanca: Edition Centre Culturel Arabe, 2008.

enjeux politiques et sociaux que ces expressions contribuent dans le même temps à construire, […] dont l'étude serait utile pour comprendre la façon dont les débats sur l'état des rapports sociaux se sont déroulés à la charnière des XX^{e} et XXI^{e} siècles »[104].

Nous sommes ainsi à la recherche de ce que Lucien Febvre appelle « les règles du comportement » qui ont plus ou moins pour effet de contribuer à instituer un ordre social[105]. Cette notion de la phrase culturelle, comme c'est le cas avec la notion de formule, relève de la discipline de l'analyse du discours.

[104] KRIEG-PLANQUE, Alice, *La notion de formule en analyse du discours. Cadre théorique et méthodologique*, Besançon: Presses universitaires de Franche-Comté, 2009, p. 7.

[105] FEBVRE, Lucien, *Le problème de l'incroyance au XVIe siècle. La religion de rabelais*, Bibliothèque de l'évolution de l'humanité, Paris: Albin Michel, 2003.

2.1. Monopole de vérité religieuse, hérédité de gouvernance et mobilisation de guerriers

La légitimité religieuse en Arabie Saoudite est reflétée par l'idée de monopole de la vérité divine, codifiée dans la phrase culturelle de « nous sommes les gens de monothéisme *(hena hal attawhid)* ». Cette phrase est systèmatiquement utilisée par la famille royale, les organes étatique, les manuels scolaire etc., comme nous le verrons ultérieurement. Le mot clé de la phrase de hena hal attawhid est le « monothéisme *(tawhid)* ». Il signifie unification en Arabe. Néanmoins, en théologie musulmane il renvoie au principe selon lequel Dieu seul doit être adoré, dans l'unicité, sans « association *(shirk)* ».

De plus, l'établissement du premier État saoudien en 1744 marque un événement majeur. C'est la première fois dans l'histoire musulmane, comme l'observe Ibrahim Alkhalifa[106], que le concept de djihad contre d'autres musulmans a fait naitre un État héréditaire, un royaume. En effet, dans la pensée wahhabite de cette époque, eux seuls étaient les vrais musulmans, tandis que le reste des musulmans étaient soit perdus soit excommuniés[107]. L'idée principale sur laquelle cette perte ainsi que cette excommunication sont fondées était le tawhid. Ayant le monopole sur la vérité divine, ils avaient le pouvoir de cataloguer qui était un vrai musulman et qui ne l'était pas, ce qui leur permet de déclarer une guerre sainte, djihad, contre ces excommuniés. Puisque ce jihad a été déclaré dans un contexte politico-religieux particulier, il a donné naissance à l'hérédité de gouvernance[108] de la famille royale saoudienne, sans aucune précédence dans l'histoire musulmane.

---

[106] Alkhalifa, Ibrahim. « *qira'ah naqdiyah li kitab al wahabiyah bayn ashirk wa tasadu' al qabilah* » [en ligne]. Doha: Al-Asr, mars 2013. [page consultée le 13 mai 2013]. <http://alasr.ws/articles/view/14125>

[107] Dans une longue lettre envoyée par Mohammed ibn 'Abdalwahab à un ouléma contemporain, Abdullah bin Mohammed bin Abdalatif, celui-là observe que la plupart des gens sont soit perdus soit excommuniés, cf. AL-NAJDI, Abdulrahman, ed., *Adurar Asaniyah fi al ajwibah anajdiyah*, 6 ed., 16 vols., vol. 1, N.P.: N.P., 1996, pp. 41-45, 51.

[108] La « gouvernance » ici signifie l'établissement d'un pouvoir central sur un territoire donné. Il se distinque du même mot qui, à patir des années 1990, a acquis un autre sens qui pourrait être résumé, de façon très générale par la phrase « bonne gouvernance ». Nous allons présenter ce mot et ces significations diverses quand nous présenterons le troisième chapitre « fonction de l'État ».

Avec Mo'awyah bin abi Süfyan (mort en 680)[109], l'on a vu l'établissement du « droit », religieusement justifié, d'hériter le pouvoir politique (l'hérédité de gouvernance). En effet, celui-ci a établis, pour la première fois dans l'histoire de l'islam, une dynastie qui est celle des Omeyyades (662-750). L'établissement de cette dynastie ne porte aucune ressemblance à la situation évoquée plus haut de jihad-hérédité[110]. Et avec les « Khawarej »[111], l'on a vu le djihad se faire appliquer, ainsi que se faire théologiquement justifié, contre des musulmans. Là aussi, le mouvement des Khawarej n'a aucun rapport avec l'établissement d'une gouvernance héréditaire.

Cependant, c'est avec l'alliance entre l'émir Mohammed bin Sa'ûd[112] et l'ouléma Mohammed bin 'Abdalwahab[113] en 1744 que l'on a vu les deux éléments associés ensemble pour la première fois : le djihad contre des musulmans qui fait naitre un État héréditaire. Cette association fait partie de l'héritage que le troisième État saoudien a hérité des deux États saoudiens précédents, comme le remarque Tim Niblock[114].

---

[109] Fondateur de la dynastie Omeyyades et cousin éloigné du Prophète.

[110] Mo'awyah n'a ni contesté le mérite d'Ali bin Abi Taleb (mort en 661, cousin de prophète et quatrième Calife en Islam, et l'adversaire de Mo'awyah dans une lute de pouvoir) de régner, ni remis en question l'appartenance de celui-ci à la communauté des croyants. Au contraire, le fondateur de la dynastie des Omeyyades a déclaré que : « je jure devant Dieu qu'Ali est mieux que moi et qu'il mérite cette affaire [devenir le calife] plus que moi […] » (notre traduction). Cf. ATHAHABI, Chams Addin, *siyar 'a'lam annubla'a*, 2nd ed., 30 vols., vol. 3, Edited by Mohammed Naeem et Mahmoud Saghurgi, Beiru: Mo'assasat, 1982, p. 140. Aussi, Ali bin Abi Taleb a declaré que : « la dispute entre nous et lui [Mo'awyah] se limite à la meurtre d'Othmane [troisième calife, cousin de Mo'awyah] » (notre traduction). Cf. TALEB, Ali bin Abi, *nahj albalaghah*, 1st ed., 4 vols., vol. 3, Edited by Mohammed Abdu, Beirut: Dar Alm'arifah litiba'ah wa annashr, 2005, p. 7.

[111] Les Khawarej sont nommés par Ali bin Abitaleb pour désigner le mouvement musulman contestataire, qui l'a militairement opposé.

[112] Mort en 1765, ce prince, arrière grand-père du roi Abdelaziz et après le nom de famille duquel l'État a été nommé, avait fondé la dynastie d'Al-Sa'ûd.

[113] Un ouléma du 18e siècle, Mohammed ibn 'Abdalwahab (1703-1791) est le fondateur du mouvement du wahabbisme.

[114] NIBLOCK, Tim, *Saudi Arabia, op. cit.*, p. 11.

Dans la même veine, les alliés religieux d'Abdelaziz Al-Sa'ûd (1876-1953), fondateur du troisième[115] État Saoudien (1902 - 2006[116]), ont hérité de cette vision. Par exemple, les « Ikhwans », une force religieuse composée des tribus de laquelle dépendait Abdelaziz dans ses « batailles d'unification »[117], jugeaient que tous ceux qui ne faisaient pas partie de leur mouvement n'étaient pas monothéistes[118], c'est-à-dire ils les Ikhwans ont pratiqué l'excommunication. Cela justifiait le djihad contre les excommuniés, ce qui revenait au profit d'ibn Sa'ûd, comme Abdelaziz était parfois appelé, à l'égard de l'expansion des territoires et de l'autorité de la famille d'Al-Sa'ûd. C'est l'héritage des deux premiers États saoudiens sur lequel Abdelaziz s'est appuyé : le djihad contre des musulmans au profit d'un pourvoir politique héréditaire[119].

C'est ainsi que l'unicité de Dieu, le tawhid, a été l'outil principal employé par Abdelaziz dans l'objectif d'établir sa domination sur des territoires qui seront unifiés sous le nom d' « Arabie Saoudite » en 1932. Celui-ci a systématiquement cherché à assimiler le concept de l'unicité de Dieu avec l'unification des territoires constituant le royaume saoudien aujourd'hui. Cela s'est fait dans deux manières, discoursive et pratique. Le niveau discursif nous importe car au lieu d'être neutre, la langue est activiement impliquée dans la constitution de réalité juridique et politique, comme le remarque Jens Bartelson[120]. Au niveau du discours, ce n'est pas dû au hasard que la période des batailles du roi Abdelaziz entre 1902 et 1932, est appelée « la période de tawhid ». Le discours de pouvoir relie le tawhid de Dieu à l'unité des

---

[115] Premier état saoudien (1744-1818); deuxième état saoudien (1824-1891); et troisième état saoudien (1902-2006).

[116] Nous présentons ici l'argument que le quatrième État saoudien a commence en 2006.

[117] KOSTINER, Joseph, *al'arabiyah assu'udiyah min alqabaliyah ila al malakiyah 1916-1936*, trans. Shaker Sa'eed, Cairo: Madbouli Bookshop, 1996, pp. 62-65.

[118] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia*, London: Saqi Books Publishers, 2000, p. 231.

[119] *Ibid.*, p. 213.

[120] La remarque de Bartelson concerne son analyse de la notion de souveraineté ainsi que son évolution. Néanmoins, nous trouvons que cette remarque est pertinente pour notre analyse du discours d'Abdelaziz. Pour plus sur la remarque de Bartelson, cf. BARTELSON, Jens, "The Concept of Sovereignty Revisited", *The European Journal of International Law*, Vol. 17, no. 2, 2006, pp. 463-74.

terres que la famille d'Al-Sa'ûd a conquises et amenées sous son autorité[121]. Au fond de ce discours, l'unicité de Dieu n'est réalisable qu'après l'unification des territoires et du peuple sous un pouvoir central qui impose la Charia. L'unité de la terre s'équivaut à l'unité du ciel.

En effet, en 1902, Abdelaziz a capturé Riyad, la capitale actuelle d'Arabie Saoudite. Après avoir tué Bin 'Ajlan, gouverneur de la forteresse du Riyad au nom de l'émir de Hayl, Ibn Rashid[122], les compagnons guerriers d'Abdelaziz ont chanté « la gouvernance est à Dieu et puis à Abdelaziz *(alhükm lalah thüm ly Abdelaziz)* », devnant ainsi une phrase culturelle[123]. La manifestation de celle-ci se trouve dans les articles 5 et 7 de la Loi Fondamentale de Gouvernance de 1992 en vigueur aujourd'hui encore, et qui indiquent que : « [La] gouvernance se situe dans les fils et les petits fils du Roi fondateur Abdelaziz […] » et que « la gouvernance est fondée sur le Coran et les traditions du prophète »[124].

Fondée sur le monopole de la vérité divine, cette association entre Dieu et Abdelaziz aura des conséquences sur la structure de l'État. Cela se résume dans le fait qu'Abdelaziz, et la famille d'Al-Sa'ûd à travers lui, font le dénominateur principal de l'équation politique en Arabie Saoudite de ce jour-là, 1902, jusqu'à aujourd'hui. Car ce monopole de la vérité a donné lieu à un monopole de pouvoir[125]. Par conséquent, un entrelacement entre les pouvoirs

---

[121] AL-DHAKIL, khaled, *Alwahabiyah: bayn asshirk wa tasadu' alqabiylah*, Beirut: ashabakah al-'arabiyah lil abhath wa anashr, 2013, p. 126.

[122] La province du nord d'Arabie Saoudite actuelle. Elle faisait partie de l'Empire Ottoman à l'époque citée.

[123] Rapport sur la bataille de prise de Riyad en 1902 est apparu dans le quotidien saoudien, Arriyadh, le 22 septembre 2012. [page consultée le 26 mai 2013]. <http://www.alriyadh.com/2012/09/22/article770222.html>

[124] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 265.

[125] Comme l'observe l'ancien grand mufti Ibn Baz (1910-1999), Dieu interdit que l'on conteste le pouvoir de ceux au pouvoir. Cela renvoie au principe de la prédominance comme nous l'analyserons dans les parties suivantes. Pour plus d'information sur la remarque du mufti, cf. AL-SHUWAIER, Mohammed, ed., *Majmou' Fatawa wa Maqalat Mutanawi'ah*, 24 vols., vol. 8, Riyadh: Dar Al Qasim Li Anashr, 1999, p. 203. Cette perspective est commune à la pensée wahabite, cf. AL-NAJDI, Abdulrahman, ed., *Adurar Asaniyah*, *op. cit.*, p. 33.

temporel et religieux est devenu un trait connu par le troisième État saoudien, tout comme cela était le cas avec les deux États précedents[126].

Au-delà des aspects discursifs, le concept du tawhid avait en réalité[127] plusieurs fonctions pour Abdelaziz. D'abord, ce concept avait comme objectif de récompenser la faiblesse d'origine tribale de la famille d'Al-Sa'ûd. Avoir une origine tribale reconnue était très importante pour avoir un prestige parmi les tribus de la péninsule arabe. La famille d'Al-Sa'ûd n'en ayant pas, une appartenance à un concept théologique comme le tawhid transcende l'origine tribale, acquérant ainsi un prestige plus important. Egalement, le tawhid affaiblit le sens de l'identité tribale au profit de l'appartenance à l'entité de la communauté des croyants. Une fois la légitimité d'Abdelaziz acquise, de faire valoir la parole de Dieu et que l'identité religieuse ait pris la primauté sur l'identité tribale, Abdelaziz a pu consolider son pouvoir sur cette communauté des croyants. Il a insisté sur son statut en tant que « chef *(imam)* » de la communauté des croyants[128]. Le concept de tawhid – selon lequel une guerre sainte a été déclarée -- lui a fourni les guerriers[129] ainsi que le financement[130] venant de la part des membres de la communauté des croyants et des territoires conquis. De plus, le concept du tawhid lui accorde une légitimité internationale aussi, notamment au sein du monde musulman. Cela est dû au fait que l'adhésion aux principes de l'islam, le tawhid, renforce le mérite de celui qui aspire à la gestion de la terre sainte.

---

[126] NIBLOCK, Tim, *Saudi Arabia, op. cit.*, p. 23.

[127] Nous faisons la distinction entre ce qui est déclaré, dans un discoures par exemple, et ce qui est fait en réalité. Nous allons analyser l'objectif déclaré par Abdelaziz de la gouvernance politico-militaire, dans la deuxième sous-partie, où le tawhid est employé dans l'objectif de construire la « communauté pieuse ».

[128] AL-KAHTANI, Mohammad Zaid, *The Foreign Policy of King Abdulaziz (1927-1953): a study in the international relations of an emerging state*, PhD thesis, Hussain Sirriyeh (dir.), Department of Arabic & Middle Eastern Studies, University of Leeds, Leeds, 2004, p. 22.

[129] HIRO, Dilip, *Holy Wars (Routledge Revivals): The Rise of Islamic Fundamentalism*, Abingdon: Routledge, 2013, p. 111.

[130] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 65.

2.2. Le concept du tawhid et les rapports de pouvoir

L'assimilation entre le concept du tawhid et l'unification des territoires avait des conséquences sur la création de l'État, les rapports de pouvoir entre l'État et l'establishment religieux ainsi que sur les rapports de pouvoir entre l'establishment religieux et la société.

En ce qui concerne les rapports de pouvoir entre l'État et l'establishment religieux, celui-là se tourne vers celui-ci pour la question de légitimité. En dépit de sa dépendance de l'appareil d'oppression de l'État -- c'est-à-dire les institutions de sécurité -- le régime saoudien, comme l'observe Tim Niblock, a besoin d'établir son droit de régner. Une tache importante pour nous est de déterminer l'importance de la légitimité ainsi que les groupes vers lesquels le régime se tourne pour le soutien relatif à la légitimité[131]. La phrase culturelle de hena hal attawhid pourrait nous aider, ainsi, à identifier la source principale de la légitimité du régime saoudien ainsi que le groupe de soutien, dans ce cas l'establishment religieux. Ce dernier bénéficie, en récompense de son soutien, d'une influence considérable sur l'administration publique[132].

Le rôle de la vérité devine a continué, même après la fin des batailles d'unification ainsi qu'après la mort d'Abdelaziz. Par exemple, entre 1926 et 1932, l'Arabie Saoudite était composée des deux royaumes, celui de Najd[133] et celui du Hejaz[134]. Le sultan Abdelaziz, comme il était appelé à cette époque, régnait sur les deux royaumes. Le 31 août 1926, le sultan Abdelaziz a proclamé un décret royal[135], ratifiant « Les Instructions de Base »[136], un

---

[131] NIBLOCK, Tim, *Saudi Arabia, op. cit.*, p. 11.

[132] Certains chercheurs, à l'instar de Nawaf Obaid, présentent l'arguement que l'influence de l'establishment religieux est évidente non seulement sur l'administration publique, mais sur l'État ainsi que ses politiques intérieures et étrangères. Cf. OBAID, Nawaf E., "The Power of Saudi Arabia's Islamic Leaders", *The Middle East Quarterly*, Vol. 6, no. 3, 1999, pp. 51-58.

[133] La région centrale de l'Arabie Saoudite ainsi que la basse de pouvoir de la famille d'Al-Sa'ûd.

[134] La région de l'ouest où se situent la Mecque et Médine.

[135] Tout d'abord, l'on peut remarquer le changement au niveau du langage bureaucratique, reflété dans la qualification de « décret ». Il était appelé un décret « malouki », au lieu de « malaki » — les deux signifiant royal. Le premier est une fausse dérivation, tandis que le deuxième, qui est le mot actuel, est grammaticalement

document dont le rôle pourrait être comparé à celui d'une constitution. Ces instructions avaient pour objectif de fournir un cadre légal de fonctionnement du royaume du Hejaz[137]. Le deuxième Article aborde le sujet de la nature de l'État du Hejaz : « l'État du Hejaz est un royaume islamique ». De plus, le sixième Article dicte que « toutes les lois doivent être fondées sur la Charia »[138]. La composition du comité de 1980 de la dite « réforme constitutionnelle » reflète aussi le rôle de l'establishment religieux, puisque celui-ci y a été représenté[139]. Et ce sont les mêmes principes qui se retrouvent dans la « Loi Fondamentale de Gouvernance » de 1992, dont le rôle pourrait, lui aussi, être comparée à celui d'une constitution[140].

Par ailleurs, le régime continue à déclarer que c'est du mot « tawhid », comme insiste le roi Salman bin Abdelaziz, que l'État détient sa légitimité[141]. Non seulement que le concept du tawhid continue à être la base de la légitimité de l'État, mais le régime continue à proclamer le monopole de la vérité devine. L'expression de ce monopole se trouve en plusieurs variations de formation discursive, dans le discours de la famille royale en Arabie

---

correcte. Cela fait parti des indices témoignant à la standardisation du langage bureaucratique qu'a connu l'administration publique.

[136] Elles sont composées de 79 articles, définissant l'Etat du Hejaz. Cf. BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 253-63.

[137] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah fi 'ahd al malik Abdelaziz 1924-1953*, Riyad: King Saud University, 1998, pp. 124-29.

[138] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 253.

[139] ABA-NAMAY, Rashed, *The constitution of Saudi Arabia : evolution, reform and future prospects*, PhD thesis, Sue Arrowsmith (dir.), Department of Law, University of Wales, Aberystwyth, 1992, pp. 400-01.

[140] Entretien avec Yahya Alzahrani, professeur universitaire de droit et des relations internationales à Naif Arab University for Security Sciences, le 5 juillet 2013, Riyad, Arabie Saoudite.

[141] Dans son discours adressé aux étudiants saoudiens qui étudient en France, le prince héritier Salman bin Abdelaziz a déclaré que l'Arabie Saoudite dérive sa légitimé de l'adoration de Dieu et l'application de la « Charia », *la loi islamique.* Discours prononcé le 4 septembre, 2014, à Paris. nous avons assisté à cette réunion.

Saoudite (qui constitue le seul acteur politique au niveau macro[142]), dans les manuels scolaires, ou dans les discours des événements religieux[143]. Le prince Khaled Al-Faysal[144] (né en 1940), par exemple, a cité cette phrase à de nombreuses occasions. Dans un texte littéraire intitulé « nous sommes les Arabes *(hena al'arab)* », le prince déclare que « nous sommes les gens de monothéisme, tandis que vous lui êtes étrangers! »[145]. Cela signifie que le « nous » seul détient la vérité divine, excluant ainsi le « vous » hors du monothéisme. Cela nous sert d'exemple dudit monopole de vérité devine.

De plus, dans le manuel scolaire de la matière de « monothéisme *(tawhid)* »[146], on trouve la description du « groupe qui peut survivre *(alfirqah anajiyah)* »[147], qui est épargné de la punition de Dieu au jour de jugement grâce à son obéisance à la parole divine. Ici, le

---

[142] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 399; HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, pp. 11-13.

[143] Entretien avec Madawi Al-Rasheed, professeur universitaire au Kings College à Londres, le 24 septembre 2009, Londres, Royaume Uni.

[144] Le prince Khaled Al-Faysal est le fils de l'ancien roi d'Arabie, Faysal bin Abdelaziz (1906-1975 , et neveu du roi actuel, Salman bin Abdelaziz (1935-). Il était l'ancien prince de deux principautés, de 13 principautés qui constituent le deuxiéme niveau de gouvernance, apres le niveau national, la Mecque et celle de Asir. Il a été ministre de l'education entre 2013 et 2015 avant d'être nommé à nouveau à la tête de la principauté de la Mecque. Êcrivant et poète, le prince Khaled a fondé la « Fondation de la Pensée Arabe », une organisation qui promeut la reflection sur le retard civilationnel de la nation arabe, le dialogue intercivilisationnel, ainsi que la créativité de la jeunesse arabe dans des domaines variés.

[145] Khaled Al-Faysal, « *hena alarab* » [en ligne]. L'Encyclopédie Internationale de la Poésie Arabe. [page consultée le 1 octobre 2014]. <http://www.adab.com/folk/modules.php?name=Sh3er&doWhat=shqas&qid=506>

[146] Cette matière de « tawhid » existe dans tous les niveaux scolaires depuis l'année des cours préparatoires de l'école primaire jusqu'à la Terminale au lycée.

[147] Cela renvoie à l'idée qu'un seul groupe qui, lui seul, sait interpréter les textes divins, est le groupe qui trouvera le chemin qui amene au Dieu. Ce groupe est appelé dans la littérature salafiste « le groupe survivant *(alfirqa annajiya)* », cf. AL-HUNAIHEN, Ayman et AL-ABDULATIF, Saad, eds., *Nawadr almakhtutat assu'udiyah: namathij li majmu'ah min nawadr almakhtutat almahfuthah bi darat almalik abdulaziz*, Riyad: King Abdul Aziz Foundation for Research and Archives, 2011, p. 582.

manuel scolaire insiste sur le fait que c'est ce groupe « seul » qui persiste sur « le bon chemin » de Dieu[148], impliquant ainsi que les autres groupes ne peuvent pas y persister.

Cette déclaration de la part de la famille royale et des responsables de l'État s'appuie sur l'establishment religieux pour certifier que l'État respecte la parole de Dieu, ce qui risque de donner aux hommes religieux une influence sur le champ politique. En dépit du fait que les membres de la famille d'Al-Sa'ûd soient les seuls acteurs au niveau macro, l'establishment religieux, qui pourra « définir » comment la gouvernance est à Dieu et « puis » à Abdelaziz, va acquérir une autonomie assez considérable, justement parce qu'il peut justifier cette association entre Dieu et Abdelaziz dans un premier temps et parce qu'il détient le pouvoir d'affirmer et d'encadrer cette association. Cela renforce davantage le rôle que peut jouer l'establishment religieux dans l'espace public en Arabie Saoudite.

Néanmoins, l'État a systématiquement entravé le pouvoir des hommes religieux en les subordonnant au pouvoir politique, ce qui a créé une conflictualité entre le champ politique et le champ religieux. Avec le début de la logique de l' « État territorial » au détriment de la logique de l' « État tribal » (ce que nous expliquerons dans le chapitre suivant), ou ce que le cardinal de Richelieu a appelé « la raison d'État »[149], cette volonté politique de subordonner le champ religieux à celui du politique a commencé en 1926. Cette année, l'État a crée un organe dont la responsabilité est de garantir la conformité de la société aux règles de l'islam. Il s'agit du « Comité du commandement du bien et de l'interdiction du mal ». Il intervient régulièrement au sein des organes du secteur public et du secteur privé pour s'assurer de la conformité des faits et gestes des individus et des groupes à la Charia. Toutefois, la création de ce comité a encadré une grande majorité des activités des hommes religieux dans l'espace public. La nomination de ses responsables, son budget, ses règlementations etc., sont maintenant devenus sous le pouvoir direct d'Abdelaziz.

Cette volonté politique continue à être un des principes du pouvoir de la famille royale depuis les années 1920. Un exemple contemporain se trouve dans le langage

---

[148] Manuel scolaire de « tawhid » de l'année de dixième, édité par le ministere de l'éducation pour l'année scolaire de 2014/2015, Jeddah, Almadina Printing & Publishing Co., 2014. p. 22.

[149] KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994, p. 59.

bureaucratique, notamment dans le mot « loi ». En effet, selon les interprétations des oulémas, le principe de référence à la Charia leur donne, théoriquement, la primauté sur la loi et le pouvoir d'accepter celle-ci ou de la refuser. Cela est dû au fait qu'ils se considèrent les seuls experts de la volonté de Dieu. Néanmoins, dans la pratique, le pouvoir politique essaie de façon systématique d'entraver la capacité des oulémas d'exercer une influence sur le champ politique[150] via leur influence sur la loi. Etant donné que tous les textes de loi doivent être fondés sur les principes de la Charia, le mot « loi *(qanûn)*» est devenu un enjeu politique. De plus, cette attitude des oulémas à l'égard de la loi est enracinée dans la logique bureaucratique. Elle est due au principe que Dieu seul proclame les lois, tandis que le rôle de l'Homme est de les appliquer[151]. En effet, et comme l'observe Abdullah Al-'Alwyt, certains oulémas refusent le mot *(qanûn)*, qui signifie « loi », et insiste sur le mot *(nitham)*, qui signifie « ordre ou réglementation à l'intérieur d'un organe » dans le contexte saoudien[152]. Car la loi, pour eux, est par défaut un droit positiviste[153] et qui ainsi ne suit pas la Charia : la loi de Dieu contre la loi de l'Homme. Et même lorsqu'il s'agit du mot préféré, nitham, ces oulémas persistent à exercer une influence pour s'assurer de la primauté de la Charia, loi de Dieu, sur les textes des nithams. C'est la raison pour laquelle que le langage bureaucratique, dans tous les documents officiels d'Arabie Saoudite, évite l'utilisation du mot « qanûn » et insiste sur le mot « nitham » pour désigner le même objet[154].

---

[150] Cela a toujours été le cas selon notre travail. Néanmoins, il est devenu une caractéristique de l'institution de pouvoir à partir de 1926, comme nous allons le démontrer avec le passage entre « la logique de Dieu » à « la logique de l'État » en 1926.

[151] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 110.

[152] Entretien téléphonique avec Abdullah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[153] Le positivisme juridique est un courant dans la théorie du droit qui s'attache au respect de la loi tel qu'elle est faite par l'être humain, sans y attacher un poids moral. Cela s'oppose au jusnaturalisme qui suppose que le droit relève d'une valeur morale. Pour plus d'information, cf. ZOLLER, Élisabeth, *Introduction au droit public*, 2 ed., Dalloz, 2013.

[154] L'abstention de l'État d'Arabie Saoudite sur l'utilisation de mot qanûn connait des exceptions quand cela concerne les lois internationales ratifiées par l'Arabie Saoudite. Dans un tel cas, le mot qanûn sera mis entre

Un moyen pour faire séparer le champ politique du champs religieux est de reléguer le statut des nithams (qui auraient été, au moins théoriquement, mises à l'examen de la référence à la Charia, en vertu d'être des lois), à un statut qui pourrait être comparé à celui d' « un directif administratif *(tantheem)* ». En vertu de sa qualité de directif administratif, l'État aurait moins besoin de la présenter aux oulémas pour vérifier sa compatibilité avec la Charia. C'est ainsi que le pouvoir politique essaie d'éviter la référence aux oulémas à chaque situation où il s'est avéré nécessaire de proclamer une loi[155].

Or, les oulémas exercent encore une influence considérable sur l'administration publique, malgré la relation conflictuelle entre le champ politique et celui religieux[156]. En effet, étant donné que la Charia n'est pas codifiée dans un texte de loi, différentes interprétations de la volonté divine existent. Et étant donné que la volonté divine est la base de la légitimité du pouvoir, des oulémas pensent bel et bien avoir le droit d'appliquer tous nithams selon leur propre interprétation de la Charia, si non ils s'abstiennent de donner au régime le soutien de légitimité dont il a besoin. En d'autres termes, ce n'est pas seulement la création des lois qui est sujette aux experts de la Charia, mais également leur application.

Cela engendre des modes de fonctionnement de l'appareil étatique parfois divergents, voire contradictoires et conflictuels. En effet, maintes parties de l'État saoudien se réfèrent à des règles différentes, selon leurs interprétations variées de la volonté divine. « L'establishment religieux, » comme l'observe Steffen Hertog, « y compris le système juridique, opère selon des suppositions différentes sur la base légale de l'État saoudien, refusant de reconnaitre les réglementations 'laïque' d'autres parties de l'administration publique »[157].

---

parenthèses (ainsi, Le Nitham [qanûn] de la Quarantaine Agricole du Conseil de coopération du Golfe [CCG], de 2005).

[155] Entretien avec Yahya Alzahrani, professeur universitaire de droit et des relations internationales à Naif Arab University for Security Sciences, le 5 juillet 2013, Riyad, Arabie Saoudite.

[156] Pour plus d'information sur la conflictualité entre le champs politique et le champs religieux, cf. LACROIX, Stéphane, *Les islamistes saoudiens : une insurrection manquée*, PUF, 2010.

[157] HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 14.

Par ailleurs, l'assimilation entre le concept du tawhid et l'unification des territoires -- qui avait des conséquences sur la création de l'État et les rapports de pouvoir entre l'État et l'establishment religieux -- avait également des conséquences sur les rapports de pouvoir entre l'établissement religieux et la société. Les hommes religieux jouent un rôle de médiation entre le peuple et le gouvernement[158]. Et si le pouvoir politique s'est montré protectif du champ politique, il a largement cedé l'espace public à l'influence de l'establishment religieux.

Le régime saoudien renforce l'idéologie de l'establishment religieux dans le système d'éducation et dans le champ des médias ainsi que soutient la position des oulémas à l'égard des règles de comportement des individus dans l'espace public. Les sources d'information, comme l'observe Abdelaziz Alkhedr[159], étaient limitées à un discours d'un système éducatif basés sur une vision traditionnelle de la religion et du politique[160]. De plus, le régime politique, comme le remarque Madawi Al-Rasheed, insiste sur le rôle des médias dans l'implantation de la phrase culturelle de hena hal attawhid dans l'identité saoudienne. L'exposition continuelle à cette phrase a généralisé son utilisation par les saoudiens, ce qui a en retour transformé cette phrase en une composante à part entière de l'identité saoudienne[161].

Dans la même veine, la séparation stricte entre les femmes et les hommes dans l'espace public, y compris au sein de l'administration publique, n'est qu'une manifestation de l'influence de l'idée de la vérité divine sur la relation entre l'establishment religieux et la société saoudienne. Et si le pétrole est la malédiction de l'État rentier qui entrave son développement, comme le remarque Michael Ross[162], c'est cette séparation stricte qui pourrait être la manifestation de ce que nous appelons ici « la malédiction de la richesse

[158] ALHARGAN, Raed Abdulaziz, "Saudi Arabia: Civil Rights and Local Actors", *Middle East Policy*, Vol. 19, no. 1, 2012, pp. 126-39.

[159] Journaliste et écrivain saoudien.

[160] AL-KHEDER, Abdulaziz, *assau'udiyah: sirat doulah wa mjtma': Qira'ah fi tjrbah thuluth qarn min altahoulat alfkriyah walsiyasiah waltnmouiah*, Beirut: ashabakah al-'arabiyah lil abhath wa anashr, 2010, p. 36.

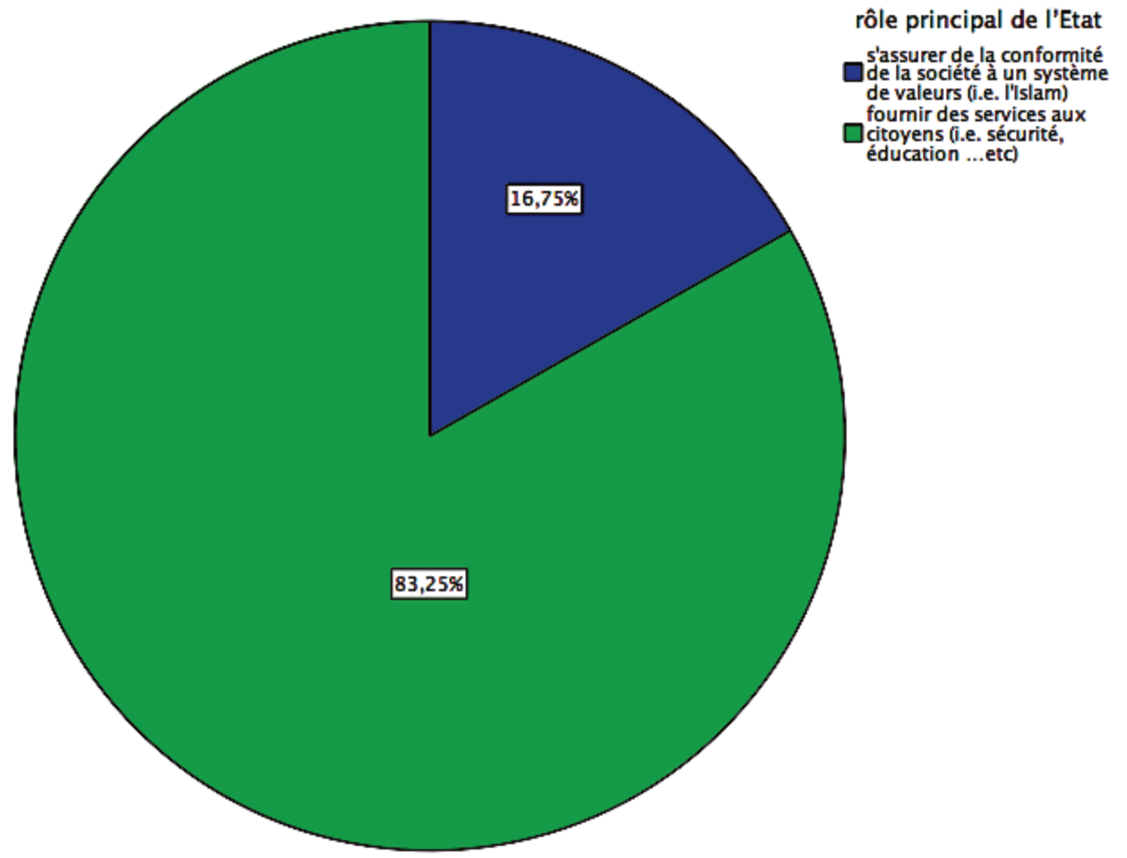
[161] Entretien avec Madawi Al-Rasheed, professeur universitaire au Kings College à Londres, le 24 septembre 2009, Londres, Royaume Uni.

[162] ROSS, Michael L., *niqmat anneft: kayf tu'ather atharwat anneftiyah 'ala nmu alumam*, trans. Mohammed Nashwati, Doha: The Forum for Arab and International Relations, 2014, pp. 27-28.

bénie » : l'adaptation du processus de construction de l'État à une version de la vérité divine, qui est rendue possible grâce à cette richesse. La construction d'une école pour les filles et une autre pour les garçons a été rendue possible par cette richesse bénie. Les hommes religieux insistent sur le fait que l'espace public, y compris l'administration publique, est encadré par un système de valeurs basé sur la religion musulmane et que c'est la responsabilité de l'État (qui leur céde cette influence) d'abord et les individus ensuite d'imposer cet encadrement[163].

[163] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Néanmoins, certains éléments relevant de la culture politique des saoudiens qui ont répondu à notre questionnaire ne semblent pas donner leur accord à l'État dans ce rôle de « policier spirituel ». Au contraire, le rôle de l'État, d'après les répondants à notre questionnaire, est de fournir des services de santé, d'éducation, de sécurité ainsi que de construire une infrastructure fiable. En effet, les enquêtés se sont vus demander de choisir entre deux éléments pour qualifier le rôle principal de l'État : 1- de s'assurer de la conformité de la société à un système de valeurs (donc l'islam) et 2- de fournir des services (construction des hopitaux, etc.). Leurs réponses étaient réparties comme cela :



Graphique 4 : le rôle principal de l'État

Par conséquent, ce rôle idéologique de l'État, qui existe au moins au niveau du discours des responsables et des institutions, semble recevoir moins d'importance au niveau

populaire. Or, la plupart des interviewés dans nos entretiens semi-directifs, les responsables en particulier, ont affirmé l'importance du rôle idéologique de l'État. Ici, il s'avère nécessaire de nous demander pourquoi la plupart des interviewés ont affirmé l'importance du rôle idéologique de l'État tandis que les répondants au questionnaire ont donné un autre avis.

Tout d'abord, cela pourrait être renvoyé à une véritable croyance en ce rôle. Par ailleurs, la désirabilité sociale (que nous avons indiqué dans l'introduction et qui aurait encouragé les interviewés à répondre selon ce qu'ils pensent que la société attend d'eux), pourrait être à l'origine de cette différence. Enfin, cette différence pourrait aussi être expliquée par les divergences des interprétations de l'islam chez les enquêtés, ce qui aurait écarté les points de discorde dans l'espace public au profit des points sur lesquels les répondants semblent être d'accord, à savoir le rôle des services de sécurité, d'éducation etc.

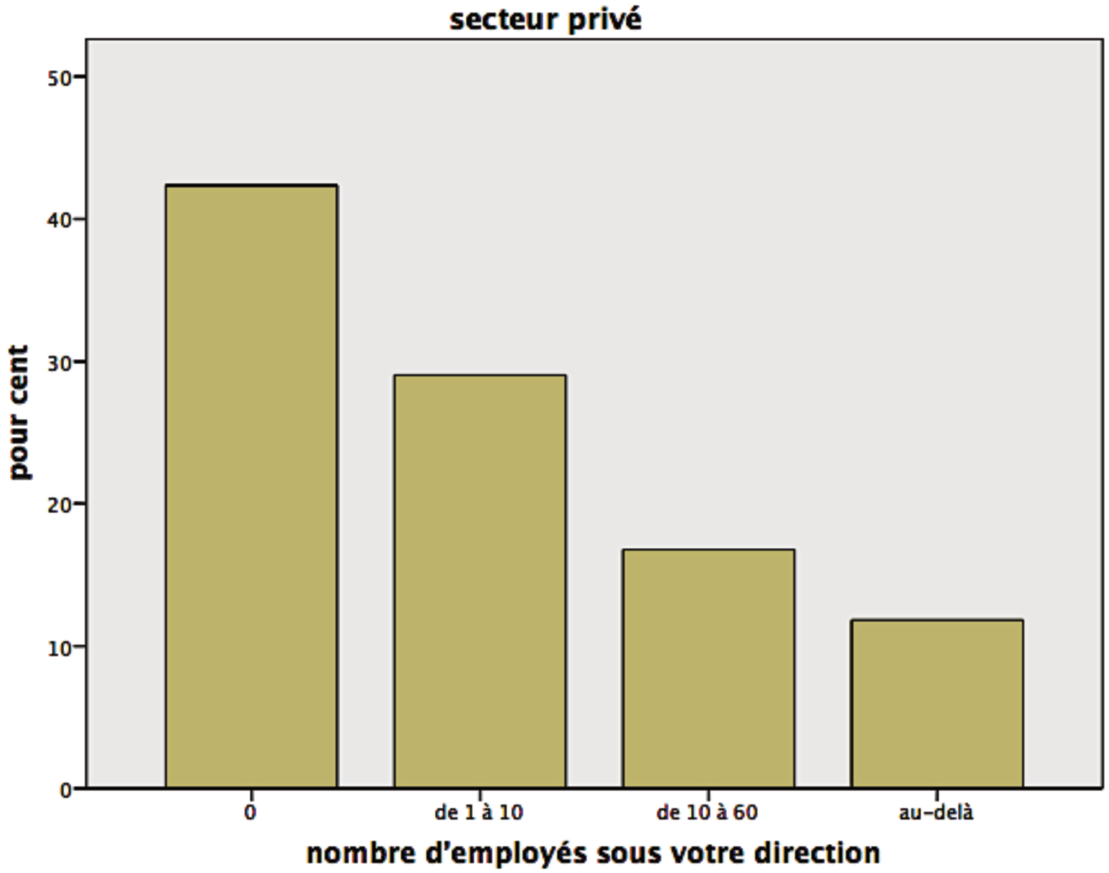
Néanmoins, le questionnaire a donné une marge de liberté aux répondants pour exprimer leur avis, ce qui a fait défaut dans les entretiens puisque l'identité des personnes y était connue. Cela devient plus visible quand nous prenons en considération les statistiques des membres des cadres supérieurs dans les deux secteurs privé et public qui ont indiqué que le rôle de l'État est de fournir les services, et non pas de surveiller la moralité publique.

En effet, 90,9% des cadres supérieurs dans le secteur privé[164], 80,6% des fonctionnaires du cadre A et 75% des officiers supérieurs[165], ont tous choisi les services publics comme rôle principal de l'État. Dans le même temps, aucun responsable de même statut n'a favorisé ce choix dans les entretients que nous avons effectué. Les graphiques suivants montrent les pourcentages de chacune de ces trois catégories en relation avec les autres catégories de leurs groupes respectifs qui ont favorisé le même choix (comme la catégorie de cadre fonctionnaire A en relation avec les fonctionnaires du cadre B et du cadre C qui ont favorisé le même choix) :

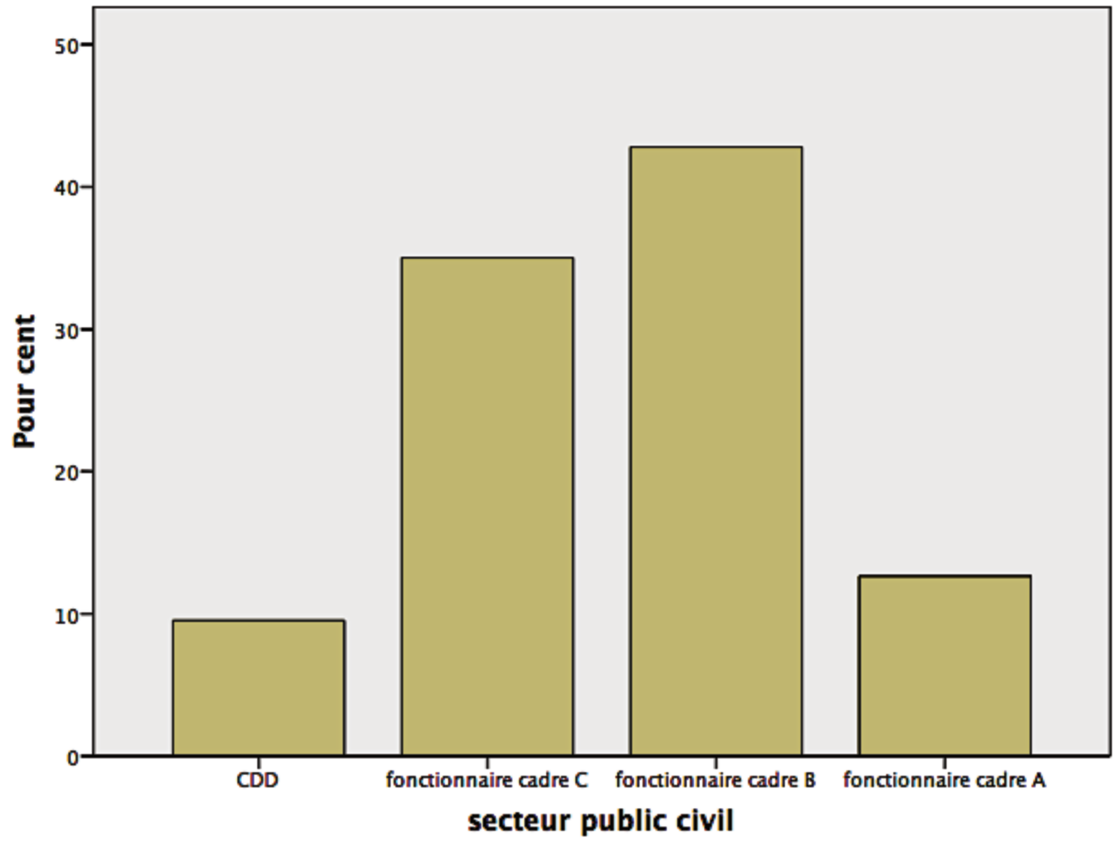
---

[164] Notre avons adopté un critère pour définir les dirigeants du cadre supérieur du secteur privé. Les dirigeants en charge de 61 employés ou plus entrent dans la catégorie du « cadre supérieur ».

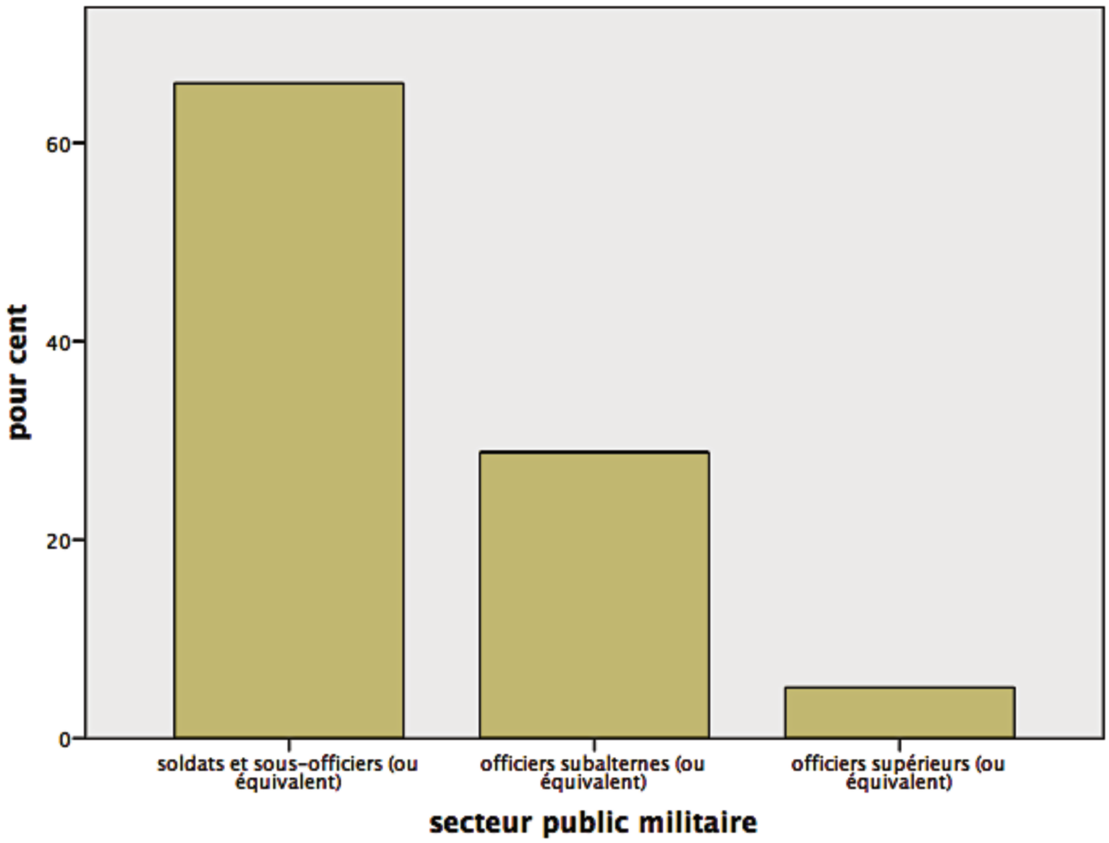
[165] Ces trois types de poste sont occupés par les hauts dirigeants dans le secteur privé et celui public (civil et militaire).



Graphique 5 : le rôle principal de l'État selon le statut de l'employé dans le secteur privé



Graphique 6 : le rôle principal de l'État selon le statut de l'employé dans le secteur public civil



Graphique 7 : le rôle principal de l'État selon le statut de l'employé dans le secteur public militaire

Cette attitude des membres de la haute fonction publique, civils et militaires, ainsi que du cadre supérieur du secteur privé à l'égard du rôle principal de l'État témoigne d'un décalage de vision du rôle de l'État entre la famille royale en tant qu'institution[166] de pouvoir[167] et l'establishment religieux d'un coté avec le reste de l'appareil de l'État et la société d'un autre coté.

---

[166] Le mot institution ici est entendu au sens de Pierre Bourdieu : fiduciaire organisé, cf. BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat, op. cit.*, p. 67.

[167] Cette famille, en tant qu'institution de pouvoir, est le seul acteur au niveau macro de l'Etat. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, pp. 11-13.

Chapitre 3

La fonction de l'État

Selon les dynamiques de pouvoir mentionnées dans les parties précedentes, l'entité politique naissante est sensée remplir une fonction pour laquelle elle a été créée. En d'autres termes, la forme d'organisation politique était construite dans le but de transformer ces dynamiques en un plan d'action. Elles justifiaient une « gouvernance »[168] politico-militaire. Cela constituait son objectif déclaré. Cet objectif, lui aussi, va évoluer, reflétant ainsi l'évolution de la configuration de la scène du pouvoir, ce qui va avoir un impact sur l'administration publique en Arabie Saoudite.

Il convient de préciser que notre analyse ici se limitera au traitement de l'objectif de la gouvernance politico-militaire déclaré par l'État ainsi qu'aux analyses des conséquences de cet objectif au sein de la société, tout dans le but de construire un cadre de référence contextuel au service de notre objet de recherche : les conditions limitatives et incitatives de la réforme administrative en Arabie Saoudite.

---

[168] Le terme « gouvernance » signifie dans cette thèse la gouvernance d'un territoire donné, ses ressources ainsi qu'un peuple y habitant. L'usage de ce terme dans ce sens là est apparu au 15ième siècle dans un livre écrit en latin, par le juriste anglais John Fortescue (président du système judiciaire ainsi que chef des tribunaux de l'angleterre et du pays de Galles de 1442 à 1460). Son livre a été traduit en anglais en 1885 par Charles Plummer. Cf. FORTESCUE, John, *The governance of England*, Edited by Charles Plummer, Oxford: Clarendon Press, 1885. Aussi, cette signification est évidente dans la citation de William Tyndale et John Frith : « Quand la grâce du roi vint d'abord à la couronne et à la gouvernance du royaume […] », (notre traduction). La citation en anglais est : « *When the king's grace came first to the right of the crown, and unto the governance of the realm* […] ». Cf. TYNDALE, William et FRITH, John, *The Works of the English Reformers: William Tyndale and John Frith*, 3 vols., vol. 1, Edited by Thomas Russell, London: Ebenezer Palmer, 1831, p. 452. Néanmoins, à partir des années 1990, ce terme a pris un nouveau sens : développer des styles gouvernementaux où les frontières entre les secteurs privé et public deviennent floues. Il n'existe pas un consensus autour d'une définition plus précise. Pour plus d'information sur ce nouveau sens ainsi que sur l'absence d'un consensus autour d'une définition précise du terme, cf. STOKER, Gerry, "Governance as theory: Five propositions", *International social science journal*, Vol. 50, no. 1, 1998, pp. 17-28; KATSAMUNSKA, Polya, "The Concept of Governance and Public Governance Theories", *Economic Alternatives*, no. 2, 2016, pp. 133-41.

L'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire nous intéresse car il explicite des rapports de pouvoir qui engendrent des paradigmes administratifs différents, comme nous allons le voir dans la deuxième partie de ce travail. Par exemple, en analysant l'objectif de la gouvernance politico-militaire nous pouvons repérer l'absence ou la présence des « visions idéologiques », leur émergence, leur développement ainsi que leur déclin. Selon notre analyse du contexte saoudien, il existe une relation directe entre l'objectif déclaré de la gouvernance et la vision idéologique, dans la mésure où celui-là peut rendre celle-ci ligitime ou illigitime. Retracer l'objectif de la gouvernance sert à analyser la base intellectuelle et idéologique des forces actives dans la gestion de l'État, qu'ils soient dirigeants ou dirigés. De plus, les spécialistes des sciences économiques mettent l'accent sur l'études des mécanismes mises en place pour encourager un agent administratif (i.e. un fonctionnaire) à faire un « effort » dans une procédure administrative. Les spécialistes de l'étude de la bureaucratie prennent ce point en compte tout en accordant leur attention aux motiviations idéologiques des agents administratifs[169]. Une réforme libérale au sein du secteur bancaire, par exemple, impose un fardeau très lourd aux organes étatiques conservateurs (i.e. le système juridique) à cause du déclage des visions idéologique entre les élites dirigeantes et les fonctionnaires de ces organes. Et c'est l'analyse de l'objectif déclaré de la gouvernance qui peut aider à repérer l'absence ou la présence des visions idéologiques ainsi que le décalage susmentionné.

Par exemple, des courants de pensée d'orientation islamiste des années 1980, ne reconnaissaient pas les frontières d'un État saoudien car pour eux, l'ensemble de la société devait se battre pour revitaliser la nation musulmane en tant qu'entité politiquement unifiée. Pour eux, les musulmans constituent une nation sans État, étant donné que les puissances coloniales ont instauré des divisions entre les membres de cette nation. Ces divisions manifestes dans les frontières « superficielles » entre des États sont construites pour servir les intérêts des puissances coloniales[170]. Et étant donné que les aspects territorial, historique et

---

[169] LAVERTU, Stéphane, LEWIS, David, et MOYNIHAN, Donald, "Administrative Reform, Political Ideology, and Bureaucratic Effort: The Case of Performance Management in the Bush Administration", *Public Administration Review*, Vol. 73, no. 6, 2013, pp. 845-57.

[170] Henry Kissinger insiste que l'évolution de ces États ne correspondaient pas à l'histoire des peuples du Moyen-Orient, mais plutôt aux intérêts des puissances coloniales. Cf. le troisième chapitre, KISSINGER, Henry, *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Penguin Press, 2014.

culturel jouent un rôle important dans l'émergence de l'identité d'un État[171], ces frontières ne reflètent pas l' « identité musulmane » et deviennent de ce fait « illigitimes » pour ces courants de pensée islamiste. Ainsi, le rétablissement du Califat doit être l'objectif de tous les membres de la communauté musulmane. La loyauté des musulmans, selon eux, doit être pour ce projet, au détriment des États où ces musulmans se retrouvent. Cet aspect de manque de loyauté envers l'État a eu un impact sur la loyauté au sein de l'administration publique en Arabie Saoudite[172], dans le sens où les objectifs de l'administration sont négligés au profit des objectifs imaginés d'une « nation musulmane »[173].

L'étude de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire, ainsi, nous aide à retracer l'évolution des rapports de pouvoir qui ont engendré ces développements idéologiques et leurs impacts sur l'administration publique à chaque phase. Nous allons essayer de l'étudier via l'analyse des documents, ouvrages universitaires, livres, entretiens, etc., ainsi que via une analyse qui pourrait être comparée à celle de l'analyse de « changement de paradigme », au sens de Michel Foucault, par opposition à celui de Thomas Kuhn[174].

---

[171] AL-KAHTANI, Mohammad Zaid, *Foreign Policy of King Abdulaziz*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 45.

[172] Un indicateur de cet aspect se trouve dans l'identification de « l'ennemi » et des « dangers » de la nation. Ces éléments étaient pendants les années 1970 et 1980 associés avec la nation musulmane, au détriment de la « nation Saoudienne », comme le remarque Abdelaziz Al-Qasim. Entretien téléphonique avec Abdelaziz Al-Qasim, avocat, ancien juge, le 21 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[173] L'observation de Abdelaziz Al-Qasim présuppose que la conscience d'une nation se réveille lorsque celle-ci est affrontée à un danger. Autour du débat des identités nationales, cette présupposition semble avoir du mérite. Pour plus d'information sur ce débat, cf. GUIBERNAU, Montserrat, "Anthony D. Smith on nations and national identity: a critical assessment", *Nations and Nationalism*, Vol. 10, no. 1-2, 2004, pp. 125-41.

[174] Une différence entre la notion du changement de paradigme chez Thomas Kuhn, ainsi que la notion d'épistémè chez Michel Foucault est la suivante : le changement de paradigme chez Thomas Kuhn est concerné par la véracité du travail scientifique, à savoir les conditions qui donnent, ou privent, un résultat issu d'un travail scientifique de la qualification « scientifique » ; tandis que l'épistémé est plus concernée par les conditions qui rendent une représentation possible. En d'autre mots, la véracité scientifique n'importe pas pour Michel Foucault tant que les conditions de la représentation de véracité soient possibles. Ce qui nous intéresse chez ces deux notions sont le modèle cohérent de vision du monde ainsi que les conditions qui rendent une représentation possible. Pour plus d'information sur les arguments de Thomas Kuhn et Michel Foucault, cf. KUHN, Thomas S.,

Nous entendons par « changement de paradigme » une discontinuité d'une représentation du monde, du modèle cohérent de vision du monde, qui est fondé sur une matrice disciplinaire ou courant de pensée, comme argumente Michel Foucault. En d'autres termes, c'est un système de représentation (épistémè) qui concerne toute la configuration du savoir à une époque donnée. L'épistémè, selon Foucault est définie par « le continuum de la représentation et de l'être, une ontologie définie négativement comme absence de néant […], l'être donné sans rupture à la représentation »[175].

Nous allons essayer de démontrer qu'il existe trois changements d'épistémè majeurs et qu'ils ont eu un impact sur l'administration publique en Arabie Saoudite. Ces trois changements pourraient être comparés, dans un sens très large, aux trois changements qu'a connus l'évolution de l'État-nation en Europe du IX^{e} au XXI^{e} siècle : l'État tribal, l'État territorial, et l'État managérial[176], autour du concept de l' « objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire ».

Les conséquences de ces trois changements reflètent la capacité d'Abdelaziz, et par extension la famille d'Al-Sa'ûd, de s'adapter aux rapports de pouvoir locaux, régionaux, et internationaux. L'adaptation à ces rapports se reflète sur l'évolution de concept de l'État chez Abdelaziz. C'est la raison pour laquelle nous avons emprunté ces trois exemples de l'évolution de l'État-nation en Europe.

The Structure of Scientific Revolutions, Chicago: University of Chicago Press, 1996, pp. 11, 23, 37-38, 77-78 et 175; FOUCAULT, Michel, *Les mots et les choses, op. cit.*, p. 219.

[175] FOUCAULT, Michel, *Les mots et les choses, op. cit.*, p. 219.

[176] Kiren Chaudry présente l'argument que l'histoire de la construction de l'Etat saoudien ressemble à celle de l'Etat moderne en Europe. Or, son argument se limite aux relations entre le secteur privé et l'Etat. Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 98-99.

3.1. L'État tribal

Il convient ici de préciser que le mot « tribal » qui qualifie le mot « État » ne signifie pas une situation où un nombre des tribus ont créé une entité politique les unifiant. Plutôt, l'adjectif « tribal » ne fais que désigner une situation où certains rapports de pouvoir existent, comme nous allons le présenter par la suite. Notre utilisation est inspirée par la même appelation de la même situation qui s'est déroulée au cours de l'évolution de l'État-nation en Europe[177].

Au début de la campagne militaire d'Abdelaziz en 1902, l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire — en tant qu'outil pour forger des alliances —, n'était pas de construire un État. Plutôt, Abdelaziz a déclaré que son objectif était de réaliser une communauté juste et harmonieuse et qui incarne le meilleur des vertus humaines, comme prescrit par la religion musulmane[178]. Ainsi était la base principale sur laquelle des alliances entre Abdelaziz et d'autres forces ont été forgées.

La parole de Dieu est comprise d'être le seul cadre au sein duquel cette communauté pourrait être réalisée. En d'autres termes, l'objectif était d'appliquer la Charia. Et étant donné l'héritage religieux et politique des deux premiers États saoudiens (1744-1818, 1824-1891), Abdelaziz s'est présenté comme l'héritier légitime de cet héritage, le plus capable ainsi pour réunir la communauté des croyants autour de la parole de Dieux[179]. C'est ainsi que le djihad contre des musulmans qui a fait naitre un État héréditaire rentre en jeu. En d'autres termes, au nom de la communauté vertueuse et au nom de l'héritage de sa famille, Abdelaziz s'est révolté contre l'ordre social et politique du début du vingtième siècle. Son discours était un

---

[177] Voir la première partie (governance directe et indirecte) du livre de Opello et Rosow, cf. OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *The Nation-State and Global Order: A Historical Introduction to Contemporary Politics*, London: Lynne Rienner Publishers, 2004.

[178] La création de la communauté pieuse était un trait commun à la pensée wahabbite, comme l'observe Joseph Kostiner, cf. KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 11.

[179] Cela continue d'être le cas aujourd'hui où la famille royale se reclame l'héritier de cet héritage politico-religieux. Entretien téléphonique avec Abdelaziz Al-Qasim, avocat, ancien juge, le 21 octobre 2014, Lyon-Riyad.

discours contestataire[180] à l'égard d'ordre déjà établi, comme les principautés du nord et du sud de l'époque, ou bien à l'égard du manque d'ordre, comme cela était le cas avec les populations nomades.

D'un coté il existait la légitimité d'un héritage de pouvoir central. De ce point de vu, il existait des partisans de la famille d'Al-Sa'ûd, principalement des familles des marchands et des hommes religieux à Riyad et autour de cette ville (qui continuent toujours à manifester leur soutien à la dynastie saoudienne[181]). Et d'un autre coté, il existait la légitimité religieuse du wahhabisme autour de laquelle une milice s'est formée : la force tribale et religieuse des Ikhwans[182]. C'est la deuxième légitimité qui faisait la base principale des alliances d'Abdelaziz. Néanmoins, et entre les deux légitimités, celle religieuse et celle de l'héritage de pouvoir de sa famille, ils existaient des intérêts -- politiques et économiques -- que certains nomades et sédentaires avaient pour se rejoindre à Abdelaziz[183].

De plus, la réalisation d'une communauté juste et vertueuse via l'application de la Charia était le « contrat d'alliance » entre Abdelaziz et les Ikhwans. Les Ikhwans maintenaient que faute d'appliquer la Charia, ils se réservaient le droit d'annuler le contrat d'alliance avec Abdelaziz et de se révolter contre lui, chose qu'ils ont faite en 1929 dans la bataille d'Assbalah[184]. De plus, ils se réservaient le droit d'appliquer la Charia à Abdelaziz lui-même, se donnant ainsi un champ de pouvoir indépendant de celui d'Abdelaziz, champ

---

[180] Une fois Abdelaziz devenu roi, la révolution deviendra interdite par ce même discours qui lui avait permis de se révolter. Nous allons analyser ultérieurement les mécanismes de pouvoir qui ont contribué dans ce changement.

[181] Entretien téléphonique avec Abdullah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[182] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, pp. 62-65.

[183] En effet, certains leaders des Ikhwans voulaient répartir la gouvernance de l'État naissant avec Abdelaziz, comme le confirme Rashed Aba-Namay, cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 293.

[184] La bataille d'Assbalah a eu lieu en 1929 entre Abdelaziz et les Ikhwans, la force tribale et religieuse de sonarmée. Elle a eu lieu dans un endroit qui s'appelle Assbalah, à 300 km au nord de Riyad.

que nous pouvons appeler le « champ des gardiens de la Charia »[185]. Par exemple, certains membres des Ikhwans obligeaient Abdelaziz d'observer le code de la Charia, selon leur compréhension, dans son style vestimentaire. Ils sont intervenus physiquement pour raccourcir son *(thoub)* « habille qui couvre le corps d'un homme des épaules jusqu'aux talons », à l'aide d'un ciseau, après avoir jugé la longueur du thoub non conforme au code de la Charia[186]. Cet incident sert à démontrer qu'un groupe, les Ikhwans dans ce cas, n'acceptait pas le monopole de la violence comme étant un privilège de l'État, revendiquant ainsi le droit du recours à la violence afin d'appliquer la Charia.

Suite à ces rapports de pouvoir symbolique, Abdelaziz maintenait publiquement un discours largement religieux. Néanmoins, et étant un homme politique réaliste et pragmatique[187], Abdelaziz maintenait un discours réaliste en privé.

En résultat, nous avons entre 1902-1926 deux aspects de la campagne d'unification d'Abdelaziz : un aspect d'État, symbolisé par le monopole de la violence, et un aspect d'une milice, symbolisé par le refus du monopole de la violence (le champ des gardiens de la Charia). Cela, en tant qu'aspect des rapports de pouvoir, a créé un paradigme entre 1902 et 1926 où le sultan Abdelaziz était « *primus inter pares* », le premier parmi des égaux.

Abdelaziz a systèmatiquement cherché, durant cette période, à se présenter en tant que l'imam de la communauté des croyants[188]. Il convient de rappeler que la phrase culturelle « la gouvernance est à Dieu et puis à Abdelaziz », renvoie la légitimité de pouvoir d'Abdelaziz à Dieu, devant lequel tous les croyants sont égaux. En effet, n'importe quelle personne, qu'elle soit la plus pauvre ou la plus faible, pouvait s'adresser à Abdelaziz par son prénom, sans devoir observer aucun protocole ni utiliser des titres cérémonieux[189], à cause de

---

[185] La raison pour laquelle nous estimons qu'il est utile de donner un nom à ce champ est pour faciliter la réfernce à l'usage de la violence indépendamment du pouvoir central d'Abdelaziz.

[186] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 291.

[187] Comme le rmarque Dilip Hiro, Abdelaziz combiné le zèle religieux avec son pragmatisme politique. Cf. HIRO, Dilip, *Holy Wars, op. cit.*, p. 111.

[188] AL-KAHTANI, Mohammad Zaid, *Foreign Policy of King Abdulaziz*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 22.

[189] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 289.

plusieurs raisons dont cette égalité théorique[190]. Cela se contraste avec les années qui suivront, comme nous allons le voir dans la partie sur l'État territorial.

Et bien que des alliés principaux d'Abdelaziz, notamment les Ikhwans, ne montraient pas d'objection à la forme de la gouvernance, monarchique ou d'autre, ils insistaient sur l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire, à savoir ils demandaient qu'Abdelaziz applique la Charia et ne fasse pas importer des valeurs ou des formes d'organisation politique occidentales. Cette position des hommes religieux continue à persister jusqu'à nos jours[191].

Ainsi, la forme d'organisation politique entre 1902 et 1926 -- où Abdelaziz était le premier parmi des égaux et où l'objectif déclaré du pouvoir était de réaliser une communauté vertueuse -- pourrait être comparée, dans un sens très large, à celle de l'État tribal qui a émegé en Europe au cours de l'émergence et de l'évolution de l'État-nation.

En effet, cette comparaison est justifiée car le pouvoir n'était pas centré autour d'un trône ou une présidence, mais plutôt autour d'un personnage de puissance, comme Abdelaziz. Cela est un trait propre à l'État tribal. De plus, la communauté ne s'identifie pas à un territoire défini ni avec une nation souveraine qui occupe ce territoire[192], mais plutôt avec une « moralité », codifiée dans la phrase culturelle de « nous sommes les gens de monothéisme *(hena hal attawhid)* ». L'altérité était un groupe hérétique ou mécréant, plutôt qu'un autre État. En effet, le monopole de la vertu ne reconnait pas les frontières politiques[193].

Par exemple, dans ses efforts persistants d'acquérir une reconnaissance régionale ainsi qu'un soutien international financier ou sécuritaire, Abdelaziz avait cherché un terrain commun avec l'Empire Britannique — qui était considéré par la milice des Ikhwans comme

---

[190] C'est aussi la tradition bédouine d'insister sur l'absence des titres cérémonieux. Toutefois, nous faisons distinction entre la manière inspirée par la culture bédouine et la manière inspirée par les traditions religieuses.

[191] Entretien téléphonique avec Abdullah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[192] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, pp. 7-13.

[193] OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *Nation-State, op. cit.*, p. 67.

infidèle. L'Empire Britannique lui avait envoyé un représentant, le capitaine W. H. Shakespeare, entre 1911-1915.

Pour que la communauté des croyants n'apprennent qu'Abdelaziz maintenait des relations avec les « infidèles britanniques », Abdelaziz demandait que le capitaine se rende en Arabie en s'habillant en arabe, afin que sa visite ne se fasse apprendre, et qu'il garde secret son voyage pour l'Arabie[194]. Etant un homme politique réaliste qui comprenait l'importance de la reconnaissance internationale, Abdelaziz avait essayé de développer ses relations avec l'Empire Britannique. Néanmoins, il ne voulait pas aller à l'encontre de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire : réaliser une communauté vertueuse.

En effet, Abdelaziz lui-même avait observé dans une lettre envoyée au capitaine Shakespeare que « mes amis des cheikhs [chefs tribaux] arabes vont être boudés si je ne réagis pas comme ils attendent de moi, le cas où je n'aurais de choix que de sacrifier ma vie et ma richesse pour eux, dans toutes les conditions »[195]. Cette séparation d'une pratique politique réaliste en privé où il communique avec les infidèles, et une autre publique idéologique où il maintient un discours religieux, est une manifestation de l'objectif déclaré de la gouvernance : la réalisation de la communauté vertueuse, qui ne reconnaissait pas l'altérité qu'à travers son système de moralité, à savoir sa vision de l'islam.

Bien que cette séparation entre les aspects privé et public va continuer, mais son sens va changer. Le changement du sens de cette séparation est un signe de la fin d'une phase et le début d'une autre, comme nous allons le voir dans la partie suivante.

---

[194] FATEHI, Najdat, *Al Jazirah Al 'Arabiyah fi Al Watha'q Al Biritaniyah*, 1st ed., 7 vols., vol. 1, Beirut: Dar Al Saqi, 1996, p. 355.

[195] *Ibid.*, p. 363.

3.2. L'État territorial

L'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire va évoluer et l'État va devenir l'objet de lui-même, à savoir la construction d'un État devient l'objectif de l'État[196], entre 1926 et 1953. C'est la phase où la souveraineté va être instituée. Celle-ci « dans son sens originel, est définie comme un pouvoir indivisible, suprême, absolu et inalienable […] elle est la qualité de puissance d'un État qui ne connaît aucune puissance supérieure à la sienne » [197]. C'est aussi la phase où les éléments qui définissent l'entité politique seront le monopole de la violence par l'État, les frontières politiques qui désignent où cette violence pourrait s'arrêter, la subordination de la religion au pouvoir politique ainsi que la reconnaissance d'autres entités politique – d'autres États – selon ces critères.

La campagne militaire d'Abdelaziz contre un ordre déjà établi ou bien à l'égard du manque d'ordre va voir sa fin. L'expansion horizontale va s'arrêter au profit d'un processus de construction verticale d'un pouvoir central. Les stratégies et tactiques des campagnes militaires durant la période des conquêtes doivent être abandonnées aussi[198].

En effet, et après avoir atteint sa limite, l'expansion selon l'idée de la communauté vertueuse via l'application de la Charia a dû cesser. Selon notre analyse, la raison de la fin de la période expansionniste semble être le produit de deux facteurs : la géographie et la géopolitique. En effet, il existe une corrélation entre l'environnement naturel et l'organisation politique (y compris la définition des frontières d'une entité politique), comme insiste Halford J. Mackinder[199]. Abdelaziz a réussi à étendre son pouvoir du Golfe Arabe à l'est jusqu'à la mer rouge à l'ouest. Ces deux frontières géographiques l'ont arrêté. Aussi, la présence d'un empire, qui est l'Empire Britannique -- sur toutes les autres frontières qui entourent les

---

[196] Le passage entre l'État tribal et l'État territorial en Europe s'est fait par cette transformation d'objectif, cf. OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *Nation-State, op. cit.*, p. 65.

[197] MORTIER, Pauline, *Les métamorphoses de la souveraineté*, thèse doctorale, Armel PECHEUL (dir.), Droit public, Université d'Angers, Angers, 2011, p. 13.

[198] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 113.

[199] MACKINDER, Halford J., "The Geographical Pivot of History", *The Geographical Journal*, Vol. 23, no. 4, 1904, pp. 421-37.

territoires sous l'autorité d'Abdelaziz -- s'est rejoint aux deux mers pour mettre fin à l'expansion du roi saoudien. Celui-ci a accepté la domination britannique sur les principautés du golfe arabe (i.e. Oman, Kuwait, etc.) ainsi que sur l'Irak et la transjordanie[200]. Ainsi, sa compagne militaire a dû s'arrêter à ces frontières géographiques et géopolitiques. L'expansion horizontale est maintenant devenue beaucoup plus chère que l'expansion verticale, à savoir la gouvernance et le développement des territoires conquis. De façon comparable à l'époque « post-colombienne », l'efficacité de la gestion doit à partir de ce moment remplacer l'expansion militaire[201].

De plus, et après la fin de la phase expansionniste, la force tribale et religieuse des Ikhwans a perdu son rôle principal : faire la guerre. C'est en ce moment-là, à savoir en 1926, que l'affrontement militaire entre Abdelaziz et les Ikhwans qui s'est déroulé en 1929, est devenu inévitable. Par ailleurs, et une fois les batailles d'Abdelaziz sont terminées, aucune menace provenant de ses territoires contre les entités politiques voisines sous le contrôle de l'Empire Britannique ne peut être tolérée. Néanmoins, la milice des Ikhwans a continué ses raids contre le Kuwait, l'Irak, et la transjordanie[202].

---

[200] HIRO, Dilip, *Holy Wars, op. cit.*, p. 115.

[201] Appelée d'après Christophe Colomb, l'époque colombienne se caractérise par l'expansion territoriale en tant que moyen pour la gestion de la rareté, telle qu'elle est définie par Ivan Illich. Celui-ci présente l'argument que la rareté prend la satisfaction des désirs comme cadre de référence. Ce n'est pas une question des biens limités où les individus ou les groupes font la compétition pour les obtenir, mais plutôt de « l'individu envieux » dont les désirs sont nés d'une comparaison avec des autres individus. C'est cette comparaison qui fait la rareté, et non pas le fait que les biens sont limités. L'époque coloniale est née, d'après Illich, en tant que réponse à cette rareté. Mackinder présente l'argument que le début du XXème siècle marque la fin de l'époque colombienne où la scène politique internationale est devenu un « système fermé », ou pour utiliser sa métaphore, un bâtiment dont la construction est achevée. L'explosion des forces sociales, en tant que résultat de l'échec de gestion de la rareté, va « déchirer les éléments les plus faibles du système international ». Ainsi, l'efficacité de gestion a pris la primauté sur l'expansion territoriale. Pour plus d'information sur le concept de la rareté, cf. ACHTERHUIS, Hans, "La critique du modèle industriel comme histoire de la rareté : une introduction à la pensée d'Ivan Illich", *Revue Philosophique de Louvain*, Vol. 89, no. 81, 1991, pp. 47-62; Sur l'époque post-colombienne, cf. MACKINDER, Halford J., "The Geographical Pivot of History", *art. cit.*, pp. 421-37.

[202] HIRO, Dilip, *Holy Wars, op. cit.*, p. 115.

Maintenant, la notion de monopole de la violence est devenue un enjeu étatique. Auparavant, le monopole de la violence était une question de pouvoir. Le partage de cette prérogative, la violence, a toujours été au détriment du pouvoir d'Abdelaziz. C'est ainsi qu'Abdelaziz s'est acharné auparavant à se réserver, à lui seul, l'utilisation de la violence. Néanmoins, après 1926 (l'année de l'achèvement de l'annexion du Hejaz) cette approche à la violence a changé. Désormais, le monopole de la violence devient une question de souveraineté de l'État, à la tête duquel trône Abdelaziz. En effet, la compagnie d'Abdelaziz qui avait un aspect « État » et un autre aspect « milice », les Ikhwans, va devoir éliminer l'aspect milice, au cours de l'affrontement avec les Ikhwans en 1929. Cette question de souveraineté de l'État dicte que « la qualité de puissance d'un État […] ne connaît aucune puissance supérieure à la sienne »[203].

Bien que l'affrontement entre l'État et la milice des Ikhwans a eu lieu en 1929, le combat militaire a été précédé par un affrontement symbolique, à savoir l'encadrement des activities des membres de cette milice par les organs étatiques. En effet, en 1925/1926 Abdelaziz, qui est devenu roi, créa « le Comité de la promotion du bien et de l'interdiction du mal »[204], à qui il a donné exclusivement l'autorité de surveiller l'espace public en ce qui concerne les questions de moralité publique, retirant ainsi ce pouvoir des forces religieuses, notamment des Ikhwans[205]. Cela représente le premier essai d'institutionnaliser la religion[206]. Accompagnée de l'exposition à l'héritage administratif du Hejaz, cette institutionnalisation marque le début de l'administration moderne d'Arabie Saoudite en 1926.

Par ailleurs, l'altérité n'est plus un groupe hérétique ou mécréant que l'on doit conquérir et obliger à se convertir, mais plutôt un autre État avec lequel l'on doit entretenir des relations. La question de la moralité des sujets du roi restera toujours importante, mais son rôle en tant qu'objectif de la gouvernance politico-militaire a changé. En effet, la question de

---

[203] MORTIER, Pauline, *Les métamorphoses de la souveraineté*, thèse doctorale, *op. cit.*, p. 13.

[204] C'est la « police religieuse » saoudienne, qui existe encore aujourd'hui.

[205] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, pp. 269-71.

[206] La deuxième essai d'institutionnaliser la religion va être sous la règne du roi Faysal (1906-1975) en 1971 à l'occasion de la création du Comité des Grands Oulémas.

la moralité profitera toujours d'une importance considérable mais tout en étant subordonnée à la politique. Cette subordination s'opère par le truchement de plusieurs moyens, dont l'idée de « l'état d'exception », telle qu'expliquée par le philosophe italien Giorgio Agamben[207]. Celui-ci désigne une situation où le droit commun est suspendu, comme dans l'état d'urgence ou bien l'état de guerre, sans pour autant avoir une fin légale. De la même façon, l'état d'exception permet au pouvoir saoudien d'être sélectif dans l'application de la Charia, selon les situations qui sont qualifiées comme exceptionnelles par le pouvoir lui-même. Cela, selon notre travail de recherche, entrave la religion ainsi que les hommes du clergé face au pouvoir politique en général, et la capacité de la religion de définir l'altérité en particulier. L'état d'exception trouve son expression dans la phrase culturelle de « la prévention du mal doit avoir la primauté sur la recherche du bien *(dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih)* ».

Une explication de ce point en donnant des exemples nous semble indispensable. Un acte politique qui a pour objectif de lutter contre la corruption du pouvoir politique en Arabie Saoudite, comme l'organisation d'une manifestation, pourrait être opprimé sous le prétexte que la manifestation pourrait susciter « le chaos et la turbulence *(fitna)* ». La manifestation politique est suffisamment justifiable selon le discours religieux. Néanmoins, le prétexte de la prévention du fitna, pourrait être comparé au rôle de « l'état d'exception » dans la suspension de cette justification, laissant ainsi libre cours à l'oppression. C'est à partir de ce moment-là que la loi est devenue un moyen pour gouverner au nom du pouvoir d'Abdelaziz, dans le sens où une série de lois proclamées a institutionalisé ces principes. Et si un aspect de son pouvoir ne se justifie pas par la religion, qui fait la base de la loi, il se justifiera par l'état d'exception.

L'état d'exception, symbolisé par la phrase culturelle de dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih, est devenu la nouvelle base de légitimité du pouvoir d'Abdelaziz (par opposition à la création d'une communauté pieuse comme cela était le cas avant 1926). Cela se manifeste à travers deux niveau : le premier est celui de la théorie arabo-musulmane de savoir « l'épistémologie » et le deuxième est le niveau du pouvoir politique.

---

[207] AGAMBEN, Giorgio, *State of Exception*, trans. Kevin Attell, Chicago: University of Chicago Press, 2005.

Au niveau de la théorie de savoir, l'unité de savoir a la primauté sur la spécialisation dans un seul domaine de savoir. Un savant doit apprendre des savoirs de plusieurs domaines scientifiques, ou bien comme le décris Ibn Khaldoun : « puiser dans chaque domaine *(al akhth min kul 'ilm bi taraf)* »[208]. Les sciences islamiques (les sciences du Quran, le crédo, la théologie, la parole du prophète et la langue arabe) font la base de cette unité de savoir. Un savant doit commencer son apprentissage des domaines scientifiques divers par l'étude des sciences islamiques. En ce sens, aucune contradiction ne peut exister entre les sciences islamiques et les autres sciences, puisque la connaissance des sciences islamiques est sensée, au moins théoriquement, filtrer les contradictions afin de les égarer. La théorie scientifique de l'évolution de Darwin, par exemple, ne peut être guère acceptée car elle est en contradiction avec le texte du Quran que le savant connait déjà[209].

L'application de la Charia, d'après notre analyse, est faite à l'image de cette théorie du savoir. La gestion de chaque domaine ne peut pas se faire indépendamment des autres domaines, à savoir la gestion du dmaine de l'économie est imbriquée avec celle du domaine des sciences islamiques. Ainsi, la gestion des domaines suppose l'absence des frontières entre ces derniers dans un premier temps et donne la primauté des sciences islamiques sur ces domaines dans un second temps. Si le domaine des sciences économiques était indépendant des autres domaines, alors la gestion de l'économie pourrait être faite seulement selon les sciences économiques. Or, c'est parce que ce n'est pas le cas que la Charia doit surveiller le domaine économique. Cela explique des phénomènes bureaucratiques, comme l'existence d'un comité religieux dans chaque organe du secteur économique en Arabie Saoudite (à savoir, le ministère de l'économie, les banques, les entreprises d'investissement, etc.). La

---

[208] KHALDOUN, Abdulrahman ibn, *Muqadimat ibn Khaldoun*, 2 vols., vol. 2, Edited by Abdullah Addarwish, Damascus: Dar Ya'rub, 2004, p. 376.

[209] Cette théorie de savoir constitue, d'après notre analyse, l'obstacle principal devant le développement des sciences sociales en Arabie Saoudite. Cela se fait dans deux étapes. La première est que les sciences islamiques dictent les règles de la recherche scientifique (par exemple, la recherche de cellule souche est interdite car Dieu seul peut créer l'être humain). La deuxième est que même si la recherche scientifique est permise, toutes questions se renvoient aux sciences islamiques, entravant ainsi le rôle que d'autres domaines de savoir auraient joué (par exemple, la recherche scientifique autour de la question du terrorisme va être principalement traitée dans le domaine des sciences islamiques, au détriment des traitements sociologique, psychologique, politique, ou économique).

responsabilité principale de ce comité est de s'assurer que l'activité économique soit en conformité avec la Charia. C'est le cas avec tous les organes étatiques, civils ou militaires.

Néanmoins, et selon cette théorie du savoir, l'indépendance du champ politique par rapport au champ religieux et la subordination, par la suite, de celui-ci à celui-là (comme l'a fait Abdelaziz avec le passage à l'État territorial), sont contraires à la Charia. Cette contradiction n'est justifiée qu'à travers l'état d'exception. Toutefois, cet état d'exception doit être fondé sur la Charia — qu'il va contredire —, et c'est à l'aide de là phrase culturelle de dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih que l'état d'exception entre en vigueur.

La Charia, par exemple, exige que le chef de la communauté des croyants soit versé dans les sciences islamiques puisque sa tache principale est d'appliquer la Charia. D'autres conditions doivent être réunies avant que ce chef soit qualifié pour être à la tête de la communauté des croyants. L'état d'exception, dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih, accepte toutes ces règles en théorie, mais les annule en pratique. L'autorité d'un chef est maintenant acceptée selon « le principe de prédominance *(mabda' attaghalub)* ». Ce principe, qui existe depuis la création de la dynastie des Omeyyades au septième siècle, stipule que le pouvoir de celui qui réussit à prédominer est légitime puisque la contestation de son pouvoir peut inviter le chaos, le fitna. Ce principe a été négligé par Abdelaziz pendant les batailles d'unification, où l'application de la Charia justifiait ces batailles[210], indépendamment des probabilités du chaos qui en aurait été issu. Une fois il s'est assis à la place des chefs contre lesquels il s'est révolté, ce principe de prédominance a pris la primauté, rendant ainsi toutes révoltes contre lui illégitimes. Celui-ci n'est justifiable que par l'état d'exception.

En ce sens, quand un roi d'Arabie Saoudite parle de l'application de la Charia, il fait principalement référence à une liste des principes religieux sur lesquels trône l'état d'exception. Les principes qui peuvent être sur cette liste varient d'un moment à un autre selon les besoins différents du gouvernement saoudien. Cette variation est rendue possible grâce à l'état d'exception.

---

[210] Le discours de la communauté pieuse était principalement fondé sur l'excommunication ce qui a justifié le djihad contre les « infidèles ». Une partie importante de ce djihad était l'évincement des leaders qui n'appliquent pas, ou ne peuvent pas appliquer, la Charia.

De plus, l'état d'exception — à travers la phrase culturelle de dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih —, doit se servir de l'idée d'un risque « potentiel » dans le futur, i.e. fitna, pour gérer une situation « réelle » et « présente ». L'état d'exception doit également se servir des promesses des avantages potentiels. Pour continuer avec notre exemple de la manifestation contre la corruption, celle-ci est une réalité dans le sens où elle se passe dans le présent. Or, la raison donnée par le pouvoir politique pour interdire la manifestation et l'opprimer est un « risque potentiel » de fitna qui « pourrait » arriver. Ainsi, l'évaluation d'un risque potentiel devient un outil de management des rapports de pouvoir.

Ces rapports entre le « potentiel futur » et le « présent » relèvent de la sociologie de l'ignorance, comme l'appelle Matthias Gross et Linsey McGoey. Cette sociologie de l'ignorance s'intéresse à l'exploration du rôle qui est potentiellement trompeur des évaluations des risques lorsque la connaissance sur les probabilités et les résultats n'est pas disponible, ainsi que du rôle des promesses des avantages potentiels lorsque les limites de la connaissance sont reconnues ouvertement[211]. L'application de la Charia s'est en principe transformée de la mise en œuvre d'un corpus judiciaire à un management d'une série des risques et des avantages potentiels. La remise en question de ce management est devenue irréalisable puisque l'objet en considération existe en dehors des paramètres de vérification : le futur. Et c'est là que réside la légitimité religieuse du pouvoir politique de la famille d'Al-Sa'ûd.

C'est cet état d'exception, qui se sert de la sociologie de l'ignorance, et qui protège -- au niveau du discours -- l'indépendance du champ politique du champ religieux dans un premier temps. C'est aussi cet état d'exception qui subordonne le champ religieux au champ politique dans un deuxième temps. Et c'est pour cette raison que toutes contestations du pouvoir d'Al-Sa'ûd, dont le discours contestataire est religieux, a pour objectif la remise en question de cet état d'exception qui a pratiquement résilié la théorie du savoir selon laquelle l'application de la Charia pourrait être faite.

Toutefois, le champ religieux ne semble pas pouvoir se libérer du contrôle du champ politique car la réussite des mouvements contestataires dont le discours est religieux est

---

[211] *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, Routledge International Handbooks, London: Routledge, 2015, pp. 199, 274.

partiellement entravée par ce qu'appelle Abdullah Algathami dans sa théorie de la critique culturelle « l'opposition nassaqite ». Le *(nassaq)* est un mot arabe qui signifie la norme sociale dominante[212]. Selon ce concept, l'opposition ne peut pas réussir lorsqu'elle utilise les mêmes fondements sur lesquelles l'entité à laquelle elle s'oppose est fondée. L'objectif de ces mouvements contestataires est de rétablir la domination du champ religieux sur les autres champs, y compris le champ politique qui domine, partiellement grâce à l'état d'exception. Néanmoins, la contestation utilise le principe de dar' al-mâfâsid muqâdâm 'ala jalb 'al-masâlih pour invalider l'état d'exception qui est fondé lui aussi sur ce même principe. Par conséquent, la contestation ne fait que renforcer l'état d'exception puisqu'elle ne remet pas son fondement en question. Ce qu'elle remet en question, c'est plutôt « la capacité du pouvoir politique à empêcher le fitna, le chaos et le mal ».

Au niveau du pouvoir politique, de plus, non seulement que l'altérité politique va devenir un autre État, des entités qui existent en dehors des territoires de l'État saoudien plutôt qu'un groupe hérétique ou mécréant, mais le statut d'Abdelaziz va changer. L'autorité va lui être conférée en tant que tête de l'État, et non pas en tant que chef de la communauté des croyants. La gouvernance politico-militaire est devenue plus hiérarchique, et médiée par un langage du pouvoir ainsi que par une culture, tous centrés autour de la sécurité et du bien-être des territoires et du peuple.

Cette reconfiguration de la religion ainsi que la hiérarchisation du pouvoir se sont faites par le passage entre la logique de la communauté pieuse à la logique de l'État, et qui est symbolisé par la fameuse phrase d'Abdelaziz, à l'occasion de la mort du grand ouléma Abdullah bin Abdalatif au début des années 1920 : « maintenant je règne ! »[213]. Maintenant, le temps de l'affrontement physique entre Abdelaziz et la milice des Ikhwans est arrivé. La bataille d'Assbalah, où a eu lieu l'affrontement militaire, a joué le rôle du « vase de

---

[212] Entretien avec Abdullah Algathami, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 24 juin 2009, Riyad, Arabie Saoudite.

[213] Cette phrase circule au sein des débats en Arabie Saoudite. Pourtant, nous n'avons pas réussit à trouver une référence académique pour cette phrase. Nos entretiens l'ont confirmée, comme notre entretien téléphonique avec Abdelaziz Al-Qasim, avocat, ancien juge, le 21 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Soissons »[214] où Abdelaziz a affirmé son autorité absolue sur tous les territoires qu'il a conquis. Cette autorité trouve son expression la plus claire dans la qualification de ces territoires par l'adjectif « saoudiens », affirmant ainsi leur appartenance à Abdelaziz seul. C'est ainsi que la construction d'un État a commencé.

Dans cet environnement l'esprit de compromis, pour emprunter le terme à Jared Diamond[215], symbolisé par l'équilibre entre une pratique politique réaliste en privé et une autre idéologique en public, a changé.

L'idéologie dans l'espace public n'a plus le même poids pour imposer des compromis sur le réalisme politique en privé, pratiquée par Abdelaziz (comme nous avons vu dans ses correspondances avec le capitaine Shakespeare). L'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire n'est plus de réaliser une communauté juste et harmonieuse, et qui incarne le meilleur des vertus humaines. Il est plutôt devenu la construction d'un État sur un territoire largement défini, dont la main-d'œuvre pourrait être mobilisée et organisée, et où existent des moyens hiérarchisés pour récolter des impôts au nom d'un pouvoir central : Abdelaziz. Celui-ci n'est plus un premier parmi des égaux mais un monarque. Ceux qui étaient ses égaux sont maintenant devenus ses sujets.

La subordination de la religion à la politique ne s'est pas seulement faite à travers l'état d'exception (qui a ses deux niveax épistémologique et de pouvoir politique). L'émergence de la notion de territorialité a davantage subordonné la moralité à la politique aussi. Cela pourrait être comparé à la phase qui a suivi l'accord de Westphalia en 1648, où l'ordre moral de la communauté est devenu soumis au pouvoir du roi[216]. Pour emprunter les

---

[214] Le grand récit du « vase de Soissons » s'agit de l'histoire entre le roi des Francs Clovis (466-511) et un de ses soldats. Celui-ci a contesté l'autorité absolue du roi Clovis en lui cassant un vase précieux. Pour affirmer son autorité sur tous les Franc, le roi Clovis a tué le soldat en déclarant « ainsi au-tu traité le Vase de Soissons! ». Ce grand récit est employé dans le sens d'une contestation du pouvoir qui se termine par le triomphe d'un roi ou une personne de pouvoir, comme Abdelaziz. Pour plus d'information sur ce grand récit, cf. TESSIER, Georges, *Le Baptême de Clovis: (25 décembre 496 ?)*, Paris: Gallimard, 1964, p. 52.

[215] DIAMOND, Jared, *Guns, Germs & Steel: The Fates of Human Societies*, New York: W. W. Norton & Company, 1999.

[216] OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *Nation-State, op. cit.*, p. 194.

mots de Lucien Fabvre, les sujets acceptent les décisions du souverain en matière de foi[217]. Compte rendu de ce point, l'école hanbalite a été généralisée sur tous les territoires sous le contrôle d'Abdelaziz, écartant de façon graduelle les autres traditions religieuses (i.e. traditions chafiites). Cela deviendra plus visible au cours des années qui suivront, que cette visibilité soit au sein des manuels scolaires ou bien avec la politique de recrutement au sein du système juridique.

En outre, l'application d'une loi à un groupe existant dans un cadre territorial défini sous le pouvoir d'Abdelaziz désigne pour nous la première étape de la définition de la citoyenneté. L'établissement d'un cadre légal, où les responsabilité ainsi que les droits des membres vivant dans un cadre territorial sont définis, est une fonction de l'État et une expression de la citoyenneté, comme argumente Montserrat Guibernau[218].

Cela contraste avec l'application de la Charia auparavant dont le rôle pourrait être comparé à celui d'une loi, et qui avait pour objectif de réaliser une communauté juste et vertueuse au nom du pouvoir de Dieu. Le jeune État saoudien est maintenant devenu soumis à la volonté humaine plutôt qu'à celle divine, ainsi qu'à la raison de l'État et non pas à celle de Dieu. C'est en ce moment-là que les premiers traits d'une « monarchie absolue » ont émergé au détriment de la raison de Dieu, comme nous allons essayer de le démontrer ultérieurement.

Cela a été accompagné d'une reconnaissance régionale et internationale du pouvoir d'Abdelaziz. Avant sa conquête du Hejaz en 1926, les relations internationales d'Abdelaziz ont été largement confinées aux principautés du Golfe Arabe (et par extension la couronne britannique qui les a contrôlées). Néanmoins, après 1926 Abdelaziz a réussi à sécuriser la reconnaissance des puissances mondiales et des pays de la région (l'Angleterre, la Russie, l'Italie, la Turquie et les Pays-Bas en 1926, l'Allemagne en 1928, l'Iran et la Pologne en 1929, et les États-Unis en 1931)[219].

---

[217] FEBVRE, Lucien, *Problème de l'incroyance, op. cit.*, p. 286.

[218] GUIBERNAU, Montserrat, "Anthony D. Smith", *art. cit.*, pp. 125-41.

[219] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 269.

Par conséquent, la campagne d'Abdelaziz va se transformer de la raison de la conquête à la raison du management de l'État. En effet, l'urgence des problèmes auxquels Abdelaziz devait faire face n'était plus des ennemis extérieurs à combattre ni des terres à conquérir, mais plutôt des vastes territoires à gouverner. Cela n'implique aucunement que les menaces extérieures ont cessé d'exister, mais l'ordre d'urgence a changé. Le marché (i.e. les activitités comerciales et les impots) a pris la primauté sur le champ de bataille.

En effet, et en dépit de leur utilité durant les conquêtes, comme remarque Joseph Kostiner, les stratégies et tactiques de la période d'unification sont devenues un obstacle à la construction d'un État moderne et viable[220]. Ici, notre approche du contexte s'avère utile. Un éclaircissement sur le cadre des événements est nécessaire.

La logique de la bataille doit, par exemple, être abandonnée au profit de la construction d'une économie. Bien qu'il ait été possible de tolérer les économies multiples pendant la période des batailles d'unifications, il est devenu très difficile de construire un État moderne sans unifier l'espace économique. En effet, « des économies multiples étaient une barrière contre l'émergence d'une autorité politico-légale […] » pendant cette période[221]. Ce n'était plus la logique de conquête, mais plutôt la création d'un marché national, une structure légale, et une autorité centrale, ce qui a conduit l'État naissant à reconstruire sa base sociale. Contrairement à la période qui a précédé 1926, où la guerre était le sujet le plus souvent cité, la taxation est devenue entre 1926 et 1952 l'élément principal de communication entre le roi Abdelaziz et ses sujets[222].

Par ailleurs, ces événements ont été accompagnés par un changement économique au niveau de toute la péninsule Arabique. En effet, l'économie d'Arabie s'est transformée au début du 20e siècle — pour la première fois depuis le 18e siècle —, ayant ainsi un impact sur

---

[220] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 113.

[221] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 65-69.

[222] *Ibid.*, p. 70.

la formation des forces sociales[223]. Certains événements exogènes, comme la chute de l'Empire Ottoman ainsi que la compétition entre les puissances coloniales, ont affaibli l'économie nomade (basée sur les raids et la protection des concentrations des populations sédentaires). Par conséquent ils ont eu un impact sur les relations entre le Hejaz et le Najd, les deux plus grandes régions constituant l'Arabie Saoudite. C'est à la lumière de ces événements que nous pouvons comprendre pourquoi le Hejaz n'avait pas une importance liée à la légitimité religieuse seulement, mais économique aussi. En effet, la conquête du Hejaz en 1926 a « garanti à l'État saoudien naissant une source de revenue stable qui a financé la construction d'une bureaucratie nationale »[224]. Une économie nationale a commencé à émerger[225] et le soutien du « seul groupe avec des aspirations nationales, les marchands du Hejaz, a suivi »[226]. Ici nous nous rendons compte d'un des principaux facteurs de l'émergence de l'administration publique moderne en Arabie Saoudite : les élites du Hejaz.

Les rapports de pouvoir entre Abdelaziz et les deux chefs, religieux et tribal, évoluent également. Le rôle de ces deux derniers a changé. Pendant la phase de l'État tribal, Abdelaziz s'est servi de la religion ainsi que de la tribu en tant qu'éléments (ou des outils) d'expansion et de conquête (discours de légitimité, financement et guerriers). Avec le passage à l'État territorial, et à l'aide de ce que nous appelons ici « le roi noir » -- le pétrole (découvert en 1932 et exporté en quantité commerciale en 1938) -- ces deux éléments, la religion ainsi que la tribu, se sont transformés en un outil du pouvoir et de gouvernance, plutôt que de guerre et de conquête[227].

---

[223] Alexi Vassiliev observe que l'économie a commencé de se transformer au début du XXe siècle, mais nous pensons que c'est après la fin des batailles d'unification que l'impact de ce changement est rentré en vigueur, cf. VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 288.

[224] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 52-53.

[225] Une économie national a commencé à émérger durant cette période, mais cela s'achevera en 1953 à l'occasion de la création du Conseil des ministres à l'échelle de l'État.

[226] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 52-53.

[227] Cela a été envisageable dans la mesure où les changements politiques, économiques et sociaux qui ont accompagné la découverte du pétrole, ont en fait constitué l'arrivée d'un événement d'intérêt international pour Abdelaziz, dépassant le cadre de l'intérêt personnel consacré au roi saoudien : ceci, d'une part, puisque la

La découverte du pétrole a impliqué la communauté internationale vis-à-vis de la sécurité de l'État d'Abdelaziz. Le roi noir a aussi donné accès à des ressources financières[228], rendant ainsi Abdelaziz plus indépendant à l'égard des centres de pouvoir locaux. Le pétrole est devenu maintenant : 1- une source de sécurité (alliances avec des puissances internationales, notamment les États-Unis), et 2- une source financière (les droits d'entrée des géologues ainsi que la vente de celui dernier), malgré la persistance du système de taxation[229]. Cela a miné les positions du chef tribal, en tant qu'allier pour la sécurité, et du chef religieux en tant que force de mobilisation, ainsi que la dépendance « quasi-totale » des impôts pour générer des revenus.

En résultat, les deux chefs — tribal et religieux — sont devenus des agents administratifs[230] (entendu à un sens relativement comparable à celui des fonctionnaires) et de

---

stabilité du marché global d'énergie dépendait de plus en plus de la stabilité de son régime ainsi que les promesses que son territoire donnait (en termes de plus de découvertes pétrolières) ; mais aussi, du fait que la découverte du pétrole a coïncidé avec l'âpre compétition entre les puissances globales visant à étendre leur influence dans la région. Cette compétition a offert à Abdelaziz l'occasion de négocier avec des parties différentes dans des conditions beaucoup plus favorables. Aussi, cela trouve principalement à s'expliquer par cette dernière, ainsi que par la présence des compagnies pétrolières internationales sur la terre saoudienne. La présence de ces compagnies n'a pas seulement joué un rôle dans la politique étrangère saoudienne, mais aussi dans celle de l'Intérieur. Bien que la compagnie d'ARAMCO (une compagnie pétrolière américaine qui est devenue saoudienne en 1980), par exemple, ait organisé plusieurs voyages pour des princes Saoudiens, comme le prince héritier Sa'ûd ou son frère et rival Faysal, à Washington, ou qu'elle ait facilité la rencontre d'Abdelaziz et le président Americain Roosevelt en 1945, elle a également construit de nombreux projets à l'intérieur de l'Arabie Saoudite, comme le chemin de fer entre Riyad et Addamame, cf. AL-RASHEED, Madawi, *A History of Saudi Arabia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 137-49.

[228] L'importance des revenus issues de l'exportation du pétrole a graduellement augmenté. Ainsi, le pétrole n'a pas généré assez de revenus pour atteindre l'autosuffisance, mais les promesses de la richesse pétrolière avaient encouragé les puissances mondiales, notamment les États-Unis, à soutenir l'État saoudien de façon financière et sécuritaire.

[229] Les impôts ont continué d'être récoltés jusqu'à 1975. Néanmoins, leur valeur (en terme de taux) ainsi que leur nature (en terme de bien taxé, niveau de revenue taxable etc.) ont changé plusieurs fois.

[230] AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah", paper presented at: Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah Khilal Mi'at 'Am, King Abdulaziz Foundation for Research and Archives, Riyadh, 2008.

distribution, plutôt que des sources de légitimité, de financement ou de guerriers. Le fait qu'ils cessent d'être des sources de ces derniers marginalise davantage la possibilité qu'ils deviennent des rivaux potentiels. C'est dans ce sens là que nous pouvons appeler le pétrole « le roi noir ».

Par exemple, un chef tribal pourrait agir, selon les traditions ainsi que les mœurs, en tant que juge[231] au sein de sa tribu au nom d'Abdelaziz. Aussi, un chef religieux pourrait agir en tant qu'agent de distribution de l'aide sociale (que l'on peut comparer dans un sens très large aux services sociaux).

De plus, avec la faiblesse des institutions naissantes dans certaines situations, et leur absence dans d'autres, ces deux agents[232] rivalisaient les institutions naissantes où elles existaient. Cette rivalité est entendue au sens d'imbrication de responsabilité, autorité ainsi que de capacité d'action.

Par ailleurs, et étant donné les territoires vastes sur lesquels régnait Abdelaziz ainsi que la non-fiabilité des moyens de communication, le roi Abdelaziz a nommé ses fils et ses proches à la tête des régions de son nouveau royaume (comme son fils Faysal au Hejaz et son cousin Ibn Jelawi à Al-'Ahsa[233]). Ils profitaient d'une autonomie assez considérable, mais tout en se référant à lui concernant les décisions importantes (par exemple, l'emprisonnement d'un chef tribal)[234]. Certains des agents administratifs (chefs tribaux et religieux) se référaient à des gouverneurs nommés par Abdelaziz, tandis que d'autres en appelaient directement à lui[235].

---

[231] Le fait que les tribus soient nomades au début du XXe siècle, en mouvement en permanence, rendait la gouvernance (surveillance, punition…etc) difficile pour Abdelaziz. Et il était obligé de mettre en son service la hiérarchie tribale, déjà en place.

[232] Cela à été d'une manière générale, car il existaient des notables des villes qui jouaient ce role aussi.

[233] Son nom complet est Abdullah Ibn Jelawi, mais il est connu par Ibn Jelawi. Né en 1870 et mort en 1935 et cousin d'Abdelaziz, il était gouverneur de la région d'Al-Qasim et puis celle de l'est.

[234] L'autorité et l'autonomie de ces dirigéants variaent. Par exemple, Ibn Jelawi aurait été, selon la thèse de Mohammed Al-Kahtani, la deuxième plus importante personne après Abdelaziz. Cf. AL-KAHTANI, Mohammad Zaid, *Foreign Policy of King Abdulaziz*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 87.

[235] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 170-75.

Les structures des institutions naissantes ainsi que leur rôle et portée n'étaient pas clairement définies, comme nous allons le voir dans la deuxième partie de ce travail de thèse.

C'est durant cette période, les années 1930 et 1940, qu'on peut trouver les premières traces de la fragmentation de l'administration publique d'Arabie Saoudite : des institutions naissantes d'un coté, et des agents administratifs et de distribution d'un autre coté. Ceci a rendu la coopération ainsi que la coordination plus difficile. Bien que cela a engendré des conflits ainsi que des contradictions au sein de l'administration publique naissante, la présence de la personne du roi Abdelaziz — en tant qu'autorité ultime, une force prépondérante en quelque sorte — a facilité le dépassement de ces contradictions. En d'autres termes, Abdelaziz a été le seul acteur au niveau macro et la seule référence verticale, ce qui lui a permis d'être l'arbitre de tous conflits.

Cette dualité administrative (les institutions et les agents religieux et tribal) trouve son origine d'un coté dans le manque d'expertise professionnelle et institutionnelle, ainsi que la faiblesse du cadre légal des institutions. Et dans un autre elle trouve son origine dans les différences profondes des contextes, histoires ainsi que d'infrastructures des villes et des concentrations de populations sous l'autorité d'Abdelaziz. Cette dualité, en d'autres termes, a obligé le roi saoudien à adapter sa façon de gouverner à des contextes différents[236]. Néanmoins, cette dualité administrative a renforcé des valeurs, habitudes et mœurs ainsi que la pratique de « non application » des règles et des lois. Ici, la fragmentation de l'administration saoudienne a été renforcée.

En effet, et comme argumenté par plusieurs chercheurs dans le domaine de l'institutionnalisme historique, la non application, *(the non-enforcement),* des règles peut être une source très importante de la stabilité institutionnelle[237]. Dans un tel contexte, les acteurs

---

[236] L'héritage administratif et institutionnel du Hejaz était beaucoup plus avancé que celui de Najd. D'autres régions, comme la région de sud-est n'avait pas des institutions. En consequent, le mode de gouvernance ne peuvait pas être généralisé avant la harmonisation insfrastructurelle et culturelle de tous les territoires d'Arabie Saoudite.

[237] LEVITSKY, Steven et MURILLO, Victoria, "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America", In *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*, eds. Daniel Brinks, Marcelo Leiras, et Scott Mainwaring, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 189-213.

se retrouvent dans un affrontement avec un niveau d'incertitude élevé car ils ne peuvent pas utiliser les règles, qui ne sont pas appliquées ou qui changent de façon répétitive, pour pouvoir comprendre les comportements des autres acteurs. Par conséquent, la structure institutionnelle ainsi que les « règles de jeu », comme les appelle Michel Crozier, souffrent d'un manque de transparence. Elle devient opaque.

C'est l'incertitude qui réduit, comme observent Levitsky et Murillo, le « horizon de temps » des acteurs[238]. Cela entrave la coordination ainsi que la coopération dans plusieurs zones de la vie économique et politique au profit du pourvoir du seul acteur au niveau macro ainsi que de la seule référence verticale : Abdelaziz.

En entrainant l'incertitude, l'opacité des règles engendre la faiblesse de la coordination et de la coopération horizontales. En effet, la faiblesse de la coordination et de la coopération horizontale — que Steffen Hertog[239] renvoi au contrôle vertical de la part de la famille royale en Arabie Saoudite, la faible autorité des dirigeants au niveau meso-[240] ainsi que l'impossibilité de contrôler des fonctionnaires au niveau micro — pourrait effectivement être liée à l'incertitude et à l'opacité des règles elles-mêmes. En d'autres termes, ce n'est pas seulement la volonté des élites politiques de maintenir un monopole sur la communication qui peut avoir lieu entre les organes appartenant à ce que nous appelons les « sphères d'arbitration » (nous allons les présenter ultérieurement). Cette incertitude crée également des zones « grises » où une coordination et une communication, qui auraient été permises par les

---

[238] *Ibid.*

[239] Le processus de la construction de l'Etat de façon largement dépendante de la rente pétrolière, selon Hertog (qui limite son analyse aux années 60 et après), s'assure de la division entre les champs sociaux. Cela entraine une faiblesse de coordination et de coopération de façon horizontale entre ces champs sociaux. Et une des conséquences est que l'Etat domine l'élaboration des politiques, policy-making, au niveau macro de l'administration. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 11.

[240] Pour Hertog, le fait que le cadre meso- ne dispose pas de l'autorité de terminer les contrats des employés improductifs, ceux-ci n'ont aucune motivation pour augmenter leur productivité. Aussi, le fait un membre du cadre meso- d'un organe donné ne peut pas entrer en communication directe et efficace avec ses homologues d'autres organes étatiques, la coopération et coordination qui auraient été renforcées par la communication souffre de cet handicape.

élites politiques, n'auraient pas lieu justement parce que les membres du cadre meso- sont confrontés à un niveau d'incertitude élevé.

Par ailleurs, c'est cette incertitude qui divise davantage les groupes différents au sein de la société -- i.e. les tribus, les sunites, les chiites, les conservateurs, etc. -- et non seulement le contrôle vertical de la classe dirigeante. En étant dans un contexte incertain, les acteurs au sein de ces groupes se retrouvent obligés de se référer aux intermédiaires des réseaux clientélistes, comme nous allons l'analyser en profondeur dans la troisième partie. Par exemple, un individu qui ne connaît pas les procedures d'une affaire administrative quelconque, va chercher un appui administratif d'un membre de son group social, comme un employé disposant d'influence au sein du bureau du prince héritier. Ici, les membres des groupes sociaux différents ont une incintive de chercher un appui auprès de leur groupe respectif, de façon systèmatique, ce qui va donner lieu à plusieurs conséquences. Parmi celles-ci trouvent le renforcement des liens au sein du groupe social en question ainsi que la valorisation du rôle de l'employé au sein d'un reseau cliéntéliste. Et dans ce cas-là où les acteurs se retrouvent obligés de se référer aux réseaux clientélistes, cela renforce la fragmentation administrative. En d'autres termes, le contrôle vertical *et* l'incertitude affaiblissent la coopération et la coordination horizontales. La fragmentation de l'administration est renforcée autant par le bas (entendu au sens des acteurs au niveau micro) que par le haut (entendu au sens du seul acteur au niveau macro : Abdelaziz).

Tous ces développements ont été engendrés par le passage de l'État tribal à l'État territorial, permettant ainsi à Abdelaziz de devenir le seul acteur au niveau macro. Cela a eu des conséquences profondes sur la gestion de l'État. Comme nous allons le voir ultérieurement, la mort d'Abdelaziz en 1953 va provoquer l'arrivé de plusieurs acteurs au niveau macro — ses fils — et par conséquent plusieurs références verticales, ce qui va fragmenter davantage l'administration saoudienne.

3.3. L'État managérial

L'Arabie Saoudite est passée, dans un sens très large, de l'État tribal à l'État territorial en 1926. Pendant cette période, la souveraineté a été instaurée, comme nous avons montré dans les parties précédentes. Cela a continué jusqu'à 1953[241] quand le Conseil des ministres fut créé, pour la première fois à la tête de l'État entier, mettant ainsi fin aux divisions entre les différentes régions de l'État, comme celle qui avait existé entre le Najd et le Hejaz[242]. C'est en ce moment-là que l'État a réclamé un objectif de gouvernance politico-militaire qui pourrait être comparée à celui de l'État managérial, à savoir la « rationalisation de la souveraineté »[243]. L'année 1953 constitue le moment de la rationalisation de la souveraineté (vis-à-vis du moment d'instituer la souveraineté par l'État territorial en 1926). La rationalisation de la souveraineté dans le contexte de l'Arabie Saoudite est entendue dans un sens précis : les sciences au service de maintien du pouvoir de la famille royale, l'État de providence et le développement des conditions de vie des individus (i.e. services de santé, et de l'enfrastructure) qui « met en évidence le biopouvoir managérial, à la fois fondé sur la discipline individuelle et la biopolitique collective »[244].

Le terme « rationalisation » signifie :

> *« […] l'adoption et l'emploi de tous les moyens d'accroître l'efficacité qui sont fournis par la science technique et l'organisation systématique. […] La rationalisation prend trois formes: technique, commerciale et politico-économique. […] La troisième forme concerne la politique, qui est déclarée*

---

[241] L'année 1953 marque le début du conflit sur le pouvoir entre Sa'ûd et Faysal, où la fonction principale de l'État a été remise en question, ainsi donnant essor à la rationalisation de la souveraineté.

[242] Le Hejaz était un royaume indépendant dans toutes ses affaires internes ainsi qu'externes, et directement sous le contrôle d'Abdelaziz, cf. VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 295.

[243] La rationalisation de la souveraineté est un trait de l'État managérial, cf. OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *Nation-State, op. cit.*, pp. 139-40.

[244] RAPPIN, Baptiste, "Autour de Foucault et d'Agamben : du management comme gouvernement des hommes et du coaching comme dispositif de management", paper presented at: Hommes de management et management des hommes, Institut supérieur du commerce de Paris, Paris, 2012.

comme celle de l'amélioration et l'avancement de la prospérité nationale pour assurer le bien-être de la société [...] »[245].

Le maintien de la sécurité de l'État comprend à partir de ce moment-là la sécurité sociale, par exemple, tandis qu'auparavant c'était la défense des territoires de l'État face aux autres États ainsi que le maintien de l'ordre à l'intérieur de cet État. De plus, la rationalisation de la sécurité sociale se fait via le développement des capacités techniques de l'appareil étatique. La modernisation de l'État devient de plus en plus dépendante des capacités technocratiques.

En effet, la comparaison de cette période, qui a commencé en 1953, avec l'État managérial, qui a émergé en Europe, est justifiée par deux éléments. D'un coté, la rationalisation de savoir sur la politique ainsi que la société a rendu cette comparaison possible. Cette rationalisation va devenir un des moyens de gouvernance, dans le sens où les sciences sociales vont être utilisées pour des fins de pouvoir. Par exemple, en fonction des statistiques du taux d'augmentation du nombre de la population, l'État va planifier la construction des hopitaux et des écoles afin de répondre aux besoins de la population qui vont émerger. Et d'un autre coté, « l'État assume la responsabilité de la condition entière de la société contemporaine »[246]. Dans ce sens, la résponsabilité de l'État s'étend de l'alphabétisation jusqu'aux activités de devertissements de la population, i.e. l'organisation des festivals de danse et des tenues traditionnelles.

Nous allons donner trois exemples de la rationalisation ainsi que de l'État qui assume la condition entière de la société. Le premier, qui est un exemple de la rationalisation, est la création de l'Institut de l'Administration Publique au début des années 1960, suite à des études et des recommendations basées sur les savoirs scientifique et technique[247].

Le deuxième est celui de la banque centrale d'Arabie Saoudite. Avant 1952, ce pays n'avait pas une banque centrale. Jusqu'à cette date, le gouvernement saoudien dépendait de la

---

[245] BRADY, Robert A., "The Meaning of Rationalization: An Analysis of the Literature", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 46, no. 3, 1932, pp. 526-40.

[246] OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *Nation-State, op. cit.*, pp. 139-40.

[247] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 81.

« Netherland Trading Société » pour remplir les fonctions et executer les tâches d'une banque centrale à son nom. Avec l'augmentation des revenues de pétrole, le gouvernement a demandé de l'assistance technique aux États-Unis, sous le programme *« Point IV »*[248]. En août 1952, et suite aux conseils de l'équipe américaine, un décret royal ordonnant la création de la banque centrale (SAMA) a été proclamé[249]. De plus, SAMA emploie des méthodes mathématiques très sophistiquées dans le but de gérer la circulation de la monnaie, par exemple[250]. La création ainsi que la gestion de SAMA témoigne de la dépendance de l'État des savoirs technique et scientifique.

Le troisième exemple concerne la condition entière de la société. En 1957 le prince héritier Faysal était le président du Conseil des ministres. Il avait mis en place un système de taxation qui était plus élevé que le *(zakat)*, « aumône », que devait payer touts les membres de la communauté des croyants. Cette action a été prise durant le conflit du pouvoir entre lui et son frère le roi Sa'ûd. C'est la raison pour laquelle elle est devenue un objet de contestation où le roi, dans ses efforts de gagner des alliés, s'est opposé au système de taxation. Néanmoins, Faysal a réussi à imposer sa volonté. Il a tout de même cherché à justifier[251] cette imposition par l'augmentation du coût que devait payer l'État pour assurer un certain niveau de qualité de vie pour tous les citoyens[252]. Un certain niveau de qualité de vie, ainsi, est devenu un sujet politique et une responsabilité de l'État. C'est la raison pour laquelle l' « Organisation générale pour l'assurance sociale » a été crée aux années 1960.

---

[248] RONALL, J. O., "Banking Regulations in Saudi Arabia", *Middle East Journal*, Vol. 21, no. 3, 1967, pp. 399-402.

[249] AL-TIMIMI, W.A., "The Evolution of the Saudi Arabian Monetary System", *Moneta e Credito*, Vol. 38, no. 151, 2013, pp. 77-83.

[250] BARNETT, William A. et ALKHAREIF, Ryadh M., "Modern and Traditional Methods for Measuring Money Supply: The Case of Saudi Arabia", *International Journal of Financial Studies*, Vol. 3, no. 1, 2015, pp. 49-55.

[251] Certains spécialistes de l'économie politique, comme Victor Nee, insistent sur l'importance de la justification des politiques étatiques que l'État fait auprès de ses fonctionnaires dans l'objectif de gagner leur soutien, cf. NEE, Victor, "Role of the State in Making a Market Economy", *Journal of Institutional and Theoretical Economies*, Vol. 156, 2000, pp. 64-88.

[252] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 78.

Auparavant, l'État s'est chargé, dans un sens très large, d'instituer sa souveraineté (assurer la sécurité des citoyens, des territoires, du marché, ainsi que du fonctionnement des institutions étatiques)[253]. Même la sécurité des individus, dans certains cas, avait été confiée aux chefs tribaux ainsi qu'aux notables des villages, qui se sont ainsi chargés de certaines fonctions étatiques. De plus, la condition entière de la société contemporaine, pour emprunter les mots de Walter Opello et Stephen Rosow, ne faisait pas partie de la responsabilité de l'État territorial en Arabie Saoudite. Bien que l'aide sociale assurée par le gouvernement du roi Abdelaziz existait avant 1953, la condition entière de la société, infrastructure des services médicaux en tant que droit des citoyens par exemple, n'est pas devenue la responsabilité de l'État qu'après l'année 1953. En outre, la responsabilité entière de la condition humaine signifie que l'État a le droit ainsi que le devoir d'obliger les familles d'envoyer leurs enfants à l'école, par exemple[254]. Avant 1953, l'État fournissait des services médicaux et éducationnels, mais avec une logique étatique différente. Le développement d'une économie viable n'était qu'un moyen pour augmenter les revenus d'impôts. Néanmoins, son développement est devenu en 1953 une responsabilité étatique à l'égard de ses citoyens ainsi que l'amélioration de la qualité de leur vie, ce qui reflète un changement de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire.

Ce changement est dû à plusieurs raisons. Tout d'abord, l'émergence d'un seul organe étatique, le Conseil des ministres, à la tête de l'État entier a été suivie par l'émergence d'un marché national à l'échelle de l'État aussi. Riyad est devenue, pour la première fois, la capitale de l'Arabie Saoudite de façon concrète. Elle avait été la capitale nominale, mais en réalité, plusieurs capitales avaient existé résultant ainsi, avec d'autres facteurs, en une fragmentation administrative. Celle-ci, qui avait précédé l'année 1953, s'est étendue à une fragmentation économique, résultant ainsi en l'existence de plusieurs marchés sur tous les territoires de l'Arabie Saoudite. Ainsi, la croissance économique avant 1953 n'était achevée

---

[253] L'aide sociale avait existait durant le règne d'Abdelaziz. Néanmoins, la fonction ainsi que la signification de cette aide avait changé. L'aide sociale avant 1953 avait pour objectif deux choses: assurer la cohesion des coalitions d'Abdelaziz d'une part, et d'affermir le pouvoir paternel du souverain saoudien. Ces deux objectifs font partie de la logique de l'État territorial.

[254] L'aspect d'obligation à l'égard de l'éducation va arriver plus tard, mais la logique qui va motiver cette étape a émergé en 1953.

qu'à travers des moyens qui existent en dehors des mécanismes de l'économie de marché. En d'autres termes, l'encadrement de l'économie par une structure légale, manipulations des transactions, les relations coût-profit, ainsi que les organes spécialisés dans la gestion de certains domaines économiques était soit inexistant soit extrêmement faible. Néanmoins, avec l'unification de la gestion de l'État sous le Conseil des ministres, l'émergence d'un marché national ainsi que son encadrement institutionnel a été possible.

Deuxièmement, nous avons vu dans les parties précédentes comment la loi était devenue l'outil principal de gouvernance en 1926, i.e. la proclamation de la loi de la police religieuse (autrement connu par le « comité du bien ») qui a encadré les activités des hommes religieux dans l'espace public. Dans la même veine, la planification est devenue l'outil principal de la gouvernance à partir de 1953. Par conséquent, la centralisation de pouvoir a pris un autre sens. Elle n'est plus une question d'équilibre de pouvoir ou d'élimination toutes capacités de concurrencer l'autorité du roi, mais plutôt une question d'efficacité de la planification et de la gouvernance. Pour que la planification soit plus efficace, le pouvoir en Arabie Saoudite à cette époque doit être centralisé. La planification ici est devenue entièrement dépendante des sciences sociales, ce qui n'a jamais été le cas avec la phase de l'État territorial. Désormais, la structuration de l'économie est devenue la tache principale du gouvernement.

De plus, la légitimité des réformes économiques, entreprises par l'État, au sein de la société se reflète sur les niveaux meso- et micro- de la bureaucratie. En d'autres termes, la perception de la société influence la perception de ces deux niveaux bureaucratiques ayant ainsi un impact sur la réussite ou l'échec de leur implémentation de ces reformes entreprises par l'État. Ainsi, la restructuration de la société, une étape indispensable pour l'encadrement de l'économie de marché en Arabie Saoudite, est devenue une nouvelle tâche pour la bureaucratie, comme nous allons le voir ultérieurement.

De plus, la gestion efficace et légitime des ressources de l'État est devenu un enjeu politique, relatif à la question de légitimité. A partir de ce moment, la construction d'une infrastructure avancée ainsi que la provision des services sociaux sont devenues entrelacées

avec la légitimité de la famille royale. En effet, le discours de celle-ci prétend d'avoir apporté au pays les apports de la modernité[255].

C'est dans ce sens là que l'État assume la condition entière de la société. L'unification du marché a conduit à la planification de la croissance. Cela a nécessité une structuration du marché, l'introduction de réformes (comme la création de la banque centrale), et la restructuration de la société. La légitimité des reformes au sein des niveaux bureaucratiques meso- et micro- est influencée par la perception de la société de ces reformes, donnant ainsi une nouvelle perception étatique des relations État-société.

Et c'est dans ce contexte que le conflit entre Sa'ûd et Faysal a eu lieu. Celui-ci a engendré plusieurs phénomènes politiques, la répartition du pouvoir politique entre les fils du roi Abdelaziz et l'impact de cette répartition du pouvoir sur les relations État-société, ce qui a eu un impact conséquent sur la bureaucratie. Le façonnement de la société, pour emprunter les mots de Kiren Aziz Chaudhry[256], s'est déplacé aux bureaux des bureaucrates, et que le remplacement des élites du Hejaz, les « old-boys », pour emprunter les mots de Victor Nee[257], par les élites de Najd a eu lieu.

Dans le chapitre suivant, nous allons essayer de présenter les dynamiques du mode de fonctionnement de l'État ainsi que d'analyser son impact sur l'administration publique en particulier.

---

[255] AL-RASHEED, Madawi, *A History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 254.

[256] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 143.

[257] Dans son analyse des rapports entre l'État et la société en Chine, Victor Nee emploie cette expression pour designer un type de relations entre l'État et une catégorie des groupes sociaux dont le pouvoir est issu de leur arrière-plan socio-économique. Ce type de relations se contraste avec un autre qui est fondé sur les relations patron-client entre l'État et la société. Cf. NEE, Victor, "Role of the State", *art. cit.*, pp. 64-88.

Chapitre 4

Les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir

Les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir dépend de trois éléments : l'équilibre de pouvoir, tradition et modernité, et finalement économie et développement. Ces trois éléments nous intéressent car ils constituent, selon notre analyse, les fondements sur lesquels ce que Thomas Lawrence appelle *(institutional politics),* l'équilibre politique au sein des instituons, a été édifié. Thomas Lawrence insiste que cet équilibre a trois aspects. Le premier est le contrôle institutionnel, qui décrit l'impact des institutions sur les comportements et les croyances des acteurs individuels et organisationnels. Le deuxième aspect est celui de l'agencement institutionnel qui décrit le travail des acteurs individuels et collectifs pour créer, transformer et perturber les institutions. Le troisième est la résistance institutionnelle, qui décrit le travail des acteurs d'imposer des limites à la fois à l'agencement institutionnel et au contrôle institutionnel[258]. Ce qui nous intéresse ici, dans le cadre de ce chapitre, sont les fondements sur lesquels cet équilibre politique au sein des instituons a été édifié.

[258] LAWRENCE, Thomas B., "Power and Institutions", *op. cit.*, pp. 170-97.

4.1. L'équilibre de pouvoir

Depuis la conquête de Riyad en 1902 et jusqu'à la mort d'Abdelaziz en 1953, deux éléments gouvernaient la compétition et la coopération entre les élites politiques : la gestion de la bataille (les batailles d'unification de 1902 à 1926)[259] ainsi que la consolidation de pouvoir (de 1926 jusqu'à 1953). Abdelaziz a su consolider son pouvoir de façon qu'il fût la seule référence verticale relative à la hiérarchie du pouvoir[260].

En effet, de la conquête du Hejaz en 1926 jusqu'à sa mort en 1953, le roi Abdelaziz était le seul acteur au niveau macro. Il était aussi la seule référence verticale pour des groupes et des réseaux en compétition pour le pouvoir et pour les ressources limitées du jeune État. Il existait des institutions administratives, résultat du processus de construction de l'État, et d'autres moyens administratifs (comme les chefs tribaux) en parallèles. Cela a engendré une certaine conflictualité et une imbrication de responsabilité qu'Abdelaziz a su gérer, tout en rendant sa présence en tant que gouverneur incontesté incontournable. Néanmoins, cette dualité administrative n'était pas la seule source de conflictualité et d'imbrication. En effet, les différences profondes de mode de gestion de l'État entre les deux personnes les plus

---

[259] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, pp. 113-16.

[260] Abdelaziz a dû faire face à des révoltes contre son pouvoir. Parmi ces derniers se trouve la révolte d'Ibn Rifadah, dans la région de Tabouk au nord d'Arabie Saoudite, qui a commencé en 1928 et terminé en juillet 1932. Pour plus d'information sur cette révolte, cf. ALBALAWI, Mutlaq, *mantiqat Tabouk fi 'ahd al malik abdelaziz 1926-1953*, PhD thesis, Yousef Athaqafi (dir.), Department of History, University of Um Al-Qura, Makkah, 2010, pp. 186-200. Une autre est la révolte des Idrrisis qui a terminé en 1934. Pour plus d'information sur cette révolte, cf. WYNBRANDT, James, *A Brief History of Saudi Arabia*, 2nd ed., New York: Infobase Publishing, 2010, p. 189. Egalement, certains membres de la famille royale, notamment le frère d'Abdelaziz, Mohammed bin Abdulrahman d'Al-Sa'ûd (mort en 1943), se voyaeint les héritiers du trône d'Al-Sa'ûd. Ayant participé dans la plupart des batailles de l'unification, Mohammed bin Abdulrahman avait aspiré à un rôle politique important, plus particulièrement au positionnement de son fils Khaled (mort en 1938 dans des conditions mysterieuses) dans la ligné de sucession. Néanmoins, via la nomination de son fils Sa'ûd en tant que prince héritier, Abdelaziz a exclu ses frères et leur fils de la ligné de sucession. Pour plus d'information sur le conflit entre Abdelaziz et son frère Mohammed, cf. *Ibid.*, p. 194. Les actions de surmonter les repurcussions de l'opression des révoltes et d'écarter des frères d'Abdelaziz representent un exemple du processus de consolidation du pouvoir.

importantes après le roi lui-même, à savoir ses deux fils Sa'ûd et Faysal, constituaient une autre source de conflictualité et d'imbrication.

Pendant son expérience en tant que gouverneur du Hejaz[261], Faysal avait construit des alliances avec les élites commerciales du Hejaz. Par ailleurs, il était le ministre des affaires étrangères, ainsi la « charnière » entre l'Arabie Saoudite et le monde extérieur. Forger les alliances, à l'intérieure comme à l'extérieure, implique un travail de maintien ainsi qu'un suivi méticuleux, et c'est dans ce travail que le rôle de Faysal est plus visible. En d'autres termes, il était un acteur incontournable en ce qui concerne les alliances de son père à l'intérieur de l'Arabie ainsi qu'à l'extérieure.

Le Hejaz fut la source de la plupart des revenus de l'État de 1926 jusqu'à 1952. Faysal y avait su intégrer l'héritage institutionnel et administratif de l'Empire Ottoman. Et le fait qu'il était le ministre des affaires étrangères, il a eu une ouverture aux formes d'organisation politique ainsi qu'aux autres modes de fonctionnement étatique des autres pays. En quelque sorte, il était le prince « moderne », influencé par l'environnement où il agissait en tant que gouverneur du Hejaz et ministre des affaires étrangères. D'autre part, Sa'ûd, jusqu'alors prince héritier et gouverneur du Riyad jusqu'à 1953 (en présence de son père le roi Abdelaziz), était influencé lui aussi par l'environnement où il agissait en tant que gouverneur : des tribus, des populations nomades, et des petites villes autour de la ville de Riyad. En quelque sorte, il était le prince « traditionnel »[262]. De plus, le pouvoir de Sa'ûd, en tant que prince héritier, ne s'étendait pas au Conseil des wakils, qui fut créé en 1931 au Hejaz et dont le rôle pourrait être comparé à celui du conseil des ministres.

Il faut observer que cette dualité de modernité/tradition était sujette aux changements du climat politique, où Sa'ûd pourrait se présenter en tant que monarque de la modernité et Faysal en tant que champion de la préservation des traditions. Sa'ûd s'est en effet montré engagé pour la protection des libérités individuelles, libérité d'expression ainsi que l'imposition des limites aux pouvoirs des hommes religieux. Faysal, d'autre part, s'est montré engagé pour la préservation du rôle de l'islam dans l'espace public. Cela deviendra plus

[261] Il occupait le poste du gouverneur du Hejaz de 1926 jusqu'à 1953.

[262] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 70.

visible durant le conflit entre les deux frères aux années 1950, quand Faysal s'alliera avec l'establishment religieux contre Sa'ûd[263] et quand celui-ci se rapprochera du Jamal Abdelnaser, le président egyptien et leader du nationalisme arabe[264].

Ces incompatibilités, institutions et moyens en parallèle (d'administration et de distribution) ainsi que modernité et tradition à l'égard du mode de gouvernance, ont été résolues par la référence au roi Abdelaziz, le seul acteur au niveau macro, d'une manière directe et verticale. Néanmoins, et malgré les efforts persistants de centralisation et d'harmonisation, ces antagonismes ont constitué les premières traces de fragmentation de l'administration saoudienne[265].

La configuration de la scène politique, et par conséquent administrative, a changé après la mort de roi Abdelaziz en 1953. Au sein du Conseil des ministres, qui fut créé quelques mois avant la mort du fondateur du troisième État saoudien, ces incompatibilités se sont manifestées[266]. Il n'y avait plus l'autorité ultime et incontestée d'Abdelaziz. Par conséquent, ces conflits n'ont pas été résolus ce qui a entravé l'efficacité gestionnaire de l'appareil étatique. Ainsi, la performance modeste du nouveau roi Sa'ûd dans les premières années, et qui devient le prétexte principal de Faysal dans son conflit avec Sa'ûd sur le trône, est d'une grande partie dû aux incompatibilités susmentionnées.

---

[263] Les hommes religieux ont proclamé une fatwa pour évincer Sa'ûd et coroner Faysal. Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 392.

[264] Sa'ûd a eu un meeting avec Jamal Abdelnaser le 20 décembre 1966, une année après l'ascension de Faysal au trône. Les deux hommes ont dénoncé Faysal en tant qu'usurpeur de pouvoir et ennemie de Dieu. Cf. MANN, Joseph, "King Faisal and the Challenge of Nasser's Revolutionary Ideology", *Middle Eastern Studies*, Vol. 48, no. 5, 2012, pp. 749-64.

[265] Selon notre travail de recherche, les origines de la fragmentation administrative se retrouvent ici aux années 1930, et non pas après la création des « sphères d'arbitration » aux années 70s, comme nous allons le voir ultérieurement.

[266] Bien que les documents officieux du gouvernement attribue la création du Conseil des ministres au roi fondateur, Abdelaziz, d'autres comptes constatent autrement. Son fils, le prince Talal (1931-), avait attesté dans un entretien sur la chaine arabe AlJazeera, le 7 octobre 2000, que c'était lui qui avait proposé à son père en 1952-1953 de créer le Conseil des ministres.

Néanmoins, plusieurs actions prises par Sa'ûd ont précipité le conflit. Bien que ce conflit soit inscrit dans son contexte des années 1950, plus particulièrement en ce qui concerne la gestion de l'économie ainsi que la politique étrangère, nous renvoyons ses origines aux années qui avaient précédées. Cela est dû au fait que pendant plus de vingt-sept ans, Faysal a été le président du Conseil des wakils (dont le rôle pourrait être comparé à celui du conseil des ministres), le ministre des affaires étrangères (poste qu'il a occupé jusqu'à sa mort en 1975[267]), ainsi que le gouverneur du Royaume du Hejaz de 1926 jusqu'à l'unification du Royaume du Najd avec celui du Hejaz en septembre 1932 sous le nom du Royaume d'Arabie Saoudite. Il a également veillé sur les alliances politiques intérieures et extérieures. De plus, Faysal était conscient de ses pouvoirs et il a éprouvé un « élan fougueux » dans la protection de ses domaines de pouvoirs, comme cela était le cas avec la nomination de son fils Abdullah Al-Faysal en tant que ministre de l'Intérieure en 1951, lors de la deuxième réorganisation de ce poste[268]. Par conséquent, il a accumulé des pouvoirs pendant vingt-sept ans qu'il a été demandé de rendre à son frère, le roi Sa'ûd, après la mort du roi Abdelaziz en 1953.

En effet, Sa'ûd est intervenu dans la gestion du Hejaz, domaine de pouvoir de Faysal depuis 1926 et le centre de ses alliances, pour essayer de subordonner les institutions du Hejaz « laïcs » au pouvoir des hommes religieux qui lui représentaient des alliés potentiels. Bien que ces alliés potentiels vont se coaliser avec Faysal à la fin des années 1950, cet acte de la part de Sa'ûd représente pour nous le retour du chef religieux en tant qu'acteur au niveau macro de l'État, après qu'il a été subordonné au pouvoir absolu d'Abdelaziz avec l'émergence de l'État

[267] En plus de ses fonctions en tant que prince hériter de 1953 à 1964, et en plus de ses fonctions en tant que roi de 1964 à 1975, Faysal s'est reservé le poste du ministre des affaires étrangères. Une exception brève eut lieu entre 1960 et 1962, pendant la période du conflit de Sa'ûd et Faysal.

[268] Cette nomination a suscité « beaucoup de bruit » parmi les fils de Abdelaziz à Riyad, comme le remarque le prince Talal bin Abdelaziz. Toutefois, Faysal a insisté que ce ministère reste sous son pouvoir. Cf. MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz Al Su'ud Shahid 'La 'Asr Al Malek Abdalaziz Wa Abna'h*, Beirut: Arab Scientific Publishers, Inc., 2005, pp. 36-38.

territorial en 1926. Cela sera manifeste dans la composition du comité de la « réforme constitutionnelle » en 1980, comme nous allons l'analyser en profondeur ultérieurement[269].

Aussi, l'ordre de succession était bien clair pour Sa'ûd, nommé prince héritier par son père en 1933, étant ainsi le premier successeur. L'ordre de succession était clair aussi pour Faysal, qui deviendrait roi après Sa'ûd. Néanmoins, l'ordre de succession pour le reste des fils d'Abdelaziz[270] n'était pas précisé. De plus, les règles de succession après Sa'ûd et Faysal n'étaient pas suffisamment claires[271].

De plus, dans ses efforts de jouer le rôle de son père, à savoir l'autorité ultime, Sa'ûd a placé ses fils à la tête des postes importants, comme la garde nationale, ministère de la défense, la province du Riyad et celle de la Mecque, etc. Se voyant écartés par ces efforts, les fils d'Abdelaziz se sont mobilisés[272]. En d'autres termes, incertains de leurs avantages vis-à-vis de l'héritage de leur père, les fils d'Abdelaziz se sont rendus à la polarisation ainsi qu'à la mobilisation.

Sa'ûd a progressivement cherché à concentrer les pouvoirs dans ses mains en nommant ses fils aux postes importants, excluant ainsi Faysal et ses autres frères[273]. Faysal, méfiant de la compétence de Sa'ûd de gérer l'État ainsi qu'attaché à ses pouvoirs accumulés durant trois décennies, profite des échecs de Sa'ûd à la fois dans la politique intérieure ainsi qu'à celle extérieure[274] et mobilise ses frères les plus influents contre Sa'ûd. Maintenant, la

---

[269] Pour plus d'information sur les noms ainsi que leur profiles sociologiques des membres de ce comité, cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 400-01.

[270] Abdelaziz a laissé trente-cinq fils.

[271] YIZRAELI, Sarah, *The Remaking of Saudi Arabia: The Struggle Between King Sa'ud and Crown Prince Faysal, 1953-1962*, Tel Aviv: Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, 1997, p. 49.

[272] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

[273] ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl", *op. cit.*, Chap. 2, Sec. 5.

[274] Le royaume d'Arabie Saoudite était affronté à plusieurs defies, notamment à celui du mouvement panarabiste. L'hésitation qui a marqué la politique la politique étrangère de Sa'ûd a été remplacée par la fermeté de Faysal et l'affrontement avec l'Egypte. Pour plus d'information, cf. MANN, Joseph, "King Faisal", *art. cit.*, pp. 749-64.

famille royale se voit confirmée en tant que référence importante d'autorité[275], jouant ainsi le rôle qu'avait joué Abdelaziz à cet égard.

Cela se contraste avec l'autorité d'Abdelaziz qui était dérivée de lui-même. En d'autres termes, la marginalisation des fils d'Abdelaziz ainsi que l'empiètement de Sa'ûd sur le domaine de pouvoir de Faysal ont déclenché un processus de mobilisation à l'échelle de la famille royale qui a trouvé son expression dans les critiques à l'égard de la gestion de l'État. C'est dans cet environnement que la bureaucratie est devenue le champ du conflit entre Sa'ûd et Faysal. Cela a crée une situation de stagnation politique et économique[276], ce qui a conduit le conflit entre Sa'ûd et Faysal à l'évincement du Sa'ûd et la succession de Faysal au trône en 1964[277].

Néanmoins, ce conflit a produit un mécanisme de compétition et de coopération que nous appelons ici « la liste traditionnelle », devenant ainsi le cadre du pouvoir. Cette liste, d'après notre analyse, désigne les rapports de pouvoir qui gouvernent la compétition et la coopération au sein de la classe dirigeante, à savoir la famille d'Al-Sa'ûd qui est devenue, après la mort d'Abdelaziz, le seul acteur au niveau macro de l'administration publique en Arabie Saoudite[278].

Nous l'appelons ici « une liste » pour mettre l'accent sur deux aspects : « priorité » et « ordre ». Il existe une priorité dont profitent certains éléments, vis-à-vis d'autres, qui sont

---

[275] YIZRAELI, Sarah, *Remaking of Saudi Arabia, op. cit.*, pp. 49-51.

[276] La question de la politique fiscale de l'État était présente dans le conflit sur le pouvoir, ainsi que les dépenses personnelles du roi Sa'ûd. Par ailleurs, et probablement plus important, le roi Sa'ûd avait essayé d'installer un système de succession où le pouvoir passerait de façon vertical, à savoir d'un père à un fils. Cela aurait privé les fils d'Abdelaziz d'avoir la possibilité d'accéder au trône. C'est une raison majeure de leur alliance avec Faysal contre Sa'ûd, ce qui a resulté en un partage de pouvoir ainsi qu'un système de succession où le pouvoir passerait de manière horizontale, à savoir d'un frère à un autre.

[277] Faysal avait réussit à construire des alliances avec les membres de la famille royale ainsi que les hommes religieux. En échange de leur soutien, les membres de la famille royal ont participé au pouvoir. Par ailleurs, les hommes religieux avaient augmonté leur pouvoir, en intervenant en matères d'education et de la situation de la femme.

[278] HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, pp. 11-13.

indispensables pour le maintien du pouvoir. Aussi, il existe un ordre entre ces éléments eux-mêmes. Cette liste comprend trois facteurs : la neutralisation de la menace, la consolidation du pouvoir, et finalement le reste des intérêts (économiques, développement, etc.)[279].

La raison pour laquelle nous plaçons la neutralisation de la menace à la tête de la liste traditionnelle nous apparait logique, dans la mesure où une des conséquences majeures du conflit entre Sa'ûd et Faysal était l'alliance forgée entre celui dernier et les fils d'Abdelaziz les plus influents. En octobre 1962, Faysal a réussit à écarter son frère le roi Sa'ûd et à assumer les pouvoirs de celui-ci, tels que la présidence du Conseil des ministres et le poste du commandant en chef des forces armées[280]. Faysal a nommé Khaled en tant que premier ministre adjoint en 1962 et prince héritier en 1965, Fahad en tant que ministre de l'Intérieure en 1962 et deuxième premier ministre adjoint en 1967 (première fois que ce poste a été crée), Abdullah président de la garde nationale en 1963, et Sultan ministre de la défense en 1962. La création du poste du deuxième premier ministre adjoint en 1967 est un exemple de ce que Thomas Lawrence appelle agencement institutionnel[281], puisque les acteurs ici ont transformé la structure institutionnelle. De plus, l'ordre de la succession a suivi cet arrangement de partage du pouvoir. Celui-ci a créé des centres de pouvoir autour desquels des alliances ont été créées, à la fois au sein de la famille royale et au sein de la société.

Par ailleurs, le partage du pouvoir est fait sur une grande échelle, ce qui rend la coopération entre ces centres de pouvoir différents ainsi que la cohérence de leurs politiques très difficiles sauf quand il s'agit d'une menace posée à tous ces centres. Dans ce cas, ces centres se retrouvent obligés de coopérer entre eux-mêmes et de se coaliser contre la menace commune. Cette coalition face aux menaces rend la coopération beaucoup plus visible, plaçant ainsi la neutralisation des menaces à la tête de la liste traditionnelle.

Nous aimerions insister ici sur le fait que ce partage du pouvoir sur cette grande échelle a donné naissance à ce que nous appelons ici le « multi-équilibre », où le partage du

---

[279] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

[280] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 392.

[281] LAWRENCE, Thomas B., "Power and Institutions", *op. cit.*, pp. 170-97.

pouvoir avait Faysal – qui devient roi en 1964[282] -- comme sa référence ultime, une force prépondérante au sein de ce système de partage. Plusieurs raisons justifient cette prééminence de Faysal. En plus d'avoir joué un rôle majeur dans le maintien ainsi que le suivi des alliances intérieures et extérieures du pouvoir d'Al-Sa'ûd, d'avoir été gouverneur du Hejaz de 1926 jusqu'à 1953, président du Conseil des wakils de 1931 jusqu'à 1953, ministre des affaires étrangères depuis 1929, Faysal profitait des deux légitimités religieuse et politique : il est l'arrière petit-fils du fondateur du wahhabisme, Mohammed bin Abdelwahab de coté de sa mère[283] ainsi que l'arrière petit-fils du fondateur de la dynastie d'Al-Sa'ûd, Mohammed bin Sa'ûd[284]. Par conséquent, il profitait d'une influence considérable sur l'équilibre du pouvoir au sein de la famille royale.

Néanmoins, et comme la mort d'Abdelaziz en 1953, la tuerie de Faysal le 25 mars 1975[285], avait privé la structure du pouvoir de sa force prépondérante. Ainsi, le multi-équilibre a été réarrangé en ce que nous appelons « l'équilibre de bousculade », ce qui signifie que les centres de pouvoir au sein de la famille royale se contrebalancent, de la même façon qui a existé durant le règne de Faysal, mais sans une force prépondérante[286]. C'est en ce moment-là que ce que nous appelons des « sphères d'arbitration » -- plus visibles dans le « camp de Assudayri » --, sont devenus clairement définis. Chaque sphère d'arbitration bousculait les autres sphères d'arbitration afin de protéger ses intérêts et ses privilèges. Cela a eu un impact majeur sur l'administration publique en Arabie Saoudite, comme les limites imposées sur

---

[282] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 392.

[283] GAURY, Gerald De, *Faisal: King of Saudi Arabia*, London: Arthur Barker, 1966, p. 2.

[284] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 392.

[285] Faysal a été assassiné par son neveu, Faysal bin Mosa'd bin Abdelaziz. Les causes de sa tuerie restent largement méconnues.

[286] Certains chercheurs, comme Pascal Ménoret et Nabil Mouline, présentent l'argument qu'un seul équilibre existe et c'est, d'après eux, le « système de multi-domination », alors que nous voyons une différence entre la présence et l'absence de Faysal sur la scène politique saoudienne. Par ailleurs, l'émergence des sphères d'arbitration est largement liée à cette distinction, cf. ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl", *op. cit.*, Chap. 2, Sec. 5.

toutes réformes administratives qui n'auraient pas l'accord du patron de la sphère d'arbitration concernée (comme le ministère de la défense)[287].

En conséquence de cette configuration du partage du pouvoir, avec les deux types d'équilibre, la coopération est plus visible et plus signifiante quand il s'agit d'une menace commune. Et étant donné qu'un des moyens les plus efficaces pour neutraliser la menace et consolider le pouvoir est la question de la légitimité, celle-ci devient la deuxième plus importante zone de coopération après la neutralisation de menace. Ainsi nous lui accordons la deuxième place sur la liste traditionnelle. Apres ces deux zones de coopération visible, vient une coopération moins importante sur le reste des intérêts, i.e. le dévéloppement de l'infrastructure de l'État[288].

Après la mort de roi Faysal, l'équilibre de bousculade qui a remplacé le multi-équilibre, dominé par la liste traditionnelle, a donné naissance à une coalition des princes. Cette coalition s'appelle le « camp Assudayri ». Elle est caractérisée par trois éléments. D'abord, elle est composée de sept fils du roi Abdelaziz qu'il a eu avec sa femme Husah Assudayri, d'après le nom de laquelle le camp a été nommé[289]. Ces princes sont Fahd, Sultan, Nayf, Salman, Ahmad, Abdarrahman et Turky II[290]. De plus, Ils occupaient des postes importants : le ministère de la défense, le ministère de l'Intérieur, la province de Riyad, le poste du prince héritier et le poste du roi. Et finalement, leurs querelles internes se terminaient dès lors qu'elles menaçaient leur capacité à concurrencer les autres acteurs au sein de la famille royale[291].

---

[287] *Ibid.*

[288] *Ibid.*

[289] Il faut remarquer que la sœur de Husah qui s'appelle Sultanah, était mariée avec Faysal, ainsi le fils de celui-ci Abdullah est le neveu de Husah Assudayri et cousin du coté de sa mère des membres du camp Assudayri, cf. GAURY, Gerald De, *Faisal, op. cit.*, pp. 5 et 50-52.

[290] Il faut distinguer ce Turky (mort en 2016) du fils aîné d'Abdelaziz qui s'appelle lui aussi Turky, mais le premier (mort en 1919).

[291] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

Néanmoins, cet équilibre de pouvoir qui est dominé par cette liste traditionnelle n'existe plus. Cela est dû aux deux changements touchant la structure du pouvoir ainsi que la nature du pouvoir.

En effet, en ce qui concerne le changement de la structure du pouvoir, le Comité d'allégeance — créé en 2006[292] — a mis un terme à cet équilibre. Composé des fils et des petits-fils du roi Abdelaziz (c'est la première fois que les petits-fils deviennent des candidats pour le trône), il est chargé de : élire le roi, élire son prince héritier et vérifier leur état de santé — en ce qui concerne leur capacité de régner. Récemment, et suivant le concept de coutume juridique[293], ce Comité d'allégeance a assumé la responsabilité d'élire le deuxième prince héritier[294].

La création de ce comité représente pour nous une réalisation de la part des élites d'Al-Sa'ûd que les méthodes traditionnelles de concurrence ne sont pas mesure de répondre à la question de la succession. En d'autres termes, ces méthodes qui ont été exprimées dans le cinquième article de la Loi Fondamentale de gouvernance de 1992, qui stipulait : « la gouvernance est réservée aux fils de roi Abdelaziz et l'allégeance sera jurée au plus capable d'entre eux[295] [devenant ainsi roi] »[296]. Cette réalisation de la part des élites d'Al-Sa'ûd est

---

[292] Décret royal numéro A/135, issu le 19 octobre 2006. Voir le quotidien Asharaq Al Awsat, issu 10188, le 20 octobre 2006 : « *la loi du Comité d'allégeance* » [en ligne]. Asharaq Al Awsat. [page consultée le 4 avril 2011]. <http://bit.ly/1m9bKzv>

[293] Dans la théorie du droit, il existe des règles écrites et des règles non-écrites. Si une règle non-écrite est appliquée plusieurs fois, qu'elle n'est pas contestée et que son contenu est clairement défini, elle assume le poids juridique d'une règle écrite. Cf. COSTE, Christian, *La violation de la constitution : réflexions sur les violations des règles constitutionnelles relatives aux pouvoirs publics en France*, thèse doctorale, Droit, Paris 2, Paris, 1981, pp. 387-415; GICQUEL, Jean et HAURIOU, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 8em ed., Paris: Editions Montchrestien, 1985, pp. 265-84.

[294] Almarzoqi, Mansour. « *initiqal assultah fi bayt al hukm assu'udi* » [en ligne]. Doha: AL-JAZEERA Center for Studies, janvier 2015. [page consultée le 29 janvier 2015]. <http://bit.ly/1CS3upH>

[295] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 265.

[296] La phrase de « le plus capable entre eux » (al aslah minhum) qui constituait la base de choix concernant l'ordre de succession a été remplacé par « choisi selon la loi du Comité d'allégeance ». Voir le quotidien

due au fait que les fils d'Abdelaziz auxquels la gouvernance était réservée sont devenus très fatigués par l'âge et par les problèmes de santé. Ainsi, le pouvoir doit être passé aux petits-fils d'Abdelaziz. Néanmoins, les petits-fils d'Abdelaziz sont trop nombreux ainsi la compétition entre eux doit être encadré par une institution : le Comité d'allégeance. C'est à partir de la création de ce comité que l'équilibre du pouvoir a été institutionnalisé. Cela a changé la configuration des alliances au sein de la famille royale.

En effet, le camp de Assudayri n'existe plus, puisque les caractéristiques qui le distinguent ne existent plus[297]. A l'exception du roi Salman, le reste des membres de ce camp sont : soit mort, soit ont démissionné, soit ont été renvoyés à la retraite. Aussi, les postes qu'ils ont occupés le sont maintenant par d'autres membres de la famille royale (à l'instar du poste de la province du Riyad, occupé par Faysal bin Bander bin Abdelaziz). De plus, ces postes ont été repensés, afin de limiter la concentration de pouvoir[298]. Même si l'on considère que les fils de ces membres Assudayri sont les héritiers de ce camp (comme Mohammed bin Salman et Mohammed bin Nayf), le principe de ne pas nuire à sa capacité de concurrencer les autres n'est plus en vigueur[299]. La seule concurrence qui existe est entre ces deux princes[300].

Asharaq Al Awsat, issu 10188, le 20 octobre 2006 : « *la loi du Comité d'allégeance* » [en ligne]. Asharaq Al Awsat. [page consultée le 4 avril 2011]. <http://bit.ly/1m9bKzv>

[297] ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl", *op. cit.*, Chap. 2, Sec. 5.

[298] Par exemple, le poste du ministère de la défense et de l'inspectorat général et de l'aviation civile qui est devenu en 2011 le Ministère de la Défense seulement. Cela a privé la personne qui occupé le poste auparavant des resources financieres qui viennent avec le controle de l'industrie de l'aviation civile, cf. Décret royal numéro A/226, issu le 5 novembre 2011. Voir le quotidien Asharaq Al Awsat, issu 12031, le 6 novembre 2011 : « *awamer malakiyah bi ta'yeen al amir salman waziran li adifa'* » [en ligne]. Asharaq Al Awsat. [page consultée le 5 décembre 2011]. <http://bit.ly/1Y1liZf>

[299] Si l'on présente l'argument que ce camp existe encore, l'on doit réunir deux éléments. Le premier est une description de ce camp. En d'autres termes, avant de pouvoir identifier la présence de quelque chose, une définition soit être en place afin que le processus d'identification s'y base. Le deuxième élément est que l'on doit mettre en épreuve la continuité de ce camp, en référence à la définition.

[300] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

Ainsi, avec la création du Comité d'allégeance ainsi qu'avec la fin de camp Assudayri, un nouvel équilibre que nous appelons « la pyramide du pouvoir »[301] a émergé. Les cartes maîtresses sont devenues : les forces de sécurité (le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Défense et le ministère de la Garde nationale), ainsi que les réseaux clientélistes. Occuper un des postes mentionnés garantit l'accès à des ressources financières suffisantes pour gérer des réseaux clientélistes[302].

C'est ainsi que ces forces de sécurité occupent le sommet de cette pyramide. Elles sont devenues un « guide suprême »[303] du Comité d'allégeance puisqu'elles constituent son environnement d'influence. Ce Comité se place au milieu de pyramide et à la base de ce dernier se trouve la transition du pouvoir (nommer un roi, prince héritier et deuxième prince héritier) :

[301] ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl", *op. cit.*, Chap. 2, Sec. 5.

[302] Un exemple de l'accès aux ressources financières de ces positions se trouve au sein du ministère de la défense où le prince Sultan bin Abdelaziz fut pendant très long temps un des bénéficières quasi-exclusif des contrats d'armement de ce ministère. C'est un moyen d'enrichissement pour le prince. Pour plus sur ce point, cf. RIGOULET-ROZE, David, "Ethno-sociologie politique des forces armées saoudiennes", *Maghreb - Machrek*, Vol. 4, no. 214, 2012, pp. 45-70.

[303] Les forces sécuritaires jouent un rôle que nous pouvons comparer à celui du Guide Suprême en Iran.

Infographique 2 : la pyramide de pouvoir

La famille royale n'est plus la référence ultime du pouvoir. La pyramide du pouvoir a assumé ce rôle. Cela représente pour nous un changement structurel du pouvoir.

De plus, pour chaque famille royale, il existe des lois écrites, comme la loi du Comité d'allégeance en Arabie Saoudite ; et non écrites, comme des traditions royales. Historiquement, la famille royale saoudienne tire ses traditions des deux expériences fondatrices : les batailles d'unification (1902-1932) et le conflit entre Faysal et Sa'ûd. L'arrivée de la génération des petits-fils du roi Abdelaziz constitue un changement de la nature de pouvoir (puisqu'elle n'est pas liée à ces deux expériences). La place de l'élément symbolique — qu'il soit celui de la famille d'Al-Sa'ûd ou celui de la religion —, recule au profit d'une concurrence plus agressive où les forces sécuritaires deviennent les principaux outils de compétition. En d'autres termes, le rôle de la religion en tant qu'un élément symbolique de la légitimité du pouvoir recule face au rôle des forces sécuritaires.

Les deux changements, qui représentent pour nous le début du Quatrième[304] État Saoudien[305], ont un impact profond sur la liste traditionnelle. Par conséquent ils ont un impact sur la gestion de l'État en général, et plus particulièrement sur les conseils suprêmes, qui ont été repensés en 2015, comme nous allons le voir dans la troisième partie de ce travail de thèse.

En effet, l'évolution des enjeux de pouvoir suit de plus près cet équilibre du pouvoir. Par exemple, sous l'équilibre de bousculade, « la carte des intérêts », des compétences et des responsabilités des sphères d'arbitration n'était ni stable ni bien définie. Par conséquent, une imbrication et un entrelacement des responsabilités — entre les organes qui appartiennent aux sphères d'arbitration différents —, ont émergé. Il s'ensuit qu'un changement touchant l'équilibre du pouvoir va avoir un impact sur l'administration publique également.

Notre objectif dans ce sous-chapitre est de présenter les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir en tant qu'élément de contexte, la compréhension de laquelle est nécessaire avant d'analyser l'administration publique en Arabie Saoudite. L'imbrication et

---

[304] Premier État (1744-1818) ; deuxième (1824-1892) ; troisième (1902-2006) ; et quatrième (2006-).

[305] Almarzoqi, Mansour. « *initiqal assultah fi bayt al hukm assu'udi* » [en ligne]. Doha: AL-JAZEERA Center for Studies, janvier 2015. [page consultée le 29 janvier 2015]. <http://bit.ly/1CS3upH>

l’entrelacement des responsabilités entre les sphères d’arbitration seront traités en profondeur dans la deuxième et la troisième partie de ce projet de thèse.

4.2. Tradition et modernité

La relation entre la notion de la tradition ainsi que celle de la modernité est un facteur qui a eu, et qui continue à avoir, un impact sur l'évolution des rapports de pouvoir en Arabie Saoudite en général et sur celle de l'administration publique en particulier. En effet, cela est dû au rôle que jouent ces deux notions à l'égard des rapports entre l'État et la société dans un premier temps, et à l'égard de l'adaptation de l'administration publique à un système de valeurs particulier dans un deuxième temps[306].

L'Arabie Saoudite, comme le remarque Henry Kissinger, s'est toujours retrouvée affrontée au défit de maintenir un équilibre entre ces deux notions, tradition et modernité[307]. De plus, les membres de la classe dirigeante ont toujours insisté sur l'équilibre juste entre la tradition et la modernité de l'Arabie Saoudite, comme l'a déclaré l'ancien roi Abdullah bin Abdelaziz (1924-2015)[308]. Effectivement, le système politique en Arabie est fondé sur la légitimité offerte par l'islam et les apports de la modernité que la famille royale prétend d'avoir apporté au pays[309].

Dans le contexte de l'Arabie Saoudite, la notion de la tradition signifie les valeurs inspirées par à la fois l'islam et l'arabité. Quant à la notion de la modernité, elle signifie le développement de l'État ainsi que de la société du point de vue de l'infrastructure, de la

---

[306] Entretien téléphonique avec un membre du Conseil de shura, le 9 septembre 2015, Lyon-Riyad.

[307] KISSINGER, Henry, *World Order, op. cit.*, p. 134.

[308] Dans son discours d'inauguration de la 15ème conference de Mecque (conference annuelle pour les oulémas du monde musulman, qui a lieu à la Mecque) et qui s'intitulait: « la culture islamique.. *'alassalah'*, la préservation des traditions, et *'almou'assarah'*, la modernité », le roi Abdullah avait declaré que « notre engagement international n'est pas en contradiction avec notre particularité culturelle […] de plus, tout developpement […] ne doit pas dépasser le cadre culturel de la nation […] ». Voir le quotidien Asharaq Al Awsat, issu 13089, le 29 septembre 2014 : « *khadim al haramayn yad'u al 'ulama' ila dirasat al waqi' athaqafi al muthtaryb lil umah al islamiyah* » [en ligne]. Asharaq Al Awsat. [page consultée le 3 octobre 2014]. <http://bit.ly/1XVAr3I>

[309] AL-RASHEED, Madawi, *A History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 254.

participation politique, de la tolérance envers autrui, de l'avancement scientifique ainsi que de l'adaptation des valeurs à la modernité, telle qu'elle est définie ici[310].

Néanmoins, ce qui ne semble pas recevoir assez d'attention dans la littérature sur l'Arabie Saoudite c'est les dynamiques de l'évolution de la signification de ces deux notions. Généralement parlant, comme indique Abdullah Al-'lwyt, quand l'on évoque la notion de tradition, nous pensons principalement à la religion dans sa forme prévalante en Arabie Saoudite. De plus, quand l'on considère la notion de la modernité, le développement et l'ouverture au monde extérieur sont évoqués parmi d'autres[311].

Or, ces significations n'étaient pas toujours associées à ces deux notions dans ce même ordre. En effet, durant les premières années des conquêtes d'Abdelaziz (entre 1910 et 1926[312]), auxquelles nous renvoyons les premières traces de l'administration publique saoudienne, les coutumes tribales représentaient la tradition. La tribu ici est entendue au sens de Joseph Kostiner : « [elle] signifie une unité politique […] un groupe de personnes qui partagent une terre commune et un lignage commun, réel ou fictif, et qui vivent ensemble »[313]. Puisque les habitants des terres conquises étaient jugés soit perdus soit excommuniés selon la pensée wahhabite, leurs traditions n'étaient pas en conformité avec le message religieux des prêcheurs-guerriers d'Abdelaziz. Au contraire, leurs traditions étaient plutôt associées avec la tribu, le régionalisme, la famille, etc. C'est ainsi que la tradition dans ce sens là signifie le système de valeurs tribal.

Cette dissociation de la religion remonte à l'époque du premier État saoudien (1744-1818). Certaines populations nomades de la péninsule arabique, depuis le début du premier

---

[310] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[311] Entretien téléphonique avec Abdullah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[312] Bien que la participation des Ikhwans commença après l'année 1910, celle-ci marque l'essor des Ikhwans en tant que force militaire, cf. OAKS, Thousand, *Issham al Ikhwan fi Tawhid al Mamlakah al 'Arabiyah Assu'udiyah. Rou'ya Gharbiyah*, trans. Abdallah Al-Nufai'i, Riyadh: N. D., 1996, pp. 41-46.

[313] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 7.

État saoudien, comme insiste Alexi Vasiliev, n'exprimaient pas beaucoup d'affection pour la religion organisée : la vie dans le désert était suffisamment difficile pour les pousser à se soucier de quelque chose d'autre que de survivre. Pour certains d'entre eux, les rites de l'islam, par exemple, ne faisaient pas partie de leur système de valeurs basé sur la logique de survie. Ils se demandaient pourquoi faire l'ablution quand ils n'ont pas d'eau ; pourquoi payer les aumônes (la charité) quand ils sont pauvres ; pourquoi jeûner pendant le mois de ramadan quand ils jeûnent pendant toute l'année, comme ils n'ont pas assez de nourriture ; et si Dieu était partout, pourquoi aller à la Mecque[314]. Ici nous aimerions insister sur la séparation entre le système de valeurs tribal et celui qui sera proposé par Abdelaziz : la religion.

C'est dans ce sens là que la religion représentait la modernité pour Abdelaziz et ses alliés, comme nous expliquerons par la suite. Tous systèmes de valeurs qui ne sont pas fondés sur la religion sont considérés en tant que « perte spirituelle », y compris le système de valeurs tribal lorqu'il est en contradiction avec la religion. Celle-ci représente le salut de l'âme ainsi que le moyen principal pour attendre le développement. C'est dans ce sens là que nous pouvons comprendre la phrase que citent souvent les hommes religieux en Arabie Saoudite : « le gain de cette vie et le salut de l'après-vie *(salah adduniya wal âkhirah)* »[315]. La juxtaposition de la religion en tant qu'élément de modernité versus la tribu et le régionalisme en tant qu'éléments de la tradition ici faisait illusion à l'époque du prophète Mohammed. C'est de là que leur pouvoir symbolique relève. C'est la raison pour laquelle qu'une des premières décisions administratives qu'a prises Abdelaziz était de sédentariser les nomades dans ce qu'il a appelé « migration *(hejrah)* », ce qui est le nom qu'a donné le prophète à son voyage de la Mecque, lieu de l'infidélité, à Médine, lieu de l'islam. Le prophète a fui la Mecque qui était gouvernée par les infidèles pour aller à Médine où il peut adorer son Dieu librement. Ici nous avons deux espaces : l'espace de l'islam, Médine, et l'espace des mécréants, la Mecque. L'acte de fuir celui-ci pour aller à celui-là s'appelle : *(hejrah)*.

D'ailleurs, c'est à partir du jour de hejrah que le calendrier arabo-musulman a commencé, marquant ainsi le début de l'histoire ce jour-là. C'est dans ce sens là que l'on peut

---

[314] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 85.

[315] AL-JALIL, Abdelaziz, *alhakum attakathur: waqafat tarbawiyah fi dhaw' alqur'an*, Riyadh: Obeikan Publishing, 2016, p. 183.

comprendre pourquoi la décision d'Abdelaziz de sédentariser les populations nomades a été appelée hejrah[316]. L'histoire des populations de la péninsule arabique au XXe siècle devait symboliquement commencer avec les conquêtes d'Abdelaziz, la période de tawhid, signifiant ainsi que la période qui avait précédé Abdelaziz ressemblait à celle qui avait précédé le prophète. En d'autres termes, le retour à l'espace de l'islam proposé par Abdelaziz se positionne par rapport à un autre retour précédent de la part du peuple à l'espace des mécréants[317]. La communauté des musulmans, dans ce sens là, avait retourné à une période antérieure à celle du prophète, à savoir à l'espace des mécréants. C'est ainsi que le message d'Abdelaziz, qui propose d'aller à l'espace de l'islam, est un message de « modernité ».

Par ailleurs, la structure tribale, n'était pas une structure propice à l'émergence d'un État, comme observe Joseph Kostiner. L'entité tribale, surtout en Arabie, manquait de frontières géographiques clairement définies, d'institutions administratives développées et son système politique était très simple. Aussi, la loyauté de ses membres à la tribu était précaire et conditionnelle[318].

La liberté individuelle – dans le sens de ne pas être sujet au pouvoir de quelqu'un -- est d'une valeur suprême pour le bédouin, comme l'observe Abdallah Laroui[319], ce qui va contre la logique d'une autorité centrale qui pourrait donner naissance à un État. Dans ce sens là, le message religieux d'Abdelaziz a permis de dépasser l'institution de la tribu ainsi que de contourner les loyautés régionales dans le but de construire une autorité centrale permettant l'émergence d'un État. Nous entendons par le mot « institution » ici « [le] fiduciaire organisé, de la confiance organisée, de la croyance organisée, de la fiction collective reconnue comme réelle par la croyance et devenant de ce fait réelle », comme le remarque Pierre Bourdieu[320].

---

[316] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 57.

[317] Entretien avec Madawi Al-Rasheed, professeur universitaire au Kings College à Londres, le 24 septembre 2009, Londres, Royaume Uni.

[318] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, pp. 7-13.

[319] LAROUI, Abdallah, *mafhoum al hurriyah*, 5th ed., Beirut: al markiz athaqafi al arabi, 1993, pp. 18-19.

[320] BOURDIEU, Pierre, *Sur l'Etat, op. cit.*, p. 67.

C'est comme cela que durant les premières années des conquêtes d'Abdelaziz la religion a symbolisé la modernité. Elle était une façon d'être, une civilisation, et un moyen de construction social[321]. De plus, le retour à la forme pure de l'islam était une tentative pour y trouver les principes nécessaires, comme insiste Jean-Paul Charnay, pour la construction d'une société avancée. Cela était un thème, continue Jean-Paul Charnay, commun au mouvement wahhabite, et à d'autres mouvements islamistes aussi[322].

Le passage des tribus de la vie nomade à la sédentarisation soutient l'argument de Jean-Paul Charnay, non seulement politiquement mais économiquement et socialement. L'économie des tribus nomades était principalement dépendante de la pâture, de la protection des caravanes des pèlerins et des marchands, et des raids[323]. Néanmoins, une fois sédentarisées, l'économie de ces tribus s'est transformée en une économie agricole[324]. Un système d'éducation traditionnelle de la religion (soit à la mosquée soit à la maison d'un ouléma) a émergé, ce qui a construit un lieu symbolique propice à l'émergence d'une « conscience nationale », pour emprunter les mots de Dimitri Kitsikis[325]. Abdelaziz s'est réservé le droit de les recruter dans ses armées[326]. C'est à partir de la sédentarisation que le mouvement wahhabite des Ikhwans est devenu l'outil principal de la gestion des batailles d'unification de l'Arabie Saoudite[327].

---

[321] WAARDENBURG, Jacques, "Humanities, Social Sciences and Islamic Studies", *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol. 1, no. 1, 1990, pp. 66-88.

[322] Cf. le quatrième chapitre : CHARNAY, Jean Paul, *Sociologie Religieuse de L'Islam*, Paris: Sindbad, 1977.

[323] Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, Alexi Vassiliev observe que l'économie a commencé à se transformer au début du XXe siècle, mais nous pensons que c'est après la fin des batailles d'unification que l'impact de ce changement est rentré en vigueur, cf. VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 288.

[324] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 57.

[325] KITSIKIS, Dimitri, "Le Nationalisme", *Études internationales*, Vol. 2, no. 3, 1971, pp. 347-70.

[326] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 57.

[327] *Ibid.*, p. 62.

Ce processus de sédentarisation des tribus nomades représente pour nous le début de l'émergence de ce qu'Émile Durkheim appelle « l'idéal national »[328], où l'État va essayer, une décennie plus tard, de forger une identité nationale basée sur cet idéal national. Celui-ci est composé de l'apprentissage de la religion ainsi que l'appartenance à l'armée de tawhid (unification et unicité). En d'autres termes, l'apprentissage de la religion et l'appartenance à l'armée d'Abdelaziz vont devenir des outils pour forger une appartenance à une entité beaucoup plus large que celle de la tribu ou de la region. Cette entité est la communauté des croyants, dont la construction était le premier objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire d'Abdelaziz. Ainsi, la construction de la communauté des croyants était une étape intervalle entre l'état des tribus nomades et des petites communautés régionales d'un coté et un État moderne dont le pouvoir ainsi que la violence légitime sont centralisés et monopolisés d'un autre coté.

Néanmoins, et en dépit du recul de l'importance de la tribu au profit de celle de la religion durant cette période, la tribu a tout de même gardé son importance en deuxième place après la religion. Cela est principalement dû au fait que la construction des hejrahs (les villages construits pour sédentariser les nomades) s'est faite de façon que chaque tribu avait son lieu de sédentarisation, propre à la tribu seulement, et non pas trans-tribale. En d'autres termes, la sédentarisation a réussit a introduire des nouvelles valeurs dans les communautés tribales, mais la continuation des membres de chaque tribu de vivre ensemble a préservé certaines valeurs tribales aussi[329].

Cela a eu, et continue à avoir, un impact sur les relations entre l'État et la société ainsi que sur l'administration publique. Par exemple, la pratique de « piston *(wasta)* » -- dont les aspects socio-économiques et politiques seront analysés dans le chapitre sur les valeurs professionnelles et le langage bureaucratique --, au sein de la bureaucratie en Arabie Saoudite est motivée par plusieurs raisons, notamment la loyauté tribale. Certains de nos interviewés ont indiqué qu'avant d'entamer une procédure bureaucratique, comme renouveler leurs pièces

---

[328] Durkheim a employé ce terme pour désigner le sentiment que les membres d'un groupe peuvent avoir à l'égard d'un cadre politique qui les réunit, donc une patrie, cf. GUIBERNAU, Montserrat, *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford: Polity, 1996. premier chapitre

[329] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 119.

d'identité ou obtenir un permis de construction d'une maison, ils vont chercher un piston pour accélérer la procédure. Les liens tribaux font partie importante de cette pratique[330]. Le fonctionnaire du bureau des pièces d'identité, pour continuer avec le même exemple, et dans le but de promouvoir son prestige au sein de sa tribu, va essayer de montrer plus de flexibilité à l'égard de la démarche administrative des membres de sa tribu[331]. Néanmoins, et malgré la persistance de certaines valeurs tribales, la religion occupait une place plus importante que la tribu, permettant ainsi l'émergence d'une autorité centrale sur plusieurs tribus et régions.

En outre, ces rapports entre la religion, « modernité », et la tribu, « tradition », vont changer. Avec notre concept de contexte nous pouvons suivre à la fois le changement de l'objectif déclaré de la gouvernance ainsi que son impact sur les rapports entre la tradition et la modernité. C'est à l'aide du cycle étendu que nous pouvons remarquer que la religion qui était l'élément de modernité, proposé par Abdelaziz, est devenu « la tradition », et fait maintenant la base de la « particularité de la société saoudienne ». En effet, une fois l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire est passé de la réalisation de la communauté pieuse à l'objectif déclaré où l'État est devenu l'objet de lui-même, comme nous avons vu dans les parties précédentes, les rapports entre la tradition et la modernité ont changé.

Une fois l'espace religieux ainsi que l'espace social se sont imbriqués, le rôle de la religion a changé, ce qui a fait de la religion un outil de gouvernance[332]. C'est à ce moment là que la religion est devenue l'élément de la tradition, tout en étant entrelacée avec les structures sociales, notamment la tribu.

Par exemple, dans la loi des Instructions de Base de 1926, l'année qui marque le changement de l'objectif de gouvernance pour nous, le statut d'Abdelaziz est passé de l'imam de la communauté des croyants au chef d'État. L'altérité, comme nous l'avons démontré

---

[330] Entretien avec Mobarek Al-Enazy, sous-officier au ministère de l'Intérieur, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[331] Entretien avec Abdulmajeed Al-Enazy, ingénieur à Saudi ARAMCO, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[332] Entretien avec Obaid Mosfer, ancien officier subalterne au ministère de la Garde Nationale, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

précédemment, est devenu un autre État, plutôt qu'un groupe hérétique. La religion était l'outil de gouvernance principal dans ce passage. La septième section des Instructions de Base de 1926 indique les conditions qu'une personne à la recherche d'un emploie dans le secteur public, à savoir dans le gouvernement naissant d'Abdelaziz, doit réunir[333]. Parmi ces conditions était l'appartenance à l'autorité du roi Abdelaziz, stipulant ainsi que cette personne doit accepter l'autorité d'Abdelaziz et avoir le document qui le prouve. Ce document servait en tant que pièce d'identité, mais le refus de l'avoir symbolisait le refus de l'autorité d'Abdelaziz. Le mot employé dans la loi était *(tab'yah)* ce qui est l'adjectif dérivé du verbe *(yatba')* signifiant « suivre » ou « appartenir »[334]. Ainsi, ce n'est plus l'appartenance à la communauté des croyants mais plutôt à un État, à la tête duquel trône Abdelaziz. Le rôle de la religion est devenu de justifier ce changement.

En effet, une fois l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire a arrêté d'être la réalisation d'une communauté des croyants, et que l'autrui a arrêté d'être un groupe des mécréants, la même force religieuse-tribale, les Ikhwans, qui était auparavant l'outil principal des batailles d'Abdelaziz s'est révoltée contre lui[335]. Et c'était à l'aide d'un discours religieux ainsi que à l'aide des oulémas de Riyad qu'Abdelaziz a déjoué la révolté[336]. La religion qui a justifié le passage de l'objectif déclaré de la communauté pieuse à l'objectif de l'État (comme nous avons montré dans le chapitre sur la fonction de l'État), qui a justifié la prééminence d'Abdelaziz dans cet État, et qui a déjoué la révolte des Ikhwans, elle est devenue maintenant l'élément de la tradition.

La préservation de cette vision de la religion, l'état d'exception que nous avons analysé ultérieurement, est devenue synonyme à la préservation du nouvel ordre politique à la tête duquel trône Abdelaziz. C'est ici que nous trouvons les premières traces de ce qu'appelle les saoudiens : « la particularité de la société saoudienne *(khûsûsiyat al-mûjtama' assû'ûdy)* ».

---

[333] HEGAN, Abdulrahman, "Tajrubat al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah fi majal al islah al idari", In *Annadwa al jam'iyah al kubra: al mehwar al idari*, Riyadh: King Saud University, 1999, pp. 1-38.

[334] AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah Al Manshurah fi Jaridat Um Al-Qura*, 2 vols., vol. 1, Beirut: Jadawel, 2011, p. 123.

[335] VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 328.

[336] *Ibid.*

Il faut que le discours religieux qui justifie un ordre politique où Abdelaziz, et la famille d'Al-Sa'ûd à travers lui, est au pouvoir soit préservé pour que la conséquence de ce discours, la justification du pouvoir d'Abdelaziz, soit préservé. C'est ici, d'après notre analyse, que l'institution vers laquelle se tourne la famille d'Al-Sa'ûd pour la légitimité (comme a indiqué Tim Niblock[337]), ou la base de l'État dont ont parlé Rashed Aba-Namay et Steffen Hertog[338], a pris son importance.

La séparation stricte entre les hommes et les femmes au sein de la bureaucratie, sur laquelle l'establishment religieux insiste, a été possible, partiellement parce que le pouvoir de la famille royale est justifié par le même discours qui justifie cette séparation. Ce discours, en d'autres termes, qui associe une certaine vision de l'islam au pouvoir d'Al-Sa'ûd doit faire partie d'un modèle culturel que l'État préserve. Le processus de préservation de ce modèle s'appelle « la particularité de la société saoudienne ».

Le sens de cette particularité, d'après Madawi Al-Rasheed, est que la société saoudienne n'est pas comparable à d'autres sociétés, justifiant ainsi un certain attachement aux traditions religieuses et tribales[339]. Cette particularité est l'outil discoursif à l'aide duquel le regime saoudien aspire à justifier le système politique et social au peuple[340] ainsi qu'au monde extérieur.

En effet, la compréhension de la religion de l'islam prévalant en Arabie et sa place dans les espaces public et privé ainsi que au sein du système politique (justifié par la religion) constituent les deux socles de cette particularité. Une analyse plus profonde des dynamiques de cette particularité nous semble nécessaire afin de comprendre son impact sur l'administration publique.

---

[337] NIBLOCK, Tim, *Saudi Arabia, op. cit.*, p. 11.

[338] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 269; HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 14.

[339] AL-RASHEED, Madawi, *ma'zk alislah fi alsa'oudiah fi alkrn alhadi wala'shrin*, Beirut: Dar Al Saqi, 2005, p. 60.

[340] Entretien avec Obaid Mosfer, ancien officier subalterne au ministère de la Garde Nationale, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

La première particularité de la société saoudienne réside dans la prééminence de l'islam. Néanmoins, et à la différence avec la période des conquêtes d'Abdelaziz, l'islam se positionne ici non vis-à-vis d'un autre groupe mécréant, mais plutôt vis-à-vis d'autres musulmans, devant lesquels les saoudiens ont l'honneur et l'obligation de servir la terre sacrée. L'acceptation d'autres musulmans d'une pratique quelconque, comme la vente de l'alcool[341] dans leurs pays respectifs, ne justifie pas l'adoption de la même pratique en Arabie Saoudite[342]. Le discours de la particularité saoudienne insiste que c'est même l'exigence du monde islamique que l'Arabie Saoudite maintienne ce modèle politico-religieux. Cela constitue un départ, selon notre analyse, du début de la période des conquêtes d'Abdelaziz où seul eux, cette communauté des croyants sous le drapeau d'Abdelaziz, détenaient la vérité de Dieu. L'exigence du reste du monde musulman est alors devenue un élément de justification du modèle politico-religieux en Arabie Saoudite. C'est pourquoi que le monarque saoudien ne se présente pas en tant qu'imam du monde musulman, mais plutôt en tant que « guardien des lieux saints », qui est le titre officiel des monarques saoudiens. Si celui-ci permet la vente d'alcool, pour continuer avec le même exemple, son titre du « guardien des lieux saints » ne serait ni légitime ni justifiable.

De plus, l'application de la Charia reste soumise à certaines ambigüités. Les différences entre les écoles juridiques, comme celles entre les chaf'ites et les malikites, ainsi que le fait que la Charia ne soit pas nécessairement codifiée dans un texte de loi, contribuent à un relatif « statu quo » à l'égard de la clarté des règles de la Charia. En conséquence, le recours aux sources religieuses ne permet pas de définir clairement les limites entre les espaces public et privé.

De ce fait, l'opinion religieuse — le *(fatwa)* — d'un ouléma peut avoir du poids dans les deux sphères. Une autorité religieuse ou une agence gouvernementale, prenant acte de ce fatwa, peut intervenir, par exemple, dans l'espace privé d'un citoyen pour l'empêcher de commettre un pêché. L'existence de la police religieuse démontre l'existence de ce type d'intrusions. Si celle-ci n'intervient pas systématiquement, l'autorité en question pense bel et bien que sa responsabilité consiste à rectifier les pratiques des membres de la société. La

[341] La vente de l'alcool est interdite en Arabie Saoudite.

[342] ALGATHAMI, Abdullah, *hekayat al hadathah*, 2nd ed., Casablanca: édition centre culturel arabe, 2005, p. 5.

déviation d'un individu du « bon chemin » — défini selon la compréhension de l'islam prévalant en Arabie saoudite — est perçue comme une menace au caractère islamique du royaume saoudien. Cela a un impact profond sur l'administration publique en Arabie Saoudite.

Par exemple, le Directoire Général des Affaires des Deux Grandes Mosquées, une agence gouvernementale, a refusé à ses employés de renvoyer leurs salaires sur leurs comptes bancaires[343]. Ils ne les leur versent qu'en espèce. Même si ce refus représente l'avis d'une minorité au sein de l'administration saoudienne, il trouve néanmoins sa justification dans le discours de la particularité saoudienne, justifiant ainsi notre référence à cet exemple. Le Directoire a justifiés ce refus par le fait que les banques en Arabie pratiquent l'usure, ce qui est interdit par la Charia. En conséquence, il considère qu'il a le devoir d'empêcher ses employés de commettre ce pêché, supposant ainsi que les employés vont eux-mêmes pratiquer l'usure, alors même qu'aucune loi écrite en Arabie ne l'interdit.

De plus, le développement de l'État en général, de l'administration en particulier, doit être adapté à cette particularité[344]. Le service des passeports, par exemple, a été conçu de façon qu'un bureau dont l'équipe des fonctionnaires soit entièrement féminine, pour assurer la séparation des sexes, et dont les destinataires sont la population féminine. Cela justifie notre intérêt dans l'analyse de cette particularité.

Ici, les apports de la modernité ne doivent pas nuire à la préservation des traditions. Et c'est ici qu'un équilibre entre la tradition et la modernité est devenu un enjeu politique ayant un impact profond sur l'État en général, et sur l'administration politique en particulier.

---

[343] Voir le quotidien Arriyad, issu 14631, le 15 juillet 2008 : « *ilzam ri'asat al haramyn bi tahwyl rawatib 39 mauwadafan lil bunuk al mahaliyah* » [en ligne]. Arriyad. [page consultée le 9 avril 2011]. <http://www.alriyadh.com/359456>

[344] Entretien avec Thamer Al-Mutairi, ancien secrétaire général du Comité Suprême de la réforme administrative, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

4.3. Rente, développement, et bureaucratie

Plusieurs aspects économiques du développement ont une influence importante sur les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir, et par conséquent sur l'organisation et fonctionnement de la bureaucratie. La répartition du pouvoir ainsi que la nature rentière de l'État ont conduit à une restructuration de l'intervention étatique dans l'économie. Trois aspects de cette période nous apparaissent très importants : l'absence d'une vision idéologique pour guider la bureaucratie, le renoncement aux agences extractives de récolte d'impôts après une période de constructions des capacités institutionnelles ainsi que les « sphères d'arbitration » des princes qui ont émergé après la mort de Faysal en 1975.

En ce qui concerne l'absence d'une vision idéologique, il s'avère très important de faire la distinction entre l'objectif politico-militaire déclaré de la gouvernance et une vision idéologique qui aurait guidé les projets de développement en Arabie Saoudite. L'objectif politico-militaire dont il s'agit sont la légitimité et la justification de l'existence de la gouvernance même tel qu'elles sont présentées par le pouvoir, tandis que la vision idéologique en question est l'ensemble de valeurs suprêmes qui motivent les agents administratifs (i.e. un fonctionnaire), indépendaamment des mésures de peines et de recompenses. En d'autres termes, il s'agit de la justification de l'existence des élites diregeantes d'un côté, et des convictions des fonctionnaires d'un autre.

Ainsi, le manque d'une vision idéologique au sein de la bureaucratie en Arabie Saoudite dont parle Chaudhry a ses raisons, parmi lesquelles nous mettons l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire : l'État mangérial. Tout d'abord, le regime monarchique qui était en plein conflit avec le panarabisme mené par l'Egype sous Jamal Abdel Nasser ne pouvait pas permettre la propagation des idéologies au sein de son appareil étatique. Aussi, l'État de providence, les apports de la modernité et la nature rentière qui va être plus visible quelques années plus tard (plusieurs éléments appuiant la légitimité de la famille royale) ont eu des conséquences sur la bureaucratie. Le « sens du droit *(sense of entitlement)* », qu'observe Steffen Hertog[345] chez les bureaucrates en Arabie Saoudite, reflète le sentiment général chez les fonctionnaires saoudiens qu'ils ont droit à leurs postes indépendamment de leur performance professionnelle. Cette séparation entre le mérite et la pérformance entrave le

[345] HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 11.

developpement d'une vision idéologique chez les bureaucrates, étant donné que l'existence du poste du fonctionnaire n'est pas pour remplire une fonction mais plutôt pour distribuer la rente.

Aussi, nous mettons les divisions entre les sphères d'arbitration parmi les raisons du manque d'une vision ideologique. Cela est dû au fait que chacune d'entre ces sphères a ses intèrets comme sa vision conductrice. Par consèquent, l'emergence d'une vision idéologique globale à l'échelle de l'État n'était pas possible.

En outre, après la répartition du pouvoir en 1964, le multi-équilibre où Faysal a joué le rôle de la force prépondérante a émergé. Le roi Faysal avait la loyauté des élites du Hejaz, la province qu'il a gouverné de 1926 jusqu'à 1953. Jusqu'alors, l'État dépendait, jusqu'à un certain degré, de l'expertise du Hejaz au sein de la bureaucratie ainsi que des élites commerciales du Hejaz dans le secteur privé[346]. L'État possédait des agences extractives, de régulation, et de collecte d'information très efficaces[347].

Grace à son pouvoir, Faysal a joué un rôle similaire à celui de son père pour gérer les conflits, surmonter les incompatibilités ainsi que la fragmentation administrative qui avaient persisté. Il a entrepris des efforts persistants durant son règne pour harmoniser les organisations de l'appareil étatique, en diminuant de plus en plus le parallélisme des moyens administratifs à l'aide de plusieurs outils, notamment l'institutionnalisation de ces moyens. Par exemple, et à l'instar de son père qui avait créé le comité de la promotion du bien et l'interdiction du mal en 1925/1926[348] à la Mecque[349] et en 1926 à Riyad[350], Faysal a accompli une étape très importante vers l'institutionnalisation de la religion avec la création du

---

[346] Cette dépendance a commencé à se diminuer à partir de 1961. Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 93-94.

[347] *Ibid.*, p. 70.

[348] Les resources historiques ne sont pas d'accord sur la date exacte de la création de ce comité.

[349] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 229.

[350] La première essaie de création de ce comité aurait été en 1917 à Riyad, cf. *Ibid.*, p. 228.

« Comité des Grands Oulémas » en 1971[351], renforçant ainsi la subordination de la religion à l'État.

De plus, la construction institutionnelle a continué sous le règne de Faysal quoique sans avoir une vision idéologique d'État pour guider le développement[352]. L'absence de cette vision idéologique nous semble un facteur très important puisqu'elle aurait aidé, si elle avait existé, à offrir un cadre de coopération et de coordination entre les organes étatiques différents.

De plus, et avec le boom pétrolier (1973-1983), les agences efficaces de récolté d'impôts ont été remplacées par des agences de distribution de la rente, ce qui témoigne davantage de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire. Cela a coïncidé avec le phénomène bureaucratique de remplacement des élites du Hejaz par celles du Najd[353], processus qui a commencé en 1961[354]. À partir de ce moment, la gestion de l'économie est devenue une affaire interne de la bureaucratie, privant ainsi les élites commerciales du secteur privé de participer au processus de la prise de décision.

En renonçant aux structures extractives durant le boom pétrolier — agences de récolte d'impôts et d'information — et en les remplaçant par des agences de distribution, l'État a perdu une source très importante d'information sur l'économie[355]. Par conséquent, ce

---

[351] Faysal, alors prince héritier et président du Conseil des ministres, il avait annoncé son intention de créer un grand conseil de « fatwa », *opinion religieuse*, contenant 20 membres des oulémas, le 6 novembre 1962, cf. ASSUNANY, Mohammed, *attanthymat alidariyah fi 'ahd al malik su'ud 1953-1964*, PhD thesis, Abdulatif Duhaish (dir.), Department of History, University of Um Al-Qura, Makkah, 2012, pp. 92-93. Or ce comité n'a vu le jour qu'en 1971, cf. AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah Al Hukumiyah fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah wa lamahat min Injaziha*, 1st ed., Riyadh: 1989, p. 236.

[352] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 142.

[353] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[354] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 93-94.

[355] *Ibid.*, p. 141.

manque des mécanismes de récolte d'information a empêché l'émergence d'un model de planification technocratique[356]. L'État a aussi perdu un aspect très important, selon notre analyse, qui est la capacité de l'autocorrection et de l'amélioration de performance, qui aurait été renforcée par les indications fournies par le suivi méticuleux des changements économiques et sociaux. Voici une conséquence de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire qui a eu un impact sur l'appareil étatique. L'État, qui se voit de partiellement justifier son pouvoir par un discours de développement[357], utilise la bureaucratie pour la distribution de la richesse — renonçant ainsi aux structures extractives — et pour gérer le développement[358].

Notre observation ne se limite pas au débat autour de la théorie de l'État rentier[359] ainsi que son impact sur la structure économique[360]. Du fait de son importance pour le trésor

---

[356] *Ibid.*, p. 142.

[357] Entretien avec Madawi Al-Rasheed, professeur universitaire au Kings College à Londres, le 24 septembre 2009, Londres, Royaume Uni.

[358] AL-HEGELAN, Abdelrahman et PALMER, Monte, "Bureaucracy and Development in Saudi Arabia", *Middle East Journal*, Vol. 39, no. 1, 1985, pp. 48-68.

[359] La théorie de l'État rentier classique — qui stipule que l'État ne doit pas ses revenus aux impôts, n'ayant ainsi pas besoin de faire des concessions vis-à-vis de peuple — est remise en cause. La globalisation des États du Golfe Arabe ainsi que leur infrastructure très avancée, par exemple, influencent les relations État-société autant que la rente pétrolière, cf. GRAY, Mathew, *A Theory of "Late Rentierism" in the Arab States of the Gulf*, Doha: Center for International and Regional Studies, 2011.

[360] Contrairement aux arguments des experts de l'économie politique, Michael Ross observe que l'impact du pétrole sur les économies pétrolières se caractérise comme suit. D'abord, le pétrole engendre des « fardeaux non observables » : du fait que les revenus du pétrole ne sont pas stables — à cause des changements des prix — les États pétroliers ne peuvent pas se projeter dans les planifications à long terme. Ainsi, c'est l'ampleur des conséquences de cet aspect qui rend la gestion des économies pétrolières très difficile. Il s'ensuit que leurs capacités, ces économies, sont bien adéquates en comparaisons avec des économies non pétrolières. Toutefois, les économies pétrolières ont besoin des capacités « extraordinaires » afin de pouvoir gérer les changements du prix du baril du pétrole. Aussi, incertain de leurs revenus à venir, les gérants de ces économies s'acharnent à dépenser les revenus qu'ils ont dans les projets immédiats, ce qui engendre des conséquences que des chercheurs renvoient injustifiablement à la faiblesse des capacités de gestion. Pour plus sur l'armement de Michael Ross, cf. ROSS, Michael L., *niqmat anneft, op. cit.*, pp. 323-29.

national, les impôts jouaient un rôle qui dépassait la livraison des revenues à la caisse nationale. La récolte des impôts représentait une opportunité « renouvelable » à l'administration publique en Arabie Saoudite pour adapter — de façon régulière et répétitive — ses capacités aux changements du marché, secteur privé, ainsi que l'évolution du statut économique des individus. Cela aurait exigé une coopération et coordination horizontale entre les organes étatiques d'un coté (réduisant ainsi la fragmentation administrative), et des capacités technocratiques opérationnelles et informationnelles d'un autre coté. Cela aurait eu un impact sur la façon dont l'État intervient dans la gestion de marché, dans le sens où son intervention ne serait pas lourde et soudaine.

Le renoncement brusque des structures extractives a été, presque immédiatement, suivi par une détérioration aussi dramatique de la performance de la bureaucratie. Notre observation ne prétend pas que cela est le seul facteur. Or cela était un facteur très important parmi d'autres facteurs : le remplaçant des élites du Hejaz par celles du Najd, l'expansion de recrutement *(over-sizing)* de la bureaucratie pour le seul but de distribuer la rente, l'absence de vision idéologique, ainsi que le sens du droit, *(the sense of entitlement)*[361], chez les fonctionnaires qui — selon Steffen Hertog — a « sapé toute motivation individuelle[362] » pour améliorer la performance[363].

En effet, et comme argumente Kiren Aziz Chaudhry, avec la croissance des revenus de secteur pétrolier aux années 1960, l'État a pu retirer certains impôts sur les revenus des individus. Néanmoins, avec le retrait de ces impôts, les agences extractives responsables de récolte des impôts ont renoncé aux certaines fonctions essentielles. La récolte des

---

[361] L'État assume la responsabilité entière de la condition de la société (État managérial), en l'absence d'une vision idéologique pour guider le développement, qui aurait aidé à développer une éthique de travail chez les fonctionnaires. En conséquent, le sens du droit s'est développé, sappant ainsi la motivation des individus.

[362] HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 11.

[363] Bien que la remarque de Hertog ne concerne que la performance des employés, cet aspect concerne l'économie entière. En effet, en économie politique, le « l'insécurité de poste *(job insecurity)* » constitue un facteur qui pourrait freiner l'inflation, touchant ainsi la performance de l'économie à l'échelle macro. Pour plus d'information sur le rôle de l'insécurité de poste, cf. EMMENEGGER, Patrick, *The Power to Dismiss: Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*, Oxford: OUP Oxford, 2014, p. 32.

informations, par exemple, qui permettait l'évaluation des revenus pour ensuite les taxer, s'est affaiblie une fois il a été annulé l'objectif principal de sa création (la récolte d'impôts)[364]. Le travail des agences extractives comprenait l'élément d'investigation, dont l'utilité a dépassé ces agences, aux organes de planification, de développement de la performance, etc. Un outil d'une importance majeure a été perdu et le cadre macro de la bureaucratie a commencé de dépendre des chambres de commerce pour récolter les informations dont il avait besoin.

Le rôle de la bureaucratie a changé, en devenant l'outil de distribution ainsi que l'outil pour gérer le développement[365]. Comme l'argumentent Abdelrahman Al-Hegelan et Monte Palmer, la bureaucratie est devenue attendue de performer deux fonctions de base. La première fonction est de fournir une myriade des fonctions de régulation ainsi que des services qui sont essentielles pour les opérations quotidiennes. La deuxième fonction est de planifier ainsi qu'exécuter des programmes sociaux indispensables pour le développement futur. Néanmoins, si la bureaucratie ne réussit pas à assurer un certain niveau de services (assumer la responsabilité de la condition humaine entière), le système politique va se retrouver face au défit de répondre aux demandes de ses citoyens. Par ailleurs, si la bureaucratie n'arrive pas à être efficace en gérant le développement, les générations futures vont faire face aux problèmes d'une grande ampleur[366].

En effet, comme les rentes reçues pour les exportations de pétrole sont concentrées dans les mains de l'État, la bureaucratie est devenue le principal organe responsable de la planification, l'exécution, la régulation et le maintien du développement économique. Quelles que soient les aspirations des dirigeants saoudiens ou de la population, c'est la bureaucratie qui fixera le rythme de développement[367].

C'est dans cet environnement que les acteurs au sein de la famille royale en Arabie Saoudite ont essayé de consolider leurs pouvoirs, construisant ainsi leurs propres sphères

---

[364] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 83-84.

[365] AL-HEGELAN, Abdelrahman et PALMER, Monte, "Bureaucracy and Development in Saudi Arabia", *art. cit.*, pp. 48-68.

[366] *Ibid.*

[367] *Ibid.*

d'arbitration au sein de l'État. Après sa mort en 1975, la force prépondérante de Faysal a été perdue et un autre système d'équilibre de pouvoir entre les membres de la famille royale a émergé, comme nous avons montré précédemment. Ce nouveau système, l'équilibre de bousculade, doit sa structure ainsi que ses dynamiques de pouvoir à la construction des sphères d'arbitration.

Par exemple, le prince Sultan bin Abdelaziz s'est approprié le ministère de la défense, à la tête duquel il a trôné de 1962 jusqu'à sa mort en 2011. L'absence de la force prépondérante de Faysal après 1975 a permis à plusieurs facteurs, relatifs à la construction des sphères d'arbitration, de se traduire en l'émergence de Sultan en tant que la référence ultime de ce ministère. C'est dans ce sens que ce ministère est devenu sa sphère d'arbitration. Cela a été également le cas avec Nayf à la tête du ministère de l'Intérieur et Abdullah à la tête de la garde nationale. Désormais, l'équilibre dépend d'un processus où les élites de la famille royale se basculent. Cela contraste avec ce qui avait existé auparavant, où Faysal — en tant que force prépondérante — utilisait une partie pour en contrebalancer une autre.

De plus, nous aimerions insister ici sur le fait qu'il serait très difficile de cerner les caractéristiques de l'impact de l'émergence de ces sphères d'arbitration sur l'administration publique, à moins que nous présentions les caractéristiques sociologiques et politiques de ces sphères d'arbitration elles-mêmes. Ainsi, il nous semble incontournable d'investiguer plusieurs éléments relatifs à la définition d'une sphère d'arbitration dans le contexte d'Arabie Saoudite ainsi que les conditions de son émergence.

Une sphère d'arbitration peut être définie dans le contexte de l'Arabie Saoudite, d'après notre analyse, par plusieurs éléments. D'abord, c'est une entité administrative où un acteur au sein de la famille royale, un prince, constitue la référence ultime de cette entité. Ce prince doit être la référence ultime en ce qui concerne la gestion du budget ainsi que la mobilité professionnelle de ses employés[368]. La sphère d'arbitration devient sa base de soutien dans ses conflits avec ses concurrents. Les autres acteurs au sein de la famille royale peuvent intervenir dans les affaires de cette sphère d'arbitration sous la forme de « négociation ». Ensuite, cette qualité de référence ultime est fondée sur un équilibre de pouvoir (c'est

[368] Nous entendons par « mobilité professionnelle » le recrutement ainsi que la promotion ou la rétrogradation des employés.

l'équilibre de bousculade). Ainsi, la remise en question de la qualité de référence ultime se traduit en une remise en question de l'équilibre du pouvoir lui-même. La remise en cause de l'un est en réalité une remise en cause de l'autre. Il s'ensuit que toutes les négociations se font de l'intérieur de ce système d'équilibre du pouvoir.

De plus, avant qu'une sphère d'arbitration puisse émerger, un environnement propice à son émergence doit être présent. Cet environnement se caractérise par plusieurs éléments. Premièrement, les acteurs au sein de la famille royale, les princes, doivent accorder leur respect au droit d'un acteur, un prince, d'être la référence ultime d'une entité ou un domaine donné. Après la mort d'Abdelaziz en 1953, la famille royale a été confirmée en tant que référence ultime de l'autorité. Cela a été visible dans l'évincement de Sa'ûd. De la même façon, son respect de l'autorité d'un prince à la tête d'une sphère d'arbitration est incontournable.

Deuxièmement, il est incontournable pour le patron d'une sphère d'arbitration d'avoir la loyauté des membres de cette sphère d'arbitration. Cet élément est d'une importance majeure pour que le prince soit capable de maintenir son pouvoir. En effet, nous estimons que l'évincement de Sa'ûd a été possible partialement parce que l'appareil de sécurité ne lui avait pas prêté sa loyauté inconditionnelle. Malgré le fait que les fils de Sa'ûd était à la tête des deux ministères de la défense et de l'Intérieur, ainsi que de la présidence de la garde nationale et celle de la garde royale, le roi Sa'ûd était impuissant devant ses demi frères et a été obligé de quitter le pays.

Troisièmement, cette loyauté ne pourrait être gagnée qu'avec le temps. Ainsi, le temps devient une des conditions de l'émergence des sphères d'arbitration. Il constitue un facteur décisif pour deux raisons. D'abord, le temps est un élément important dans la mobilité professionnelle. Pour qu'un prince puisse gagner la loyauté des membres du cadre supérieur de sa sphère d'arbitration, il est incontournable qu'ils doivent leur appartenance à ce cadre supérieur au prince. Et pour que tous les membres du cadre supérieur doivent leur appartenance à ce cadre au prince, il faut un temps avant de permettre cette mobilité à l'échelle des grades. Aussi, la construction d'une infrastructure pour assurer un certain niveau de confort pour les membres d'une sphère d'arbitration est nécessaire pour gagner la loyauté

de la sphère en question (donc système de éducation, système de santé, logement, etc.)[369]. Cela prendra de temps également. Ainsi, le temps s'avère un facteur important pour gagner la loyauté d'une sphère d'arbitration.

Les demi-frères de Faysal ont été nommés à la tête des ministères de la défense, de l'Intérieur, et de la garde nationale[370], en début des années 1960. Or, ils avaient besoin de temps avant de consolider leurs pouvoirs au sein de ces ministères. C'est pour cela que leurs pouvoirs en 1962 à la tête de ces postes ne sont aucunement comparables à leurs pouvoirs dans ces mêmes postes en 1982, par exemple. Cela renforce davantage notre argument à l'égard de l'importance du pouvoir de Faysal en tant que force prépondérante sur une scène de pouvoir où ces trois ministères ne prêtaient pas leurs loyautés inconditionnelles aux nouveaux ministres.

Quatrièmement, du fait que le prince fait la compétition avec les autres princes sur les ressources financières de l'État, il a toujours besoin des revenus supplémentaires afin de pouvoir gérer ses réseaux clientélistes. C'est ici qu'il a été obligé de rentrer sur le marché en tant qu'homme d'affaires et acteur dans le secteur privé. A partir de ce moment, les frontières entre les scnènes politique et économique sont devenues floues. Un acteur sur la scène politique, un prince, est devenu un acteur sur la scène économique, un homme d'affaires. Etre prince est dès lors devenu être un homme d'affaires.

Cinquièmement, et une fois le prince a acquis les éléments précédents, son autorité devient respectée et reconnue. Il peut exercer une influence sur le respect de la famille royale pour son autorité, ce qui a été la première condition pour l'émergence de sa sphère. Cela se traduit sur la scène politique en ayant une part des responsabilités de la gestion de l'État. Par

---

[369] L'infrastructure n'est pas le seul moyen pour fournir un niveau de confort élevé aux membres de la sphère d'arbitration. Des cadeaux annuels, que nous appelons « cadeaux clientèlistes », souvent en forme des grandes sommes d'argents dont la somme varie selon le grade de l'employé à l'échelle du cadre supérieur ainsi que sa relation avec le prince. Alors que l'infrastructure est accessible à tous les membres de la sphère d'arbitration, ces cadeaux annuels sont réservés aux membres du cadre supérieur de la sphère d'arbitration. Entretien avec un ancien ministre adjoint, juillet 2013, Jeddah, Arabie Saoudite.

[370] La garde nationale n'est devenue un ministère qu'en mai 2013. Auparavant, le nom officiel était « la présidence de la garde nationale ».

exemple, un chef de la sphère d'arbitration du ministère de l'Intérieur pourrait rajouter le ministère du media et de la culture à son domaine de pouvoir, comme nous allons le voir ultérieurement avec la création du conseil suprême du média sous la présidence du ministre de l'Intérieure le prince Nayf. L'appareil de l'État se divise entre les sphères d'arbitration, selon le pouvoir et l'influence de chaque sphère.

En outre, c'est la mort de Faysal en 1975 qui a permis les facteurs précédents de s'exprimer via l'émergence des sphères d'arbitration. Les acteurs ont agressivement cultivé ces facteurs, mais la présence de Faysal en tant que force prépondérante était l'obstacle principal. Et étant donné que la plupart des acteurs étaient des nouveaux arrivants en 1962, le moment de l'arrivé de Faysal au pouvoir, il leur a fallu beaucoup de temps pour gagner la loyauté de leurs sphères d'arbitration respectives et consolider leur pouvoir. Parmi les plus importantes sphères d'arbitration qui ont émergé en 1975 se figurent : la sphère d'arbitration de Sultan bin Abdelaziz au ministère de la défense, celle de Nayf bin Abdelaziz au ministère de l'Intérieur, et celle de Abdullah bin Abdelaziz à la présidence de la garde nationale. Cela est reflété dans la composition du comité de la « réforme constitutionnelle » en 1980[371], comme nous allons le voir ultérieurement.

De plus, une question qui se pose ici est celle des relations entre ces sphères d'arbitration : sont-elles des relations du conflit ou de coopération ?

Tout d'abord, il nous faut définir ce que nous entendons par le mot « conflit » dans le contexte saoudien. Dans ce contexte, le conflit est la remise en cause de la légitimité d'exister sur la scène politique en tant qu'acteur. Entre Sa'ûd et Faysal, la remise en cause de la légitimité faisait la base de leurs alliances. Par exemple, la remise en question de la légitimité de Sa'ûd de régner faisait la base des alliances de Faysal avec ses demi-frères. Cela n'a pas été le cas entre les sphères d'arbitration. La remise en question des capacités de Abdullah de continuer à la tête de la garde nationale, par exemple, n'a pas fait la base d'un processus de construction des alliances pour un patron d'une autre sphère d'arbitration, comme Sultan à la tête du ministère de la défense. C'est dans ce sens là que les relations entre les sphères d'arbitration ne peuvent pas être qualifiées des relations du conflit.

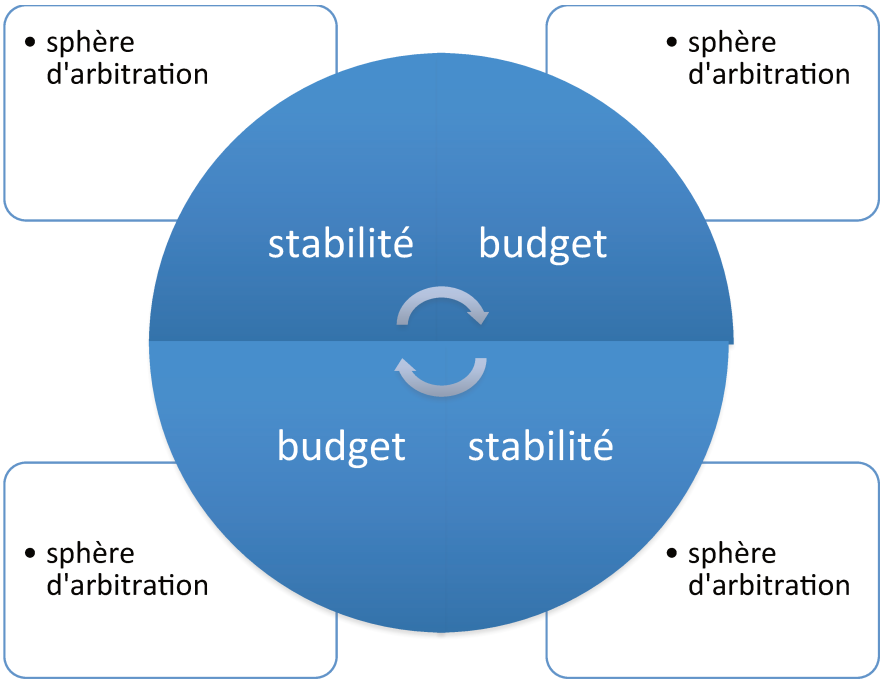
---

[371] Pour plus d'information sur ce comité, cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 400-01.

Deuxièmement, le conflit dans le contexte de l'Arabie Saoudite peut être défini par « les rapports du coût ». Lorsque l'on rentre en conflit, on court le risque de la défaite. Cela augment le coût du conflit. On court également le risque de perdre ses alliés, si l'alliance leur revient trop coûteuse ou bien s'ils peuvent être convaincus par l'autre parti du conflit. Le conflit est ainsi défini selon les rapports du coût. Celui-ci peut être symbolique ou matériel.

C'est de ce sens que les relations entre les sphères d'arbitration ne sont pas comparables aux relations entre Sa'ûd et Faysal aux années 1950. Plutôt, ces relations sont un processus de négociation continuelle et de réajustement du coût. Chaque patron d'une sphère d'arbitration s'acharne à rendre la contestation de son pouvoir très couteuse pour les autres sphères d'arbitration, tout en essayant de diminuer le coût de sa contestation de leurs pouvoirs. Ce processus comprend la consolidation de son pouvoir au sein de sa sphère d'arbitration ainsi que la construction des réseaux d'alliance au-delà de sa sphère.

De plus, et bien que chaque patron est la référence ultime de la gestion de sa sphère, celle-ci ne doit pas nuire ni à la capacité des autres patrons de gérer leurs sphères d'arbitration ni à leur stabilité. Par exemple, l'efficacité de la gestion du ministère de l'Intérieur, qui était la sphère d'arbitration de l'ancien prince héritier Nayf, devient un objet de négociation entre tous les patrons des sphères d'arbitration lorsqu'un danger leur est posé (par exemple des attaques terroristes). Un autre exemple se retrouve dans la gestion du budget de l'État, où la compétition sur les ressources limitées ainsi que l'efficacité de la gestion du développement deviennent un objet de négociation entre les sphères d'arbitration. C'est ainsi qu'un cercle se crée entre les sphères d'arbitration où le budget ainsi que la stabilité sont deux objets de négociation. Nous appelons ce cercle « le cercle des points tangents » (cf. infographie 2) :



Infographique 3 : le cercle des points tangents

Si l'on observe la scène politique de l'extérieur, l'on pourrait confondre la négociation des points tangents avec un conflit. Or, cette négociation des points tangents constitue, d'après notre analyse, le seul langage politique de coopération que les acteurs sur la scène politique d'Arabie Saoudite peuvent parler. Aucune autre forme de relations de coopération n'est envisageable. En d'autres termes, cette négociation (compétition et bousculade) est la règle, tandis que le conflit (remise en question de la légitimité d'un acteur, ce qui reflète une remise en question de l'équilibre du pouvoir lui-même) est l'exception. Si l'on considère que l'état de négociation constitue un conflit (l'exception), l'on doit trouver et définir un autre état où la négociation n'existe pas, constituant ainsi un état d'harmonie (devenant dans ce cas là la règle). Or, notre analyse des relations entre les centres du pouvoir au sein de la famille royale ne nous a pas indiqué une autre règle autre que celle de la compétition et bousculade. Ensuite, nulle exception à cette règle ne pourrait exister à part l'exception de la remise en question de la légitimité d'un acteur.

Le changement du rôle de la bureaucratie en un organe de distribution, ainsi que cette configuration des sphères d'arbitration, fondée sur l'équilibre de bousculade, ont eu un impact très profond sur les relations État-société. En effet, la gestion de l'économie — qui avait dépendu des négociations entre le gouvernement d'un coté, et les guildes, les grandes familles des marchands, certaines élites tribales, et les notables locaux d'un autre coté — est devenue la responsabilité exclusive de la bureaucratie[372]. Ces groupes constituent pour nous les membres de la catégorie des « anciens acteurs *(old-boy)*[373] », catégorie qui reliait la société à l'État. Du fait que la gestion de l'économie est devenue une affaire exclusivement bureaucratique, ces « old-boy » n'ont plus la même importance dans les relations État-société. Et du fait que les sphères d'arbitration ont émergé, une nouvelle base pour les relations État-société a émergé. Cette nouvelle base est la base du patron-client. Dès lors, une hiérarchie se dresse entre un patron, chef d'une sphère d'arbitration, et un client, membre de la bureaucratie ou au sein de la société. En d'autres termes, la bureaucratie, qui est chargée de la gestion du

---

[372] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 83-84.

[373] Dans son analyse des rapports entre l'État et la société en Chine, Victor Nee emploie cette expression pour designer un type de relations entre l'État et une catégorie des groupes sociaux dont le pouvoir est issu de leur arrière-plan socio-économique. Ce type de relations est en contraste avec un autre qui est fondé sur les relations patron-client entre l'État et la société.

développement et de la distribution de la rente pétrolière, est devenue divisée entre les sphères d'arbitration. Par conséquent, les élites du Hejaz, les *(old-boy)*, qui dominaient la bureaucratie jusqu'aux années soixante[374] ont perdu leur rôle principal : gérer l'économie et la bureaucratie.

C'est en ce moment que les élites bureaucratiques du Hejaz ont été remplacées par celles du Najd. Ce processus de remplacement n'était pas un acte conscient de la part des acteurs au sein de la famille royale[375]. Il était un résultat, comme nous avons essayé de démontrer, de la reconfiguration de la scène politique ainsi que le changement du rôle de la bureaucratie. L'entrée des nouvelles élites du Najd pendant la période de construction des sphères d'arbitration, a frayé la voie devant ces élites de construire leurs réseaux : en avançant les intérêts des employés issus de leur région, Najd, ces élites avancent leurs propres intérêts[376]. Cela a multiplié le nombre des élites du Najd au sein de l'appareil étatique. En d'autres termes, ces réseaux peuvent servir en tant que plateforme d'action pour avancer leurs intérêts. La construction de ces réseaux nécessite le placement de certaines personnes loyales dans les positions importantes, ce qui a résulté dans le placement des élites du Najd dans ces positions. Par ailleurs, et de la même façon que le boom pétrolier a donné naissance à un nombre de projets sans précédent, ce même boom pétrolier a augmenté la taille de la bureaucratie dans le but de distribuer la rente et gérer ces projets. Cela a davantage écarté les élites du Hejaz puisqu'elles sont devenues minoritaires face à un grand nombre des nouveaux arrivants.

De plus, et une fois la pyramide du pouvoir a émergé, il est devenu la référence ultime de l'autorité, remplaçant ainsi la famille royale qui l'avait été depuis 1953. Le Comité d'allégeance, qui a été créé en 2006 et qui se place au milieu de la pyramide du pouvoir, a encadré le rôle de la famille royale, la subordonnant ainsi aux trois ministères qui constituent

---

[374] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 93-94.

[375] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[376] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah: dirasat fi attahaulat wal ikhfaqat*, 2nd ed., Beirut: markez dirasat alwehda al'arabiya, 2005, pp. 148, 57 et 72.

les forces de sécurité. La carte des sphères d'arbitration a été restructurée par conséquent. Maintenant, les sphères d'arbitration sont subordonnées aux forces de sécurité. C'est dans ce sens là que nous pouvons interpréter la défausse des membres de la famille royale des postes qu'ils ont traditionnellement occupés, par opposition à des citoyens. Par exemple, un citoyen a été nommé ministre des affaires étrangères[377]. Et un citoyen a également été nommé ministre adjoint du ministère de l'Intérieur[378]. A l'exception des trois princes des ministères des forces de sécurité, aucun autre prince n'a un portefeuille au sein du Conseil des ministres[379]. Et pour la première fois depuis les dernières années de la vie du roi Abdelaziz, un gouvernement technocrate a vu le jour.

Cette défausse vise à réserver le leadership aux trois princes à la tête des forces de sécurité, le ministère de la défense, celui de l'Intérieur, et dans une moindre mesure celui de la Garde nationale. Même si un ou plusieurs princes à la tête des forces de sécurité se feraient remplacer, dans un processus de négociation future, occuper un de ces postes garantit une influence majeure au sein de la pyramide du pouvoir à la person qui va le remplacer. C'est la raison pour laquelle nous appelons ces trois princes, les trois X, insistant ainsi sur l'importance du poste lui-même, par opposition à la personne qui l'occupe.

---

[377] C'est l'ancien ambassadeur aux États-Unis, Adel Al-Jubair. Il a été nommé ministre le 29 avril 2015 par le décret royal numéro A/163.

[378] C'est l'ancien directeur du cabinet de l'ancien ministre de l'Intérieur et prince héritier, Nayf bin Abdelaziz, Abdalrahman bin Ali Arrubai'an. Il a été nommé le 18 décembre 2013, par une décision administrative interne du ministre de l'Intérieur Mohammed bin Nayf.

[379] Le prince Mansour bin Mot'ib bin Abdelaziz, qui avait occupé le poste du ministre des affaires municipales, a été nommé membre du Conseil des ministres, mais sans portefeuille. Cela peut être interprété en tant que geste honoraire de la part de la cour royale, après avoir défaussé ce prince du poste.

Conclusion de la première partie

Nous avons essayé d'analyser dans cette partie les éléments du contexte à l'origine des règles qui influencent l'administration publique en Arabie Saoudite, comme la règle écrite de la conformité à l'islam, ou comme la règle non-écrite de la conformité à *l'islam de l'état d'exception*. Aussi, nous avons essayé de relever l'évolution de ces règles qui, nées dans ce contexte, sont devenues un facteur qui a conditionné l'évolution du contexte lui-même. C'est le cas de l'évolution de la règle de la prééminence de la famille d'Al-Sa'ûd en tant que seul acteur au niveau macro de l'État .

Nous avons essayé de présenter la relation entre le contexte et les règles ainsi que l'évolution de cette relation par la présentation des dynamiques du système politique d'Arabie Saoudite, ce qui ont favorisé une certaine organisation politique dans le but de remplir une fonction particulière de l'État. Cela a donné naissance à un mode de fonctionnement de l'État qui reflète ces éléments.

Cette présentation du contexte et règle, selon notre approche du contexte, a été nécessaire dans une partie indépendante à l'aide d'un cadre théorique multidisciplinaire. La prééminence des élites du Hejaz à l'échelle de l'État entier jusqu'aux années 1960 est la conséquence de plusieurs facteurs, notamment l'émergence d'un marché national, sous l'État managérial, doublée d'un type de relations État-société basé sur le modèle *old-boy*. Et le changement dans ces relations — suivant le changement de la configuration de la scène politique — a conduit à un processus de remplacement de ces élites du Hejaz. La présentation des dynamiques et des évolutions de plusieurs aspects de l'État à été possible à l'aide de l'économie politique, l'anthropologie de l'État, et la sociologie politique, témoignant ainsi de l'importance de ce cadre multidisciplinaire.

Par ailleurs, la présentation de ce contexte et de ces règles ainsi que leurs évolutions dans une partie indépendante nous a permis d'essayer de les présenter et analyser de façon transparente — ou d'analyser le « Tout travers le Tout », pour emprunter les mots de Lahouari Addi. La transparence ici est entendue dans un sens d'adaptation systématiquement renouvelable, comme nous allons le préciser par la suite.

Partant de l'hypothèse qu'il « n'existe pas une sociologie universelle fournissant des clés d'interprétation des groupes sociaux », comme insiste Lahouari Addi[380], un travail d'adaptation de la sociologie devient nécessaire. Cela n'est possible que dans le contexte de l'objet d'étude. Le travail d'adaptation consiste à décharger *les clés d'interprétation* de leurs charges culturelles de leur contexte de provenance (l'Occident dans notre cas), pour ensuite les charger avec celles de contexte de notre objet d'étude, à savoir l'Arabie Saoudite. Et du fait que même les charges locales d'Arabie Saoudite changement de façon répétitives, un deuxième travail d'adaptation devient nécessaire, mais cette fois-ci au niveau du contexte de l'objet d'étude.

L'analyse de l'émergence de l' « État » en Arabie Saoudite risque d'inviter des charges culturelles et intellectuelle propres au contexte européen. Ainsi, une adaptation au contexte de l'Arabie Saoudite, à l'aide de l'analyse de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire nous a permis de repérer la structure d'un « État tribal » dont l'objectif était de créer une « communauté pieuse et harmonieuse ». C'est uniquement en prenant en considération cette structure de l'État et cet objectif déclaré que nos clés d'interprétation peuvent être adaptées. Et du fait que la structure de l'État ainsi que l'objectif déclaré de la gouvernance changent, comme avec l'État territorial qui devient l'objectif déclaré de lui-même, le travail d'adaptation des clés d'interprétation doit être remis à jour.

L'alternative aurait été de présenter les éléments susmentionnés au même moment de la présentation des événements bureaucratiques. Par exemple, nous aurions pu présenter des événements bureaucratiques, comme l'émergence du camp de Assudayri, les sphères d'arbitration, ou bien le conflit entre Faysal et Sa'ûd, lors du moment chronologique de leurs arrivées, à savoir dans la troisième partie de cette thèse. Néanmoins, cette présentation alternative n'aurait pas été ni complète ni transparente, puisque les conditions de l'émergence, de l'évolution, leur influence sur l'État ainsi que l'influence de celui-ci sur ces conditions, n'auraient pas été suffisamment analysées.

---

[380] Lahouari, ADDI, *Savoir exogène, savoir endogène : les difficultés culturelles de la sécularisation de la pensée sociale dans le Monde musulman*, ouvrage non publié, p. 12.

Nous espérons que nous avons pu présenter les paramètres de l'émergence ainsi que de l'évolution des événements bureaucratiques que nous allons analyser dans la deuxième et la troisième partie de ce travail de thèse.

Deuxième partie

Genèse et développement de l'administration publique en Arabie Saoudite

Suivant les changements de l'objectif déclaré de la gouvernance politico-militaire, le rôle de l'État ainsi que ses relations avec la société ont changé. Cela nécessite une analyse tout au long de ces changements. En d'autres termes, le changement de la fonction de l'État — de la réalisation de la communauté pieuse à l'État qui devient l'objet de lui-même — a eu des répercussions sur les relations entre la société et l'État. En effet, à partir de 1926 l'appartenance à la communauté des croyants a été remplacée par l'appartenance à l'autorité d'Abdelaziz. Ce processus de changement se répétera en 1953. Cela nécessite une présentation détaillée de ces changements, reflétant ainsi la raison pour laquelle notre approche du contexte dans une partie indépendante est devenue indispensable. Par conséquent, notre traitement de la genèse et du développement de l'administration publique en Arabie Saoudite doit prendre compte de ces changements.

Ainsi, cette partie se divise en deux chapitres. Le premier traitera l'administration des batailles d'unification, dont le discours de pouvoir était focalisé sur la communauté pieuse, tout en profitant d'un héritage administratif — principalement ottoman — déjà en place. Cette période s'étend de 1902 à 1926. Le deuxième chapitre traitera la cristallisation d'un modèle administratif saoudien, inspiré des héritages différents. Ce traitement prendra en compte les conséquences administratives du passage de l'État tribal à l'État territorial, où Abdelaziz a centralisé son pouvoir en tant que monarque à la tête d'un État et non pas en tant que chef d'une communauté des croyants. Ce chapitre va analyser la période de l'annexion du Hejaz en 1926 jusqu'à la fin des années 1950, quand le Conseil des ministres fut créé et plusieurs organes étatiques ont pris leur forme finale.

Finalement, nous voudrions insister sur le fait que les dates qui marquent le début ou la fin d'une période de traitement ne sont qu'à titre indicatif. Cela veut dire que nous pouvons analyser un organe administratif de la première période, à savoir de 1902 à 1926, au-delà de l'année 1926. Cela est dû au fait que la réaction des organes administratifs face aux caractéristiques de chaque période peuvent prendre un rythme qui est en décalage avec ces dates.

Chapitre 5

L'administration entre la communauté pieuse et le champ de bataille

Nous allons essayer d'analyser ici l'administration publique dans les territoires conquis par Abdelaziz durant la période de 1902 à 1926. L'analyse de l'administration publique dans ce chapitre se divise en deux étapes : la première est celle de l'héritage administratif, qui éxistait dans les territoires qui vont être conquis par Abdelaziz. Cet héritage est largement fondé sur une forme de délégation de pouvoir propre à l'État tribal, comme nous allons le voir ultérieurement. La deuxième étape est celle de l'administration d'Abdelaziz qui s'est inspirée de cet héritage.

De plus, certains chercheurs insistent sur le fait qu'Abdelaziz n'avait pas un projet d'État, et que celui-ci a émergé durant la phase des batailles d'unification[381]. Néanmoins, nous espérons montrer ici qu'Abdelaziz avait un concept de territorialité dès le départ, qu'il soit le fruit de la nécessité (comme protéger le commerce des tribus qui lui ont prêté allégeance) ou qu'il soit le fruit de son appréciation de l'ordre régional où des puissances internationales qui sont présentes au Moyen-Orient (c'est-à-dire l'Empire Britannique) avaient des intérêts et des arrangements auxquels Abdelaziz devait s'adapter. Or, la forme d'organisation politique à travers laquelle ce concept s'est exprimé pendant cette période était — comme nous l'avons indiqué précédemment — l'État tribal. Cela a eu un impact sur l'administration publique.

Cette forme d'organisation politique a donné naissance à la façon dont Abdelaziz a délégué ses pouvoirs aux gouverneurs régionaux. Comme nous l'avons indiqué dans notre analyse de contexte dans la première partie de ce travail de thèse, l'État tribal (1902-1926) est différent de l'État territorial (1926-1953) dans le sens où l'autorité n'est pas conférée dans une institution mais plutôt dans le personnage d'Abdelaziz, en tant que premier parmi des égaux. Ainsi, la délégation du pouvoir s'est faite de façon personnelle (par opposition à une délégation faite selon des consignes institutionnelles et administratives). Par conséquent, un

[381] AL-RASHEED, Madawi, *A History of Saudi Arabia, op. cit.*, pp. 4-5.

gouverneur comme celui d'Al-'Ahsa, par exemple, était à plusieurs égards l'autorité ultime de sa province — sans avoir besoin de se référer à Abdelaziz[382].

Toutefois, il s'avère important de faire une distinction entre l'administration locale et la gouvernance locale. Dans la première, l'administration tire son autorité de la délégation du pouvoir d'un centre à une périphérie, tandis que la deuxième tire son autorité du déplacement du pouvoir du centre à la périphérie, devenant ainsi « une gouvernance locale ». Bien que ce déplacement du pouvoir soit accompagné par une reconnaissance de la périphérie du pouvoir du centre, la marge d'action de la périphérie est très importante. Nous aimerions insister ici sur le fait que la capacité du gouverneur d'Al-'Ahsa, pour continuer avec le même exemple, d'agir indépendamment d'Abdelaziz ne signifie pas que la province d'Al-'Ahsa est devenue indépendante. En réalité, son autonomie s'est considérablement élargie. Cela est dû au fait que la délégation du pouvoir d'un État tribal est structurellement différente d'une délégation du pouvoir d'un État territorial. En d'autres termes, la gouvernance locale est la seule forme de délégation du pouvoir dans l'État tribal.

Dans ce sens là, nous faisons la distinction entre trois périodes. La première est celle de la « gouvernance du château » entre 1902 et 1926, mettant ainsi l'accent à la fois sur cette forme de délégation du pouvoir et sur l'aspect militaire de cette gestion. La deuxième période est « l'administration de la ville » — s'étendant de 1926 à 1953 — qui met l'accent sur l'administration (par opposition à la gouvernance) tout en prenant en considération les divisions entre les provinces et les différentes régions des territoires conquis par Abdelaziz. La troisième est « l'administration de l'État » — qui commence en 1953 — qui met l'accent sur l'administration (par opposition à la gouvernance) et sur l'unité de l'État (par opposition à la division entre les villes). Par conséquent, et même si certains organes administratifs ont commencé avant 1926, le fait que la logique de l'État tribal était la logique dominante, le type de délégation du pouvoir — influencé par cette logique — aura un impact sur l'organisation administrative ainsi que sur le fonctionnement de cette organisation administrative.

Par exemple, une partie du pouvoir d'Abdelaziz a été déléguée à son fils Faysal en le nommant vice-roi au Hejaz en 1926[383], avec une définition précise de son autorité. Ensuite,

---

[382] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari fi al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah*, Riyad: dar al 'olûm li atiba'ah wa anashr, 1983, p. 64.

Faysal a délégué une partie de son pouvoir aux gouverneurs régionaux au Hejaz de la même manière. Ici, nous constatons que les définitions précises des pouvoirs délégués constituent le cadre de délégation du pouvoir. Faysal doit maintenant justifier ses décisions à travers une série d'institutions — comme la cour royale de son père par exemple. Cette canalisation d'action n'était pas en place sous l'État tribal, c'est-à-dire avant 1926.

Les éléments qui constituent l'encadrement du processus de délégation du pouvoir avant 1926 n'étaient pas les définitions institutionnelles, mais plutôt les objectifs. L'objectif, de plus, était de consolider le pouvoir d'Abdelaziz sur les territoires conquis (le discours de la communauté des croyants en était un moyen). Un autre objectif était de gérer les batailles d'unification.

Par conséquent, ces gouverneurs avaient un niveau très élevé d'autonomie. De plus, ils avaient des objectifs prescris par Abdelaziz, l'achèvement desquels justifiait tout moyens employés. Cela contraste avec l'État territorial où la structure institutionnelle a imposé des limites sur les moyens que les gouverneurs peuvent employer. L'intégration des héritages administratifs locaux était possible parce que tous les moyens étaient justifiés par les objectifs sous l'État tribal. Aussi, plusieurs modèles d'administration locaux ont émergé, dépendant des circonstances de chaque région. S'ils avaient des consignes institutionnelles précises, un modèle quelconque aurait été généralisé sur toutes les régions.

De ce fait, l'évolution de l'administration s'est inspirée d'une diversité d'héritage administratif des différentes régions, tout en traçant la voie pour la centralisation du pouvoir d'Abdelaziz dans la phase de l'État territorial après 1926 comme nous allons le voir dans les nouvelles lois au Hejaz. Ainsi, il s'avère important d'analyser cette diversité des modèles administratifs qui ont eu un impact sur la genèse de l'administration en Arabie Saoudite. Dans ce sous-chapitre nous allons procéder à une analyse de l'héritage administratif qui a inspiré Abdelaziz, pour ensuite présenter l'administration d'Abdelaziz dans la période étudiée ici.

---

[383] L'année de 1925 est parfois citée pour la nomination de Faysal en tant que vice-roi. Néanmoins, l'achèvement du contrôle sur le Hejaz a été fait en 1926, ainsi les fonctions de vice-roi ne sont rentrées en vigueur qu'à partir de cette année, à l'occasion de la proclamation de la loi des Instructions de Base.

5.1. L'héritage administratif

Etant donné que la plupart des principautés qui vont constituer l'Arabie Saoudite — telle qu'on la connait aujourd'hui — faisait partie de l'Empire Ottoman, l'héritage qui y a existé et qui a inspiré la genèse ainsi que le développement de l'administration publique en Arabie Saoudite était principalement ottoman. Ces principautés étaient dans la région du Najd (centre de l'actuelle Arabie Saoudite), celle d'Al-'Ahsa' (est), celle du Hejaz (ouest), et celle de 'Asir (sud).

La région du Najd était sous la gouvernance de la dynastie d'Arrashid, dont la capitale Hayl se trouve au nord de l'actuelle Arabie Saoudite[384]. Ainsi, le modèle administratif du Najd était basé sur la délégation du pouvoir de la principauté d'Arrashid aux familles proéminentes et aux élites tribales du Najd. Dans les petits villages, la famille constituait la base de la société sédentarisée, alors que dans les communautés bédouines, c'est la tribu qui en constituait la base[385]. Par conséquent, ces deux unités -- famille et tribu -- constituaient les deux cadres des modes administratifs prévalents dans la région du Najd au début du XX^{e} siècle[386]. Cette région deviendra après 1902 le bastion du pouvoir d'Abdelaziz, rendant ainsi ces deux unités composantes importantes des alliances et des modes administratifs d'Abdelaziz.

Néanmoins, d'autres régions avaient d'autres héritages administratifs ce dont s'est inspiré le jeune État saoudien. Par exemple, le juriste ottoman Medhet Paça[387] mit en place

---

[384] AL-OTHAYMIN, Abdullah, *Tarikh al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah*, 9 ed., 2 vols., vol. 2, Riyadh: Obekan Bookstore, 2009, pp. 26-27.

[385] ERRAYIS, Tarik Sultan, *Saudi Arabia: A Study in Nation Building*, PhD thesis, Abdul Aziz Said (dir.), School of International Service, The American University, Washington, 1965, p. 55.

[386] AL-AYDAROUS, Mohammed, *al hayat al idariyah fi sunjuq al ahsa' al 'uthmani 1871-1913*, 1st ed., Abu Dabi: Dar Al Mutanabi li Attiba'ah wa annashr, 1992, p. 32.

[387] Medhet Paça, né en 1822 à Istanbul et mort en 1884 à Taif (en l'ouest d'Arabie Saoudite d'aujourd'hui) est un juriste ottoman qui a écris la constitution ottomane durant la règne de Sultan Abdalhamid. Medhet Paça a assumé plusieurs responsabilités importante au sein de l'Empire Ottoman, notamment le gouvernorat de Baghdad, Damas, ainsi que le premier ministre de l'Empire.

des structures administratives ainsi que des lois en la province d'Al-'Ahsa'[388]. Cela aura des conséquences profondes non seulement sur le développement de l'administration saoudienne après 1913, l'année où Abdelaziz a réussi à annexer cette province à ses territoires, mais aussi sur la province du Hejaz qui va faire partie des territoires saoudiens en 1926.

L'héritage administratif ottoman dans la province d'Al-'Ahsa renvoie au XVI[e] siècle. L'entrée des armées ottomanes à Al-Basra (en Irak) en 1546 a annexé cette ville à l'Empire Ottoman. Pendant cette période, la province d'Al-'Ahsa était sous l'occupation portugaise. Considérant l'Empire Ottoman comme l'héritier légitime du Califat islamique, les habitants de cette province l'ont invité à mettre un terme à l'occupation portugaise[389]. Après avoir annexé cette province, l'Empire Ottoman y a installé des structures administratives. Le système administratif ottoman divisait les régions en *(eyalet)*, que l'on peut traduire de façon approximative par « département », et Al-'Ahsa est devenu un eyalet. C'est à cette période que remonte l'héritage administratif ottoman.

En outre, cette région a connu un processus de modernisation quelques siècles après l'arrivée de l'armée ottomane au XVI[e] siècle. Plusieurs régions appartenaient à Al-'Ahsa, notamment l'oasis de Hafuf, qui est devenue la capitale d'Al-'Ahsa, la région du Najd, et le Qatar (qui est devenu un pays indépendant à l'heure actuelle). Après son arrivée en Al-'Ahsa en 1871, Medhet Paça a déclaré que cette province devait se mettre sous l'autorité du gouverneur ottoman de Baghdad, à savoir lui-même.

Il avait un programme de réforme administrative pour l'Empire ottoman dont a profité la province d'Al-'Ahsa. Ce programme comprenait les points suivants : l'établissement des mesures pour assurer l'égalité ainsi que la justice pour tous les sujets de l'Empire, indépendamment de leurs ethnies ou leurs religions ; la centralisation de la bureaucratie ; et l'augmentation de la participation politique des populations sous le pouvoir de l'Empire[390]. Cela a introduit une culture administrative et politique dans les eyalets gouvernés par les Ottomans, y compris Al-'Ahsa.

---

[388] AL-AYDAROUS, Mohammed, *sunjuq al ahsa', op. cit.*, p. 5.

[389] *Ibid.*, p. 17.

[390] *Ibid.*, p. 23.

La structure administrative mise en place par ce gouverneur ottoman en Al-'Ahsa se divisait en trois parties : les bureaux administratifs et les employés, les conseils locaux et le système juridique. Il a mis en place un poste d' « un général gouverneur *(mutasarif liwa')* » qui est nommé par la Haute Porte (le siège du pouvoir à Istanbul). Le général gouverneur détenait le pouvoir militaire ainsi que le pouvoir civil, et il est également responsable de l'exécution des ordres de son supérieur, à savoir du gouverneur de l'Irak. Plusieurs assistants lui sont assignés, notamment un agent comptable, un agent de rédaction (comme pour la rédaction des lettres officielles), et un assistant militaire. Mohammed Paça a été nommé au poste du général gouverneur — le premier général gouverneur ottoman en Al-'Ahsa.

Par ailleurs, Medhet Paça a créé un poste de « responsable des affaires juridiques ». A un niveau inférieur à ce poste, plusieurs postes des directeurs ont été créés dans les petits villages — appelés par le langage bureaucratique ottoman « coin *(nahiyah)* » — qui appartenaient administrativement à Al-'Ahsa. Celui qui occupe le poste du responsable des affaires juridiques aura le pouvoir de nommer les directeurs[391]. La compétence et résponsabilité de ces directeurs consistaient à promulguer les lois issues de la Haute Porte ou du gouvernorat à Baghdad, documenter la naissance ou la mort des sujets de l'Empire, mener des investigations, ainsi qu'assurer les fonctions policières[392].

De plus, les conseils locaux ont été créés dans les sièges du gouvernorat (comme à Baghdad), dans les eyalets (comme à Al-'Ahsa), ou bien dans les nahiyah (comme un petit village éloigné de la capitale d'Al-'Ahsa). Selon la loi ottomane introduite par le mouvement de réforme initié par Medhet Paça, les agents administratifs — à tous les niveaux — doivent gérer les affaires administratives en partenariat avec les populations locales. Cela a introduit une culture politique au sein des populations favorisant la participation dans la gestion de leurs affaires. Cela fut un trait qui va inciter Abdelaziz à adopter un mode similaire dans des régions où cette culture politique était présente, quelques années plus tard.

Ainsi, chaque conseil était présidé par un agent administratif nommé par les autorités ottomanes et comprenait les locaux en tant que membres issus des populations locales. Les

---

[391] ABU ELIYAH, Abulfatah, *Al islah al ijtima'i fi 'ahd al malik Abdalaziz*, Riyad: Dar Al Marikh, 1986, p. 68.

[392] AL-AYDAROUS, Mohammed, *sunjuq al ahsa', op. cit.*, pp. 23-37.

décisions de ces conseils étaient très importantes puisqu'elles étaient prises par un vote[393]. Ce n'est pas clair, pourtant, le mode d'élection de ces membres : élus directement par la population locale, nommés par les notables au sein des populations locales, ou bien nommés par les agents administratifs ottomans.

De plus, les autorités ottomanes avaient adopté la séparation entre le pouvoir juridique et le pouvoir exécutif dans ses territoires, y compris en Al-'Ahsa. Aussi, plusieurs niveaux juridiques étaient en place, notamment les tribunaux généraux et les cours d'appel[394]. Néanmoins, et malgré la présence de cette culture politique ainsi que de ces structures administratives avancées, l'environnement désertique de certains nahiyas, certains coins, a fait de la tribu un outil administratif indispensable pour les autorités ottomanes. Deux tiers, par exemple, de la population du Najd étaient des tribus nomades[395]. Aussi, certaines tribus puissantes, comme Bani Khaled ou Al-'jman, contrôlaient des routes de commerce dans la province Al-'Ahsa. Cela a fait de la tribu un élément indispensable pour le pouvoir politique, que ce soit celui des ottomans ou celui d'Abdelaziz.

En outre, des directorats en charge des ports maritimes ont été créés — à Al-Qatif et à Al-'qyr (à l'est de l'actuelle Arabie Saoudite) et à Doha (la capitale actuelle du Qatar). Ces ports appartenaient administrativement à Al-'Ahsa. D'autres directorats ont été créés dans la region en question pour l'éducation, la poste, ainsi que pour les fermes appartenant au trésor public de l'Empire ottoman.

De plus, la monnaie[396] utilisée dans la province d'Al-'Ahsa était *(la lirah)*, monnaie ottomane. Aussi, un système d'impôt était en place, prélevant dix pour-cent sur les rendements des fermes des oasis d'Al-'Ahsa ainsi que sur la pêche des perles sur ses

---

[393] *Ibid.*, p. 38.

[394] *Ibid.*, p. 40.

[395] ABU ELIYAH, Abulfatah, *Al islah al ijtima'i, op. cit.*, pp. 18-19.

[396] D'autres monnaies étaient utilisées mais sur une échelle beaucoup moins importante, comme le riyal de Maria Teresa ou la roupie indienne.

plages[397]. Cela a rendu l'existence des agences extractives — dont la fonction principale était de faire l'inventaire des commerces et des terrains agricoles — dans la province d'Al-'Ahsa nécessaire. Tous ces éléments administratifs reflètent une infrastructure administrative avancée qui va inspirer la genèse et l'évolution de l'administration en Arabie Saoudite. Et bien que la plupart des chercheurs renvoient la culture administrative d'Abdelaziz au Hejaz, ils prêtent moins d'attention à l'influence d'Al-Ahsa sur celle-ci, celui-ci ayant connu Al-'Ahsa 11 ans avant de connaitre le Hejaz. Par ailleurs, la source principale de la culture administrative d'Al-'Ahsa était la même au Hejaz : l'administration ottomane. Ainsi, l'influence d'Al-'Ahsa reste très importante sur plusieurs niveaux de considération.

De plus, les deux Sanctuaires de l'islam à la Mecque et à Médine ont fait de la province du Hejaz le bastion du pouvoir religieux islamique. Pour renforcer sa légitimité religieuse, l'Empire ottoman a investi des efforts considérables dans le développement de cette province, y établissant ainsi des structures administratives.

Par conséquent, l'administration publique dans la province du Hejaz a été inspirée par la bureaucratie ottomane. En effet, Les ottomans ont établi des conseils locaux, de la même façon que dans la province d'Al-'Ahsa, dans la plupart des villes et villages du Hejaz[398]. Un chemin de fer reliant Damas à Médine a été construit, dont les travaux ont commencé en 1904 et l'inauguration a été en 1908[399]. L'administration ottomane du Hejaz a également mis en place les services de la poste et du télégramme. Elle a construit une imprimerie gouvernementale, et a fondé plusieurs journaux quotidiens en arabe et en turc. Par ailleurs, le cadre administratif ottoman du Hejaz a importé certaines formes d'organisation des affaires financières et fiscales, notamment le système d'impôt. S'appuyant sur un cadre bureaucratique local, les ottomans ont construit des écoles primaires dans les grandes villes ainsi que dans les principaux villages de la province du Hejaz[400].

---

[397] AL-AYDAROUS, Mohammed, *sunjuq al ahsa', op. cit.*, pp. 41-67.

[398] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 112-15.

[399] WYNBRANDT, James, *Brief History, op. cit.*, p. 172.

[400] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 112-15.

Ces structures administratives ont été maintenues jusqu'à la révolution arabe, menée par le Cherif Hussein de la Mecque en 1915. Il s'est proclamé roi de la nation arabe. Pour consolider son autorité au Hejaz ainsi que son prestige en tant que roi, il a pris plusieurs mesures administratives qui sont devenues partie intégrante de l'héritage administratif de la bureaucratie saoudienne quelques années plus tard. Ces mesures étaient de faire battre monnaie arabe au Hejaz, de mettre en place un système de médailles et de titres officiels pour son royaume, ainsi que de réorganiser ses armées. Il a mis en place un système d'éducation militaire. Né et Istanbul et gouverneur du Hejaz au nom des Ottomans pendant des décennies, le Cherif Hussein a profité de l'héritage ottoman lui aussi, créant ainsi un conseil de wakils (le mot wakil pourrait être comparé à celui du ministre). A l'image de ce conseil Faysal Al-Sa'ûd va en créer un quelques années plus tard. De plus, le Cherif Hussein a créé un sénat, dans le but d'augmenter la participation politique des populations du Hejaz et de les impliquer davantage dans la gestion du nouveau royaume. De plus, il a formé un gouvernement[401].

Par ailleurs, et en plus des héritages du Najd, d'Al-'Ahsa et du Hejaz, la province de 'Asir avait ses traditions administratives, inspiré elles aussi par l'administration ottomane mais sur une échelle beaucoup moins importante que celle de la province d'Al-'Ahsa, par exemple. De fait que la province de 'Asir se situe à l'extrême Sud de ce qui est l'actuelle Arabie Saoudite, elle était très éloignée des centres du pouvoir militaire ottoman. Cela a rendu le contrôle direct plus difficile que celui des régions voisinant le siège du pouvoir ottoman en Syrie et en Irak.

Néanmoins, cette province a toujours gardé son importance stratégique puisqu'elle constitue la charnière entre le Hejaz et le Yémen, portant ainsi une signification à plusieurs niveaux : économique, politique et militaire. De ce fait, un pouvoir central — que ce soit des ottomans ou d'Abdelaziz — avait besoin de s'allier avec les tribus locales. Certaines de celles-ci avaient une présence puissante dans cette province (comme la tribu de 'Asir qui a donné son nom à la province). Ainsi, le pouvoir politique doit être fondé sur des alliances tribales. Cela représente un avantage stratégique ainsi qu'un inconvénient stratégique : du fait de la proximité géographique avec le Hejaz, celui qui règne sur le Hejaz est mieux situé pour forger de telles alliances avec les tribus de 'Asir, mais si un problème se présente, c'est à lui

[401] *Ibid.*, p. 115.

de l'affronter[402]. C'est dans ces conditions que deux principautés ont émergé. La première est celle d'Al-'Ayed à Abha[403], la capitale de la province de 'Asir. La deuxième est celle d'Al-Idrisi[404] à Jizan[405]. Celle-ci a connu une richesse des traditions politiques et administratives considérables[406].

La principauté d'Al-'Ayed avait plusieurs organes administratifs, notamment un conseil de « consultation *(shura)* », dont le rôle pourrait être comparé, de façon générale, à celui d'un parlement[407]. La principauté d'Al-Idrisi avait des structures administratives moins avancées que celles au Hejaz ou à d'Al-'Ahsa, malgré sa large population qui comptait au début du XX^{e} siècle près d'un million[408]. Elle avait un département de trésor public ainsi qu'une présidence de la garde privée pour l'émir. La principauté avait connu la nomination des ministres, des juges, ainsi que des chefs des armées, sans pour autant que cette nomination soit institutionnalisée par des structures et des responsabilités clairement définies[409]. Il existait

---

[402] Ce point fait partie de l'importance de Faysal qui deviendra vice-roi au Hejaz en 1926 en tant qu'acteur sur la scène politique dans les alliances internes.

[403] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 78-82.

[404] La famille d'Al-Idrisi est une famille du Hejaz qui retrace sa généalogie à la famille du prophète. Après sa défaite dans la bataille de Fakh (en 786), qui a eu lieu près de la Mecque, où l'armée de l'Empire Abbasside a rencontré l'armée des Alaouites, Idris bin Abdullah a fuit au Maroc. Il y a établi la dynastie Idrisi, dont plusieurs clans ont régné sur des régions diverses dans des périodes différentes, comme en Algérie, en Libye, et dans le sud d'Arabie Saoudite d'aujourd'hui.

[405] Jizan est parfois appelé « al-mekhlaf assulaymany ». Cette appellation fait référence à Sulayman Al-Hakamy qui a élargi ses territoires au IX^{e} siècle, les transformant ainsi en un « mekhlaf ». Celui-ci a pris le nom Sulayman Al-Hakamy qui y avait fondé une principauté indépendante de l'Empire Abbasside au IX^{e} siècle. La région porte toujours son nom. Pour plus d'information, cf. AL-OQAILI, Mohammed, *Tarikh Al-Mekhlaf Assulaymany*, 2nd ed., vol. 1, Riyad: Dar Al Yamamah Lil Bahth Wa Atarjamah Wa Anashr, 1982, pp. 46-71.

[406] MOSFER, Abdullah bin, *assiraj al munir fi sirat umara 'asir*, Beirut: Mo'asasat Arrisalah, 1978, pp. 103-20.

[407] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah Al-Amah fi al mamlakah al 'arabiyah assau'udiyah khilal m'iat 'am (1902-1999) wa dawr ma'had al idarah al 'amah fi tanmiyatiha*, Riyad: Institute for Public Administration, 1999, p. 69.

[408] *Ibid.*, p. 65-66.

[409] *Ibid.*

des tribunaux dans des petites villes et dans des villages. Aussi, une cour de cassation y existait — composée de cinq juges — dont la responsabilité était de réviser les sentences des tribunaux des petites villes et des villages[410].

Finalement, l'héritage administratif local s'est rallié à l'expertise étrangère. En effet, Abdelaziz s'est servi d'un grand nombre d'experts et de conseillers venant de plusieurs pays[411]. Principalement, cette expertise vient du monde arabe[412], notamment l'Irak, la Syrie, l'Egypte, et le Liban. De plus, il était entouré des experts britanniques et américains, mais sur une échelle moins importante[413]. Néanmoins, l'impact de cet héritage administratif et de cette expertise étrangère ne se manifestera à l'échelle de l'État qu'à partir du moment de la conquête du Hejaz en 1926 ainsi que du renoncement à la logique de Dieu (c'est-à-dire à la réalisation d'une communauté pieuse) au profit de la raison d'État.

---

[410] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 215.

[411] WYNBRANDT, James, *Brief History, op. cit.*, p. 193.

[412] AL-KAHTANI, Mohammad Zaid, *Foreign Policy of King Abdulaziz*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 20.

[413] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 109.

5.2. L'administration d'Abdelaziz entre 1902 et 1926

En dépit des héritages administratifs relativement riches des régions qui vont constituer ce qui est maintenant l'Arabie Saoudite, l'absence d'un pouvoir central a entravé la mise en œuvre de ces héritages ainsi que le développement d'une culture politique qui en dépend. Cela a été aggravé par les conflits internes aussi bien qu'externes, ce qui a fait du maintien de la sécurité l'aspect le plus important pour les habitants de toutes les régions d'Arabie[414]. Cela a coïncidé avec un changement majeur de l'ordre mondial conduisant — plusieurs années plus tard — à la Grande Guerre, la désintégration de l'Empire ottoman, et la répartition de l'influence de la région du Moyen-Orient entre deux puissances mondiales : l'Empire britannique et la France[415].

La première phase administrative d'Abdelaziz a eu lieu dans ces circonstances politiques et administratives. Et comme nous avons essayé de le démontrer précédemment, la première phase administrative saoudienne, avait deux objectifs : consolider le pouvoir d'Abdelaziz sur les territoires conquis et gérer les batailles d'unification. Ainsi, la préoccupation principale d'Abdelaziz n'était ni de superviser les gouverneurs qu'il a nommés (sauf dans les matières concernant les affaires militaires ou la politique étrangère des régions[416]) ni de développer son propre modèle administratif ou d'en adopter un en particulier pour ensuite le généraliser sur tous les territoires sous son autorité. Une grande flexibilité administrative a émergé, adoptant ainsi plusieurs modèles administratifs[417]. Alors que les ressources humaines ainsi que l'infrastructure qui auraient permis une telle généralisation n'étaient pas présentes, nous insistons sur le fait que ce n'était pas une priorité pour Abdelaziz. Par conséquent, cette flexibilité a permis l'apparition de quatre modèles administratifs durant cette période.

---

[414] *Ibid.*, p. 110-11.

[415] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, pp. 78-79.

[416] *Ibid.*, p. 140.

[417] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari, op. cit.*, pp. 61-67.

5.2.1. Le modèle administratif du Najd

Après la prise de Riyad en 1902, la conquête est devenue la priorité d'Abdelaziz. L'administration des régions était caractérisée par deux traits : l'absence de hiérarchie ainsi que le contact personnel avec les dirigeants des villages, des villes et des tribus[418].

En effet, Abdelaziz déléguait l'administration des régions sous son autorité à des personnes de sa confiance. La gestion de chaque région se divisait de façon générale[419] en deux catégories : les affaires politico-militaires et les affaires juridiques. La personne nommée à la tête de la première catégorie portait le titre « émir » de la région (ce titre était donné à toutes personnes qui gouvernent une région même si elles ne font pas partie de la famille royale[420]). Celui qui était en charge des affaires juridiques était souvent appelé « cheikh » ou « juge »[421]. Néanmoins, les élites de la région — qu'elles soient tribales, religieuses ou commerciales — pouvaient influencer l'autorité de l'émir ou du juge et la contourner à tout moment pour s'adresser directement à Abdelaziz[422]. Cet aspect administratif était généralisé sur les territoires conquis par Abdelaziz et particulièrement au Najd. Dans cette région, de plus, Abdelaziz a mis en place une structure administrative très simple, mais qui répondait aux besoins de cette époque. Cette structure était composée de plusieurs éléments.

Le premier élément en était le « conseil privé », à Riyad[423]. Les membres de ce conseil s'appelaient « le groupe *(al-jama'ah)* ». A la tête de ces membres trône le père d'Abdelaziz, Abdalrahman, ainsi que son fils Sa'ûd, ses cousins, et ses conseillers[424]. Les

---

[418] HARRINGTON, Charles W., "The Saudi Arabian Council of Ministers", *Middle East Journal*, Vol. 12, no. 1, 1958, pp. 1-19.

[419] Cette division n'était pas strictement observée. Abdelaziz nommait parfois une seule personne à la tête des deux catégories.

[420] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 179.

[421] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 140.

[422] *Ibid.*

[423] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 31-35.

[424] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 106-08.

chefs des tribus importantes y participèrent, mais comme le pouvoir d'Abdelaziz grandissait, la participation de ces chefs diminua. Ce conseil se réunissait deux fois par jour — avant et après midi — sans avoir une heure précise ni pour l'une ni pour l'autre[425]. Il se chargeait de délibérer sur les affaires stratégiques, comme forger une alliance ou déclarer une guerre.

Le deuxième élément en était de nommer des émirs à la tête des villes et des villages de la région du Najd et de certaines régions avoisinantes. Le nombre des émirs nommés à cette époque était dix-huit : cinq de la famille d'Al-Sa'ûd, un connecté à la famille d'Al-Sa'ûd via les liens du mariage et douze autres choisis par Abdelaziz[426].

Par ailleurs, ces émirs ont gardé les structures administratives de leurs lieux respectifs. Ils ont employé certains oulémas en tant que juges[427], tout en utilisant les structures et les mœurs tribales dans la résolution des disputes[428]. Dans certaines régions, les gouverneur et juge venaient de ces régions, intégrant ainsi les structures traditionnelles et locales dans le pouvoir d'Abdelaziz[429]. L'objectif de cette politique était d'utiliser un ordre déjà en place et de ne pas perturber la structure sociale. Par ailleurs, Abdelaziz manquait des ressources suffisantes pour remplacer la structure tribale au début de ses conquêtes[430].

Aussi, un préposé au trésor était nommé, souvent par l'émir de la région, mais dans certains cas par Abdelaziz lui-même. Il était responsable des finances de la région, de la préservation des biens des disparus non identifiés, ainsi que de la distribution des pensions annuelles des chefs, oulémas, et d'autres personnes recevant une aide financière

---

[425] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 141.

[426] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 180.

[427] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari, op. cit.*, p. 65.

[428] MATTHIESEN, Toby, "Centre–Periphery Relations and the Emergence of a Public Sphere in Saudi Arabia: The Municipal Elections in the Eastern Province, 1954–1960", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, no. 3, 2015, pp. 320-38.

[429] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari, op. cit.*, p. 65.

[430] *Ibid.*

d'Abdelaziz[431]. Cette fonction était souvent assurée par l'émir ou le juge — et moins souvent par le chef tribal — en plus de leurs autres responsabilités.

De plus, l'autorité de l'émir, du juge, du chef tribal et du préposé au trésor, couvrait de vastes territoires, créant ainsi le besoin de construire une structure intermédiaire, aussi simple mais pouvant assurer les responsabilités susmentionnées. A l'événement de la création de cette structure intermédiaire, il suffisait que l'émir de la région soit d'accord, même si Abdelaziz n'en était pas informé. Cette forme d'organisation administrative a renforcé l'aspect personnel et relationnel de l'administration[432].

5.2.2. Le modèle administratif des hejrahs

Le projet de la sédentarisation des populations tribales et nomades a commencé en 1910 au Najd[433]. Ce projet est devenu une nécessité sécuritaire et militaire dès lors que l'expansion d'Abdelaziz a dépassé les frontières de Najd et Al-Qasim, protégeant ainsi son environnement stratégique. En d'autres termes, l'expansion saoudienne — vers le Hejaz à l'ouest, ou bien vers le 'Asir au sud — n'aurait pas été possible si les tribus du Najd n'étaient pas sous l'autorité d'Abdelaziz. Elles auraient posé une menace à ses lignes d'approvisionnement ainsi qu'à ses alliés. Ainsi, la sédentarisation a un objectif militaire[434]. Une fois sédentarisées, ces tribus constituaient une large population pour une conscription dans les armées d'Abdelaziz ainsi qu'une force économique générant des ressources importantes[435]. L'attachement à une terre dont l'espace circonscrit est défini rend possible la gouvernance de ces populations nomades.

---

[431] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *L'administration publique dans le Royaume d'Arabie Saoudite*, Riyadh: Institut d'Administration Publique, 1995, p. 10.

[432] *Ibid.*, p. 11.

[433] Cette année marque le début des travaux préparatifs de ce projet.

[434] Plusieurs centaines de milliers des personnes, faisant partie de plusieurs tribus, ont été sédentarisées, cf. DARWYSH, Madiha, *Tarikh Adaoulah Assu'udiyah Hata Arub' Al Awal min Al Qarn Al Wahid Wal 'Shrin*, 1st ed., Jeddah: Dar Ashurouq li anashr wa Atawzi', 1980, p. 156.

[435] *Ibid.*, p. 161.

Néanmoins, Abdelaziz avait besoin de convaincre ces tribus nomades de se sédentariser, changer de mode de vie et passer d'une économie basée sur la protection des caravanes ainsi que la pâture à une économie sédentarisée basée sur l'agriculture. Cela a été possible grâce à l'idéologie des Ikhwans (un pluriel signifiant les frères).

Afin de réaliser son projet, Abdelaziz demanda l'aide d'un grand ouléma de Riyad, descendant de la famille de Mohammed bin Abdalwahab (fondateur du mouvement wahhabite en 1744), qui était aussi le beau-père d'Abdelaziz et le grand père de roi Faysal, l'ouléma Abdullah bin Abdalatif (1849-1920). Celui-ci, dans le but de réunir les tribus ainsi que dépasser leurs disputes intertribales, commença en 1910 à écrire des livres, promulguant l'idéologie qui a donné naissance à une force tribale-religieuse connue sous le nom de Ikhwans[436]. Il envoya des missionnaires, connus par le nom de *(mutawa')*, qui signifie celui qui est discipliné et soumis à la volonté divine.

La promulgation de l'idéologie wahabbite a pris deux ans avant que la force religieux-tribale des Ikhwans ait émergé. Cette force a été caractérisée par une forte conviction de son idéologie, transformant les loyautés tribales en loyauté religieuse offerte à Abdelaziz, leur imam. Les Ikhwans furent l'outil principal de la sédentarisation des tribus nomades : ils promulguaient le whabbisme auprès de ces tribus. Une fois sédentarisées, ils furent un outil de gestion de ces populations — politiquement, militairement et économiquement[437].

Ces populations sédentarisées étaient organisées en trois catégories. La première était composée de personnes mobilisables en permanence — sur les ordres d'Abdelaziz — et équipées d'un moyen de transport (cheval ou chameau) et de munition[438]. La deuxième était composée de personnes pouvant répondre à l'appel à la conscription. Néanmoins, ces personnes n'étaient pas nécessairement équipées, ni en moyen de transport ni en munition. La troisième regroupait le reste de ces populations, devant répondre à l'appel à la conscription

---

[436] *Ibid.*, p. 160-61.

[437] *Ibid.*, p. 161.

[438] *Ibid.*, p. 161-62.

lorsque celui-ci était accompagné d'un fatwa, obligeant tout le monde à rejoindre les armées d'Abdelaziz[439].

En outre, plus de 222 Hejrahs ont été construits. Chaque tribu habitait un ou plusieurs hejrahs, dépendant du nombre de la population de celle-là. Des fois, certaines tribus étaient divisées en plusieurs clans[440], chaque un de ceux-ci habitant un hejrah[441]. Le tableau suivant présente une estimation du nombre des hejrahs et indique le nombre des hejras pour chaque tribu sédentarisée[442] :

[439] *Ibid.*, p. 162-63.

[440] Un clan comptait de trois-mille à cinq-mille personnes. Il est arrivé qu'une tribu soit composée de plus de 14 clans.

[441] DARWYSH, Madiha, *Tarikh Adaoulah Assu'udiyah, op. cit.*, pp. 162-63.

[442] AL-JARALAH, Ahmad, "Hejar Al Malek Abdalaziz: Jouthour Annitham Al Hathari Assu'udi Al Mu'asir", paper presented at: Développement Urban, Ministery of Public Works, Riyad, 2002.

nombre des hejras	**nom de tribu**
38	Harb
27	Mutair
25	tybah’
23	Shamary
19	ejman’
11	Qahtan
7	enyzah’
6	Hatim
5	Banw Hajer
5	kharj Al (plusieurs tribus)
4	awazim’
4	Dawsary

1	Yam
175	**total**

Tableau 1 : les hejras pour chaque tribu sédentarisée

Ces hejrahs, comme nous l'avons indiqué précédemment, constituaient la population de conscription. Les habitants de ces hejras s'appellent les Ikhwans, dont le nombre approximatif des guerriers était de 75 mille, constituant la base des armées d'Abdelaziz[443]. Leur style vestimentaire les distinguait car ils portaient l' « accessoire vestimentaire porté sur la tête par les habitants d'Arabie pour se protéger du soleil de façon particulière *(shemagh)* ». Au lieu de porter un « accessoire vestimentaire, en forme de corde noire, porté au-dessus de la shemagh pour la stabiliser *('agal)* [444]», ils portent un bandeau blanc sur la shemagh[445]. Cette volonté de se distinguer est restée jusqu'à nos jours chez les hommes du clergé.

De plus, le processus de sédentarisation a fait émerger certaines nouvelles valeurs, liées notamment à la religion (i.e. la loyauté à la communauté des croyants, par opposition à celle à la tribu), à l'organisation politique (i.e. la référence à l'autorité de l'imam – Abdelaziz --) et au système économique (i.e. l'économie agricole a remplacé celle nomade qui était basée sur la protection des routes de commerce)[446]. Néanmoins, d'autres valeurs tribales ont été préservées, principalement parce que les membres de chaque tribu, ou de chaque clan, ont continué de vivre ensemble[447]. Par conséquent, la religion dans ces hejrahs s'est mélangée avec certaines traditions tribales. Cela a donné naissance à un ensemble de mœurs qui vont jouer un rôle très important dans le système juridique des bédouins, qui était géré par les Ikhwans. Les mœurs, dans ce contexte précis, ainsi se définissent par le suivant : un mélange des traditions tribales et de la Charia[448].

---

[443] DARWYSH, Madiha, *Tarikh Adaoulah Assu'udiyah, op. cit.*, p. 163.

[444] Cet accessoire est également utilisé par les nomades pour attacher les pieds de dromadaires

[445] OAKS, Thousand, *Issham al Ikhwan, op. cit.*, p. 54.

[446] AL-SAUD, Moudi bint Mansour, *Al hejar wa nata'ijiha fi 'ahd al malik Abdelaziz*, PhD thesis, Mohammed Al-Bahrawi (dir.), College of Theology and Islamic Studies, University of Um Al-Qura, Makkah, 1988, pp. 48-56.

[447] KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 119.

[448] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 259.

Par ailleurs, pour le choix des lieux de sédentarisation, Abdelaziz a favorisé les lieux sur les routes de commerce, des caravanes, ainsi que les lieux proches des ressources d'eau[449]. Aussi, des puits ont été creusés, et Abdelaziz a installé un système de répartition d'eau, pour que les agriculteurs utilisent plus efficacement et plus égalitairement les ressources d'eau disponibles. De plus, un système d'enregistrement des naissances et des décès a été installé. La sécurité dans le hejrah était sous la responsabilité collective[450].

5.2.3. Le modèle administratif des tribus nomades

Les populations sédentarisées des territoires conquis par Abdelaziz au début du XXe siècle ne dépassaient pas 10 pour-cent de la population totale. Un quart de la population totale vivait dans des petits villages, tandis que 65 pour-cent de la population était nomade[451]. Les populations sédentarisées habitaient des villes, comme Hafuf, Riyad, Qatif, et Taif. Les populations des petits villages se retrouvaient près des vallées, comme wadi Hanifah (au centre de la région du Najd). La vaste majorité qui compose 65 pour-cent posait un défi administratif ainsi que politique à Abdelaziz. Ainsi, et ayant l'expérience et l'expertise de la sédentarisation des tribus nomades du Najd, Abdelaziz a poursuivi le même projet au-delà de la région du Najd. C'est ainsi que de nombreux Hejrahs se sont propagés.

Le modèle prévalent, néanmoins, était basé sur la structure traditionnelle et patriarcale[452]. Les conflits étaient résolus selon les mœurs et les traditions, parfois mélangés avec la Charia[453]. Le maintien de l'ordre au sein de la tribu était la responsabilité de la tribu elle-même, tandis que sa protection contre une agression extérieure (de la part d'une autre tribu, par exemple) était la responsabilité d'Abdelaziz. La tribu devait participer financièrement ainsi que par des guerriers dans les batailles d'Abdelaziz. Pendant des

---

[449] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 37.

[450] *Ibid.*, p. 63.

[451] AL-JARALAH, Ahmad, "Hejar Al Malek Abdalaziz", paper presented at: Développement Urban, Ministery of Public Works, Riyad, 2002, conference déjà citée.

[452] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

[453] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 26.

difficultés financières, à cause de la sécheresse ou de la faiblesse du commerce, Abdelaziz devait lui venir en aide.

Chapitre 6

L'évolution de l'administration publique

Dans ce chapitre, nous voulons présenter l'évolution de l'administration publique en Arabie Saoudite, depuis 1926 jusqu'à la période de la réforme administrative, qui a commencé à la fin des années 1950[454]. Ainsi, nous allons faire un état des lieux détaillé de cette période, de 1926 jusqu'à la fin des années 1950.

Néanmoins, le défi principal auquel nous sommes confronté est l'organisation de cette présentation. Cela est dû au fait que de nombreux développements administratifs ont eu lieu simultanément, mais sur des niveaux différents. Ainsi, nous nous posons la question suivante : quelle est la meilleure façon pour présenter tous ces développements ? Pour y répondre, nous avons pris l'exemple de nombreux chercheurs sur l'administration publique en Arabie Saoudite. Parmi eux, Ibrahim Al-Otaibi, Mohammed Assunany, et Mohammed Al-Tawail. Ces chercheurs, par exemple, ont organisé la genèse et l'évolution de l'administration de façon catégorique, présentant ainsi chaque catégorie (à l'instar de l'organisation juridique) dans son parcours complet — genèse, évolution, réforme, etc. Cette façon de présentation est plus accentuée chez Ibrahim Al-Otaibi et Mohammed Assunany, dont l'exemple sera suivi ici de plus près. Ainsi, ce chapitre va présenter l'évolution de trois catégories. Tout d'abord, nous aimerions insister sur le fait qu'il n'existe pas une distinction entre le pouvoir législatif et exécutif, puisque dès la conception de l'appareil étatique d'Arabie Saoudite, ces deux pouvoirs ont été entrelacés[455]. Par conséquent, notre présentation de l'administration centralisée qui constitue notre première catégorie comprendra les éléments législatif et exécutif. Ensuite, nous allons présenter la deuxième catégorie qui est celle de l'administration des provinces, étant donné que cela constitue un deuxième niveau d'administration, après le

---

[454] La réforme administrative continue jusqu'à nos jours, et sera analysé dans la troisième partie de cette thèse avec les conseils suprêmes, puisque c'est à l'intérieur de cette reforme administrative que ces conseils sont nés. Néanmoins, nous nous sommes imposé l'année de 2015 comme limite de notre analyse de la réforme ainsi que des conseils.

[455] Voir un exemple de cet entrelacement dans les relations entre le Conseil de shura et le Conseil des wakils : AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *muhadharat majlis al wukala' fi makah al mukaramah*, Jeddah: Jeddah Literary and Cultural Club, 2011, p. 10.

niveau national. Finalement, nous allons présenter l'organisation du judiciaire, puisqu'elle constitue une catégorie théoriquement indépendante du pouvoir exécutif et législatif.

6.1. L'administration centralisée

L'héritage administratif des différentes régions, qui est influencé par l'administration ottomane, se verra mis en œuvre après l'annexion du Hejaz — qui a commencé avec la conquête de la Mecque en 1924, et a été achevée, militairement et politiquement, en 1926 après la capitulation de Jeddah. Bien que la victoire d'Abdelaziz contre l'ancien roi du Hejaz, le Cherif Hussein, était évidente en 1924 — à savoir avant l'achèvement du processus de la conquête du Hejaz — l'apaisement des populations de cette province a prix plus de temps, ce qui a eu des conséquences importantes sur l'administration publique. Les populations du Hejaz profitaient d'une diversité religieuse, d'une exposition au monde extérieur (grâce aux saisons du pèlerinage), ainsi que d'un niveau de participation politique très élevé (des conseils locaux, des associations, etc.). De ce fait, ils se méfiaient d'Abdelaziz et de ses armées — majoritairement composées des Ikhwans. Ainsi, Abdelaziz a adopté une période transitoire, où son pouvoir s'est graduellement imposé au Hejaz, tout en maintenant, durant cette période, son discours de la réalisation de la communauté pieuse, comme c'est manifeste dans ses lettres ouvertes, adressées au peuple du Hejaz et publiées dans le journal officiel[456]. C'est la raison pour laquelle notre cinquième chapitre couvrait la période de 1902 jusqu'à 1926, en dépit du fait que le Hejaz — où l'administration publique saoudienne a réellement commencé — est rentré sous la gouvernance d'Abdelaziz en 1924. En d'autres termes, les mêmes raisons qui nous ont obligé à faire une distinction entre l'administration publique de la communauté pieuse et l'administration publique d'un État territorial, ont continué à s'appliquer jusqu'en 1926, même si leur présence a commencé à diminuer à partir de 1924.

De plus, c'est grâce à l'annexion du Hejaz en 1924 que la période transitoire — entre 1924 et 1926 — ne servait pas seulement à l'apaisement des populations du Hejaz. Elle a servi aussi à intégrer structurellement l'héritage administratif du Hejaz pour mettre en place la base de l'administration publique saoudienne. En effet, et comme insiste Ibrahim Al-Otaibi, l'année de 1902 marque le début du troisième État saoudien, tandis que l'année de 1926 marque le début de l'administration publique saoudienne moderne[457].

---

[456] Cf. les textes de ces lettres : AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, pp. 64-67.

[457] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 117.

Abdelaziz a initialement traité le Hejaz comme une unité distincte du reste de ses territoires, en raison des organes administratifs développés de cette région[458] ainsi qu'en raison de sa différence des autres régions où le modèle de l'administration personnelle, à savoir l'administration d'un gouverneur sans un cadre institutionnel, était prévalent[459]. Pendant cette période, la Mecque se rendit à Abdelaziz en 1924, tandis que Jeddah refusa de se rendre. Abdelaziz organisa le siège de Jeddah, qui se rendra une année plus tard.

A la Mecque, Abdelaziz a formé un comité de gouvernance temporaire, à la tête duquel il a nommé son fils Faysal[460], qui avait 18 ans à cette époque[461]. Ce comité était composé des oulémas, des marchands et des notables de la Mecque. De plus, Abdelaziz a nommé deux dirigeants sur la Mecque, un militaire de la force des Ikhwans, Khalid bin Lo'y (m. 1932), et un civil, Hafiz Wahba, de façon temporaire[462]. Par ailleurs, Abdelaziz a nommé Haza' Al-'Abdali en tant que responsable des affaires des nomades du Hejaz[463].

Toutefois, les relations entre ces quatre organes, le comité de gouvernance temporaire, les affaires militaires, les affaires civiles, et les affaires des nomades, n'étaient pas clairement définies. Abdelaziz a placé ces quatre organes sous son autorité directe. De plus, l'objectif principal de cette nomination de multiple nature semble refléter la volonté d'Abdelaziz d'apaiser l'inquiétude des habitants de la Mecque à l'égard de l'oppression de la force des Ikhwans ainsi qu'à l'égard de leur mode d'organisation politique. Aussi, en limitant l'autorité de Khaled bin Lo'y aux affaires militaires, Abdelaziz envoyait un message d'apaisement, tout en gardant les capacités militaires des Ikhwans opérationnelles, ce qui constituait un autre message envoyé aux habitants du Hejaz.

---

[458] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal al 'amah fi al hejaz fi 'ahd al malik abdelaziz 1926-1953*, PhD thesis, Yousef Athaqafi (dir.), Department of History, University of Um Al-Qura, Makkah, 2011, p. 59.

[459] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari, op. cit.*, pp. 61-64.

[460] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 59-60.

[461] *Ibid.*, p. 57.

[462] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 118.

[463] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 59-60.

6.1.1. Le premier Conseil national

Le gouverneur civil de la Mecque, Hafiz Wahba, avait une mission d'intermédiaire entre les habitants de la Mecque et Abdelaziz. Grâce à lui, Abdelaziz a su réunir les notables de la ville sacrée, afin de leur justifier sa conquête ainsi que ses plans pour le Hejaz. Sa justification de la conquête était de faire valoir l'islam ainsi que libérer la terre sacrée « des ennemis de l'islam »[464]. Au départ, comme nous le verrons plus bas, Abdelaziz insistait sur le fait qu'aucun intérêt personnel ne se dressait derrière sa conquête du Hejaz. De plus, et pour soutenir sa position, il leur a exprimé sa volonté de les impliquer dans la gouvernance de leur ville[465].

Après la réunion, Abdelaziz leur demanda de former un conseil local et d'y élire des représentants. Les oulémas, les marchands, et les notables se sont réunis dans le bâtiment des affaires municipales de la Mecque[466]. Un conseil local sous le nom de « Conseil national » a été formé. Quatorze membres ont été élus par les trois catégories de personnes susmentionnées (à savoir, les oulémas, les marchands, et les notables) de la Mecque en 1924. Ici, nous aimerions insister sur plusieurs points.

D'abord, aucun cadre légal n'a engendré le processus d'élection. Seuls les ordres d'Abdelaziz ainsi que ses armées constituaient les facteurs déterminant le déroulement du processus électoral. Aussi, seuls les marchands, les oulémas et les notables pouvaient élire et être élu. Ainsi, le reste de la population de la Mecque ne se voyait pas représentée. De plus, les responsabilités ainsi que l'autorité du Conseil national n'étaient pas clairement définies vis-à-vis du pouvoir d'Abdelaziz. Par exemple, les affaires militaires et les affaires de la politique étrangère restaient sous l'autorité d'Abdelaziz[467]. Et finalement, aucune autorité n'a surveillé les élections de façon systématique.

---

[464] *Ibid.*, p. 81.

[465] *Ibid.*, p. 61.

[466] *Ibid.*

[467] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 117-21.

En outre, ce Conseil national a été dissout six mois plus tard. Certains chercheurs suggèrent que la raison de cet acte était la volonté d'Abdelaziz d'élargir le spectre de participation aux élections, afin d'y inclure tout le peuple de la Mecque. Néanmoins, aucune preuve ne soutient cette suggestion (comme nous allons le démontrer dans la partie suivante). Par ailleurs, il s'avère très important de constater que l'ordre d'Abdelaziz suffisait pour dissoudre le Conseil national, qui a été formé de la même manière, à savoir selon les ordres d'Abdelaziz lui-même. D'autres élections ont eu lieu en juillet 1925, mais cette fois-ci tous les habitants de la Mecque avaient le droit d'élire et de se présenter aux élections.

6.1.2. Le deuxième Conseil national

Les élections du deuxième Conseil national eurent lieu en juillet 1925. Tous les quartiers de la Mecque ont élu leurs représentants. Deux sièges au conseil ont été réservés pour les oulémas et un siège a été réservé pour un représentant des marchands. Or, le processus de nommer les représentants de ces trois places nous est inconnu. Par ailleurs, Abdelaziz s'est réservé trois sièges pour y nommer ses représentants. Finalement, le nouveau Conseil national de juillet 1925 était composé de 18 membres ainsi qu'un secrétaire, sous la présidence du cheikh Mohammed Al-Marzoqi, un des notables du Hejaz. Il faut remarquer ici que trois membres sur 18 ont été nommés par Abdelaziz. Les autres 15 membres se divisent en deux catégories : l'une est composée de trois places réservées aux oulémas et les marchands et l'autre des 12 membres élus. Néanmoins, nous ne pouvons connaître ni les critères selon lesquels la première catégorie a été composée ni le processus électoral de la deuxième catégorie. De plus, aucune autorité indépendante n'a surveillé le processus électoral. Une fois le Conseil national formé, Abdelaziz inaugura le conseil le mardi 4 août, 1925, et prononça le discours suivant :

> *« je voudrais vous charger de l'administration des affaires importantes dans cette ville sacrée. Si vous assumez bien vos responsabilité de façon efficace, vous aurez l'honneur et l'appréciation de vos peuples ainsi que devant le monde musulman […] Et nous avons trois objectifs pour ce conseil : le premier est de nous débarrasser de la responsabilité de vos affaires en vous en chargeant, le deuxième est de laisser la responsabilité de ces affaires aux personnes en lesquelles nous avons placé notre confiance, et le troisième est que toutes les affaires internes soient à votre charge [du peuple de la Mecque] »*[468].

[468] *Ibid.*, p. 120.

Ce conseil se réunissait deux fois par semaine, le lundi (le jour de réunion du Conseil des ministres actuel) et le jeudi[469]. Parmi les responsabilités de ce conseil se trouvaient la gestion des affaires municipales, la mise en place des réglementations municipales, la gestion des affaires de santé publique, ainsi que la gestion des dotations à la Mecque. De plus, et après avoir achevé l'annexion de Jeddah en décembre 1925, Abdelaziz y nomma un « comité national » chargé de la gestion des affaires de la ville, composé de sept membres et présidé par Abdullah Zaynal, un des marchands du Hejaz. Ce nouveau comité avait la responsabilité de gérer la dotation de Jeddah, les services postaux, nommer les responsables de la police ainsi que des affaires financières[470]. Ici, nous aimerions insister sur le fait que la hiérarchie d'autorité entre Faysal — président du comité de gouvernance à la Mecque formé en 1924, et qui deviendra vice-roi du royaume du Hejaz quelques mois plus tard[471] — et le comité national de Jeddah n'était pas clair. Or, du fait que Faysal soit le fils d'Abdelaziz, son autorité était respectée à la fois à Jeddah et à la Mecque[472]. Aussi, le nouveau comité national de Jeddah n'excluait pas les responsables de l'époque précédente, à savoir les responsables nommés à la tête de l'administration publique du royaume vaincu du Chérif Hussein.

De plus, et bien que la question de l'administration de cette ville, ainsi que la province du Hejaz entière se soit posée, Abdelaziz s'est contenté de deux comités : un présidé par son fils Faysal à la Mecque et l'autre à Jeddah. La raison de ce contentement, d'après nous, tient à la période de pèlerinage de cette année-là, ce qui veut dire l'afflux d'un grand nombre de pèlerins à Jeddah et à la Mecque. Ainsi, la question d'une structure administrative permanente devait attendre.

En effet, Abdelaziz était devenu responsable de la sécurité de ces pèlerins ainsi que des services (tels que logement, transport, etc.). Il doit non seulement montrer ses compétences de gouvernance devant les habitants du Hejaz, mais devant le monde musulman

---

[469] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 61.

[470] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 121.

[471] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 12.

[472] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

tout entier. Au début de son règne sur le Hejaz, Abdelaziz avait déclaré sa volonté d'inviter les délégations de toutes les communautés musulmanes du monde musulman afin de décider tous ensembles la meilleure manière de gouverner la terre sacrée, à savoir la totalité de la province du Hejaz[473]. Cela eut de grandes conséquences pour la légitimité religieuse d'Abdelaziz. L'invitation fût envoyée. En 1926, des délégations sont venues d'Afrique du Sud, Jawa, Sumatra, du Liban, de la Syrie et d'Inde. D'autres pays, comme l'Iran, la Turquie, le Yémen, et d'autres communautés et pays n'ont pas envoyé de délégations[474].

Ici, il nous semble important de constater que cette invitation est parvenue après l'abolition du califat islamique à Istanbul en 1923. Aussi, la plupart des populations musulmanes vivaient sous soit l'occupation soit la colonisation des puissances européennes, ainsi le retour de califat était vu en tant que force libératrice de cette situation. En d'autres termes, l'absence d'une autorité centrale réunissant tous les territoires musulmans était en soi une crise pour les musulmans, ainsi l'invitation d'Abdelaziz était vue par certaines communautés comme une première étape vers le rétablissement de cette autorité centrale.

Par ailleurs, avoir l'honneur d'organiser une réunion au sein des communautés musulmanes était un privilège qui faisait l'objet d'une rivalité et d'une contestation entre Abdelaziz d'un coté et le reste des dirigeants des communautés musulmanes d'un autre côté. Nous constatons, de plus, que les délégations sont principalement venues des régions où il n'existait pas un pouvoir indépendant des puissances européennes. D'autre part, la plupart des communautés musulmanes qui n'ont pas envoyé des délégations sont dans une situation de rivalité avec Abdelaziz, comme le Yémen sous la famille royale de Hamid Addin, ou bien comme l'Iran où prévaut un islam chiite – par opposition à celle d'Abdelaziz qui est sunite. Néanmoins, l'objectif d'Abdelaziz n'était pas de rétablir le califat mais il était plutôt une manœuvre durant le temps qu'il peut consolider son pouvoir au Hejaz. Ainsi, cette faible présence des délégations du monde musulman a renforcé le pouvoir d'Abdelaziz au Hejaz, puisque le monde musulman -- qui a théoriquement le droit de participer dans la gestion des affaires du Hejaz, selon les lettres d'Abdelaziz citées précédemment -- n'a pas montré

---

[473] Cf. ses lettres adressées au monde musulman : AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, pp. 66-67.

[474] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 81-82.

suffisamment d'intérêt dans la gestion en question. C'est dans ces conditions que se fit la capitulation de Jeddah[475].

Par ailleurs, et étant préoccupé par la période de pèlerinage, Abdelaziz n'avait pas le temps d'étendre son pouvoir aux centres de pouvoir au sein de la ville de Jeddah, processus nécessaire pour mettre en place un gouvernement temporaire qui lui serait fidèle, comme il l'avait fait à la Mecque. Au lieu de le faire, il a nommé son fils Faysal, qui avait 19 ans, en tant que responsable des affaires de toute la province du Hejaz. En ce moment, la hiérarchie de pouvoir au Hejaz a été clairement définie : Faysal y règne au nom de son père. De plus, Abdelaziz a formé un organe qui s'appelera l' « Assemblée constituante » dont l'objectif est de mettre en place des « instructions de base », servant de base légale pour le nouvel État. Le rôle de celles-ci pourrait être comparé au rôle d'une constitution.

6.1.3. L'Assemblée constituante

Une fois l'annexion du Hejaz achevée, les oulémas, les marchands, et les notables du Hejaz se réunirent pour prêter serment d'allégeance à Abdelaziz le 10 janvier 1926 (comme nous l'avons indiqué précédemment). Cela marque, d'après notre analyse, la date de naissance de l'administration moderne de l'Arabie Saoudite. Cette année-là, 56 personnes parmi les notables du Hejaz se réunirent sur ordre d'Abdelaziz pour élire 13 personnes formant ainsi une « Assemblée constituante ». L'objectif de cette Assemblée constituante était d'élaborer un cadre légal, sous la forme d'instructions de base, selon lesquelles la gouvernance du Hejaz sera fondée. Aussi, ce cadre a un deuxième objectif qui est de mettre en place une bureaucratie efficace dans cette province. Abdelaziz a rajouté aux 13 personnes élues pour cette assemblée, trois personnes de son choix. Au total, l'assemblée était composée de 16 personnes, et présidée par Abdalqader Asha'iby[476].

Ici aussi, Abdelaziz n'a pas exclu les élites administratives de l'époque de Chérif Hussein. C'est ainsi que plusieurs membres de cette Assemblée constituante avaient fait partie

---

[475] L'Empire Britannique, qui avait promis son soutien à la famille du Chérif, ne donnait pas suite à ses promesses, laissant ainsi celui-ci à son destin face aux armées d'Abdelaziz. Ceci fut un autre facteur contribuant à la capitulation de Jeddah.

[476] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 124.

de la bureaucratie du Hejaz avant la conquête d'Abdelaziz. Neuf mois après la formation de l'Assemblée constituante au mois de mars 1926, celle-ci a présenté ses propositions de loi sur la nature et le mode de fonctionnement du Hejaz à Abdelaziz. Celui-ci a annoncé en 1926 les « Instructions de Base du Royaume du Hejaz »[477]. La province du Hejaz est devenue un royaume et Abdelaziz est maintenant devenu son roi. Ces instructions ont répondu aux souhaits du roi Abdelaziz, dictés par celui-ci aux membres de l'Assemblée constituante. Néanmoins, la formulation linguistique ainsi que l'organisation des articles étaient le travail de l'Assemblée constituante elle-même[478]. Ces Instructions de Base ont servi comme le modèle que le troisième État Saoudien suivra jusqu'à nos jours.

6.1.3. Les nouvelles structures du royaume du Hejaz

Les Instructions de Base ont précisé que le Hejaz est un royaume islamique, la Mecque est sa capitale, et sa langue officielle est la langue arabe. Le roi Abdelaziz est la référence ultime de toute autorité. Toutefois, le pouvoir du roi Abdelaziz est restreint par la loi islamique, la Charia. Ici, il s'avère très important de constater que le cadre de limitation de pouvoir du roi Abdelaziz par la Charia n'était pas défini.

De plus, un poste de vice-roi régnant au nom du roi Abdelaziz doit être créé. C'est ainsi qu'Abdelaziz a annoncé la loi de vice-roi du Hejaz, instituant ainsi l'indépendance du Hejaz vis-à-vis du pouvoir administratif du Najd, bastion de la famille d'Al-Sa'ûd. Abdelaziz a nommé son deuxième fils[479], Faysal, en tant que vice-roi au Hejaz, en dépit de la présence de son premier fils, Sa'ûd, qui deviendra son prince héritier quelques années plus tard. Ici, il nous semble pertinent de nous interroger à la fois sur les raisons ainsi que sur les conséquences de cette nomination. De plus, nous devons nous interroger sur la hiérarchie de pouvoir entre le roi Abdelaziz et son vice-roi, tant administrativement que politiquement. Notre analyse des lois gouvernant le fonctionnement de ce poste de vice-roi nous fournit quelques indices à l'égard de ces interrogations.

---

[477] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 71 et 253-63.

[478] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 125.

[479] Le fils ainé d'Abdelaziz, Turky, est mort en 1919, laissant ainsi Sa'ûd le fils le plus âgé d'Abdelaziz et Faysal le deuxième plus âgé. Cet ordre est très important au début des traditions liées à la succession au trône.

Faysal était appelé vice-roi seulement lorsque son père, le roi Abdelaziz, était absent du Hejaz. Le protocole pour s'adresser à Faysal en présence d'Abdelaziz était diffèrent, comme nous allons le démontrer ultérieurement[480]. Les responsabilités du vice-roi consistent à gérer toutes les affaires du royaume du Hejaz, à l'exception des affaires militaires. Le jeune prince était également responsable des affaires de la province de 'Asir, au sud des territoires de l'actuelle Arabie Saoudite[481]. De plus, il avait l'autorité, en tant que vice-roi, pour superviser les affaires de la politique étrangère ainsi qu'entretenir les relations avec les missions diplomatiques étrangères qui ont été majoritairement présentes à Jeddah, et non pas à Riyad. La capitale pour tous les territoires sous le contrôle d'Abdelaziz n'était pas définie pendant cette période.

En outre, les Instructions de Base ont divisé les affaires du nouveau royaume du Hejaz en quatre catégories. La première est celle des affaires juridiques et religieuses, la deuxième celle des affaires internes (la police, la poste, la santé publique, la municipalité, l'agriculture et les affaires industrielles), la troisième celle des affaires financières, comprenant les revenus, les dépenses et la supervision financière. Ces trois premières catégories sont sous la direction directe du vice-roi Faysal. La quatrième catégorie, celle des affaires militaires, se place directement sous l'autorité du roi Abdelaziz lui-même[482].

La limitation de l'autorité du vice-roi aux trois catégories nous semble être due à deux raisons. D'abord la force tribale-religieuse des Ikhwans était présente au Hejaz. Il faut rappeler qu'elle avait des aspirations politiques relatives au partage du pouvoir avec Abdelaziz[483]. Elle n'aurait pas accepté que Faysal, qui avait 19 ans, soit leur responsable. Deuxièmement, la consolidation du pouvoir au Hejaz devait se faire par Abdelaziz lui-même, et se réserver le pouvoir militaire fut une partie essentielle du processus de consolidation du pouvoir. Si Abdelaziz avait laissé l'autorité militaire à son fils, celui-ci aurait eu la responsabilité de consolider le pouvoir de son père au Hejaz. Ici, ce n'est pas clair si c'était un

---

[480] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 68.

[481] *Ibid.*

[482] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 126-27.

[483] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 293.

manque de confiance de roi en les compétences de son fils ou bien une méfiance. Néanmoins, la première raison — la présence des Ikhwans — nous semble avoir été à elle seule une motivation suffisante pour que le roi Abdelaziz se réserve le pouvoir militaire.

De plus, la création du poste de vice-roi a engendré la création d'un bureau de secrétariat pour assister le vice-roi dans l'exercice de ses fonctions. Le bureau du vice-roi, ainsi, a consisté en deux sous-bureaux : le sous-bureau des affaires privées du vice-roi (les appels et lettres de nature secrète) et le sous-bureau des affaires générales du vice-roi (une section pour les communications, une section pour les affaires de transport du vice-roi, une section pour l'archive, et une section pour les traducteurs)[484]. D'autres sections ont été créées avec l'expansion des responsabilités du vice-roi. Le siège permanent du poste de vice-roi était à la Mecque. Faysal choisit pour bureau le palais de l'ancien roi du Hejaz, le Chérif Hussein[485]. Le développement des responsabilités du poste de vice-roi a engendré la création de deux postes d'assistants.

De plus, les Instructions de Base ont insisté sur la création de quatre conseils. Premièrement, le « Conseil de shura » à la Mecque qui a remplacé les conseils locaux. De fait des responsabilités exécutives de ce conseil, Faysal s'est réservé la présidence[486]. Il est composé des conseillers de vice-roi et de six autres membres nommés par le roi Abdelaziz. Une fois encore, un indice de la hiérarchie entre le roi Abdelaziz et son vice-roi Faysal se manifeste.

Nous aimerions préciser ici que ce conseil a été un conseil législatif à la base, mais qu'il a également profité des capacités exécutives. Ce conseil ne peut pas étudier une affaire sans qu'elle lui soit référée par le vice-roi, à savoir Faysal[487]. Ici, il s'avère important d'insister sur la distinction entre Faysal en tant que président du Conseil de shura et Faysal en tant que vice-roi. Cette distinction dans les Instructions de Base reflète un état de

---

[484] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 69-70.

[485] *Ibid.*, p. 70.

[486] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 10.

[487] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 155.

développement du cadre légal du fonctionnement de la bureaucratie naissante. Autrement dit, l'autorité de Faysal en tant que président de Conseil de shura ne lui accorde pas le droit d'étudier une affaire quelconque. Néanmoins, en tant que vice-roi, Faysal peut commander au président du Conseil de shura, c'est-à-dire à lui-même, l'étude de cette affaire. Ici, la hiérarchie ne se fait pas uniquement entre Faysal et le Conseil de shura, mais principalement entre le poste de vice-roi et tout organe dans le royaume du Hejaz, y compris le Conseil de shura. Indépendamment de la personne qui est le président du Conseil de shura, il importe que ce conseil soit sous l'autorité du vice-roi. Or, six membres de ce conseil sont nommés par le roi Abdelaziz, et non pas par le vice-roi Faysal, constituant ainsi un dépassement de l'autorité du vice-roi.

Le deuxième conseil est le « conseil administratif » qui a existé pour assister Faysal en 1925[488]. Il est composé des directeurs des bureaux installés par le gouvernement du Hejaz — pour fournir les services gouvernementaux[489] — ainsi que des notables nommés par le vice-roi et le roi[490]. Ici aussi, la pratique de partager le pouvoir de nomination des membres avec Faysal se répète. Le troisième conseil était le « conseil de coin *(nahiyah)* », d'après l'appellation ottomane que nous avons vue dans la partie précédente sur l'héritage d'Al-Hasa. Il est présidé par le gouverneur du nahiyah, et composé des directeurs des bureaux ainsi que des notables choisis par le gouverneur. Le quatrième conseil est le « conseil du village », ou « conseil de la tribu ». S'il existe dans un village, il s'appellera le conseil du village, et s'il existe au sein d'une tribu il s'appellera le conseil de la tribu. Et comme indiqué par ces deux choix de nom, il est présidé soit par le chef du village soit celui de la tribu. Ses membres sont choisis par ces deux chefs[491]. Exception faite du Conseil de shura, les conseils ont été chargés de la responsabilité de la gestion des affaires administratives qui ne sont pas prescrites par le poste de vice-roi.

---

[488] *Ibid.*, p. 128.

[489] Ces bureaux existaient dans de nombreux viles et villages du Hejaz.

[490] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 81.

[491] *Ibid.*, p. 190-92.

Voilà les premières structures bureaucratiques de l'Arabie Saoudite, dans le royaume du Hejaz. Dans cette période, le roi Abdelaziz a résidé à Riyad, dans un environnement qui ressemble grandement à la façon administrative qui a existé depuis 1902, à savoir une façon dépendante du contact personnel. Le prince Sa'ûd, qui deviendra prince héritier en 1933, a résidé à Riyad lui aussi. Il a eu plusieurs responsabilités administratives, mais toutes ont relevé du même modèle administratif traditionnel. Ici deux images se dressent, présentant Faysal à travers des structures étatiques beaucoup plus avancées que celles à travers lesquelles Sa'ûd a été présenté. En outre, le fait que Faysal a gouverné le Hejaz, qui se situe à une grande distance du siège du pouvoir de son père (plus de mille-deux-cents kilomètres), lui a donné une autonomie considérable. Aussi, Sa'ûd a assumé ses responsabilités sous les yeux ainsi que l'autorité de son père[492]. C'est à cette période, d'après notre travail de recherche, que le conflit entre Faysal et Sa'ûd -- qui se manifestera au cours des années 1950 et qui aura pour terrain la bureaucratie -- a commencé. Faysal va assumer plus de responsabilités ainsi que plus de pouvoir et d'autonomie, alors que le pouvoir de Sa'ûd restera toujours entravé par la présence de son père.

6.1.4. Le Comité d'inspection et de la réforme

Les conseils du roi Abdelaziz ainsi que du vice-roi, le prince Faysal, avaient pris en considération la nécessité de mettre régulièrement à jour les structures naissantes au Hejaz pour rectifier les problèmes liés à l'actualisation des nouvelles lois ou bien au fonctionnement des organes bureaucratiques[493]. C'est ainsi qu'en juillet 1927 le « Comité d'inspection et de la réforme » a été créé[494]. Les responsabilités de ce comité consistaient à examiner les plaintes à l'égard des destinataires des services et fonctions fournis par les organes du royaume du

---

[492] En contraste avec Faysal qui régnait au Hejaz, ministre de l'Intérieur et des affaires étrangères, Sa'ûd avait des rôles honoraires. Par exemple, Sa'ûd était chargé de la réception des prisonniers de l'armée saoudienne au Qatar en 1914. Il était envoyé en Egypte en 1926 pour manifester le soutien saoudien à ce pays arabe dans sa lute contre l'Empire Britannique. Il a représenté son père au couronnement du Roi George VI en Angleterre en 1937. En contraste à ces rôles honoraires, Faysal a représenté le royaume saoudien à la conférence de San Francisco en 1945 pour signer la Charte de la création des nations unies, cf. ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 49-58.

[493] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari, op. cit.*, pp. 61-64.

[494] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 131.

Hejaz, ou bien à l'égard des employés. Aussi, ce comité d'inspection et de la réforme était chargé de mener des investigations sur l'efficacité des structures bureaucratiques, dans le but de les améliorer. Le comité a fait des visites surprises auprès des bureaux pour inspecter la performance bureaucratique. Il présentait ses rapports au roi Abdelaziz lui-même -- témoignant encore une fois de l'état de la hiérarchie du pouvoir entre le roi Abdelaziz et son vice-roi Faysal -- et lui a proposé plusieurs éléments.

D'abord, le comité a proposé de mettre en place la première « loi (*nitham)*[495]» du Conseil de shura. Par ailleurs, il a proposé d'élaborer un nitham pour la police ainsi qu'un autre pour les affaires municipales. Le comité a aussi proposé la création d'un « conseil d'éducation » et l'établissement d'un « conseil exécutif », dont la responsabilité principale était la coordination entre les différents organes bureaucratiques.

Le conseil exécutif a été créé en 1927. Il était composé, lui aussi, des chefs des bureaux sous la direction du vice-roi, le prince Faysal. Les réunions régulières de ce conseil exécutif ont révélé les contradictions, les imbrications, ainsi que le manque de communication entre les différents organes, ce qui a permis à Faysal de se rendre compte de l'importance de la coordination horizontale au sein des structures bureaucratiques naissantes. Ce conseil exécutif a évolué pour devenir le « Conseil des wakils », dont le rôle pourrait être comparé à celui d'un Conseil des ministres[496].

6.1.5. Le Conseil des wakils

Suivant la proposition du Comité d'inspection et de réforme à l'égard du conseil exécutif ainsi que l'appréciation par Faysal de la coordination horizontale, le vice-roi du Hejaz témoigne de son appréciation du rôle du conseil exécutif ainsi que son vœu de le développer en un organe plus structuré et doté de l'autorité adéquate. Après l'avoir proposé à

---

[495] Nous avons indiqué précédemment les raisons pour lesquelles l'État d'Arabie Saoudite s'abstient de l'utilisation de mot *loi*. Celle-ci accorde la souveraineté au peuple, tandis que la souveraineté du Dieu conduit à l'application de la Charia, le cas où le rôle de peuple se limite à adapter la Charia aux conditions de son moment historique.

[496] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*

son père, le roi Abdelaziz, celui-ci approuve la création du Conseil des wakils[497]. La création a eu lieu en 1931[498]. Il est ici important de situer cette décision administrative dans le contexte de la défaite de la force des Ikhwans -- dont les dirigeants avaient espéré répartir l'État naissant avec Abdelaziz[499] -- dans la bataille d'Assbalah en 1929. Nous avons démontré précédemment que l'entité politique d'Abdelaziz avait deux visages : celui d'un État et celui d'une milice. Un de ces deux aspects devait exterminer l'autre. Et c'est celui de la milice qui a été exterminé. C'est dans ces circonstances que le Conseil des wakils a été créé.

Suite à la création du Conseil des wakils, le protocole permettant de s'adresser au prince Faysal a changé, reflétant ainsi une évolution du langage bureaucratique. Par exemple, quand le roi Abdelaziz n'est pas présent au Hejaz, comme nous l'avons indiqué précédemment, on s'adresse à Faysal avec le titre de « vice-roi ». Néanmoins, quand le roi est présent au Hejaz, le titre du vice-roi cesse d'être pertinent et on s'adresse à Faysal avec le titre de « président du Conseil des wakils »[500].

Par ailleurs, Faysal détenait de nombreux postes (vice-roi, président du Conseil des wakils, président du Conseil de shura, ministre des affaires étrangères et ministre de l'Intérieur). Les décisions qu'il a prises ont porté la signature de Faysal, mais avec les différents titres de ces postes, selon le contenu de la décision. Lorsque Faysal adopte une décision concernant les affaires étrangères, celle-ci sera signée avec son titre de ministre des affaires étrangères. Les autres titres ne seront pas mentionnés. De plus, quand le roi Abdelaziz est présent au Hejaz une décision du Conseil des wakils portera la signature de Faysal en tant que président du conseil en question[501].

---

[497] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 139.

[498] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*

[499] L'idée de répartition avait circulé dans la période qui avait précédé la bataille. Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 293-94.

[500] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 134.

[501] *Ibid.*, p. 135.

Néanmoins, les documents officiels que nous avons consultés ne montrent pas quel titre une décision du poste du vice-roi, pendant un moment où le roi Abdelaziz était présent au Hejaz, aurait porté. Par exemple, le Conseil de shura ne pouvait pas étudier une affaire sans qu'elle lui soit référée par le vice-roi, en vertu de son autorité du vice-roi. Si le Conseil de shura devait étudier une affaire quelconque, pendant un moment où le roi Abdelaziz était présent au Hejaz, avec quel titre une décision de la part de Faysal en tant que vice-roi aurait été signée? Cela est peut claire. Néanmoins, toutes ces consignes à l'égard des titres de Faysal reflète une conscience quelconque du langage bureaucratique.

De plus, avec la création du Conseil des wakils les responsabilités du poste de vice-roi qui avaient été divisées entre les sous-bureaux du bureau de vice-roi, le sont désormais entre deux organes. Ces deux organes se placent sous l'autorité de Faysal en tant que vice-roi. Le premier est l'organe du ministère de l'Intérieur, à la tête duquel Faysal a été nommé en tant que ministre, et auquel appartenaient les tribunaux, le directorat de l'éducation, les affaires de la santé, la poste, et les affaires municipales. Le deuxième organe est celui de la présidence du Conseil des wakils, à laquelle appartenaient le ministère des affaires étrangères (à la tête duquel Faysal a été nommé ministre aussi), le Conseil de shura, la présidence du système judiciaire, le directorat des affaires militaires de Hejaz, ainsi que le bureau des finances. En d'autres termes, un niveau intermédiaire a été créé, plaçant ainsi les deux organes, Conseil des wakils et ministère de l'Intérieur, entre le poste de vice-roi et les responsabilités susmentionnées (voir le graphique suivant) :

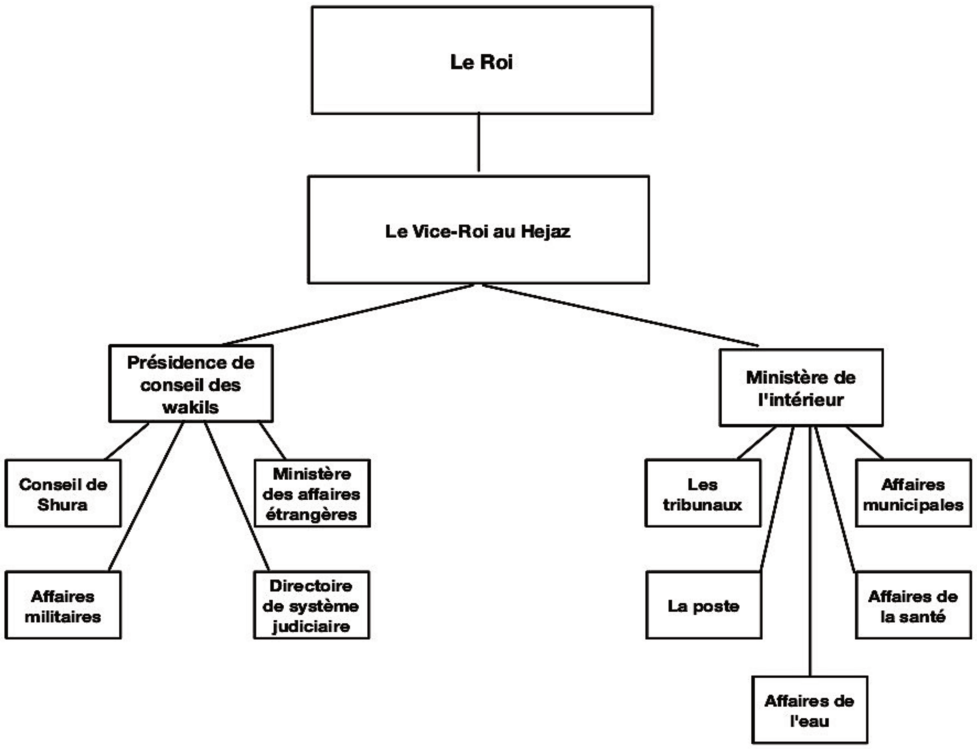


Tableau 2 : hiérarchie des organes au Hejaz

Ici nous aimerions insister davantage sur l'aspect de la concentration de pouvoir entre les mains de Faysal. Il est le vice-roi du Hejaz, président du Conseil de shura, ministre de l'Intérieur, et ministre des affaires étrangères. Et désormais, il est devenu le président du Conseil des wakils. De ce fait, son pouvoir va alors s'étendre à toutes les régions des territoires qui vont être unifiés sous un seul nom, l'Arabie Saoudite, le 23 septembre 1932, une année plus tard, et à la recommandation de Faysal lui-même. Les responsabilités législatives ainsi qu'exécutives du Conseil des wakils vont être généralisées à ses territoires. La plupart des décisions du Conseil des wakils ne nécessitaient pas d'être approuvées par le roi Abdelaziz, laissant ainsi à Faysal une marge d'indépendance très importante, une marge dont son grand frère, qui deviendrait le prince héritier en 1933, sera privé. Aussi, Faysal est devenu responsable des affaires militaires, ce qui lui a donné un pouvoir rajouté[502]. Il s'avère utile de constater que les pouvoirs qui ont été réservés au roi Abdelaziz, les affaires politiques internes et externes ainsi que les affaires sécuritaires et militaires, ont commencé à être transférés à Faysal à partir de 1931. Après la défaite de la force des Ikhwans en 1929 dans la bataille d'Assbalah, aucune force militaire ne pose plus une menace au pouvoir d'Abdelaziz, ce qui a fort probablement facilité la délégation de son pouvoir militaire au Hejaz à son fils Faysal.

De plus, et pour la première fois, de manière officielle, le Conseil des wakils se fait appelé par le roi Abdelaziz « gouvernement »[503]. Avec la création du Conseil des wakils, l'unification des territoires connus comme « le royaume du Hejaz et le royaume du Najd et ses dépendances » sous le nom de l' « Arabie Saoudite » a été possible. En effet, une conscience nationale a émergé ce qui a donné naissance à la nécessité d'adopter un nom pour les territoires qui dépasse les divisions symboliques présentes dans le nom précédent (Najd, Hejaz, et dépendances).

De plus, le rôle que va jouer le Conseil des wakils va faciliter l'unification des deux royaumes, le Najd et le Hejaz, dans les faits juridiques et structurels. D'abord, l'appellation *(wakils)* qui signifie « représentant » en arabe, trouve ses origines dans l'héritage ottoman que nous avons présenté précédemment. En effet, celui-ci appelait le conseil du gouvernement

---

[502] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 142.

[503] *Ibid.*, p. 140.

(Conseil des ministres) par le nom du Conseil des wakils. Aussi, les membres ce dont ce conseil était initialement composé sont des wakils, « représentants », des organes bureaucratiques. Durant les 20 ans qui suivront, et jusqu'à la création de Conseil des ministres en 1953, le Conseil des wakils remplissait les fonctions de celui-là. Faysal, de plus, restera son président. Pendant les périodes d'absence de Faysal, son demi frère, le prince Khaled[504] l'a remplacé[505]. Parfois, Mohammed bin Abdelaziz a également remplacé Faysal au Conseil des wakils.

Le conseil se réunissait de façon quotidienne. Or ses membres ne se retrouvaient pas nécessairement dans un endroit quelconque au même temps. Par conséquent, les réunions sont devenues une fois par semaine, au moins[506]. Avec le temps, ses responsabilités ont grandi, créant ainsi le besoin d'un secrétariat général pour exécuter les taches techniques, comme faire des sommaires des rapports ou organiser l'emploi de temps du conseil, etc. Le secrétariat général a été créé sous le nom du « comité permanent du Conseil des wakils »[507].

De plus, une loi spécifiant le fonctionnement du conseil a été proclamée. En effet, deux mois après la formation du Conseil des wakils, la loi selon laquelle il opère a été publiée dans le journal officiel d'Um Al-Qura, le 15 janvier 1932. Vingt-sept articles ont précisé tous les aspects liés à la présidence du conseil, son autorité, les organes qui se placent sous son autorité, ainsi que son mode de fonctionnement[508]. La loi a insisté sur le fait que le Conseil des wakils dérive son autorité de celle du roi Abdelaziz. Ceci nous semble particulièrement important car le conseil lui-même ne dispose pas de pouvoir sauf au nom de son président, le vice-roi, qui règne au nom de son père, le roi Abdelaziz, seule source d'autorité[509]. Le bureau

---

[504] Khaled deviendra l'allié de Faysal contre Sa'ûd durant le conflit sur le pouvoir qui se terminera par l'évincement de Sa'ûd et la succession de Faysal au trône en 1964. Et Khaled deviendra son prince héritier. Leur alliance aux années 1950 trouve ses origines ici, au sein du Conseil des wakils.

[505] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, pp. 10-12.

[506] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 142.

[507] *Ibid.*

[508] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, pp. 10-12.

[509] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 137.

du vice-roi est également devenu le bureau commun du ministère de l'Intérieur et de la présidence du Conseil des wakils. Cela est dû au fait que le prince Faysal est à la tête à la fois du gouvernement du Hejaz, du Conseil des wakils et du ministère de l'Intérieur. Ce bureau commun s'appelait le *(diwan)* du vice-roi, qui est un mot arabe d'origine perse signifiant *(le record* ou *le registre)*[510]. C'est à ce moment que le langage bureaucratique a émergé, avec des titres de responsables et des noms standardisés pour les bureaux, et des protocoles pour les lettres et communications entre les organes bureaucratiques ainsi que pour les destinataires des services du gouvernement du Hejaz (la population) s'adressant aux responsables.

Le diwan du vice-roi, qui évoluera pour devenir le diwan du Conseil des ministres en 1953[511] comme nous le verrons ultérieurement, faisait parvenir des rapports au roi Abdelaziz à Riyad de façon régulière. Ces rapports incluaient l'évaluation du fonctionnement de l'appareil étatique du Hejaz. De plus, le diwan suggérait des réformes au roi, qui ont souvent été acceptées. L'une des réformes consistait à conférer le pouvoir de traiter toute affaire non réglementée par des nithams (lois), à l'échelle de l'Arabie Saoudite et non pas seulement au Hejaz, au Conseil des wakils. Par ailleurs, en 1936 le président du Conseil des wakils, Faysal, eut l'autorité d'appliquer toutes décisions votées à l'unanimité au sein des membres du conseil, sans pour autant se référer au roi Abdelaziz. Cela signifiât qu'il suffisait d'avoir l'unanimité des votes pour que les décisions rentrent en vigueur[512]. Ici, nous constatons que l'indépendance du Hejaz — sous l'autorité du vice-roi Faysal vis-à-vis de l'autorité du roi Abdelaziz — a augmenté. De plus, la prééminence du Hejaz par rapport aux autres territoires d'Arabie Saoudite — en ce qui concerne l'administration publique — a augmenté aussi,

---

[510] Bien que ce mot soit perse, sa première utilisation au Hejaz était en 534, à Médine qui fut la capitale de l'État de l'islam fondé par le prophète Mohammed. Le terme diwan a été utilisé par Omar ibn al-Khattâb, un compagnon et ami proche de prophète, et qui devint calife en succédant à Abu Bakr en 634 et dirigea la oumma pendant 10 ans. Durant sa règne, le jeune État de l'islam a conquis l'empire perse et l'a annexé au pouvoir de Médine. Plusieurs traditions administratives perses ont été adopté à Médine, dont la tradition d'administrer les armées à l'aide d'un bureau général qui s'appelle *diwan.*

[511] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[512] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 143-44.

puisque l'implication du Hejaz dans la gestion de toutes affaires à l'échelle de l'État a augmenté.

D'autres réformes ont été proposées par le diwan du vice-roi, comme celle en 1937 qui a proposé d'accorder au président du Conseil des wakils le pouvoir de convoquer des responsables des bureaux de gouvernement durant les délibérations des affaires liées à ces bureaux. Une autre réforme a été proposée au roi Abdelaziz par le diwan en 1939 pour augmenter l'autorité du président du Conseil des wakils, couvrant ainsi toutes affaires, mis à part les affaires juridiques qui sont réservées aux tribunaux[513].

Ici, il faut insister sur l'imbrication des pouvoirs entre plusieurs organes. Ceux-ci sont présidés par Faysal, ainsi cette imbrication va être résolue chaque fois qu'un conflit émerge, par Faysal lui-même. Par exemple, le ministère de l'Intérieur est responsable des tribunaux. Néanmoins, la présidence du Conseil des wakils est responsable du directorat du système juridique. De plus, les tribunaux maintiennent une certaine indépendance vis-à-vis du Faysal. Ne sont clair, à travers les documents que nous avons consultés, ni le degré et ampleur de cette indépendance ni les frontières des responsabilités entre le ministère de l'Intérieur et la présidence du Conseil des wakils. Ici nous trouvons une des premières traces de la fragmentation et de l'imbrication administratives de l'appareil étatique de l'Arabie Saoudite.

De plus, le Conseil des wakils a maintenant le pouvoir de nommer les fonctionnaires aux postes inférieurs à ceux des directeurs de bureaux et à ceux des membres des conseils administratifs[514]. La nomination à ces postes de directeurs de bureaux (par exemple le directeur du bureau de la poste à Jeddah) et de membres des conseils administratifs est réservée au roi Abdelaziz. Autrement, le roi aurait pu accorder le pouvoir de nommer des fonctionnaires à ces postes importants à son fils Faysal mais il n'a pas fait. Par ailleurs, et bien que le budget de l'État n'a pas été décidé de façon systématique, institutionnelle et technique, le président du Conseil des wakils avait l'autorité de l'attribuer aux organes étatiques comme il le jugeait utile, ainsi que le pouvoir d'y rajouter des sommes d'argent

---

[513] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, pp. 9-13.

[514] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 146.

supplémentaires, à condition que ces sommes ne dépassent pas cinq-mille *(qirsh)*[515], la monnaie saoudienne avant l'adoption du *riyal* en tant que monnaie d'État, comme nous le verrons ultérieurement.

C'est ainsi que le pouvoir et le rôle du Conseil des wakils ont grandi pour graduellement s'étendre à l'Arabie Saoudite. Il a évolué de façon institutionnelle, dans le sens où ses pouvoirs sont de mieux en mieux bien définis. Par ailleurs, le processus de prise des décisions était basé sur le vote entre les membres du conseil en question. Néanmoins, il faut noter que la puissance du vice-roi, le prince Faysal qui était à la tête des pouvoirs législatif et exécutif, aurait influencé le processus de vote. Bien qu'il soit très difficile de mesurer l'ampleur de son influence, celle-ci reste un facteur que nous estimons utile de prendre en considération. Chaque décision du Conseil des wakils portait un numéro de classement, une date, ainsi qu'un sujet reflétant le contenu de la décision. Ensuite, une copie de cette décision était envoyée via le diwan du vice-roi aux organes concernés[516]. Avec un tel système de traitement des décisions, nous estimons qu'un système d'archivage aurait été mis en place. Toutefois, ne sont clairs pour nous ni le lieu où ce système d'archivage aurait existé, ni le cadre légal selon lequel ce processus d'archivage aurait opéré.

De plus, et comme nous l'avons mentionné à plusieurs reprises précédemment, à chaque fois que le roi Abdelaziz a accordé plus de pouvoir à son vice-roi Faysal, il a insisté sur les limites de ce pouvoir accordé. Néanmoins, ces limites ont été plus symboliques que réelles dans la plupart des cas. Par exemple, le roi a accordé au vice-roi le pouvoir de gérer les revenus ainsi que les dépenses de l'État, et de rajouter aux allocations des organes déjà approuvées précédemment par le conseil d'autres sommes d'argent à condition que ces sommes ne dépassent pas cinq-mille qirsh. Ici la limitation est symbolique plus que réelle pour plusieurs raisons. Premièrement, le roi résidait à Riyad la plupart du temps, et même quand il venait au Hejaz, il privilégiait des villes éloignées de la Mecque — siège du Conseil des wakils — comme la ville de Taif (où Abdelaziz est mort en 1953). De plus, les moyens techniques pour superviser les revenus et les dépenses ainsi que les ressources humaines n'étaient pas suffisamment disponibles pour Faysal lui-même au Hejaz, et encore moins pour

---

[515] *Ibid.*

[516] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 11.

son père Abdelaziz à Riyad. Aussi, les moyens fiables de communication qui auraient permis un suivi des processus de vérification au roi Abdelaziz où qu'il ait été, n'étaient pas en place. Ici il nous semble justifié de nous interroger à propos des raisons de cette insistance symbolique sur la limitation de pouvoir de Faysal.

Une hypothèse qui nous semble plausible, et qui pourrait être soutenue par les événements des années 1950 durant le conflit de pouvoir entre Sa'ûd et Faysal, est que Sa'ûd -- qui est devenu prince héritier en 1933 -- se méfiait du pouvoir grandissant de Faysal. Ainsi ces limitations symboliques auraient été inspirées par le prince Sa'ûd qui était à coté de son père à Riyad. En effet, Faysal a concentré les pouvoirs législatif (comme nous le verrons dans la section sur le Conseil de shura) ainsi qu'exécutif, comme nous l'avons déjà indiqué en analysant le Conseil des wakils. Cela aurait suggéré à Sa'ûd que son pouvoir, une fois devenu roi, serait entravé et compromis par Faysal. Cette entrave et ce compromis sont devenus une réalité dans les années 1950, même s'ils se sont justifiés à travers divers prétextes. Par exemple, le principal reproche de Faysal à son frère le roi Sa'ûd dans les années 1950 était la mauvaise gestion de la politique — interne et externe — et de l'économie. De plus, une autre justification pour l'évincement de Sa'ûd était qu'il a essayé de marginaliser ses frères au profit de ses fils, exactement comme son père Abdelaziz l'a fait avec ses frères. Toutefois, et sans minimiser l'importance de ses justifications, nous insistons sur le caractère décisif du rôle qu'a joué la concentration du pouvoir entre les mains de Faysal pendant plus de 29 ans. Cette concentration aurait été la motivation principale derrière la contestation de l'ordre de succession elle-même, non seulement de la compétence de son frère Sa'ûd.

En effet, et comme cela s'est répété à plusieurs reprises tout au long de l'histoire du troisième État saoudien, une telle concentration a permis — via la mobilité professionnelle[517] — le maintien de la loyauté des fonctionnaires ainsi que des organes divers. Le cadre fonctionnaire de l'État saoudien, avec quelques exceptions mineures, depuis 1926 et jusqu'au début des années 1970 a été nommé, administré et supervisé par Faysal — en tant que vice-roi, président du Conseil des wakils, ensuite en tant que président du Conseil des ministres et

[517] Il convient de rappeler ici que nous entendons par « mobilité professionnelle » la nomination des employés aux postes importants ainsi que leur promotion ou rétrogradation, ce qui a un impact sur la loyauté de ces employés envers la personne qui les a nommés.

finalement en tant que roi. Ainsi la satisfaction de Faysal est devenue une priorité pour les employés. Comme nous le verrons ultérieurement, la mobilité professionnelle servira en tant que moyen principal dans le transfert des loyautés des organes étatiques du père au fils (après l'émergence des sphères d'arbitration dans les années 1970 comme nous allons le démontrer ultérieurement), comme dans le cas du ministère de l'Intérieur (de Nayf à son fils Mohammed bin Nayf). Maintes fois, la mobilité professionnelle a démontré son utilité dans le transfère de la loyauté des responsables du cadre supérieur d'une sphère d'arbitration d'un patron – la personne qui se trouve à la tête de celle-ci -- à un autre, comme le transfère de la direction de la Garde nationale de l'ancien roi Abdullah à son fils Mot'b (devenu en 2013 de facto le patron de l'organe mentionné). C'est dans ce sens là que nous estimons que Faysal a su concentrer plusieurs pouvoirs dans ses mains, donnant ainsi des raisons pour l'inquiétude de son frère, le prince héritier Sa'ûd. Ainsi, la méfiance de Sa'ûd à l'égard du pouvoir grandissant de Faysal pourrait expliquer les limitations symboliques inclues dans les décisions du roi Abdelaziz en ce qui concerne l'augmentation du pouvoir de Faysal. Néanmoins, les pouvoirs de Faysal ont continué à augmenter à la fois en tant que président du pouvoir exécutif ainsi qu'en tant que président du pouvoir législatif comme nous le verrons dans la partie suivante.

En outre, le ministère de l'Intérieur qui était le deuxième organe sous le poste du vice-roi, a été fusionné avec la présidence du Conseil des wakils en 1933. Ainsi, toutes les responsabilités de ce ministère appartiennent maintenant à la présidence du Conseil des wakils. Cet ordre continua jusqu'à la recréation du ministère de l'Intérieur le 20 juin 1951 et la nomination du fils de Faysal, Abdullah, en tant que son ministre — un acte qui créera une polémique au sein de la famille royale à l'égard du pouvoir de Faysal, comme observe son frère le prince Talal bin Abdelaziz[518]. Ce fusionnement nous semble logique puisque le président du Conseil des wakils, Faysal, est le ministre de l'Intérieur. Maintenant une hiérarchie de pouvoir et d'autorité est visible dans une pyramide : le roi Abdelaziz au sommet, le vice-roi Faysal au deuxième échelon, ensuite la présidence du Conseil des wakils, et à la base de la pyramide se retrouve le reste des organes. Ce changement n'a pas eu un impact

[518] Selon un entretien télévisé, sur la chaine arabe Al-Jazeera, le prince Talal bin Abdelaziz, un contemporain des événements cités témoigne de cette polémique. L'entretien télévisé est sorti en livre en 2005, cf. MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 29-35, 100.

important sur le fonctionnement de l'appareil étatique du Hejaz. Le déroulement du Conseil des wakils en témoigne.

Nous citons ici un exemple de déroulement des réunions du Conseil des wakils qui conduisent à la prise des décisions de ce conseil. Le conseil se réunit. La proposition des sujets qui vont être discutés dans la réunion ne se faisait pas de façon systématique. Parfois, les membres du Conseil des wakils peuvent proposer des sujets de discussion durant la réunion même où ils vont être discutés. La discussion commence avec le responsable de l'organe concerné par le sujet. Et puis la parole est donnée aux autres organes, même si d'autres organes ne sont pas directement concernés par le sujet de la discussion. Une décision à l'égard de ce sujet est proposée, soit par le directeur de l'organe soit par d'autres membres du conseil. Autrefois, la prise de décision se fait lors d'une réunion future, accordant ainsi un temps adéquat au processus de délibération. Des directeurs des bureaux ou d'autres organes peuvent être invités à la prochaine réunion, si le processus de prise de décision l'exigeait. Lors de la prochaine réunion, la discussion continue et le sujet est soumis au vote des membres du conseil. Les directeurs des bureaux invités à la discussion n'ont pas le droit de voter. Il faut insister ici que le processus de vote des membres du Conseil des wakils va prendre en considération l'inclination, l'orientation ainsi que le souhait de Faysal. Cela n'est pas seulement dû au fait que Faysal est le fils du roi ainsi que son vice-roi, mais il est en grande partie dû au fait qu'il est le ministre de l'Intérieur (avant 1933 où il sera fusionné avec la présidence du Conseil des wakils), auquel appartient la moitié des bureaux et organes représentés au Conseil des wakils. Aussi, Faysal est le président du Conseil des wakils, auquel appartient l'autre moitié des bureaux et des organes. Une fois le vote terminé, une décision basée sur ce vote est prise. Ensuite, le bureau de la présidence du Conseil des wakils fait un dossier, portant une date et un numéro et contenant la décision et les discussions qui l'ont produite. Une copie de la décision va être envoyée aux organes et bureaux concernés. Une autre copie va être archivée, ce qui représente la dernière étape de la démarche de fonctionnement de ce conseil.

6.1.6. Le Conseil de shura

Le Conseil de shura -- dont le rôle pourrait être comparé à celui d'un parlement, comme nous allons le voir -- a connu plusieurs phases de développement. Ce conseil est un développement de deux autres conseils. Le premier est le Conseil national, formé en 1924 à la Mecque et puis re-formé en 1925. Et le deuxième est le Conseil consultatif, formé en 1925

pour aider le vice-roi, le prince Faysal, dans ses fonctions. Les deux conseils, le Conseil national et le Conseil consultatif, ont été fusionnés en 1926, formant ainsi un seul conseil, sous le nom de « Conseil consultatif général ». Celui-ci a été dissout le 15 juillet de 1927, suite à la recommandation du Comité d'inspection et de réforme[519]. Deux jours plus tard, à savoir le 17 juillet de 1927, le roi Abdelaziz a proclamé un décret royal ordonnant la création d'un nouveau conseil qui s'appellera le Conseil de shura[520]. La loi selon laquelle opère ce conseil en a attribué la présidence au vice-roi. Les membres du conseil sont nommés par le gouvernement.

De plus, le nombre des membres de ce nouveau conseil a diminué de 12 membres — qui avaient composé l'ancien Conseil consultatif général -- à 8 membres qui composent le nouveau Conseil de shura. Aussi, Un seul membre de l'ancien conseil a été nommé au Conseil de shura. C'est dans ce sens là que le nouveau conseil n'est pas une continuité de l'ancien, ni en ce qui concerne le nombre des membres ni en ce qui concerne les profiles et parcours de ces membres[521]. Cette rupture nous semble avoir été liée à la question du pouvoir plus qu'à la question de l'organisation bureaucratique ou à son évolution.

Nous estimons, de plus, que c'est à ce moment que la logique de l'État s'est manifestée, pour la première fois depuis 1902, contre la logique de Dieu (comme nous avons démontré dans le chapitre de la fonction de l'État). Maintenant, la construction d'un État a pris la primauté sur la réalisation d'une communauté pieuse. Ici, il s'avère important de noter le changement de rôle que joue la religion. Auparavant, et pendant la période où l'objectif de la gouvernance politico-militaire était de construire la communauté harmonieuse et pieuse, la religion était l'élément de la modernité, alors que l'ordre qui l'avait précédé (à l'instar de la tribu, la région, etc.) symbolisait la tradition.

Désormais, c'est la religion qui est devenue le symbole de la tradition. La construction d'un État est devenue l'élément de la modernité. Comme auparavant, Abdelaziz a toujours besoin de la religion pour deux raisons liées au pouvoir. La première est le

---

[519] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 148-49.

[520] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 141.

[521] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 150.

dépassement des identités secondaires (l'appartenance à la tribu, par exemple). Et la deuxième est la réconciliation entre la religion — l'élément d'unification au-delà des identités secondaires — et son pouvoir, mais cette fois-ci en tant que roi, et non pas en tant qu'imam de la communauté des croyants. Pour ce faire, une vision de la religion qui soutient le pouvoir déjà en place — dans ce cas le pouvoir d'Abdelaziz — doit être privilégiée. La continuité de cette vision sera très importante pour la continuité du pouvoir d'Abdelaziz. C'est d'ici que cette vision de la religion doit être préservée. Un moyen de préservation est de s'assurer que cette vision devienne le socle de la tradition du pays que l'État ainsi que la société doivent respecter. Et c'est la modernité, dans ce cas la construction de l'État, qui doit s'adapter à la tradition.

L'expansion horizontale — les conquêtes des territoires qui ont été justifiées par l'objectif déclaré de la communauté pieuse — s'est maintenant arrêtée au profit d'une autre expansion, cette fois-ci verticale — la construction de l'État territorial fondée sur un autre objectif déclaré, qui est celui de l'État territorial. C'est dans ce sens là que nous pourrons comprendre la discontinuité entre les deux conseils précédents (le Conseil national de 1924 à la Mecque et le Conseil consultatif de 1925 à Jeddah, fusionnés en 1926 sous le nom du Conseil consultatif général), et le Conseil de shura du 17 juillet 1927.

Certains chercheurs présentent l'argument que la création du Conseil de shura et puis la création du Conseil des wakils ont rendu possible l'unification des territoires sous l'autorité du roi Abdelaziz sous le nom d'Arabie Saoudite le 23 septembre 1932[522]. Bien que tous ces aspects administratifs et organisationnels nous semblent être pertinents, ils nous égarent du point qui devrait être l'objet de notre considération : le pouvoir. La création des deux conseils a facilité la déclaration de l'unification, de façon organisationnelle. Néanmoins, la déclaration de l'unification elle-même est un acte de pouvoir, ainsi elle dépend d'un équilibre de pouvoir. Et l'ancien équilibre de pouvoir — Abdelaziz opposant les Ikhwans — a changé en faveur d'Abdelaziz, permettant ainsi au nouvel équilibre de s'exprimer à travers la déclaration de

[522] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*

l'unification de 1932. C'est dans ce sens là que nous comprenons la qualification de l' « Arabie » par l'adjectif « saoudite »[523].

C'est pour toutes ces raisons que la création du Conseil de shura représente une étape très importante, non seulement au niveau de l'administration publique, mais aussi au niveau de l'État d'Arabie Saoudite en général. Les responsabilités de ce conseil témoignent de l'importance de cette étape également. En effet, le nombre des membres de ce conseil, qui sont nommés par le roi Abdelaziz, a augmenté au cours des années — suivant les besoins de la charge de travail de ce conseil. Celui-ci commença avec huit membres (en plus de son président, Faysal) divisés en trois comités : un comité pour les lois, un comité pour les affaires financières et un comité pour les affaires administratives. La composition des huit membres est la suivante. Quatre membres sont nommés par le gouvernement après la consultation avec les notables du Hejaz et les quatre autres sont nommés par le gouvernement sans aucune consultation. Deux parmi ces huit membres doivent être de la région du Najd[524]. Ici nous constatons que le Conseil de shura étend son autorité à toutes les provinces des territoires sous le pouvoir d'Abdelaziz, puisque la région du Najd — qui constitue avec le Hejaz la plupart des territoires — y est représentée.

De plus, le mandat des membres est limité à deux ans. La moitié des membres se présentent au changement chaque année. Toutefois, un membre peut être nommé à nouveau si le gouvernement s'y montre favorable. Le Conseil de shura se réunit deux fois par semaine, et comme le Conseil des wakils, il dispose du droit d'inviter les responsables des bureaux sous le gouvernement du Hejaz aux réunions du conseil. Or, seul le bureau du vice-roi peut étendre

---

[523] Cette qualification de « Saoudite » a été suggérée par les élites du Hejaz, et plus particulièrement de Tayf. En effet, le 14 septembre de 1932, à savoir neuf jours avant la déclaration de l'unification des territoires sous le nom d'Arabie Saoudite le 23 septembre 1932, une lettre a été envoyée au roi Abdelaziz par les élites de Tayf, lui demandant d'abandonner le nom du « royaume du Hejaz et royaume de Najd et ses dépendances », ainsi renforçant l'unité symbolique sous un nom qui porte « Saoudite », dérivé de nom de la famille d'Al-Sa'ûd, pour démontrer la reconnaissance des efforts d'Abdelaziz. Aussi, cette lettre lui a demandé d'élaborer une loi pour le nouveau royaume et une loi pour la succession au trône. Les détails sur la lettre des élites du Hejaz est apparue dans le quotidien « Sawt Al Hejaz », le 19 septembre 1932. Cf. WYNBRANDT, James, *Brief History, op. cit.*, p. 186.

[524] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 141.

l'invitation[525]. Ainsi, et malgré le texte de loi stipulant que le conseil dispose de ce droit, c'est Faysal qui en dispose en réalité puisque l'invitation est conditionnée par son accord. La raison de cette condition n'est pas claire : elle aurait été imposée par le vice-roi Faysal, dans le but de limiter les pouvoirs des personnes qui peuvent le remplacer à la direction des affaires du conseil pendant ses absences (tels que ses assistants), ou bien qu'elle l'aurait été par Faysal ou son père le roi Abdelaziz, dans l'objectif de réaffirmer le pouvoir du poste de vice-roi sur tout autre organe, y compris le Conseil de shura. Huit ans plus tard, trois autres comités ont été créés et 12 autres membres ont été nommés par le roi Abdelaziz au Conseil de shura[526].

En outre, et avec l'évolution des lois de fonctionnement du conseil, notamment la réforme de sa loi de 1928, un vice président du Conseil de shura est nommé par le roi Abdelaziz. De plus, un deuxième vice président est élu par les membres du conseil[527]. Les responsabilités du Conseil de shura se composent de la législation ainsi que de la supervision du travail du gouvernement[528]. Il convient de rappeler ici que le pouvoir de superviser le travail du gouvernement, qui est dirigé par le vice-roi Faysal, est donné au Conseil de shura, qui est présidé par le vice-roi Faysal lui-même. Aussi, le Conseil de shura avait l'autorité de superviser les processus d'augmentation des budgets des différents organes[529]. Par ailleurs le conseil dispose du pouvoir d'approuver le recrutement des employés étrangers ainsi que les ventes et les achats des organes gouvernementaux si la valeur de ces ventes et de ces achats dépasse 100 livrets[530]. Aussi, et une fois unifiés les territoires qui composaient le royaume du Hejaz et le royaume du Najd et leur dépendances — sous le nom du royaume d'Arabie Saoudite — c'est le Conseil de shura qui était chargé de mettre en place la loi du nouveau

---

[525] *Ibid.*, p. 141-42.

[526] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 151-52.

[527] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 142.

[528] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 152.

[529] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 142.

[530] Jusqu'à ce moment de l'histoire de l'État d'Arabie Saoudite, la monnaie n'a pas été encore réglementée dans le sens où aucune loi n'oblige le gouvernement ou les individus de faire leur transaction avec une monnaie précise. C'est la raison pour laquelle que des fois nous parlons de qirsh et d'autres fois de livret.

royaume[531]. De plus, et en 1932, le pouvoir d'approuver les actes de propriété a été accordé au conseil par le roi Abdelaziz[532].

Egalement, le rôle du Conseil de shura s'est renforcé en tant que conseil législatif. Néanmoins, ce pouvoir législatif est limité par la volonté royale, à savoir le pouvoir de veto du roi, ainsi que la Charia, au moins théoriquement pour la dernière. Dans son discours prononcé en 1930 devant les membres de ce conseil, le roi Abdelaziz a insisté sur l'aspect législatif du conseil :

> « nous avons donné nos ordres qu'aucune loi ne soit adoptée et appliquée dans le pays avant qu'elle soit présentée devant vous par le vice-roi, pour que vous la révisiez en toute liberté d'opinion, de façon qu'elle soit bénéfique pour ce pays […] Vous savez très bien que la base de nos lois est la Charia. Et dans ce cadre, vous êtes libre de passer les lois et de mettre en place les réglementations, à condition qu'elles ne soient pas contradictoires avec la Charia. Vous portez une grande responsabilité à l'égard des lois et des projets »[533].

De plus, le conseil se réunissait initialement deux fois par semaine. Avec l'évolution de ses responsabilités sa réunion est devenue quotidienne[534]. Avant la création du Conseil des ministres qui a pratiquement désactivé son rôle en 1953[535], le Conseil de shura a pleinement assumé les pouvoirs législatif et exécutif, depuis 1931, en proposant, modifiant, ratifiant et appliquant des centaines de lois. Par exemple, il a ratifié les lois suivantes : le nitham « loi » du système judiciaire ; le nitham de la santé publique ; le nitham du télégramme, de la poste, et du téléphone ; le nitham du comité d'investigation et d'inspection ; le nitham du directoire des dotations à Médine ; le nitham de l'aviation civile ; le nitham du recrutement des

---

[531] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 152-53.

[532] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 143.

[533] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 153.

[534] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 142.

[535] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 159.

fonctionnaires du secteur médical ; le nitham du syndicat[536] des voitures ; le nitham de la pêche maritime et de la plongée et le nitham de la nationalité de l'État d'Arabie Saoudite[537].

En outre, ces contributions importantes du Conseil de shura n'étaient pas seulement dû aux pouvoirs dont il était doté. Le pouvoir de son président, le vice-roi Faysal, a été un facteur décisif. Il s'ensuit, et comme c'était le cas avec le Conseil des wakils, que le vice-roi Faysal profite d'une influence considérable au sein de ce conseil, en dépit de la marge de liberté d'opinion des membres de celui-ci. En effet, presque toutes les autorités du Conseil de shura dépendent du prince Faysal. Le conseil, par exemple, ne pouvait pas étudier un projet de loi ou une affaire administrative quelconque sans qu'elle lui soit référée par le vice-roi Faysal. Aussi, et même si une décision est prise au sein du conseil, elle doit être envoyée au vice-roi pour l'approuver. Néanmoins, le Conseil de shura semble avoir plus de marge à l'égard de la délibération concernant les projets qui lui sont proposés. Le déroulement du fonctionnement de ce conseil en témoigne.

Au départ, et selon la loi du fonctionnement de Conseil de shura de 1927, le conseil se réunissait deux fois par semaine. Pour que sa réunion soit légale, la moitié de ses membres devaient être présents, en plus du président du conseil. Ces membres se divisaient alors en deux comités pour étudier les projets qui sont sur l'emploi du temps de la réunion. Chaque comité étudiait un projet, puis les deux s'échangeaient les projets. Et chaque comité étudiait le projet que l'autre comité avait déjà étudié, pour avoir plus de diversité d'opinion. Ensuite, chaque comité présentait son opinion sur les projets. Un vote général se déroulait. Et pour qu'une décision soit prise à l'égard de ces projets, deux tiers des membres devaient voter pour la décision. Néanmoins, et après la modification de la loi du fonctionnement du Conseil de shura en 1928, la réunion de conseil devint quotidienne, comme nous l'avons indiqué précédemment, et une simple majorité suffisait pour adopter une décision. Et si les votes se divisaient en deux (précisément 50% pour et 50% contre), le coté du président du conseil emporterait le vote[538].

---

[536] Bien qu'ils soient interdits à nos jours, les syndicats pouvaient exister à l'époque citée.

[537] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 146.

[538] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 154.

Et si un membre manifestait son objection à une décision déjà votée à la majorité, ou bien à la primauté du coté du président — si le vote pour égale à celui contre la décision — il devait noter son objection par écrit. Celle-ci ensuite accompagnera la décision. De plus, cette pratique de notification écrite n'était pas limitée à l'objection d'un membre à une décision. Si le Conseil de shura invite un responsable d'un organe quelconque, l'avis de ce responsable doit être enregistré par écrit, et envoyé avec la décision prise après les délibérations aux organes. Le Conseil de shura pensait que cette pratique faciliterait la coopération des organes, si les avis de leurs responsables étaient pris en compte[539]. Par ailleurs, et étant donné le cadre de la Charia, dont a parlé Abdelaziz dans son discours cité précédemment, un représentant de la présidence du système judiciaire participait aux discussions sur l'adoption des lois[540].

Finalement, et à cause de l'imprécise définition des frontières législatives et exécutives pour le Conseil de shura comme pour le Conseil des wakils, Faysal a insisté sur le monopole de la présidence des deux conseils[541]. De plus, une fois les deux pouvoirs concentrés dans ses mains, il n'existait aucune urgence pour Faysal de définir la relation entre les deux conseils. Cela témoigne de la tendance au « status quo » vis-à-vis des définitions des pouvoirs et des responsabilités, « statu quo » qui deviendra une des raisons principales de la fragmentation administrative. Néanmoins, et de façon très générale, le Conseil des wakils dispose du pouvoir exécutif et est chargé de la coordination entre les organes du gouvernement. Tandis que le Conseil de shura est doté du pouvoir législatif. Or, les deux conseils ont exercé des pouvoirs exécutifs et législatifs. Ce n'est qu'après la création du Conseil des ministres en 1953 que les deux pouvoirs, exécutif et législatif, vont être conférés au nouveau conseil.

6.1.7. Le Conseil des ministres

Le rôle ainsi que la structure du Conseil des wakils se sont développés[542]. Aussi, plusieurs organes du jeune État saoudien ont commencé en tant que directoires, agences, ou

---

[539] *Ibid.*, p. 156.

[540] *Ibid.*

[541] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*

[542] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 83-84.

en tant que bureaux et ils ont évolué pour devenir des ministères. Ces deux développements ont donné naissance au Conseil des ministres[543]. Ainsi, c'est à l'instar de ces deux développements que nous présenterons le parcours de ces organes et leurs développements avant de présenter le Conseil des ministres d'Arabie Saoudite qui a été créé en 1953.

6.1.7.1. Le parcours des organes étatiques

Après l'achèvement de l'annexion du Hejaz en 1926, Abdelaziz a été confronté au besoin de créer des organes pour administrer l'État. D'autres organes étaient déjà en place depuis l'époque ottomane et celle du Chérif Hussein. Une approche administrative d'Abdelaziz, puis de son vice-roi Faysal plus tard, dans la création des organes étatiques a émergé. Initialement, la création ainsi que l'organisation des organes se sont faites de façon improvisée, et sans cadre de recherche ou d'étude pouvant guider le processus de création et d'organisation. Plutôt, l'État expérimentait de façon réactive, par opposition à la prise d'initiatives. Ensuite, lorsque la mis en œuvre de cette réaction a produit des effets négatifs, l'État improvisait une solution à nouveau. Cela peut partiellement expliquer l'imbrication des responsabilités entre les organes ainsi que l'apparition et la disparition des organes et ministères. En d'autres termes, nous pouvons qualifier cette période fondatrice de « période expérimentale ».

De plus, un des premiers organes qu'Abdelaziz a créé était le directoire des affaires étrangères à la Mecque en 1926, qui se développera pour devenir un ministère des affaires étrangères en 1930[544]. La création de ce directoire semble être le résultat de l'augmentation de la reconnaissance diplomatique des territoires sous le pouvoir d'Abdelaziz après sa conquête du Hejaz en 1924, et qui a été achevée en 1926[545]. La raison principale de créer ce directoire au Hejaz et non pas au Najd est dû à l'existence de toutes missions diplomatiques à Jeddah,

[543] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 162.

[544] AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah, op. cit.*, p. 100.

[545] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 148-49.

depuis le règne du Chérif Hussein, lorsqu'il était le roi du Hejaz. Le directoire était dirigé par Abdullah Addamlogy[546], tout en étant sous la supervision du vice-roi Faysal.

Ce directoire était composé de quatre départements : le département politique, le département administratif, le département juridique, ainsi que le département consulaire. De plus, ce directoire a évolué dans ses responsabilités durant plusieurs années devenant ainsi en 1930 un ministère des affaires étrangères, à la tête duquel Faysal fut nommé. C'est à ce moment que le pouvoir de Faysal s'est étendu à tous les territoires sous le contrôle de son père, le roi Abdelaziz, de façon officielle. En d'autres termes, ce n'est pas la politique étrangère du royaume du Hejaz seulement, mais de toutes les provinces qui vont constituer l'Arabie Saoudite en 1932[547]. Le siège de ce nouveau ministère était à la Mecque, comme celui du gouvernement présidé par le vice-roi Faysal. Néanmoins, et étant donné la présence des missions diplomatiques à Jeddah (fort probablement car celles-ci comprenaient des personnes non-musulmanes qui ne sont pas autorisées à aller à la Mecque), le siège permanent du ministère des affaires étrangères s'est déplacé à Jeddah[548].

À la suite de la reconnaissance mutuelle entre l'État d'Abdelaziz et les autres États, ce qui a conduit à l'accueil et l'envoi des missions diplomatiques, ce ministère a connu une expansion de son cadre fonctionnaire ainsi que son cadre de services. L'expansion de son budget a suivi. Maintenant, les États-Unis, l'Angleterre, l'Afghanistan, le Liban, l'Egypte, le Pakistan, l'Argentine, la France, l'Iran, l'Italie, ainsi que d'autres pays sont représentés à Jeddah. Et de la même façon, l'État d'Abdelaziz (composé des territoires — du royaume du Hejaz, le royaume de Najd et ses dépendances — qui sont devenus l'Arabie Saoudite), est représenté. Cela se traduisait en l'élargissement du nombre de fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, leurs programmes de formation et leurs budgets. L'expansion des

---

[546] Abdullah Addamlogy était un aide et conseiller du roi Abdelaziz. Il est d'origine Irakienne, qui avait étudié la médecine à Istanbul. Il a servi dans les armées ottomanes à la province d'Al-'Ahsa. Après l'annexion de cette province aux territoires d'Abdelaziz en 1913, Addamlogy a rejoint le service d'Abdelaziz. En 1931, il est retourné en Irak pour devenir son ministre des affaires étrangères. Pour plus d'information sur lui, cf. FATEHI, Najdat, *khawatir wa ahadith fi atarrikh*, Bagdad: matba'at ishbiliyah, 1984.

[547] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 152.

[548] *Ibid.*, p. 153.

responsabilités et des fonctions du ministère en question est reflétée dans le nombre de traité, par exemple, que le roi Abdelaziz a signé ou que son vice-roi le prince Faysal a signé à son nom. En effet, le nombre de ces traités est passé de dix traités en 1926 à vingt-six traités en 1932[549].

Comme la gestion des affaires étrangères (commencer avec plusieurs organes et arriver en ministère), celle des affaires financières a connu le même parcours. Dans celle-ci trois éléments font l'objet de notre considération : l'héritage administratif, la relation entre la structure de l'appareil étatique et celle de la gestion des affaires financières, ainsi que la relation entre les revenus et la gestion de ces revenus.

Du fait que les héritages administratifs des provinces étaient différents et leur gestion des affaires financières variait. Au Najd, par exemple, l'héritage administratif était basé sur les relations personnelles. Cela a eu un impact sur le développement d'une culture administrative des affaires financières. Aucune structure hiérarchique avec des responsabilités ainsi que des procédures définies n'existait pour gérer les affaires financières de cette province.

En Al-'Ahsa l'héritage ottoman avait laissé des structures hiérarchiques ainsi que des définitions des responsabilités. Après avoir annexé cette province à son pouvoir, Abdelaziz s'appropria à la fois l'héritage de cette province ainsi que les employés de son cadre administratif, les intégrant ainsi dans la nouvelle structure bureaucratique saoudienne. En effet, un employé ottoman dans la province d'Al-'Ahsa, par exemple, a été nommé par Abdelaziz à la tête des affaires financières, une fonction qu'il avait occupée avant l'ère d'Al-Sa'ûd. Il s'appelle Mohammed Afandi[550], un originaire d'Al-'Ahsa dont les ancêtres ont émigré en Irak[551], et qui est retourné à cette province en 1880-1881. Il a été nommé par les

---

[549] *Ibid.*, p. 154-55.

[550] Son nom complet est Mohammed bin Ali Al-Jabour, de la tribu de Bani Khaled.

[551] Avant l'établissement du troisième État saoudien, la péninsule arabe a connu des vagues d'immigration vers l'Irak, comme Mohammed Afandi. D'autres régions ont attiré ces vagues, comme la Syrie, la Palestine, le Liban, et la Turquie. Une fois le troisième État saoudien a été établis et que les conditions économiques se sont beaucoup améliorées, nombreuses personnes des descendants des immigrés sont retournées. Parmi ces personnes, est la Reine 'Effatte (1916-2000), la seule femme d'un roi en Arabie Saoudite qui a été attribuée le

autorités ottomanes à la tête des affaires financières[552], ce qui s'est répété avec l'ère d'Al-Sa'ûd.

Par ailleurs, il existe une relation entre les revenus et la structure de gestion des affaires financières. Les revenus principaux de la période de 1902 à 1926 étaient l'aumône et le butin de guerre[553], ainsi que les impôts de djihad[554], dont la valeur changeait de façon régulière, suivant des facteurs différents, comme l'équilibre de pouvoir entre Abdelaziz et la population taxée ou comme les capacités de payement qui varient d'une population à une autre. Cela nous prive de la possibilité de connaitre de la valeur exacte de cette taxe. Aussi, la province d'Al-'Ahsa a connu des revenus beaucoup plus importants que ceux du Najd. Son port d'Al-'uqyr était un port commercial très important qui recevait des navires venant de l'Inde, de l'Iran et du Oman, par exemple. C'est pour cette raison que la gestion des affaires financières à la province d'Al-'Ahsa était différente de celle des autres provinces.

Une fois le Hejaz annexé, plusieurs changements ont émergé. Tout d'abord, les ressources des revenus ont changé. Le pèlerinage a remplacé le butin de guerre, ayant ainsi un impact sur la notion de sécurité. La stabilité et l'établissement de l'ordre ne sont plus une question de conquête des territoires mais plutôt de leur gouvernance. Les « impôts » ont

---

titre « sa majesté la reine ». A la défaite du premier État saoudien par les ottomans en 1818 et la destruction de la capitale saoudienne, Addr'iyah, le général ottoman qui a guidé les armées ottomanes a pris en captivité certains membres de la famille d'Al-Sa'ûd, dont l'arrière grand-père de la reine 'Effatte. Ceux qui n'ont pas été exécutés ont été obligés de rester à Istanbul sous le contrôle des ottomans. Une fois le troisième État saoudien a été établis, 'Effatte a décidé de retourner en Arabie Saoudite, où il a rencontré le vice-roi du Hejaz, le prince Faysal. Ils se sont mariés, et ils ont eu plusieurs enfants dont Sa'ûd Al-Faysal, l'ancien ministre des affaires étrangères, et Turki Al-Faysal, l'ancien directeur des services de renseignement, ancien ambassadeur au Royaume Uni et aux États-Unis. La reine 'Effatte avait joué un rôle très important dans l'établissement des institutions scolaires pour l'éducation des femmes.

[552] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 293.

[553] *Ibid.*

[554] Ces impôts étaient appelés « l'impôt de djihad ». Ceux qui ne participent pas dans l'armée d'Abdelaziz devait payer un impôt. Cf. AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

remplacé la « bataille » en tant que le sujet le plus cité par Abdelaziz et ses leaders[555]. Et pour que les revenus d'impôts augmentent, la productivité des territoires, commerciale ou agricole, doit augmenter[556]. Par exemple, le pèlerinage — devenu une source très importante de revenus pour Abdelaziz — transforma la notion de sécurité, de l'absence de défi à la souveraineté d'Abdelaziz à l'absence de menace sur l'infrastructure des services d'accueil des pèlerins, comme les capacités de production alimentaire ou les routes de voyage[557].

Ayant été exposés à l'héritage avancé de l'administration du Hejaz, ces changements ont donné naissance à des structures administratives modernes. Celles-ci deviendront la base sur laquelle la structure des affaires financières d'Arabie Saoudite sera édifiée[558]. Les sections suivantes vont essayer de présenter ces structures ainsi que leur évolution.

En 1926, un directoire des affaires financières a été créé à la Mecque. Néanmoins, et contrairement au parcours du ministère des affaires étrangères sous la supervision de Faysal, le directoire des affaires financières à la Mecque s'est limité aux affaires de cette ville. A Jeddah, d'autre part, un autre organe existait depuis l'époque du Chérif Hussein que le roi Abdelaziz a décidé de garder[559]. C'est ainsi que deux organes gérant les affaires financières ont existé au royaume du Hejaz. En 1927, ces deux organes ont évolué formant ainsi l'agence des affaires financières. Maintenant, l'agence est devenue la seule responsable des revenus du royaume du Hejaz (ce sont les douanes), des dépenses, ainsi que de la supervision des affaires financières de tous les organes du royaume du Hejaz. Ces derniers doivent maintenant présenter mensuellement leurs comptes à l'agence des affaires financières. De ce fait, ces organes ont créé leurs propres départements des finances afin de pouvoir organiser leurs

---

[555] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 70.

[556] Abdelaziz a imposé des impôts, qui dépassaient les aumônes prescrites par la Charia, à tous les territoires sous son contrôle, cf. KOSTINER, Joseph, *min alqabaliyah ila al malakiyah, op. cit.*, p. 127.

[557] Pendant cette période, Abdelaziz a développé les ports de d'Al-'Ahsa et a ordonné les tribus du Najd de ne plus faire de commerce avec le Koweït, augmentant ainsi son prestige économique et politique, cf. *Ibid.*, p. 127-28.

[558] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 296.

[559] HAMZAH, Fou'ad, *Al Bilad Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, Riyadh: Maktabat Annasr Al Haditha, 1968, p. 158.

comptes ainsi que leurs rapports mensuels[560]. Cette agence des affaires financières est sous la supervision du bureau du vice-roi Faysal.

En 1932, l'agence des affaires financières est devenue le ministère de finance, et l'ancien directeur de l'agence, Abdullah Assulaiman, est devenu son ministre[561]. Le ministère des finances était composé de quatre départements. Le premier est le département de l'administration. Le deuxième est le département des comptes, qui est chargé de superviser les comptes de tous les organes ainsi que leurs revenus et leurs dépenses. Le troisième département est celui de l'inspection financière, qui est chargé de vérifier que les comptes des organes sont d'abord en règle avec les réglementations, et puis vérifier qu'ils reflètent l'état des lieux de leurs situations financières. Le quatrième département est celui des fonds, qui est chargé de conserver les fonds et les verser aux organes selon les réglementations du ministère des finances[562].

La gestion de la monnaie est une partie importante des responsabilités du ministère des finances. Avant la conquête d'Abdelaziz de la province du Hejaz, plusieurs monnaies étaient utilisées dans toute la péninsule arabique, notamment le riyal ottoman ou ses parties, comme le qirsh[563], la roupie indienne[564], ou bien la livre or anglais[565]. Abdelaziz, ayant accordé la priorité à la conduite des batailles d'unification, a prêté moins d'importance à l'unification d'une monnaie qui reflète sa souveraineté. Par conséquent, les monnaies susmentionnées, et bien d'autres, ont continué d'être utilisées dans les territoires qu'Abdelaziz a conquis.

---

[560] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 157-58.

[561] *Ibid.*, p. 158.

[562] *Ibid.*, p. 160.

[563] Etant donné la présence de l'empire ottoman, sa monnaie était présente.

[564] Etant donné les relations commerciales avec l'Inde depuis des siècles, cette monnaie était présente et utilisée aussi.

[565] ASHUWAI'R, Khawlah, *watha'iq 'asr al malik Abdelaziz, op. cit.*, pp. 78-82.

Néanmoins, quand Abdelaziz s'est donné le titre de roi du Hejaz, sultan du Najd et ses dépendances en 1926, il a fait battre monnaie avec son nouveau titre sur la face et la valeur ainsi que la date de fabrication coté pile. La monnaie était le qirsh, d'après le nom de la monnaie ottomane. Et les valeurs étaient un qirsh, un demi qirsh, et un quart de qirsh. La monnaie était fabriquée d'un alliage d'argent et de nickel. De plus, et avec le changement de titre d'Abdelaziz et de nom du Najd passant de sultanat à royaume, comme le Hejaz aussi, le roi a battu monnaie qui a reflété ce changement. De plus, il a créé le riyal arabe[566], rajoutant ainsi une nouvelle valeur aux catégories de la monnaie de ces deux royaumes. La nouvelle monnaie porte le symbole du palmier au-dessus de deux épées croisées qui est devenu le symbole national de la royauté saoudienne[567]. En 1928, le roi Abdelaziz a interdit l'utilisation de toutes autres monnaies dans ses deux royaumes ainsi que leurs dépendances[568].

En 1932 le nom des deux royaumes ainsi que leurs dépendances changent, devenant ainsi le « Royaume d'Arabie Saoudite ». Néanmoins, la monnaie saoudienne a continué dans les formes susmentionnées, sans s'y adapter. Ce n'est qu'en 1935 que le nouveau nom du pays est apparu sur le riyal. Le qirsh ainsi que ses divisions, demi qirsh et quart de qirsh, ont commencé a porté le nouveau nom du royaume en 1937. De plus, l'Arabie Saoudite a battu monnaie d'or en 1950, de la valeur d'une livre d'or anglaise. Sa taille ainsi que son poids étaient ceux du livret d'or anglais. En 1951 a été créé l'agence monétaire de l'Arabie Saoudite, chargée de l'administration des affaires fiscales et de la gestion de la valeur du riyal saoudien à l'intérieur, et à l'extérieur vis-à-vis des monnaies, notamment du dollar

---

[566] Ce n'est pas clair dans les sources et documents que nous avons consulté si la nomenclature de « riyal arabe » signifiait le riyal saoudien en ce moment, ou bien il existait une monnaie qui s'appelait « riyal arabe » d'après laquelle Abdelaziz a nommé la monnaie de son pays. Aussi, ce n'est pas claire pour nous quand est-ce qu'Abdelaziz a fait battre monnaie du riyal pour la première fois. Néanmoins, notre compréhension de l'article cité nous indique que la date de faire battre monnaie du riyal était en 1926.

[567] Hussein Hakami, tarikh al'umlah assu'udiyah wa marahil isdaraha, (Histoire et Étapes d'émettre la monnaie saoudienne), le Magazine de la Fête Nationale, numéro spécial 1, l'Académie Militaire de Roi Abdelaziz, le 14 août 2007.

[568] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 161.

américain[569]. Et c'est avec la création de l'agence monétaire que l'Arabie Saoudite a produit sa première monnaie sous forme de billet.

En outre, l'administration des affaires de la sécurité du royaume du Hejaz a été fusionnée avec les responsabilités du poste de vice-roi, car aucune organisation n'existait pour la gestion de ces affaires. Après sa création, les responsabilités du ministère l'Intérieur ont été définies en 1931, à l'occasion de l'adoption du nitham (loi) du Conseil des wakils[570]. Toutefois, cette fusion des responsabilités du ministère de l'Intérieur avec celles du poste de vice-roi qui avait existé avant le nitham du Conseil des wakils est réapparue en 1934, mais cette fois-ci elle s'opère avec le Conseil des wakils. En d'autres termes, le Conseil des wakils a remplacé le ministère de l'Intérieur. Cette organisation des responsabilités du ministère de l'Intérieur va continuer jusqu'en 1951 date à laquelle celui-ci sera réformé et le fils aîné de Faysal, Abdullah[571], nommé à sa tête[572].

Jusqu'alors, le Conseil des wakils faisait partie de la sphère d'influence de Faysal. Sa'ûd qui avait des fils de l'âge du fils de Faysal, Abdullah, ne nous a pas paru doté d'une influence suffisamment importante pour nommer un de ses fils à un ministère aussi important que celui de l'Intérieur, et qui contrôlera les provinces — deuxième niveau de gouvernance — comme nous le verrons dans les parties suivantes. Par ailleurs, le ministère de l'Intérieur est revenu une fois encore sous le contrôle direct du poste de vice-roi, ayant ainsi le même niveau administratif que le Conseil des wakils, auquel il avait auparavant appartenu.

Maintenant, toutes les responsabilités du poste de vice-roi vont devenir celles du ministère de l'Intérieur, mis à part des affaires politiques et financières. Le reste des

---

[569] *Ibid.*

[570] *Ibid.*, p. 162.

[571] Il s'avère important de mentionner que la mère d'Abdullah est Sultanah, fille d'Ahmad bin Mohammed Assudayri, et soeur de Hessah bint d'Ahmad bin Mohammed AsAssudayri. En d'autres termes, le roi Abdelaziz et le vice-roi Faysal se sont marié à deux soeurs, filles d'Ahmad bin Mohammed Assudayri. Il s'ensuit que la mère des sept fils d'Abdelaziz qui ont formé le camp Assudayri, est la tente d'Abdullah le fils ainé de vice-roi Faysal. Pour plus d'information sur ce point, cf. GAURY, Gerald De, *Faisal, op. cit.*, pp. 5, 50-52.

[572] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 162.

responsabilités, à savoir la gestion des provinces qui appartenaient administrativement au Hejaz[573], les services de poste, du télégramme, les affaires de sécurité, la présidence du système judiciaire, les dotations, la chambre du commerce, et les garde-côtes[574].

En outre, d'autres organes étatiques ont été créés de la même façon : ils ont commencé en tant que directoire ou une agence, et évolué en devenant un ministère quelques années plus tard, comme le ministère de la défense. En effet, en 1935, l'agence de la défense et le directoire des affaires militaires ont été créés à Tayf[575]. Nous n'avons pas pu obtenir l'accès à tous les documents des archives du ministère de la défense. Par conséquent, nous n'avons pas pu connaitre la raison derrière la création simultanée de ces deux organes.

En 1940 le directoire des affaires militaires a été remplacé par un autre organe sous le nom de « chefs d'État majeur de la guerre ». Ici, nous pouvons présenter l'hypothèse que le directoire des affaires militaires avait pour objectif de rationaliser l'organisation des armées d'Abdelaziz (comme le traitement des questions relative à la doctrine militaire), tandis que l'agence de la défense avait pour objectif premier les affaires administratives, à savoir d'unifier l'autorité militaire et de faciliter la modernisation du secteur de la défense. De plus, un ministère de la défense a été créé en 1946, et le prince Mansour bin Abdelaziz a été nommé ministre de la défense. C'est à partir de cette date que l'armée saoudienne a commencé à se moderniser, adoptant les stratégies militaires modernes, acquérant les armes lourdes (par exemple dans l'aviation militaire), et envoyant les soldats à l'étranger pour être formés. Le ministère de la défense se compose maintenant de plusieurs départements, notamment celui du bureau privé qui est chargé des communications secrètes du ministre, celui du bureau général qui est chargé des communications publiques et des affaires

[573] En tant que région maintenant puisque le royaume du Hejaz a été aboli à l'occasion de l'unification de l'Arabie Saoudite en 1932.

[574] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 162.

[575] Tayf est une ville d'Arabie saoudite occidentale située dans la région du Hejaz. Elle est à environ 65 km à l'est de la Mecque et à environ 130 km à l'est de la ville portuaire de Jeddah.

administratives, le département de l'approvisionnement, celui de la comptabilité, ainsi que le département de l'aviation. D'autres départements ont été créés dans les années suivantes[576].

Aussi, le ministère de la défense a établi les casernes militaires au Hejaz, à Najd, et à 'Asir (au sud d'Arabie Saoudite). Le ministère a mis en place un cadre de salaires et de primes. Par ailleurs, le ministère de la défense a organisé la première mission militaire pour l'Arabie Saoudite à l'étranger, dans le cadre d'une participation avec d'autres armées, notamment les armées égyptienne et syrienne, dans la guerre contre l'armée israélienne en 1948[577].

Le parcours des organes cité précédemment est prévalent avec la plupart des organes de l'appareil étatique saoudien. En effet, en 1925, le directoire des affaires de la santé a été créé au Hejaz. Il est passé sous le contrôle du ministère de l'Intérieur, comme nous l'avons indiqué précédemment. Par ailleurs, lors de la création du Conseil des wakils en 1931, le ministère de l'Intérieur, auquel appartenait le directoire des affaires de la santé, est devenu l'un des deux organes, avec la présidence du Conseil des wakils, constituant un niveau intermédiaire entre le poste de vice-roi et les différentes parties des organes, comme le directoire des affaires de la santé. Aussi, en 1934 le ministère de l'Intérieur a été fusionné avec la présidence du Conseil des wakils, et le directoire des affaires de la santé est passé sous la direction de cette présidence. Cela a continué jusqu'en 1951 quand un ministère de la santé a été créé, et le fils de Faysal, Abdullah a été nommé ministre de la santé. Ici, nous aimerions insister sur le fait qu'Abdullah a été à la tête des deux ministères, celui de l'Intérieur et celui de la santé, reflétant ainsi le pouvoir de son père, le vice-roi Faysal.

---

[576] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 163.

[577] Plusieurs soldats saoudiens sont morts dans cette guerre, cf. KARIDIH, Ibrahim, *Abna' Assharq*, 1st ed., Beirut: Mu'assasat Nawfal, 2006, pp. 328-29; La Palestine a commémoré leur participation en donnant le nom d'un des officiers supérieurs de l'armée saoudienne qui ont participé à l'entrée de la ville palestinienne de Tulkarem. Cet officier est Fahad Al-Marik (1910-1978). Apres sa participation dans la guerre de 1948, Fahad Al-Marik a rejoint le corps diplomatique et est devenu l'envoyé spécial du roi Faysal auprès de Mouvement de la Libération Palestinienne (FATAH) jusqu'à sa mort en 1978. Il était écrivant et homme littéraire qui a produit plusieurs livres, notamment « min shiyam al-'arab » (qualités arabes), publié à Damas en 1955. Pour plus d'information sur lui, cf. ATTAHIR, Ali, *Mu'jam Al Matbu'at Al 'Arabiyah: Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, 3 vols., vol. 2, Bagdad: 1985, p. 173.

Une fois de plus, le vice-roi Faysal a profité d'un niveau d'autorité très important, non seulement dans la région du Hejaz mais sur le reste de l'Arabie Saoudite. Initialement limité au royaume du Hejaz, le pouvoir du jeune prince s'est étendu à toute l'Arabie Saoudite. D'abord, sa présidence du Conseil des wakils lui a donné la primauté sur l'élaboration des lois pour tout le pays. Ensuite, cela s'est fait avec son autorité en tant que ministre des affaires étrangères où l'administration de tout le pays devient une partie de son travail (par exemple la sécurité des frontières de la province du nord qui devient un enjeu des relations internationales avec les pays ou entités politiques aux frontières du nord). Par ailleurs, son influence sur les ministères de l'Intérieur et de la santé témoigne de la place que Faysal occupait au sein du nouveau régime du troisième État saoudien.

Néanmoins, la création du Conseil des ministres en 1953, qui a remplacé le Conseil des wakils en place depuis 1931, ainsi que la fin du rôle du Conseil de shura, vont changer la scène politique d'Arabie Saoudite ainsi que le paysage de l'administration publique de ce pays.

6.1.7.2. L'émergence du Conseil des ministres

Durant les dernières années de la vie du roi Abdelaziz, sa santé s'est dégradée, laissant ainsi une marge plus importante à son prince héritier Sa'ûd dans la gouvernance du pays. C'est pendant cette période que l'idée de la création d'un Conseil des ministres est née. En effet, le prince Talal bin Abdelaziz (né en1931) a constaté qu'il avait suggéré au prince héritier l'idée de la création ainsi que la présidence d'un Conseil des ministres[578].

De plus, Sa'ûd a manifesté son appréciation de l'idée, encourageant ainsi le prince Talal de présenter l'idée devant le roi Abdelaziz. Celui-ci a proclamé un décret royal le 10 octobre 1953, ordonnant la création d'un Conseil des ministres[579]. Dans le même décret, Abdelaziz a nommé Sa'ûd en tant que premier ministre et Faysal en tant que premier ministre adjoint[580].

---

[578] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, p. 36.

[579] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 162.

[580] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 165-66.

Nous pouvons constater ici que ce décret royal constitue le premier document qui pourrait servir comme un signe désignant l'ordre de succession entre les fils d'Abdelaziz, même s'il n'a désigné que Faysal après Sa'ûd, tout en étant une signe de rupture avec la pratique d'exclusion des frères de l'ordre de succession, une pratique qu'il avait mis en place lorsqu'il a nommé son fils Sa'ûd en tant que prince héritier en 1933. De ce fait, Sa'ûd se serait inspiré pour reproduire cette exclusion à l'égard de ses frères au profit de ses fils, chose qu'il a essayé de faire pendant les années 1950[581] mais en vain.

De plus, ce décret royal est le premier document qui attribue l'administration de toutes les affaires, internes et externes, civiles et militaires, à une seule autorité sous la direction d'une seule personne : Sa'ûd. Maintenant, le premier ministre domine tout l'appareil étatique, et aucune décision ne rentre en vigueur sans son accord[582].

De plus, le décret royal a été accompagné de la loi du Conseil des ministres qui a précisé les pouvoirs ainsi que les fonctions du conseil, les conditions de la nomination de ses membres, et le déroulement de ses réunions et la prise de ses décisions. Cette loi a été écrite par un réfugié politique qui s'appelle Rashid 'Alee Al-Kilani, de nationalité irakienne[583], selon la demande du prince Talal bin Abdelaziz. De plus, la première loi du Conseil des ministres de 1953[584], dicte que la présidence du conseil est attribuée au prince héritier Sa'ûd, au moins théoriquement, annulant ainsi le Conseil des wakils qui est présidé par Faysal depuis 1931. Faysal a été nommé vice-président du nouveau conseil. Maintenant la gestion du pays

---

[581] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 71, 163, 72.

[582] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 162.

[583] Rashid 'âli Al-Kilani était le premier ministre de l'Irak pendant l'époque royaliste. Il était contre la présence des anglais ainsi que des français dans la région du Moyen-Orient en général et en Irak en particulier. Il a tenté une révolution en Irak qui a échoué, et puis il a fuit l'Irak et pris refuge en Arabie Saoudite. Avant qu'il devient premier ministre, Rashid 'âli Al-Kilani était le doyen de la faculté de droit à l'université de Baghdad. Et c'est en vertu de son parcours politique ainsi que son expertise académique en droit, qu'il a été choisi par le prince Talal bin Abdalaziz pour mettre en place la première loi du Conseil des ministres. Pour plus d'information sur Rashid 'âli Al-Kilani, cf. AL-GHARIRI, Qays, *Rashid 'Alee Al-Kilani wa Daurahu Al Wattani*, Bagdad: Matba'at Jami'at Bagdad, 2001, p. 21.

[584] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 162-63.

est sous un nouveau « vice-roi », Sa'ûd, mais cette fois-ci à l'échelle de l'État entier à la fois dans les faits et dans les textes de lois[585]. Cela soulève la question de la présidence du Conseil des ministres vis-à-vis de la présidence de l'État. Bien que c'est compréhensible, vu l'état de santé du roi Abdelaziz à cette époque, que la présidence du conseil soit attribuée au prince héritier, la loi n'a pas défini clairement la relation entre le président du Conseil des ministres et le président de l'État, le roi.

Par ailleurs, Faysal qui a été le président du Conseil des wakils ainsi que celui de shura est devenu tout simplement membre du Conseil des ministres, selon la loi. Sa présidence du Conseil de shura, qui avait des responsabilités législatives et exécutives, a continué. Néanmoins, un processus systématique de marginalisation du Conseil de shura a eu lieu. Ce conseil, qui a adopté 7239 décisions, prises dans 4010 sessions législatives, de 1927 à 1953[586], a brusquement perdu sa pertinence[587]. En 1953, le Conseil de shura perd ses pouvoirs au profit du Conseil des ministres. Celui-ci devient alors le seul organe à l'échelle de l'État qui est doté des pouvoirs législatifs et exécutifs.

Bien que Sa'ûd aurait poursuivi cette politique après avoir succédé au trône, afin de consolider son pouvoir face à son prince héritier Faysal, nous n'avons pas trouvé de documents qui peuvent vérifier cette hypothèse. Néanmoins, le nombre des membres du Conseil de shura qui a été à 25 au début des années 1950 a commencé à diminuer. Lors du départ d'un membre du conseil à la retraite, par exemple, aucune autre personne ne sera nommée à sa place. De nombreux membres de ce conseil ont été transférés aux ministères et aux agences gouvernementales. De plus, non seulement les pouvoirs ont été transférés au Conseil des ministres, mais le siège du gouvernement s'est déplacé du Hejaz, la sphère d'influence de Faysal, à Riyad, la sphère d'influence de Sa'ûd[588]. De plus, et à l'exception de

---

[585] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

[586] AL-HUDAITHI, Ibrahim, "Tatawur Tanthim assulutat fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah", paper presented at: Tanthim assulutat fi Addasatir Al 'Arabiyah, Université de Abbes Laghrour khenchela, Algérie, 25-26 novembre 2013.

[587] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

[588] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 165.

la première session inaugurale, les sessions qui ont suivi ont été présidées par Faysal et s'occupaient uniquement de l'élaboration des règles de fonctionnements du conseil[589].

En outre, et en moins de neuf mois à partir de sa création et en moins de six mois après la mort de roi Abdelaziz, la présidence du Conseil des ministres a été reprise par Faysal. En effet, Sa'ûd est devenu roi, Faysal son prince héritier. Le décret royal numéro 6498, du 16 août 1954, a transféré la présidence de ce conseil du roi Sa'ûd au prince héritier Faysal. Ce transfert du pouvoir a eu lieu à peine cinq mois après la première session du Conseil des ministres qui s'est déroulée le 7 mars 1954[590]. Or, les décisions du conseil ne rentrent en vigueur selon la loi qu'après l'approbation du roi Sa'ûd[591]. Aussi, le bureau du vice-roi, avec ses responsabilités et son cadre des fonctionnaires, est devenu[592] le bureau du président du Conseil des ministres[593]. C'est ainsi que Faysal a amené ses alliés des bureaucrates du Hejaz avec lui à la présidence du Conseil des ministres.

Il s'avère très important de constater qu'aucune loi n'a précisé pendant cette période que le roi est la référence des trois pouvoirs, législatif, exécutif et juridique. Cette configuration de la scène politique, où Sa'ûd n'est pas la référence ultime des pouvoirs, où Faysal est le président du Conseil des ministres, et où toute décision de ce conseil ne rentre en vigueur qu'après l'approbation du roi Sa'ûd représente, d'après notre analyse, le premier signe officiel du conflit entre les deux frères, puisqu'il est apparu en forme de décret royal qui serait arrivée après un processus de négociations entre les deux frères autour de partage du pouvoir.

Bien que le rôle de la loi est important, le roi peut dans la pratique contourner la loi et l'ignorer. Par exemple, les provisions de la loi désignent un mode de fonctionnement précis pour le Conseil des ministres, notamment la compétence du Conseil des ministres et la façon

---

[589] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

[590] *Ibid.*

[591] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 162-63.

[592] *Ibid.*, p. 165.

[593] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

dont un sujet peut être l'objet de sa considération. Néanmoins, le roi lui a délégué l'autorité de traiter toutes affaires de l'administration publique du pays, indépendamment de l'existence d'un cadre légal pour réglementer cette administration[594].

Le Conseil des ministres est composé de cinq[595] divisions : le département du président du conseil, le secrétariat général du conseil, le bureau de comptes, le bureau d'experts, et le comité des griefs *(diwan al mathalim)*.

Par ailleurs, de nombreux ministères furent créés après cette période ainsi que de nombreux autres furent repensés à plusieurs reprises. Voici un compte-rendu des dates de création des ministères. Le ministère de l'éducation a été créé en 1953. Le ministère d'eau et d'agriculture a été créé en 1953. Le ministère du commerce a été créé en 1953. Le ministère du pétrole et des ressources minérales a été créé en 1960. Le ministère du travail et des affaires sociales a été créé en 1961. Le ministère du pèlerinage et des dotations a été créé en 1961. Le ministère du média a été créé en 1963. Le ministère de la justice a été créé en 1970. Le ministère des travaux publics et du logement a été créé en 1975. Le ministère des affaires sociales ainsi que le ministère de l'industrie et de l'électricité ont été créés en 1975[596].

De plus, nous jugeons très utile de présenter le cadre du fonctionnement du Conseil des ministres via un exemple de déroulement d'un projet de financement. Cela peut éclairer notre compréhension à l'égard des attitudes des ministères en vers le conseil et les organes internes de ce conseil entre eux-mêmes. Cet exemple a été donné par un chercheur contemporain du conseil, Charles Harrington. Il décrit le déroulement du conseil via le traitement d'un projet d'une loi hypothétique[597] sur la subvention des institutions d'éducation à l'échelle du royaume d'Arabie Saoudite. Charles Harrington donne la présentation suivante.

---

[594] *Ibid.*

[595] Nous avons compté le cabinet du président du conseil en tant qu'un département du conseil, étant donné son rôle central du fonctionnement du conseil.

[596] AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah, op. cit.*, pp. 130-94.

[597] Charles Harrington insiste que ce projet de loi est imaginaire, dont le but est de démontrer comment un projet de loi aurait été traité.

D'abord, l'idée commence dans une école privée qui traverse une période de difficulté financière. Lors d'une visite d'un responsable du ministère de l'éducation, l'école lui remet une demande de l'aide financière. Le responsable est au courant d'autres écoles qui ont la même difficulté. Le sujet est discuté au ministère de l'éducation, mais les responsables de celui-ci décident qu'ils ne peuvent pas réagir au niveau ministériel, étant donné les limitations budgétaires ainsi que l'absence d'un cas précédent. Le ministère de l'éducation sollicite l'avis du ministère des finances avec l'intention de trouver une solution. N'en ayant pas trouvé, les deux ministères décident que l'affaire doit être référée au Conseil des ministres pour prendre une décision. Le canal officiel de communication entre les organes étatiques et le Conseil des ministres est le cabinet du président du conseil. Ainsi, le ministère de l'éducation écrit une lettre au cabinet, expliquant le problème, les discussions entreprises avec d'autres organes, et les recommandations. Le cabinet du président étudie alors la lettre et décide s'il présentera l'affaire devant le Conseil des ministres ou bien devant le président du Conseil des ministres, qui peut prendre une décision sans impliquer le Conseil des ministres.

Si le cabinet décide de présenter le problème devant le Conseil des ministres, en raison de sa complexité, il envoie la lettre au secrétariat général du Conseil des ministres qui la met sur l'agenda de la session suivante. L'agenda est envoyé une semaine avant la date de la session. Si le ministre de l'éducation suspecte que sa demande rencontrerait des difficultés à l'égard du soutien des membres du conseil lors du vote, alors il peut solliciter le soutien des membres du conseil avant que la session n'ait lieu. Cela s'applique aussi aux membres qui s'opposent à la demande, et eux aussi ont l'occasion de préparer le soutien nécessaire de leur position.

Si la demande exige un avis professionnel, c'est-à-dire des experts en finance ou sur le coût de l'éducation, alors le bureau des experts du Conseil des ministres intervient. Si le conseil décide d'investir davantage l'affaire, un comité est formé de membres du conseil ou bien d'autres, pour préparer un rapport détaillé. La session se termine à ce moment là. Lors de la session suivante, le comité ayant préparé son rapport et l'affaire est mise au vote. Le secrétariat général enregistre alors la décision prise, tout en incluant les rapports des comités et des documents relatifs. À l'affaire est attribué un numéro d'archive, et la décision est envoyée au cabinet du président du Conseil des ministres. Si elle est jugée d'une importance mineure, le président la signe et puis son cabinet peut l'envoyer directement au ministère concerné. Néanmoins, si la décision est d'une grande conséquence, le cabinet du président

l'envoie au cabinet du roi pour qu'elle soit approuvée par un décret royal. Si l'affaire fait l'objet d'une contestation au niveau du processus de prise de décision, le roi peut renvoyer la décision au conseil pour plus de délibération[598].

De plus, bien que la création du Conseil des ministres a mis un terme au régionalisme, il n'a pas supprimé le deuxième niveau de gouvernance, celui des provinces[599]. En d'autres termes, les divisions qui existaient entre les régions sans disposer d'un organe central de gestion au niveau national ont été supprimées par la création du Conseil des ministres. Néanmoins, l'administration locale, qui est censée prendre en considération les différences culturelles et d'infrastructure, a continué tout en dérivant son autorité de l'organe central du Conseil des ministres. Cela deviendra plus visible dans la partie suivante sur les provinces.

6.2. L'administration des provinces

Le terme « province *(müqat'ah)* » est un terme moderne qui a commencé à être utilisé après l'annexion du Hejaz en 1926. Avant cette date, plusieurs autres termes, comme *(qa'im maqam)* ou *(imarat 'urban)* avaient existé. Certains d'entres eux sont dérivés du langage bureaucratique ottoman. Les écarts de la terminologie reflètent les différences qui existaient et qui continuent à exister entre les différentes régions ainsi qu'elles reflètent l'évolution du langage bureaucratique. La majorité de ces termes différents ont été abolis par des décrets royaux à partir de 1930[600]. A partir de cette année, le terme de müqat'ah a été généralisé sur la plupart des territoires sous le contrôle d'Abdelaziz.

Les frontières entre les provinces ont parfois été établies de façon aléatoire et d'autres fois selon des facteurs historiques, politiques, et économiques. Avant l'annexion du Hejaz, les provinces principales, dont les frontières ainsi que l'importance étaient bien claires, étaient : la province de Najd, la province d'al-qasim, la province de 'Asir et la province de Hayl. De plus, la province de Jazan a été annexée, Najran a été séparée de la province de 'Asir

---

[598] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

[599] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 165.

[600] *Ibid.*, p. 167-68.

formant ainsi une province par elle-même, et Wadi Sarhan a été séparé de la province de Hayl, formant ainsi une province indépendante[601]. Chaque province a été divisée en plusieurs « sous-provinces », en villes et en villages.

Administrativement, ces provinces sont divisées en deux catégories. La première est celle des provinces qui appartiennent au Hejaz. Cette catégorie a commencé à appartenir au ministère de l'Intérieur à partir de 1951 (lors de la deuxième création de ce ministère). La deuxième catégorie est composée d'autres provinces, Najd, Al-Qasim, Hayl, Asharqiyah, et Wadi Sarhan qui se référaient directement au roi. En 1960, cette deuxième catégorie a été annexée administrativement au ministère de l'Intérieur, comme le reste des provinces[602].

A l'exception des grandes provinces où certaines traditions administratives avaient préexisté, certaines provinces ont été gérées selon les structures patriarcales. Par ailleurs, les responsables des provinces venaient au moins une fois par an à Riyad pour rendre des comptes de leurs affaires administratives à Abdelaziz[603]. Ces responsables portaient le titre de l' « émir », s'ils étaient nommés par Abdelaziz. Néanmoins, s'ils profitaient d'un statut particulier au sein de leur région, comme celui de chef d'une tribu, alors le titre était gardé. En d'autres termes, le titre de l' « émir » est seulement attribué à ceux qui sont nommés par Abdelaziz.

S'agissant de la nomination des responsables de ces provinces, le mot « compétence » est souvent cité dans la littérature produite sur l'administration en Arabie Saoudite, par des chercheurs associés, la plupart de temps, avec l'appareil étatique lui-même. Néanmoins, ce qui tend à être négligé, c'est que le sens du mot « compétence » varie selon le contexte.

En effet, la nomination des responsables à la tête des provinces dépendait, d'après notre analyse, de la classification des provinces. Celles-ci se divisent en trois catégories. La première est celle des provinces d'importance stratégique à l'équilibre de pouvoir régional. La

---

[601] *Ibid.*, p. 172-73.

[602] *Ibid.*, p. 177.

[603] *Ibid.*

nomination dans ces provinces, comme le Hejaz ou la province d'Al-'Ahsa, est souvent réservée aux fils d'Abdelaziz ou ses proches. La deuxième catégorie est celle des provinces stables. La nomination des responsables à la tête de ces provinces devient principalement un moyen de récompense pour ceux qui ont mis en évidence leur loyauté et dévouement pour Abdelaziz. L'exemple de cette catégorie est la province de Wadi Sarhan. La troisième catégorie est composée des provinces non encore stabilisées. Ici, la nomination d'un responsable a la stabilité de la province comme son but ultime. Ainsi, toutes autres considérations, i.e. liens de parenté ou récompense, deviennent secondaires. C'est ainsi que le sens du mot « compétence » lors de la nomination d'un responsable à la tête d'une province stratigique est différent du sens du même mot lors de la nomination d'un responsable à la tête d'une province stable.

Les pouvoirs de ces responsables ainsi que leur autorité hiérarchique suivent la logique de leur nomination. Ainsi, il existait une hiérarchie des pouvoirs entre les trois catégories susmentionnées, où les fils et proches d'Abdelaziz se placent en premier et profitent d'une marge d'autorité très importante. En deuxième sont classés les responsables des provinces encore instables, profitant ainsi d'une autorité importante mais surveillée de près par Abdelaziz. Finalement, les provinces stables sont troisièmes en termes de pouvoir et d'autorité.

Toutefois, en règle générale, le maintien de l'ordre est une priorité. Le responsable dispose ainsi des pouvoirs de punir et de récompenser comme il l'entend. Par ailleurs, il était important de maintenir, protéger et développer les structures économiques génératrices de revenus pour le trésor d'Abdelaziz.

Par ailleurs, et tenant compte des éléments précédents, plusieurs lois ont été passées pour encadrer les structures des provinces ainsi que les devoirs et pouvoirs de ses responsables. En 1928, par exemple, des instructions relatives aux consignes de conduite professionnelle ont été établies. Une partie de ces instructions concernait les responsables des provinces. Une loi relative aux responsables de l'État a été proclamée en 1931. Puis une loi spécifique aux princes et aux responsables des provinces a été proclamée en 1940. La loi relative aux employés de 1944 a qualifié ces princes et responsables de hauts fonctionnaires

de l'État[604]. Les responsables des provinces ainsi que touts employés n'aveint pas le droit de pratiquer le bussiness ni de rentrer sur le marché privé en tant qu'acteurs (i.e. en tant qu'homme d'affaires)[605]. Abdelaziz a même imposé cette règle à son prince héritier, Sa'ûd, comme l'a affirmé le prince Talal bin Abdelaziz[606].

De plus, certains aspects du cadre légal témoignent de l'état d'avancement de l'infrastructure de l'État pendant cette période. Or, plusieurs aspects de ces lois n'étaient pas clairement définis. Elles n'étaient pas toujours généralisées à l'État entier, et elles n'étaient pas uniformément appliquées. Par ailleurs, l'infrastructure qui aurait veillé à l'application de ces lois n'était pas en place. Ainsi, les ressources humaines et les moyens de communication qui auraient permis une surveillance rigoureuse de la conformité à ces lois n'étaient pas disponibles durant cette période. Et finalement, le système juridique qui aurait fait respecter ces lois n'était pas unifié en termes de codes et de références à l'échelle de l'État. Dans la partie suivante, nous allons essayer de mettre en évidence certains aspects du système juridique.

6.3. La structure judiciaire

Les affaires judiciaires[607], avant l'annexion du Hejaz au pouvoir d'Abdelaziz étaient majoritairement encadrées par des structures judiciaires traditionnelles, notamment celles de l'ouléma, du chef tribal, ou d'un gouverneur d'une région donnée. Cela a transformé la mosquée, la maison du chef tribal[608], et le siège du pouvoir du gouverneur en des tribunaux. La Charia, les mœurs et les traditions locales sont devenues les références juridiques des

---

[604] *Ibid.*, p. 183.

[605] AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah Al Manshurah fi Jaridat Um Al-Qura*, 2 vols., vol. 2, Beirut: Jadawel, 2012, p. 279.

[606] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 105-08.

[607] Nous faisons distinction ici entre ce qui est *juridique* et ce qui est *judiciaire*. Le premier se rapporte à la référence d'une procédure de jugement, donc un texte de loi auquel un tribunal se réfère durant le procès. Le deuxième en revanche se rapporte au cadre qui met en oeuvre la référence, c'est-à-dire le procès.

[608] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 31.

tribunaux. Souvent, un mélange de ces trois sources constituait le cadre légal selon lequel un jugement aurait été prononcé.

Cela permet de garantir une diversité des interprétations juridiques différentes de la Charia, la diversité des mœurs des différentes tribus, ainsi que la diversité des traditions locales des villages et villes. La diversité résultant de la variété des écoles juridiques islamiques était, par exemple, largement respectée dans les territoires qui constituent l'Arabie Saoudite actuelle, bien avant qu'Abdelaziz ne les ait conquis. Cela était particulièrement vrai au Hejaz[609] qui connait d'importants échanges de traditions et de pensée grâce à son accueil annuel des pèlerins. Au début du règne d'Abdelaziz, au Hejaz comme ailleurs, il a conservé ces structures traditionnelles et c'est ainsi qu'il a respecté cette diversité. Dans le cas du Hejaz, Abdelaziz a maintenu les diverses écoles juridiques de la religion musulmane comme référence légale pour les tribunaux pendant deux ans, soit de 1924 à 1926[610]. Or, il faut prendre en considération le fait que Jeddah, la deuxième plus importante ville du Hejaz, après la Mecque, était sous un blocus imposé par les armées d'Abdelaziz pendant cette période. Une fois le Hejaz entièrement rentré sous le contrôle d'Abdelaziz, l'école juridique hanbalite a pris la primauté sur les autres écoles juridiques[611].

L'unification du cadre ainsi que des références du système juridique a été réalisée de façon graduelle. Une série de structures juridiques ont émergé lors de ce processus. Dans les sections suivantes, nous allons en présenter les éléments les plus importants[612].

6.3.1. L'administration judiciaire

Après sa rentrée à la Mecque en 1924, Abdelaziz créé un organe qu'il appelle l' « administration judiciaire ». Il a nommé à sa tête un ouléma de l'ancienne époque de Chérif

---

[609] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 206.

[610] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 31.

[611] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 262.

[612] Pendant cette période, beaucoup d'expérimentations ont été faites, de façon que des structures ont été crées et supprimées très peu de temps après. La présentation ainsi que l'analyse de ces structures sont au-delà de l'intérêt de ce travail de recherche.

Hussein, du nom de Mohammed Al-Marzoqi[613]. Cette administration a évolué pour devenir « la présidence de judiciaire » le 1 septembre 1925[614].

Cette présidence avait plusieurs responsabilités qui étaient, elles aussi, en évolution. Elle était d'abord responsable des affaires judiciaires et juridiques de toute la région du Hejaz[615]. Parmi ces responsabilités figuraient l'inspection judiciaire, la proposition des textes de lois, la participation dans les sessions du Conseil de shura lorsqu'il s'agit d'un projet de loi, afin d'assurer la conformité à la Charia[616]. Bien qu'au départ Abdelaziz se conservait la prérogative de la nomination[617] ainsi que de la destitution[618] des juges, l'évolution du nombre ainsi que des structures de ce secteur a rendu le rôle de la présidence de judiciaire incontournable dans ces deux activités.

Une fois créée la fonction de vice-roi le 13 janvier 1926, et l'accession de Faysal au titre, ce nouveau poste est devenu la référence administrative de la présidence de judiciaire. Faysal est dès lors devenu le responsable de cette présidence. Le 3 mars 1926 un bureau de fatwa, opinion religieuse, a été ouvert et annexé à la présidence[619]. Ainsi, le système judiciaire ainsi que les fatwas sont maintenus sous le contrôle du vice-roi. La présidence devient alors responsable de tous les comités religieux du Hejaz[620].

En 1927, un décret royal a divisé les tribunaux en quatre catégories. La première est celle des grands tribunaux[621], qui sont responsables de toutes les affaires, y compris les

---

[613] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 31.

[614] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 229.

[615] *Ibid.*, p. 228.

[616] *Ibid.*, p. 232.

[617] *Ibid.*, p. 233.

[618] *Ibid.*, p. 235.

[619] *Ibid.*, p. 229.

[620] *Ibid.*, p. 231.

[621] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 118.

affaires de jugement majeur (tels que la peine de mort). Chaque tribunal dans cette catégorie doit être composé d'un minimum de trois juges. La deuxième catégorie est celle des tribunaux de cassation, appelée en arabe *(hay'at al-muraqabah al-qadha'yah)*[622]. La troisième est celle des tribunaux urgents, *(al-mahakim al-must'jilah)*. Ces tribunaux sont divisés en deux groupes, un statique auprès des villes et des lieux de concentration des populations, et l'autre groupe est celui des tribunaux auprès des populations nomades[623]. La quatrième catégorie est celle des tribunaux des « dépendances » du Hejaz. Celles-ci étaient les villes et les villages ainsi que les populations nomades qui ne font pas partie de la région du Hejaz géographiquement mais se trouvent sous l'autorité administrative du Hejaz[624]. Chaque tribunal dans cette catégorie est composé seulement d'un juge, et il dispose de la même autorité que les deux catégories, grands tribunaux ainsi que les tribunaux urgents. En d'autres termes, un tribunal de cette catégorie pourrait accepter un procès du domaine du jugement majeur, bien qu'il ne soit composé que d'un seul juge.

Par ailleurs, d'autres types de tribunaux existaient qui n'ont pas été inclus dans le décret royal, notamment les tribunaux temporaires ou les conseils des mœurs. Les tribunaux temporaires, auprès des tribus nomades, étaient composés d'un juge envoyé par le village le plus proche de ces tribus. Les conseils des mœurs étaient des assemblées dont le cadre juridique n'était pas basé sur la Charia mais plutôt sur les mœurs et conventions de domaines variés, comme le domaine commercial où les mœurs du commerce sont acceptées en tant que référence juridique des disputes[625].

Cela a fourni la base pour les tribunaux administratifs puisqu'une catégorie des tribunaux indépendants de la Charia a pu exister. En effet, les tribunaux administratifs sont devenus une nécessité pour résoudre les disputes dont la référence n'est pas la Charia, comme les réglementations intérieures d'un secteur gouvernemental. Le ministère de la défense peut

---

[622] Son titre se traduit littéralement par : *le comité de l'inspection judiciaire*. Or, la définition de ses responsabilités indique qu'il s'agit d'un tribunal de cassation. Il révise les jugements ainsi que les sentences des tribunaux.

[623] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 258.

[624] La région de Najd a eu des dépendances aussi.

[625] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 259.

avoir des poursuites juridiques basées sur un code pénal militaire. Cela s'applique à touts les autres secteurs. La direction de la police, par exemple, avait en 1925 un conseil correctionnel basé sur ce principe[626].

Toutefois, ces structures et définitions très larges et parfois imbriquées, n'étaient en place ni dans la région de Najd[627], ni dans celle de l'Est, ni dans celle du nord. Ces trois régions n'étaient pas influencées par l'évolution administrative du Hejaz dès le départ, et sont restées plus attachées aux structures traditionnelles. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1940 que les structures juridiques ont commencé à apparaitre. Et c'est seulement en 1959, six ans après la création du Conseil des ministres à Riyad, qu'une présidence de judiciaire à l'échelle de l'État a été créé dans la capitale saoudienne[628]. Et en 1962 le président du Conseil des ministres a annoncé la création du ministère de la justice, mais il n'a pas pris ses fonctions qu'en 1970[629]. C'est ainsi que la présidence de judiciaire est devenue un ministère de la justice[630].

6.3.2. Le procureur général

Dans les documents que nous avons consultés, la date exacte de l'émergence du principe de (poursuite publique) en Arabie Saoudite n'est pas connue. Tout d'abord, le principe de la poursuite publique est fondé sur la séparation entre le système judiciaire et l'État, dans le sens où le procureur général est considéré par le tribunal de la même façon que son adversaire, personne ou entité, serait considéré. Or, ce principe, inexistant, puisque les fonctions du procureur général étaient assumées au départ par les membres de la présidence de judiciaire, comme les inspecteurs de la présidence de judiciaire, dont la fonction était d'inspecter les procès, les comportements des juges, etc[631]. En d'autres termes, les

---

[626] *Ibid.*, p. 274.

[627] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 120-21.

[628] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 229.

[629] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, pp. 401-03.

[630] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 230.

[631] *Ibid.*, p. 243-44.

responsables du système judiciaire étaient les responsables de l'intérêt général de la société, que défend théoriquement le procureur général.

De plus, en 1934 les départements de police sont devenus responsables des poursuites publiques, plutôt que les juges-inspecteurs. Chaque département de police devait comprendre une « section judiciaire », comme elle a été appelée, qui prenait en charge les fonctions de poursuites publiques. Et s'il se trouvait qu'un département de police ne comprenait pas une telle section, le directeur du département prenait en charge ces fonctions. Et s'il se retrouve qu'une ville ou un village n'a pas un département de police, le gouverneur de cette ville ou de ce village nomme un responsable des poursuites publiques.

6.3.3. Les bureaux des notaires

Les bureaux des notaires sont responsables de la documentation des contrats, transferts de possession, testaments, hypothèques, et de procurations[632]. Ces structures notariales existaient au Hejaz depuis l'époque ottomane. Une administration notariale pendant cette époque était chargée de ces fonctions[633]. À la suite de l'annexion du Hejaz par le pouvoir d'Abdelaziz, le Conseil de shura a adopté, le 4 août 1929[634], une décision définissant ces fonctions et réglementant la pratique notariale.

6.3.4. Le trésor de garde

Dans toutes les ressources et documents que nous avons consultés cet organe était appelé « trésor public[635] ». Cependant, il ne gérait pas le trésor public, mais plutôt les « objets trouvés ». Le trésor de l'État du Hejaz était tenu par le bureau du vice-roi de façon directe. La responsabilité du trésor public était limitée à la préservation de l'argent des mineures[636], les

---

[632] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 33.

[633] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 245-47.

[634] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 33.

[635] Le nom en arabe est « bayt al-mal ».

[636] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 245.

personnes décédées jusqu'à la transmission de cet argent aux héritiers, etc.[637]. Cet organe était sous la direction des tribunaux de l'endroit où le trésor de garde se retrouvait.

6.3.5. Les comités du commandement du bien de la prévention du mal et les prêcheurs

Malgré le passage de la logique de la communauté pieuse à la logique de l'État, le pouvoir d'Abdelaziz a continué à se servir d'un discours de légitimité à référence religieuse. Le discours religieux lui permet de justifier l'état d'exception de son pouvoir et occupe une place très importante dans l'espace public, comme nous l'avons démontré dans le chapitre sur la fonction de l'État. C'est ainsi que la surveillance de la moralité publique est devenue un enjeu politique même au delà de 1926, année qui marque — d'après notre analyse — la naissance de l'État territorial en Arabie Saoudite.

En 1925, « le comité du commandement du bien et de la prévention du mal » est créé à la Mecque, en 1926 à Riyad, en 1927 à Jeddah, et en 1928 à Médine. Leur responsabilité principale est de s'assurer de la conformité aux règles de la Charia dans l'espace public (comme aux lieux de travail, centres commerciaux, cafés), et même dans l'espace privé (comme à la maison). En 1930, le Conseil de shura a adopté une décision qui a annexé ces comités religieux à la direction générale de la police. Cette annexion avait pour objectif de les soumettre à la supervision de la police[638]. Ils sont devenus sous le contrôle direct du bureau de vice-roi qui était à la tête de l'appareil sécuritaire. Toutefois, en 1937 la direction de ces comités a été attribuée à la présidence de judiciaire, qui est elle aussi sous le contrôle direct du bureau de vice-roi.

La création de ces comités semble avoir un objectif de pouvoir autre que celui de soutenir le discours religieux d'Abdelaziz. En effet, après la fin des batailles en 1926, la force des Ikhwans a perdu son rôle principal : faire la guerre. Or, ils ont trouvé un autre rôle : surveiller les comportements des gens. Cela leur a accordé un pouvoir religieux sur l'espace public. C'est dans ce sens que nous pouvons comprendre la création de ces comités, où Abdelaziz a encadré le pouvoir religieux dans l'espace public, tout en le soumettant à son

---

[637] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 33.

[638] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 278-80.

autorité directe. Si le comité religieux dispose seul, au moins théoriquement, du pouvoir de surveiller l'espace public, il est sous l'autorité de l'État.

En outre, les prêcheurs ainsi que les mutawa'a constituent deux groupes qui font partie de la structure judiciaire. Le groupe des prêcheurs est composé des savants religieux qui disposent d'une autorité suffisante pour produire des fatwas ainsi qu'enseigner les sciences islamiques. Ils voyagent d'un endroit à un autre afin de contribuer à l'effort de la propagation de l'idéologie des Ikhwans. Quant aux *(mutawa'a)*, ce sont des personnes dont le rôle est limité à guider la prière dans une mosquée. Ils ne voyagent pas autant et ils ne disposent pas du même statut de pouvoir religieux des prêcheurs[639]. Ces deux groupes ont joué un rôle très important dans la sédentarisation des tribus dans les Hejrs ainsi que dans la gestion de ces Hejrs[640]. Ils continuent d'exister jusqu'aujourd'hui en Arabie Saoudite, mais leur prestige ainsi que leur rôle sont considérablement diminués.

[639] *Ibid.*, p. 283-84.

[640] DARWYSH, Madiha, *Tarikh Adaoulah Assu'udiyah, op. cit.*, pp. 159-60.

Conclusion de la deuxième partie

Nous avons essayé de présenter le contexte de l'émergence et de l'évolution de l'administration publique, comme le rôle qu'a joué la religion -- non seulement dans la fabrication des alliances politico-militaires -- mais également dans l'organisation des structures administratives et judiciaires. Nous avons également essayé de présenter comment le passage de la logique de la communauté pieuse à la logique de l'État, comme la création du poste de vice-roi qui contrôle l'establishment religieux, a conditionné l'administration publique. Dans cette deuxième partie, nous avons essayé de démontrer l'environnement où sont nés, par exemple, l'opacité des règles et la fragmentation au sein des organes étatiques.

Dans la troisième partie de ce travail de thèse, nous allons essayer d'analyser la phase de la reforme administrative qui sera conditionnée par plusieurs éléments étudiés dans la première et la deuxième partie. Parmi ces éléments figure l'héritage politico-religieux, particularité de la société saoudienne. Aussi, l'équilibre du pouvoir au sein de la famille royale qui a donné naissance aux sphères d'arbitration figure parmi ces éléments. Les relations entre l'État et la société ont été influencées par la carte des sphères d'arbitration, puisque le modèle de « old-boy » a été remplacé par celui de patron-client. Par conséquent, la réforme administrative a été influencée, comme nous l'avons vu, par le remplacement des élites bureaucratiques du Hejaz par celles de Najd. C'est au cours de ce processus de réforme administrative que les conseils suprêmes, comme le conseil suprême de la planification, sont nés.

Troisième Partie

Les Conseils Suprêmes au sein de la réforme administrative

Le contexte de la création de l'État, de l'émergence et de l'évolution de la bureaucratie saoudienne (première et deuxième parties), a imposé des conditions incitatives et limitatives de mise en œuvre de la réforme administrative. En effet, ce contexte a donné naissance à deux cadres : celui, coutumier et positif, du droit, et celui des valeurs professionnelles ainsi que du langage bureaucratique. Ces circonstances ont décidé de la nature ainsi que la portée de la réforme administrative. Et c'est avec cette réforme, influencée par ces deux cadres, que le phénomène des conseils suprêmes est né. De plus, c'est avec le changement et l'évolution de ce contexte, que les conseils suprêmes ont connu leur déclin. Ainsi, les conseils suprêmes peuvent servir d'un exemple de ces conditions incitatives et limitatives.

Dans le septième chapitre, nous aborderons le cadre positif et coutumier du droit ainsi que celui des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique. Et dans le huitième chapitre, nous présenterons un compte rendu de certains cas d'études du terrain que nous avons effectué auprès des conseils suprêmes, permettant de prendre la mesure du fait que : leur émergence en tant que phénomène bureaucratique, leur déclin ainsi que l'arrivée d'un nouveau mode de gestion de l'État, témoignent de ces conditions incitatives et limitatives.

Chapitre 7

Les conditions incitatives et limitatives de mise en œuvre de la réforme

La réforme administrative en Arabie Saoudite a pour objectif de renforcer l'environnement institutionnel afin d'améliorer l'efficacité de performance, à condition que cela ne nuise ni à la capacité des élites de la famille royale de maintenir le pouvoir ni à la stabilité institutionnelle. Le contexte de la création de l'État et celui de la genèse et de l'évolution de la bureaucratie ont codifié un ensemble de règles — écrites et non écrites —, relatives aux compétences et autorités des élites de la famille royale (principalement les patrons des sphères d'arbitration) ainsi qu'à la stabilité institutionnelle. Cette codification s'est faite dans deux cadres : le cadre coutumier et positif du droit et le cadre des valeurs professionnelles ainsi que du langage bureaucratique.

Ces deux cadres exercent une influence considérable sur le processus législatif au sein de l'État. Pendant la phase de planification, tout projet de réforme doit déclarer respecter ces deux cadres afin d'être approuvé, que cette déclaration soit implicite ou explicite. A défaut de faire connaître cette adhésion, les projets de réforme risquent de ne pas être approuvés par l'appareil étatique. Et à défaut de respecter les impératifs des deux cadres au cours de l'exécution, les projets de réforme risquent d'être entravés par le manque de coopération et de coordination des organes étatiques concernés.

Ce mode de fonctionnement de l'appareil de l'État, basé sur ces deux cadres, a engendré des règles, des attitudes et des tendances qui sont parfois incompatibles et d'autres fois contradictoires. On peut qualifier de faible l'environnement institutionnel devant l'inapplication des règles servant à améliorer la coopération, la coordination, ainsi que la

stabilité institutionnelle[641], ou devant ce que nous appelons le « dépérissement de la loi »[642] (dont l'objectif est de maintenir le pouvoir). Cette faiblesse de l'environnement institutionnel a rendu opaques les règles — écrites ou non écrites. Les acteurs aux niveaux micro-, meso- et macro- sont confrontés à un niveau très élevé d'incertitude à l'égard des règles qui sont appliquées dans certains cas et ignorées dans d'autres. Par conséquent, les relations interpersonnelles deviennent un moyen indispensable pour clarifier ces règles opaques ainsi que pour obtenir la coopération et la coordination. Ici, la « confluence », entendue comme la rencontre des raisons et des objectifs des acteurs[643], devient l'outil principal pour parvenir à la coopération et à la coordination[644], qu'elle soit la pratique du « piston »[645] au niveau micro-, ou la création d'un conseil suprême[646] au niveau macro- de l'appareil étatique d'Arabie Saoudite.

C'est dans ce sens du maintien d'équilibre — entre le renforcement de l'environnement institutionnel d'un coté et le maintien du pouvoir et de la stabilité institutionnelle de l'autre — que le phénomène des conseils administratifs est né.

Cette approche nécessite que l'analyse de la réforme administrative se fasse de façon thématique, et non pas selon des critères diachroniques. En d'autres termes, l'analyse de la

---

[641] LEVITSKY, Steven et MURILLO, Victoria, "Building Institutions", *op. cit.*, pp. 189-213.

[642] Nous entendons par là l'échec officieux d'une loi donnée. Au lieu d'invalider un texte de loi donné par un nouveau texte de loi qui y met explicitement fin, celle-ci dépérit lentement par son inapplication. Ce phénomène du dépérissement de la loi engendre une faiblesse de confiance dans les textes de loi, ce qui entrave leur pértinence et leur signification.

[643] Cela concerne les raisons qui ont rendu les acteurs conscients de leur besoin d'être coopératifs ainsi que les objectifs qui les ont motivés pour arriver à un accord.

[644] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du Conseil économique suprême d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[645] Entretien avec Obaid Mosfer, ancien officier subalterne au ministère de la Garde Nationale, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[646] Entretien avec Thamer Al-Mutairi, ancien secrétaire général du Comité Suprême de la réforme administrative, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

réforme administrative doit prendre le contexte comme son point de départ, et non pas un moment historique dans l'évolution de la bureaucratie saoudienne. Le conflit du pouvoir entre Sa'ûd et Faysal au cours des années 1950, qui a confirmé la famille royale en tant que référence de légitimité, a aussi confirmé la vitalité et l'efficacité de la gestion par l'État de sa sécurité interne et externe.

Ce sont deux éléments de contexte qui ont créé trois niveaux de coopération et de coordination nécessaires. Il s'agit d'abord du niveau de coopération et de coordination des institutions étatiques dans les projets de réforme administrative. Ce niveau est principalement méritocratique et technique. Le deuxième niveau de coopération et de coordination sert le maintien du pouvoir de la famille royale sur l'État. Il est fondé sur la loyauté et le clientélisme des larges groupes au sein de la société envers la famille royale en tant que groupe. Et finalement, le troisième niveau de coopération et de coordination a pour objectif le maintien du pouvoir des élites de la famille royale en tant que patrons des sphères d'arbitration en rivalité, après leur émergence au cours des années 1970. Le troisième niveau a produit ce que Tsebelis appelle « veto-players »[647] : des acteurs agissants dans ce que nous avons qualifié dans la première partie de cette thèse de « cercles des points tangents ». Cela reflète la capacité des acteurs au sein de la famille royale à bloquer certains projets de réforme dès qu'ils les jugeaient hostiles à leurs intérêts. Le deuxième ainsi que le troisième niveaux de coopération et de coordination ont produit ce que Steffen Hertog appelle « low-level vetoes »[648]. Cela concerne la capacité des bureaucrates d'entraver la mise en œuvre — l'application — des projets de l'État, dont les projets de réforme.

Ces trois niveaux expliquent les trois éléments décidant de la mobilité professionnelle en Arabie Saoudite : le mérite, la loyauté au régime d'Al-Sa'ûd et la loyauté aux patrons des sphères d'arbitration. Nous aimerions insister sur la distinction entre la loyauté à la famille royale en tant qu'acteur dominant au niveau macro- et la loyauté aux patrons des sphères d'arbitration qui sont des membres de la famille royale. Par ailleurs, ces trois niveaux peuvent expliquer pourquoi les projets de réformes sont principalement négociés à l'intérieur de l'appareil étatique, sur lequel règne la famille d'Al-Sa'ûd et au sein duquel

---

[647] Cité par Steffen Hertog. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 31.

[648] *Ibid.*, p. 32.

existent des sphères d'arbitration. Ici nous avons des éléments du contexte qui ont conditionné la réforme administrative, ce qui justifie pourquoi notre approche prend le contexte en tant que point de départ.

En effet, certains travaux de recherche sur l'administration en Arabie Saoudite mettent l'accent sur l'aspect temporel de la réforme, tout en considérant que la réforme administrative avait commencé avec la conquête de Riyad en 1902 par Abdelaziz. D'autres prennent l'achèvement de la conquête du Hejaz en 1926 comme son début[649], alors que d'autres choisissent la date de la crise financière[650] de 1956 comme date de début de la réforme administrative[651]. Quoique l'année de 1956 semble autrement plus plausible en tant qu'année de début de la réforme administrative que 1902 ou 1926, l'aspect temporel ne nous offre pas assez de flexibilité pour saisir la réforme dans son contexte.

Il faut, par exemple, que nous puissions distinguer les mesures entreprises en 1963 par Faysal, lorsqu'il était prince héritier[652], qui avaient restructuré l'establishment sécuritaire (le ministère de la défense, le ministère de l'Intérieur, la garde royale et la présidence de la garde nationale) de celles concernant la planification du développement. Dans les deux types de mesures, un processus de création d'organes et d'adaptation du cadre juridique de l'État a eu lieu. Toutefois, nous ne pouvons pas les considérer de la même façon. Seul le contexte en tant que point de départ peut expliquer la différence entre ces deux types de mesures. Les éléments qui composent ce contexte sont présents dans des périodes historiques différentes

---

[649] HEGAN, Abdulrahman, "Tajrubat al mamlakah", *op. cit.*, pp. 1-38; CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 59-66.

[650] C'est une crise financière suite à la quelle Riyad a invité les experts des organes internationaux, comme le Fonds monétaire international ou la Banque Internationale, pour aider à développer les capacités du gouvernement Saoudien à mieux gérer l'économie. Certains chercheurs attribuent cette crise à la mauvaise gestion du roi Sa'ud. Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 391.

[651] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, pp. 289-91; HEGAN, Abdulrahman, "Tajrubat al mamlakah", *op. cit.*, pp. 1-38.

[652] En octobre 1962, Faysal est devenu premier ministre et commandant suprême de toutes les forces armées. Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 435.

qui sont antérieures et postérieures à l'année de 1956. Ainsi, il est convenable que l'analyse soit libérée des contraintes d'un cadre temporel.

Notre approche doit suivre une démarche thématique. Par conséquent, nous avons besoin d'établir une définition de la réforme administrative qui permettrait de repérer les divers éléments de la réforme (tels que des décisions, la création des organes, la restructuration des organes, etc.) tout en cernant le contexte de ces éléments. Enfin, nous avons besoin d'identifier la portée de la réforme ainsi que les facteurs qui influencent cette portée, qu'ils soient une faiblesse d'infrastructure, un manque de ressources humaines ou une rivalité politique entre les élites de la famille royale.

C'est ainsi que nous avons adopté la définition suivante : la réforme administrative en Arabie Saoudite est un acte étatique touchant un organe ou un secteur, et qui a pour objectif d'améliorer l'efficacité de sa performance, selon les implications du contexte du pouvoir. Cette amélioration vise à compléter un manque, surmonter un obstacle, rationaliser l'utilisation des ressources[653] et faire face aux changements. La portée de la réforme est décidée par l'équilibre du pouvoir, l'infrastructure et la planification du développement par l'État.

A l'instar de cette définition nous pouvons identifier les éléments qui ont conditionné la réforme administrative, pour ensuite analyser l'influence de ces éléments sur l'émergence et le déclin du phénomène des conseils suprêmes — qui constituent notre exemple des conditions incitatives et limitatives de mise en œuvre de la réforme. Dans les parties suivantes, nous allons présenter les éléments de ce conditionnement : le cadre positif et coutumier du droit et le cadre des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique.

7.1. Le cadre positif et coutumier du droit

Ce sous-chapitre traitera du cadre positif et coutumier du droit. Ce cadre constitue la référence des lois et des réglementations au sein de l'État ainsi que celle de la gestion de la

[653] Nous entendons par cela l'utilisation juste des ressources disponibles selon une évaluation juste des moyens et des buts.

bureaucratie[654]. La coutume ici est entendue au sens des cas précédents qui constituent une règle non écrite dans les textes de loi[655], au sens de la coutume « contra legem » et au sens de la coutume « intra legem ». Contra legem signifie qu'une coutume peut annuler la loi, et celle-ci devient de facto annulée, sans pour autant qu'un texte de loi l'annule de manière officielle. Contra legem signifie qu'un texte de loi laisse parfois des lacunes où une coutume peut les remplir. De ce fait cette coutume rentre en vigueur[656].

Il nous faut présenter le contexte historique des lois et des réglementations en Arabie Saoudite afin de comprendre les orientations du développement de ce cadre, en partant de l'idée que les expériences légales du passé ont une influence sur le cadre actuel ainsi que son développement. Egalement, ce contexte historique a été adopté en tant que cadre de référence — d'interprétation et d'application — pour les lois qui ont été proclamées après la mort du roi Abdelaziz en 1953 jusqu'à nos jours[657]. Ces deux raisons justifient notre traitement des textes de lois ainsi que des pratiques juridiques (tels que des cas de précédences[658]) des périodes d'avant et d'après la mort du roi Abdelaziz en 1953[659].

En effet, le premier cadre coutumier et positif du droit du troisième État Saoudien fut construit le 31 août 1926, à l'occasion de la proclamation des Instructions de Base du

---

[654] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 305.

[655] GICQUEL, Jean et HAURIOU, André, *Droit Constitutionnel, op. cit.*, pp. 265-84; BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 47-50.

[656] GICQUEL, Jean et HAURIOU, André, *Droit Constitutionnel, op. cit.*, pp. 265-84.

[657] Entretien téléphonique avec Essa Al-Ghaith, magistrat, conseiller du ministre de la justice et membre du Conseil de shura, le 31 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[658] Les cas de précédence constituent une référence juridique importante en Arabie Saoudite. Sur la définition d'un cas de précédence, cf. GICQUEL, Jean et HAURIOU, André, *Droit Constitutionnel, op. cit.*, pp. 265-84; Dans le contexte de l'Arabie Saoudite, cela est comfirmé par le prince Talal. Cf. MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 155-67; Cela est également confirmé par des travaux de recherche. Par exemple, cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 305.

[659] Egalement, et dans la deuxième partie de cette thèse, nous avons présenté l'évolution de l'appareil étatique, tout en parlant de ces textes de lois. Néanmoins, nous n'avons pas développé notre analyse de leur contenu, ainsi un retour vers ces textes est justifiable ici.

Royaume du Hejaz[660]. L'Assemblée constituante, que nous avons analysée dans le sixième chapitre, avait été composée de 13 personnes élues par des notables du Hejaz[661]. Et c'est cette assemblée qui a rédigé les Instructions de Base, selon les diktats du roi Abdelaziz[662]. Néanmoins, au moins symboliquement[663], c'est le peuple du Hejaz — via l'élection des membres de l'assemblée — à qui l'on renvoie ces instructions, devenant ainsi sa référence de légitimité[664].

Les Instructions de Base avaient neuf sections, dans 79 articles. Le rôle de ce texte de loi pourrait être comparé à celui d'une constitution pour le royaume du Hejaz. La première section désigne la forme de l'État. Selon le deuxième article, l'État du Hejaz est une monarchie de shura (consultative) islamique[665]. Elle désigne sa capitale, la Mecque, et désigne la langue officielle de l'État du Hejaz, l'arabe. La deuxième section traite la question du pouvoir : la gestion de toutes affaires du royaume est la prérogative de sa majesté, le roi[666] Abdelaziz le premier[667], bin Abdulrahman Al Faysal[668] Al-Sa'ûd. L'article numéro cinq

---

[660] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 253-63.

[661] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 124.

[662] *Ibid.*, p. 125.

[663] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 316-18.

[664] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[665] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 253. Aucun article dans ces instructions ne traite la nature de la consultation de façon précise.

[666] Cette qualification du « roi » indique une nouvelle conscience politique au moins chez Abdelaziz puisqu'il a insisté sur ce titre plus que celui d' « imam » de la communauté des croyants.

[667] Cette qualification du « premier » reflète une insistance sur l'aspect de la continuité de la royauté saoudienne. En d'autres termes, Abdelaziz voit la légitimité de son pouvoir en tant qu'héritier de la dynastie d'Al-Sa'ûd. Aucun membre de cette dynastie ne s'était donné le titre du « roi » avant lui. Aussi, avant lui, un seul gouverneur s'appelait Abdelaziz mais il portait le titre de l' « imam » (1765-1803).

[668] Dans le nom complet du roi Abdelaziz figure « Al Faysal » avant Al-Sa'ûd.

insiste sur le fait que le roi est contraint par la Charia[669]. L'article suivant, numéro six, insiste sur le respect de la Charia lors de la proclamation des lois. Le roi nomme un vice-roi qui sera la référence ultime de tous les organes du royaume du Hejaz : son fils le prince Faysal.

La troisième section de ces instructions traite de la classification des affaires du royaume du Hejaz. Elle les divise en six domaines. Le premier est celui des affaires juridiques et religieuses (les tribunaux, les deux grandes mosquées, les dotations et toutes institutions religieuses). Le deuxième est le domaine des affaires internes (la sécurité, la santé, la poste, les industries, l'agriculture, le commerce et l'exploitation des ressources naturelles). Le troisième est celui des affaires externes. Puis le quatrième est celui des affaires financières. Le cinquième domaine concerne l'éducation. Et il y a finalement le domaine des affaires militaires.

En ce qui concerne les affaires externes et les affaires militaires, le roi Abdelaziz a réservé leur gestion à sa cour royale, à l'exception des aspects purement administratifs (tels que l'organisation des archives ou le paiement des salaires) qui sont gérés par le bureau du vice-roi[670]. Cela changera en 1931 quand le président du Conseil des wakils, Faysal, deviendra la référence de la cour royale[671].

La quatrième section des Instructions de Base traite de la création d'un Conseil de shura. Après sa création en 1926, ce dernier deviendra un des deux outils principaux pour la gestion de l'État — l'autre étant le Conseil des wakils — jusqu'à la création du Conseil des ministres en 1953. Bien que la création de ce conseil a été décrétée par l'article numéro 28 des Instructions de Base[672], une nouvelle loi du Conseil de shura a été proclamée en 1927, devenant ainsi la base légale de la création de ce conseil, et non pas les Instructions de Base. De plus, lors de la création du Conseil des wakils le 29 décembre 1931, selon la loi du Conseil des wakils qui a été proposée par Faysal, les Instructions de Base ont perdu leur rôle

---

[669] L'autorité religieuse ainsi que le mécanisme de vérification que le roi reste fidèle à la Charia ne sont pas définis dans ces instructions.

[670] Voir les articles 19 et 27 : BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 255-56.

[671] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 11.

[672] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 213.

principal : être la base légale du Royaume du Hejaz. Nous entendons par la base légale le fait que ces Instructions de Base deviennent la référence de légitimité de toutes lois, qu'elles fournissent des définitions et des responsabilités des organes étatiques ainsi qu'elles définissent les relations entre ces organes.

En effet, en 1926, les Instructions de Base ont fourni la base légale pour la création du poste de vice-roi, comme c'est manifeste dans l'article numéro 7. Les responsabilités ainsi que les pouvoirs de ce poste sont désignés par l'article numéro 8. Selon ces deux articles, le vice-roi Faysal s'est disposé du pouvoir de créer des organes étatiques s'il le jugeait nécessaire. C'est dans cette façon que Faysal a créé un comité exécutif en 1926[673] composé des directeurs des organes étatiques du Hejaz afin de l'aider dans la gestion du royaume du Hejaz[674]. En 1931, ce comité est devenu un conseil exécutif — le Conseil des wakils[675]. Néanmoins, la base légale de la création de ce dernier était la loi du Conseil des wakils, proclamée le 29 décembre 1931[676] selon le décret royal numéro 16/ 1/ 13, publié le 9 novembre 1931[677]. La référence au prince Faysal dans ces décrets royaux était avec le titre de vice-roi et à ses pouvoirs et responsabilités, remplaçant ainsi les Instructions de Base par ces décrets[678]. Abdelaziz est officiellement devenu la référence de légitimité, au lieu du peuple.

---

[673] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 139; AL-HOSHAN, Mohammed et AL-OMAIR, Ali, eds., *Mausu'at Al Anthimah Assu'udiyah*, 5 vols., vol. 1, Riyadh: Dar Mausu'at Al Anthimah Assu'udiyah, 1979, p. 22.

[674] L'objectif principal de ce comité était de fournir une assistance technique à Faysal. Cf. CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 131.

[675] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

[676] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 131.

[677] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 171.

[678] ALMARZOQI, Mohammed, *Assultah Attanthimiyah fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, 1st ed., Riyadh: Obekan, 2004, p. 42.

Même si la référence à ce dernier n'était que symbolique auparavant[679], l'invalidation de facto des Instructions de Base a fait du roi la référence à la fois symbolique et réelle.

De plus, certaines modifications de la loi du Conseil des wakils, relatives au fonctionnement de ce conseil, ont été introduites en 1936. Cette loi est restée en vigueur jusqu'à la création du Conseil des ministres en 1953[680]. Les deux lois, celle du Conseil des wakils et celle du Conseil de shura, ont distingué, pour la première fois, le pouvoir législatif du pouvoir exécutif[681], au moins théoriquement. Toutefois, les deux pouvoirs étaient, et restent toujours, entrelacés dans la pratique[682].

D'autres textes de loi existaient en dehors des Instructions de Base et des deux lois du Conseil des wakils et du Conseil de shura. Ces autres textes ont fourni la base légale pour la proclamation d'autres textes de loi ou des réglementations décrivant le fonctionnement d'autres organes étatiques. Par exemple, ce qui est nommé « le Livre vert[683] » a fourni à la province d'Al-Idrisi la base légale de ses structures étatiques ainsi que de son mode de fonctionnement. Cette province, qui est devenue la province du Jizan et la province d'Asir[684] au sud d'Arabie Saoudite aujourd'hui, était sous le pouvoir de la dynastie Idrisi. En 1926, et sous la menace imminente d'une invasion yéménite, l'Emir de cette province, Al-Hassan Al-Idrisi, a décidé de soumettre sa province à la protection du roi Abdelaziz[685]. Un traité a été

---

[679] Voir les déclarations d'Abdelaziz après sa conquête du Hejaz en 1924 : AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, pp. 37, 47 et 51.

[680] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 173.

[681] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 12.

[682] *Ibid.*, p. 10.

[683] Nous avons trouvé cette nomenclature du « Livre vert » dans les documents des archives anglaises. Pourtant, le nom « traité du roi Abdelaziz et Idrisi » est utilisé par certains historiens. Cf. AL-OTHAYMIN, Abdullah, *Tarikh al mamlakah,* vol. 2*, op. cit.*, p. 206.

[684] AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

[685] La province d'Asir était sous le pouvoir d'Al-Idrisi en 1920. Elle est ainsi inclue dans le traité de la Mecque de 1926, qui a soumis tous territoires appartenant à Al-Idrisi au roi Abdelaziz. Le traité de 1926 ainsi que les publications des comptes de la rebellion d'Al-Idriss en 1931 dans le journal officiel indiquent qu'Asir et Jezan

signé entre les deux parties en 1926 à la Mecque. En 1930, Abdelaziz a pris des mesures pour restructurer l'administration de cette province. Après quelques délégations entre lui et Al-Idrisi ainsi que quelques rapports détaillés sur les affaires de cette province, Abdelaziz a décrété[686] le Livre vert référence légale pour l'administration de toutes les affaires de la province[687].

Ce Livre vert contient plusieurs éléments importants. Tout d'abord, il divise l'administration de cette province en deux catégories, celle de la gestion des affaires internes civiles d'un coté, et celle de la gestion des affaires internes militaires et des affaires externes d'un autre. Cela nous rappelle la même division qu'Abdelaziz avait opérée avec son fils, le vice-roi Faysal, renforçant ainsi une tendance de distinction entre ces deux catégories qui deviendra un trait propre de la bureaucratie saoudienne[688]. La deuxième catégorie est gérée par Abdelaziz. Bien qu'Al-Idrisi sera à la tête de la province, un responsable de celle-ci sera nommé par Abdelaziz. Un conseil de shura doit être crée. Il sera composé des villageois uniquement, excluant ainsi les nomades de la province de l'adhésion à ce conseil[689]. Toutes

---

était sous le pouvoir d'Al-Idrisi. Cf. AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, pp. 228, 31, 35, 93 et 99; Cela est confirmé dans les comptes du traité de 1926, autrement appelé "le protectorat de la Mecque". Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 278; Toutefois, certains historiens Saoudiens réclament que l'armée d'Abdelaziz avait annexé 'Asir avant 1926. Cf. AL-OTHAYMIN, Abdullah, *Tarikh al mamlakah,* vol. 2*, op. cit.*, pp. 175-80; AL-OTAIBI, Ibrahim, *Al 'amn fi 'ahd al malik Abdelaziz: tatawuruh wa atharuh (1902-1953)*, 1st ed., Riyadh: King Saud University, 1996, p. III; Egalement, Abdelaziz a nommé des gouverneurs d'Asir depuis 1919. Cf. AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah". Néanmoins, ce n'est pas une preuve irréfutable, étant donné que l'autorité de ces gouverneurs ainsi que les territoires sous leur contrôle restent largement méconnus.

[686] AL-OTHAYMIN, Abdullah, *Tarikh al mamlakah,* vol. 2*, op. cit.*, p. 206.

[687] 'File 61/6 VI (D 70) Nejd affairs (Bin Saud General File) Final Payments to Bin Saud in Lieu of Subsidy' [250] (490/514) ,British Library :India Office Records and Private Papers ,IOR/R/15/1/560 ,in *Qatar Digital Library* <http://www.qdl.qa/en/archive/81055/vdc_100023574455.0x00005c> [accessed 26 January 2015]

[688] Cela ressemble à la différence entre le niveau local de gouvernance (i.e. les conseils administratifs des provinces) et le niveau national (i.e. le Conseil des ministres).

[689] Les correspondances entre Abdelaziz et Al-Idrisi ont été publiées dans le journal officiel. Aussi, les traités cités ici y ont été publiés. Cf. AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, pp. 227-37.

lois proposées par ce conseil doivent être en conformité avec la Charia ainsi que ratifiées par Al-Idrisi. Le Livre vert a été automatiquement invalidé après l'annexion intégrale de la province en 1932[690]. Toutefois, aucun texte de loi ne l'a explicitement invalidé, représentant ainsi pour nous la première trace de ce que nous appelons le « dépérissement de la loi » en tant que phénomène bureaucratique.

En outre, les deux royaumes du Najd et du Hejaz ainsi que le reste des territoires ont été unifié sous le nom de « Royaume d'Arabie Saoudite » le 23 septembre 1932, au terme du décret[691] royal numéro 2716[692]. Bien que les Instructions de Base n'aient jamais été officiellement invalidées par un texte de loi, elles l'avaient été en pratique[693]. En dépit de l'article numéro quatre du décret royal numéro 2716, qui a explicitement déclaré la validité de tous textes de loi précédents[694] — ce qui comprend les Instructions de Base —, celles-ci ont été pratiquement invalidées. Certaines lois, telles que la loi de la nationalité[695], ont été

---

[690] La raison de cette exclusion n'est pas claire, mais il nous semble qu'Abdelaziz voulait limiter Al-Idrisi à des territoires définis. Etant donné que les nomades sont en mouvement de façon permanente, cela aurait impliqué que la gestion de leurs affaires s'étendra à des vastes territoires. Toutefois, la gestion des affaires des tribus faisait l'objet des conflits entre les provinces différentes, ce qui aurait était une raison de plus pour les exclure de la province Idrisi. Cf. AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

[691] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 96.

[692] Certains chercheurs le qualifient d'ordonnance royale, alors que d'autres insistent sur la qualification de décret royal. Ces deux qualifications reflètent deux niveaux différents de la volonté royale, comme nous allons le presenter ultérieurement. Bien que le language bureaucratique à cette époque ne faisait pas distinction entre les deux niveaux, plusieurs sources corroborent la qualification de décret. Cf. *Ibid.*; CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 128; AL-OTHAYMIN, Abdullah, *Tarikh al mamlakah,* vol. 2*, op. cit.*, p. 308; AL-HUDAITHI, Ibrahim, "Ta'dil anitham al asasi lil hukm fi al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah", *Sharia and Law*, Vol. 27, no. 55, 2013, pp. 21-79.

[693] CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 128.

[694] AL-HUDAITHI, Ibrahim, "Ta'dil anitham al asasi", *art. cit.*, pp. 21-79.

[695] Voir le décret royal concernant les modifications de la loi de la nationalité Hejazite pour inclure Najd et le reste des territoires sous le pouvoir d'Abdelaziz : AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 2*, op. cit.*, p. 78.

adaptées à la gestion unifiée des deux royaumes, du Najd et du Hejaz. Cette invalidation de facto représente pour nous une deuxième trace du dépérissement des textes de loi.

Le décret royal qui a annoncé l'unification sous le nouveau nom de l'État d'Abdelaziz a attribué le nom du « royaume » à l'État et le titre du « roi » à Abdelaziz, donnant ainsi une forme monarchique à cet État. De plus, ce décret a bien précisé que le Conseil de shura doit : 1- mettre en place une Loi Fondamentale pour le royaume d'Arabie Saoudite, 2- mettre en place une loi pour la succession au trône et 3- mettre en place une loi pour la formation et composition du gouvernement[696].

En ce qui concerne la question de succession au trône, le Conseil de shura a déclaré le 11 mai 1933 l'adoption d'une résolution spécifique aux règles de la nomination d'un prince héritier. Cette résolution a été soumise au roi Abdelaziz, pour son approbation. Dans une résolution conjointe, les deux conseils de shura et des wakils ont prêté leur allégeance au prince Sa'ûd en tant que prince héritier[697]. Cette façon de prise de résolution conjointe sera répétée en 1964 quand ces deux conseils ont approuvé l'évincement de Sa'ûd et la succession de Faysal en tant que roi[698], en dépit du fait que le Conseil de shura perdra son pouvoir et du fait que le Conseil des wakils deviendra un Conseil des ministres.

Nous trouvons ici deux premières traces des coutumes juridiques[699] de la famille royale en Arabie Saoudite, spécifiques à la succession au trône. La première trace concerne les conditions qui doivent être réunies dans la personne qui deviendra prince héritier. En effet, une résolution conjointe a été proclamée par les deux conseils de shura et des wakils et qui a justifié le choix de Sa'ûd en tant que prince héritier par plusieurs éléments. La première justification citée par la résolution était l'âge. Sa'ûd était, parmi les fils encore vivants du roi

---

[696] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 523-24.

[697] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 96.

[698] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 17.

[699] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 126.

Abdelaziz, le plus âgé[700]. Néanmoins, l'âge seul ne suffisait pas. C'est la raison pour laquelle d'autres justifications ont été citées, telles que l'adhésion aux principes de la Charia ainsi que le maintien d'une « bonne réputation »[701]. La deuxième trace des coutumes concerne le soutien de la famille royale d'Al-Sa'ûd relatif à la nomination. Le candidat au poste doit obtenir l'accord de la majorité des fils d'Abdelaziz, avant d'être nommé prince héritier. Selon le prince Talal bin Abdelaziz, le roi Abdelaziz a présenté son choix de Sa'ûd à ses fils ainsi qu'aux membres de la famille royale – ses frères et ses cousins[702]. Et la famille royale ainsi que celle d'Al-Ashaikh (descendants du Mohammed bin Abdulwahab) ont donné leur accord, comme c'est manifeste dans une fatwa proclamée par les hommes religieux du Najd[703] (ce qui se répétera en 1964 lors de l'évincement de Sa'ûd lui-même). Pendant cette période -- où Abdelaziz était roi --, un simple consensus suffisait pour nommer Sa'ûd. Néanmoins, après la mort d'Abdelaziz, le candidat au trône doit obtenir une majorité absolue[704].

Ces deux principes, séniorité et soutien de la famille royale, auraient été à l'origine du fait que la famille royale Saoudienne est devenue la référence de légitimité après la mort d'Abdelaziz en 1953. Cela est manifeste dans les correspondances entre Abdelaziz et Sa'ûd durant cette période. Dans un télégramme portant le numéro 275, envoyé par Abdelaziz à son fils Sa'ûd le 13 mai 1933, celui-ci ordonne à son fils — dans la clause numéro 3 — de

---

[700] Le fils ainé d'Abdelaziz, Turki le premier, est né en 1900 au Koweït et mort en 1919 à Riyad. C'est d'après le prénom de ce fils qu'Abdelaziz a pris son surnom : abu Turki.

[701] Dans la théorie de droit, il existe des règles écrites et des règles non-écrites. Si une règle non-écrite est appliquée plusieurs fois, qu'elle n'est pas contestée et que son contenu est clairement défini, elle assume le poids juridique d'une règle écrite, cf. GICQUEL, Jean et HAURIOU, André, *Droit Constitutionnel, op. cit.*, pp. 265-84.

[702] Nous n'avons pas réussi à trouver des éléments qui peuvent constituer une « bonne réputation ». Toutefois, les specialistes du droit en Arabie Saoudite affirment que l'interpretation du sens d'une "bonne réputation" rentre dans le cadre des coutumes, cf. SAEED, Jaber, *Al Qanoon Al Idari fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, 2nd ed., Riyadh: N.D., 2007, pp. 41-43.

[703] ASHUWAI'R, Khawlah, *watha'iq 'asr al malik Abdelaziz, op. cit.*, pp. 153-65.

[704] Nous n'avons pas réussi à trouver des éléments qui peuvent constituer une « bonne réputation ». Toutefois, les specialistes du droit en Arabie Saoudite affirment que l'interpretation du sens d'une "bonne réputation" rentre dans le cadre des coutumes, cf. SAEED, Jaber, *Al Qanoon Al Idari, op. cit.*, pp. 41-43.

manifester du respect à l'égard de la famille royale. Dans un télégramme de réponse de Sa'ûd envoyé au roi Abdelaziz, portant le numéro 221, et la date du 14 mai 1933, Sa'ûd l'assure — dans la clause numéro 1 — d'avoir compris l'importance du respect de la famille royale. Il affirme que cela sera sa référence de gouvernance[705]. Du fait qu'Abdelaziz est resté au pouvoir jusqu'à sa mort en 1953, à savoir 20 ans après ces correspondances, il est fort probable qu'il ait veillé sur la consolidation de ces deux coutumes pendant cette période.

La séniorité et le soutien de la famille royale sont devenues deux références principales du pouvoir, et par conséquent de l'État. L'opinion des princes les plus âgés est devenue indispensable, plus particulièrement pendant les moments du conflit relatif au pouvoir. Et la famille royale est devenue la référence de la légitimité et une entité politique gouvernante, au sens qui pourrait être comparable à un regime dirigé par un parti politique unique[706]. Cela a rendu le consensus général parmi les principaux acteurs de la famille royale incontournable[707], plus particulièrement les patrons des sphères d'arbitration. Par conséquent, les mécanismes de prise de décision sont devenus très alourdis par les processus lents de consultation et de négociation[708], i.e. l'écartement d'un prince de la scéne du pouvoir. C'est ici, d'après notre analyse que la liste traditionnelle, que nous avons présentée dans la première partie, trouve ses origines. Comme nous avons déjà analysé en profondeur dans la première partie, cela réduit l' « horizon de temps », entravant la coopération et la coordination au sein de l'appareil étatique. Seul le domaine de la sécurité profite d'une coopération et d'une coordination très élevées au sein de la famille royale[709].

De plus, quatre ans après la proclamation du décret numéro 2716 concernant l'unification de l'État sous le nom du Royaume d'Arabie Saoudite en 1932, à savoir le 14 août 1936, le Conseil de shura a proclamé la loi Fondamentale du Royaume, en 140 articles

---

[705] Site officiel du roi Sa'ûd [en ligne]. Correspondances du roi Sa'ûd. [Page consultée le 9 octobre 2015]. <http://www.kingsaud.net/art/inside/blue3/index20.html>

[706] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 63-71.

[707] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 398-402.

[708] *Ibid.*

[709] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

dont le rôle pourrait être comparé à celui d'une constitution[710]. Cette loi a été soumise à la cour royale pour l'approbation du roi Abdelaziz et l'officialisation par un décret royal[711]. Néanmoins, aucune suite ne lui a été donnée. Cela représente une autre troisième trace du dépérissement de la loi, puisque le décret royal numéro 2716 qui fait la base légale de la création de l'État saoudien et du pouvoir de roi Abdelaziz n'a pas été respecté[712]. Le roi Abdelaziz n'a ni refusé la loi proclamée par le Conseil de shura, ni ne l'a retournée à ce conseil pour être étudiée davantage, ni ne l'a acceptée et décrétée pour rentrer en vigueur. Les sources historiques sont ambiguës par rapport au destin de cette loi[713]. Le prince Talal bin Abdelaziz a affirmé à plusieurs reprises qu'elle était en vigueur jusqu'à l'arrivé du roi Sa'ûd en 1953[714]. Une thèse de doctorat a aussi confirmé l'existence d'un document d'une loi fondamentale durant le régne de Sa'ûd dont la mise en application a été entravé par les conflits au sein de la famille royale[715]. Toutefois, aucune trace n'existe d'un décret royal ou d'une décision de la part du roi Abdelaziz, par le moyen duquel cette loi serait rentrée en vigueur.

De plus, ce phénomène du dépérissement de la loi a parfois été inévitable, étant donné les conditions de sécurité ainsi que les conditions d'infrastructures et des capacités techniques de certaines provinces. Cela a eu un impact sur la centralisation ou la

---

[710] AL-HOSHAN, Mohammed et AL-OMAIR, Ali, eds., *Mausu'at Al Anthimah*, *op. cit.*, p. 29.

[711] Cela a été annoncé dans le journal officiel, Um Al-Qura, le 14 août 1936.

[712] Il est évident qu'un roi disposant d'un pouvoir absolu n'a pas besoin de rendre des comptes à qui qu'il soit. Néanmoins, l'analyse systématique et structurelle de ces attitudes s'avère indispensable pour étudier les changements relatifs au pouvoir du roi et l'équilibre du pouvoir au sein de la famille royale ainsi qu'aux règles non écrites.

[713] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 96; AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 523; AL-HUDAITHI, Ibrahim, "Ta'dil anitham al asasi", *art. cit.*, pp. 21-79.

[714] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 155-67.

[715] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 429.

décentralisation de l'administration de ces provinces[716]. Nous allons prendre deux exemples pour démontrer l'inévitabilité du dépérissement de la loi. Le premier concerne la sécurité des provinces ainsi que des conséquences bureaucratiques, comme les phénomènes de l' « horizon d'action » ou du « sens du droit ». Le deuxième exemple concerne les capacités techniques de certaines provinces.

La sécurité des intérêts d'Abdelaziz dans une province conquise exerce une influence sur le mode de gestion de cette province, en ce qui concerne la centralisation ou la décentralisation de son administration. Le dépérissement de la loi s'avère très utile pour basculer entre un mode de gestion centralisée et un mode de gestion décentralisée. En effet, avant que le roi Abdelaziz ait consolidé son pouvoir dans une province donnée, il s'est réservé la gestion de toutes affaires de cette province. Une fois la situation sécuritaire a été stabilisée, Abdelaziz a commencé à déléguer certains pouvoirs aux responsables locaux[717]. Ce processus de délégation de pouvoir s'est fait souvent sous la forme de lois[718] (i.e. le Livre vert sur la gestion de la province d'Asir, ou des règlements des procès juridiques dans les Instructions de Base au Hejaz). Toutefois, le dépérissement de la loi permet au roi de rétablir son contrôle direct sur les affaires juridiques, par exemple, dans l'objectif de stabiliser une région ou d'apaiser une tribu[719]. Cela a établi un équilibre de sécurité-décentralisation où il existe une corrélation entre la stabilité et la décentralisation.

Egalement, et une fois unifiés les territoires sous le contrôle d'Abdelaziz, ce dernier a divisé leur gestion en deux, le Najd sous l'administration de Sa'ûd et le Hejaz sous

---

[716] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[717] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 184.

[718] *Ibid.*, p. 185-86.

[719] Dans l'objectif d'apaiser une partie de la tribu de Bani Malik, Abdelaziz a permis à cette partie de régler un conflit selon leur mœurs et traditions en 1928. Une personne -- présumée d'avoir commis de multiple tuerie – a été exécutée sans un procès juridique. Voir le compte rendu de cette exécution : AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, p. 179. Cela représente un contournement des lois, structures étatique et juridiques du gouvernement du Hejaz.

l'administration de Faysal[720]. Ces deux fils ont, à leur tour, nommé des responsables à la tête des régions de leurs domaines d'autorité. Ici nous constatons un mode de gouvernance décentralisée. Cet équilibre de sécurité-décentralisation est devenu le dénominateur principal de la gestion des provinces pour ces responsables. De plus, tout acte de gestion et toute réforme touchant l'administration des provinces, des secteurs particuliers, ou même ce que Steffen Hertog appelle les « agences de ligne »[721], doit prendre en compte la préservation de cet équilibre.

Par conséquent, un intérêt principal des responsables des provinces ou des agences de ligne est de ne pas nuire à cet équilibre. Un acte ou une décision administrative de la part des responsables qui pourrait perturber cet équilibre (au niveau de la stabilité sociale ou politique par exemple) invitera nécessairement l'intervention directe du roi Abdelaziz, Sa'ûd ou Faysal, dans la gestion de la province, ce qui augmentera le risque de punition des responsables. Cela réduit ce que nous appelons l' « horizon d'action » des responsables, contraints par la peur de franchir les frontières de cet équilibre de sécurité-décentralisation et d'ainsi s'exposer aux potentielles punitions. Nous aimerions insister ici sur le fait que l'intervention directe est compatible à la possibilité où le roi ou le prince se comporterait selon ses caprices. En d'autres termes, du fait qu'aucune loi ne peut contraindre le prince (dépérissement de la loi), un responsable court le risque d'être envoyé à la retraite même s'il n'a pas enfreint la loi. Il suffit que le prince, agissant selon ses caprices, juge que le départ du responsable à la retraite est dans ses intérêts. Etant donné que l'opacité des règles fait partie de l'administration publique, elle réduit davantage l'horizon d'action. La prise de l'initiative devient un risque potentiel que les responsables essaient d'éviter. Ce phénomène bureaucratique — qui continue à exister jusqu'aujourd'hui — trouve ses premières traces avant la deuxième guerre mondiale, à savoir pendant le règne du roi Abdelaziz.

---

[720] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 297.

[721] Une agence de ligne est un ministère chargé de la résponsabilité de gérer un secteur entier. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 31; Elle peut être aussi un organe étatique chargé de la gestion d'un secteur ou une tâche particulière. Cf. HERTOG, Steffen, "Two-level negotiations in a fragmented system: Saudi Arabia's WTO accession", *Review of international political economy*, Vol. 15, no. 4, 2008, pp. 650-79.

Ce même phénomène du dépérissement de la loi peut parfois élargir l'horizon d'action, ce qui est en contradiction avec les diktats de la règle non écrite du maintien de l'équilibre sécurité-décentralisation. Connaissant le phénomène du dépérissement de la loi, un responsable d'une province, ou d'un organe étatique, peut élargir son horizon d'action s'il jugeait que son action est dans l'intérêt d'un patron d'une sphère d'arbitration, d'un membre ou des membres de la famille royale. En d'autres termes, le responsable peut en effet prendre l'initiative sans qu'il ait pour autant peur de franchir les frontières de l'équilibre sécurité-décentralisation. Et même s'il a enfreint une loi ou une règle — écrite ou non écrite — la capacité du roi Abdelaziz ou des élites de la famille royale d'ignorer les lois et les règles (dépérissement de la loi) peut le protéger. Ainsi, le dépérissement de la loi qui réduit l'horizon d'action peut en même temps élargir celui-ci.

Par exemple, pendant les années conduisant à la deuxième guerre mondiale, les revenus du jeune État saoudien ont été largement réduits. En 1935, l'État était incapable de payer les salaires des fonctionnaires ce qui l'a obligé de leur payer seulement un tier de leur salaires, tout en leur donnant l'équivalent d'un autre tier en articles d'alimentation et en leur imposant que le dernier tier serait compté comme un prêt que le gouvernemenet remboursera quand celui-ci pourra[722]. La réduction des revenues a contraint le roi Abdelaziz d'insister sur les aumônes *(le zakat)* ainsi que d'augmenter les taxes afin de répondre aux besoins de la gestion de l'État. Ces taxes ont été imposées sur toutes les activités commerciales et sur la propriété privée[723]. Manquant des ressources humaines ainsi que de l'infrastructure nécessaires à la récolte de ces taxes[724], les responsables des affaires financières de la province d'Asir ont employé ce qui a été appelé *(iltizam)*, un mot arabe qui signifie « l'engagement ». L'iltizam est un accord entre un homme d'affaire quelconque et le responsable des affaires financières, selon lequel est donnée une estimation de la valeur totale des taxes d'une zone particulière, sur un bien particulier (i.e. le riz), dans une période spécifique. Selon cette valeur

---

[722] ASHUWAI'R, Khawlah, *watha'iq 'asr al malik Abdelaziz, op. cit.*, p. 84.

[723] Pour un exemple des valeurs des taxes à l'époque d'Abdelaziz, cf. AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 353-67.

[724] Depuis les lois électorales de 1924, les guildes se disposaient d'un grand rôle dans la récolte des impôts ainsi que dans l'administration publique. Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 89 et 97.

approximative, un processus de négociation aura lieu par le moyen duquel l'homme d'affaires paierait la majorité de cette valeur (i.e. 90%) au responsable des affaires financières. Ensuite, l'homme d'affaires sera en charge, par un mandat du gouvernement de la province, d'aller récolter les taxes lui-même. Etant donné qu'il a payé moins que la valeur réelle des taxes, il aura une marge de profit (i.e. 10%)[725].

Prenant des précautions contre toutes tentatives d'augmenter les taxes — ce qui aurait augmenté les profits de l'homme d'affaires — le responsable de la province avertira les villageois, commerçants et les tribus de la valeur des taxes décidée par le gouvernement. Ces initiatives prises par les responsables de cette province ont été approuvées par le vice-roi Faysal et l'élargissement de l'horizon d'action des responsables était bénéfique à l'équilibre sécurité-décentralisation[726].

Non seulement cet exemple démontre-t-il la complexité des règles non écrites dans l'administration publique, mais il peut nous éclairer sur les relations État-société, qui ont un impact profond sur le fonctionnement de la bureaucratie saoudienne. En effet, parce qu'ils avaient été avertis par le responsable de la province de la valeur des taxes décidée par le gouvernement, ces villageois, commerçants et tribus ont joué un rôle qui peut être comparé à une autorité de supervision sur la récolte des taxes. Cela renforce leur appartenance à l'État ainsi que l'appartenance de l'État à eux-mêmes, au moins symboliquement. Et tout en cédant la gouvernance à Abdelaziz — qui est considéré en tant que chef tribal[727] — ces communautés se voient comme « propriétaires légitimes » de cet État[728], puisqu'ils ont « payé avec leur sang pour son unification et pour sa sécurité [729] ». Et maintenant, ces communautés se voient participer avec leur argent et leurs biens dans le maintien et la viabilité de cet État.

---

[725] AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

[726] *Ibid.*

[727] *Ibid.*

[728] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 68.

[729] Entretien avec Obaid Mosfer, ancien officier subalterne au ministère de la Garde Nationale, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Leur qualité de « propriétaires légitimes » est renforcée par leur supervision de la récolte des taxes. Cette même idée est manifeste dans plusieurs aspects de la vie politique et persiste jusqu'à nos jours.

Par exemple, tous projets de réforme démocratique proposés par des activistes politiques en Arabie Saoudite[730] prennent cette idée en tant que leur cadre de référence[731]. Cette attitude, selon notre analyse, est la base du « sens de droit[732] » qui influence la productivité des employés au sein de la bureaucratie, bien que ce sens de droit soit approfondi par d'autres facteurs au cours des années qui ont suivi la mort d'Abdelaziz[733].

Abdelaziz a souvent cité son triomphe militaire pour affirmer son pouvoir sur les communautés -- i.e. sa citation de *(assayf Al Amlah)*[734], une phrase qui pourrait être comparée à celle du « vase de Soissons[735] » et qui signifie l'épée dont la couleur est un mixte de blanc et

---

[730] Pour un exemple des projets de réforme, cf. « la pétition de réforme » présentée au roi Fahad en 1990, et signée par plus de 400 de hommes religieux et d'intellectuels : SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 111.

[731] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[732] Ce concept du sens de droit décrit un phénomène relatif à la productivité des employés dans le secteur public en Arabie Saoudite. Il signifie qu'ils n'ont pas besoin d'être productifs pour mériter leur emploi, puisque celui-ci est un droit naturel dont l'acquisition est indépendante de la productivité.

[733] L'État assume la responsabilité entière de la condition de la société (État managérial), en l'absence d'une vision idéologique pour guider le développement, qui aurait aidé à développer une éthique de travail chez les fonctionnaires. En conséquent, le sens du droit s'est développé, sapant ainsi la motivation des individus.

[734] Abdullah Al-Odah, Al-Tagreer, le 4 Juin 2014. [page consultée le 26 mai 2014]. < http://bit.ly/1QpsR8s>

[735] Le grand récit du « vase de Soissons » s'agit de l'histoire entre le roi des Francs Clovis (466-511) et un de ses soldats. Celui-ci a contesté l'autorité absolue du roi Clovis en lui cassant un vase précieux. Pour affirmer son autorité sur tous les Franc, le roi Clovis a tué le soldat en déclarant « ainsi au-tu traité le Vase de Soissons! ». Ce grand récit est employé dans le sens d'une contestation du pouvoir qui se termine par le triomphe d'un roi ou une personne de pouvoir, comme Abdalaziz. Pour plus d'information sur ce grand récit, cf. TESSIER, Georges, *Baptême de Clovis, op. cit.*, p. 52.

noir, signifiant ainsi des traces de batailles. Or, sa qualité de chef tribal[736], par opposition à celle de vainqueur, est persistante. Celui-ci a accepté d'être considéré en tant que chef tribal, à condition que ses intérêts vitaux soient respectés[737]. Cela a élargi le phénomène bureaucratique de l'horizon d'action aux relations État-société, dans le sens où les actions des acteurs au sein de la société doivent observer certaines limites. En effet, cela a imposé un « plafond » à l'attitude du « sens de droit » (i.e. les militants pour la démocratie à l'intérieur de l'Arabie Saoudite insistent sur leur reconnaissance de la primauté de la famille royale dans l'ordre politique[738]). S'ils militent pour l'édification des institutions déomcratiques, ils acceptent néanmoins que celle-ci ne conduira pas à l'évincement de la famille royale. Cet aspect des relations État-société représente pour nous une légitimation, acceptation ou justification de la part de la société saoudienne du phénomène du dépérissement de la loi en tant qu'outil légitime dont dispose la famille royale pour protéger ses intérêts vitaux, tout en supposant que la famille royale accepte le « sens de droit » de la société saoudienne. En d'autres termes, si le monarque saoudien, dans l'objectif de protéger sa continuation au pouvoir, ne respecte pas une loi, la société manifesterait un certain niveau de compréhension de ce manque de respect pour la loi en question.

Le deuxième exemple qui démontre l'inévitabilité du dépérissement de la loi se retrouve dans l'organisation de l'administration des provinces aussi. Avant la conquête du Hejaz, les territoires sous le contrôle d'Abdelaziz ont été divisés en cinq provinces : Najd, Al-Qasim, 'Asir, Al-Ahsa et Hayl[739]. Le nombre des provinces ainsi que leur administrations ont connu une évolution[740]. Malgré l'unification politique de ces provinces dans le royaume d'Arabie Saoudite en 1932, elles sont restées profondément différentes dans leur culture et

---

[736] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 389.

[737] Entretien avec Obaid Mosfer, ancien officier subalterne au ministère de la Garde Nationale, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[738] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[739] Ismael Al-Besheri l'a appelé "Al 'Ared". Cf. AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

[740] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 185.

structure administratives[741]. Par conséquent, de nombreux projets, de nature expérimentale, ont été adoptés dans l'objectif de créer un modèle cohérent pour administrer ces provinces. Cela a résulté en une série de processus de réorganisation — structurelle et légale — l'un après l'autre. Le dépérissement de la loi s'est révélé indispensable dans ces projets de réorganisation, puisque l'État n'était pas en mesure d'entamer une procédure de révision des lois afin de les adapter aux nouveaux changements. Le dépérissement de la loi lui a permis de tout simplement créer de nouveaux textes de lois, sans se soucier d'une révision quelconque des anciens textes.

Cela était le cas avec la création du « nitham des princes et des conseils administratifs » de 1940[742] qui a ignoré les textes de loi précédents (i.e. l'organisation des provinces de 1936[743]). Le nitham de 1940 n'a pas officiellement annulé les textes précédents. Le Conseil des wakils -- qui a été créé en 1931 et qui a joué le rôle du Conseil des ministres jusqu'à la création de celui-ci en 1953 -- a été annulé dans les faits, sans pour autant être officiellement supprimé[744]. De plus, plusieurs organes d'importance majeure ont connu leur déclin à cause du dépérissement de la loi. Le Conseil de shura a été supprimé dans les faits sans aucun texte de loi officiel, représentant ainsi une continuation du phénomène du dépérissement de la loi.

---

[741] AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

[742] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 173.

[743] *Ibid.*, p. 186; Pour consulter l'integralité des articles de ce nitham, cf. ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 743.

[744] Certains chercheurs insistent que ce conseil a été officiellement annulé. Cf. AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 118; Ibrahim Al-Otaibi a cité le décret royal du roi Sa'ûd publié dans le journal officiel, Um Al-Qura. Toutefois, le texte intégral de ce décret royal, qui est inclus en annexe dans la thèse d'Assunany, n'indique pas l'annulation du Conseil des wakils. Cf. le texte du décret royal : ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 69 et 698-99; Aussi, d'autres chercheurs indiquent que la conséquence de la création du Conseil des ministres était l'annulation de ce conseil. Cf. BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 175; AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 12; HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

En outre, ce phénomène du dépérissement de la loi — qu'il soit utilisé à des fins de pouvoir ou qu'il soit inévitable — a engendré un autre phénomène bureaucratique : « l'entrelacement ». Celui-ci est entendu au sens de l'imbrication des règles, des pouvoirs et des responsabilités des organes différents de l'État. Etant donné que la fabrication des lois se fait de façon improvisée et dépendante de l'autorité centrale — c'est-à-dire non systémique et non structurelle — les définitions des responsabilités et des pouvoirs sont par défaut imprécises. Ainsi, les frontières entre ces définitions ne sont pas suffisamment claires dans un premier temps et changent de façon improvisée dans un deuxième temps, ce qui conduit nécessairement à un entrelacement entre les organes différents de l'État. Cela résulte en une fragmentation de l'appareil étatique. En ce moment le moindre changement structurel divise davantage cet appareil qui est déjà fragmenté.

Le dépérissement de la loi a récompensé un manque de capacités techniques (telles que la récolte d'information, le partage d'information entre les organes concernés, etc.). En considérant l'infrastructure de récolte d'impôts au cours des années 1930 et 1940, nous pouvons constater ce manque, où les estimations du compte de population dans un lieu donné, des revenues et des propriétés constituaient la base pour le calcul de la somme des taxes à payer. Cela est manifeste dans la pratique de « estimation *(takhmin)* », qui était courante pendant cette période[745]. Ce manque d'information a entravé le développement des capacités technocratiques de planification au cours des années 1930 et 1940[746]. Par la suite, ce manque d'information et de capacité technocratique — qui aurait jeté la lumière sur les nuances et les facteurs à prendre en considération lors d'une réorganisation bureaucratique ou du cadre légal — a favorisé un certain type d'intervention de la part de l'autorité centrale dans les changements institutionnels, qui est par défaut une intervention lourde et sans distinction[747]. L'entrelacement est ainsi devenu inévitable.

---

[745] AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah".

[746] Il existe une remarque similaire chez Kiren Chaudhry sur l'impact de l'absence d'information. Néanmoins, sa remarque concerne les années 1960 et 1970. Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 141-42.

[747] Il existe une remarque similaire chez Steffen Hertog sur l'impact de l'absence d'information. Néanmoins, sa remarque concerne les années 1960 et 1970. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 25.

Par exemple, au moment de la création du Conseil des wakils en 1931, seul le ministère des affaires étrangères — qui fut le premier parmi les ministères du royaume d'Arabie Saoudite — était en place[748]. Suite à la création de ce conseil, le ministère de l'Intérieur a été créé. De nombreux organes étatiques ont été rattachés à ce nouveau ministère, y compris les services de la santé, de la poste, des dotations, des affaires municipales, etc. En 1934, le ministère de l'Intérieur a été dissous et toutes ses responsabilités ont été rattachées au bureau du vice-roi Faysal. De plus, en 1950 le ministère de l'Intérieur a été recréé et le fils ainé de Faysal, Abdullah Al-Faysal, en a été nommé ministre[749]. Entre 1931, date de la première création du ministère de l'Intérieur[750], et 1950, date de sa deuxième création, tous les organes étatiques qui lui ont été rattachés ont connu des changements de structures et de règlementations. Cela était le cas avec tous les organes du jeune État saoudien jusqu'à la création du Conseil des ministres en 1953[751]. Le but principal de ces changements était de préserver la nature monarchique de l'État, à savoir le pouvoir absolu, tout en essayant d'adapter les organes étatiques au nouveau rôle de l'État[752]. Et du fait que ces changements ont été opérés de manière improvisée et non structurelle, une révision systématique des structures et règlementations n'a pas été jugée nécessaire, puisque l'accord du vice-roi Faysal suffisait pour résoudre les conflits entre les responsabilités, les pouvoirs et les règlementations des structures étatiques différentes. Par conséquent, ces changements ont engendré une imbrication sur plusieurs niveaux. En d'autres termes, la façon patrimoniale de gouvernance, qui est une question du pouvoir, a résulté en un phénomène bureaucratique, le dépérissement des lois. Cela a conduit à un entrelacement et une fragmentation bureaucratiques.

Aucun des conflits issus de cet entrelacement et de cette fragmentation ne peut être résolu sans la référence ultime des organes étatiques, à savoir le vice-roi Faysal. Avec la

---

[748] Il existe une croyance générale que le ministère des finances a été créé en premier. Or, le ministère des affaires étrangères avait été créé auparavant. Cf. AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, pp. 7-8.

[749] AL-OTAIBI, Ibrahim, *Al 'amn fi 'ahd al malik Abdelaziz, op. cit.*, p. 428.

[750] *Ibid.*

[751] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 7.

[752] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 355.

présence de celui-ci, le besoin de développer des capacités techniques dans le but d'harmoniser les structures et les règlementations de l'État n'a pas été suffisamment urgent[753]. Ici, l'autorité centrale de Faysal devient indispensable puisqu'elle complète un manque de la capacité technique qui aurait su résoudre ces conflits de façon institutionnelle.

Cela explique les relations entre Faysal et les Conseils de shura et des wakils, de 1931 jusqu'à la création du Conseil des ministres en 1953. En effet, avec les phénomènes bureaucratiques susmentionnés, les responsabilités et pouvoirs des deux conseils sont devenus parfois contradictoires. Ceux-ci disposaient des pouvoirs à la fois législatifs et exécutifs[754]. C'est la raison pour laquelle Faysal a du insister sur le maintien de la présidence des deux conseils[755]. Le manque de l'autorité centrale aurait entravé la bureaucratie dans son fonctionnement (ce qui explique pourquoi le conflit entre Sa'ûd et Faysal au cours des années 1950, en plus d'être une crise politique, était tout d'abord et avant tout une crise bureaucratique, ce qui a rendu la bureaucratie le champ principal du conflit entre les deux).

Toutefois, du fait que la résolution de ces conflits dépendait principalement de l'autorité centrale de Faysal — par opposition à une structure institutionnelle qui aurait rendu les définitions des responsabilités et des pouvoirs beaucoup plus précises — la coopération et la coordination sont devenues également dépendantes de cette même autorité centrale. Ainsi, la coopération et la coordination entre les organes étatiques — qui ont été entravées par l'entrelacement et l'horizon d'action réduit — avaient développé une tendance à passer de façon verticale, de l'organe en question vers l'autorité centrale, avant d'être réorientées vers l'autre organe en question. En d'autres termes, le passage horizontal de la coopération et de la coordination entre deux organes donnés n'était pas efficace, ayant ainsi besoin de l'autorité centrale.

Cela a limité la coopération et la coordination au cadre de l'immédiat. En d'autres termes, la coopération et la coordination sont censées de ne pas être limitées au présent

---

[753] Entretien avec Thamer Al-Mutairi, ancien secrétaire général du Comité Suprême de la réforme administrative, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[754] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 355.

[755] AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *majlis al wukala', op. cit.*, p. 10.

seulement, mais elles doivent se projeter dans le futur aussi. Ce besoin est beaucoup plus visible dans la planification du développement, par exemple. Etant donné l'imprécision des responsabilités et des pouvoirs, l'atmosphère d'opacité et du conflit prenait la primauté sur la coopération et la coordination entre les organes différents durant cette période, à savoir les années 1930 et 1940. Par conséquent, la coopération et la coordination se sont limitées au présent, même avec la pression de l'autorité centrale, ignorant ainsi le cadre du futur. Cela continuera jusqu'au début des années 1970 et l'adoption du premier plan dit « quinquennal » qui intègrera l'aspect futur, via la planification, dans la coopération et la coordination[756].

De plus, la résolution des conflits issus des phénomènes bureaucratiques, tels que l'entrelacement ou l'horizon d'action réduit, est devenue beaucoup plus dépendante de l'autorité centrale après la création du Conseil des ministres en 1953. Toutefois, cette autorité centrale a connu un changement et une analyse de ses comportements est donc pertinente. Avant la mort d'Abdelaziz en 1953, l'autorité centrale de Faysal, par exemple, avait besoin du soutien du roi pour à la fois approuver ses politiques et donner rigueur à leur application. Et après la mort du roi fondateur, le recours au soutien de la famille royale s'est imposé, au risque de faire de celle-là même la nouvelle référence de l'administration publique.

Bien que l'administration publique au Hejaz était la plus importante et la plus conséquente sur la genèse et l'évolution de la bureaucratie saoudienne, elle était une administration parmi d'autres administrations variées[757]. La création du Conseil des ministres a regroupé toutes ces structures et cultures administratives différentes dans un seul cadre. La création d'un bureau d'experts rattaché au Conseil des ministres — ayant la restructuration des organes et la rédaction des textes de lois comme fonction principale[758] — n'a pas réussi à harmoniser toutes les diverses administrations. Cette « deuxième unification de l'Arabie Saoudite » dans le Conseil des ministres (la première unification étant celle des deux royaumes du Najd et du Hejaz en 1932) a eu une conséquence : l'unification des procédures et du langage bureaucratique grâce au dépérissement de la loi. Ici, une autorité centrale

[756] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah: tatbiqat wa dirasat 'la al mamlakah al'arabiyah assu'udiyah*, Cairo: Dar Alfikr Alarabi, 1997, p. 234.

[757] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 112-14.

[758] HARRINGTON, Charles W., "Council of Ministers", *art. cit.*, pp. 1-19.

disposant de l'outil du dépérissement de la loi était une nécessité, étant donné la difficulté de la révision des réglementations et des structures au sein des administrations en question. La contestation de la légitimité de cette autorité centrale aurait eu un impact sur l'emploi de l'outil du dépérissement de la loi.

Désormais, tout conflit à l'intérieur de ces administrations diverses ou entre elles doivent être relayés de façon verticale à l'autorité centrale du Conseil des ministres. Conséquemment, une autorité centrale, forte, unifiée et cohérente est devenue d'autant plus indispensable pour le fonctionnement de l'appareil étatique. Le moindre conflit de pouvoir au sein de la famille royale — tel que le conflit entre Sa'ûd et Faysal au cours des années 1950 — se reflètera directement sur l'efficacité du fonctionnement de l'appareil étatique, alors récemment unifié dans le cadre du Conseil des ministres.

La famille royale, quoique confirmée comme référence de légitimité, n'était pas la référence de l'administration publique. Etre la référence de l'administration publique est entendu dans le sens de l'existence de plusieurs équipes au niveau macro- de l'État, chacune disposant de son autonomie et sa sphère d'influence. L'administration publique avait, à cette époque, besoin du soutien des élites de la famille royale. Néanmoins, elle n'était pas sous la direction de ces élites, et les princes qui ont participé au gouvernement l'ont fait sous la direction de Faysal. Ce dernier a établi la règle de la fusion des deux postes, président du gouvernement et président de l'État (rendant ainsi la démission du gouvernement impossible)[759]. Cette fusion a renforcé sa primauté sur le gouvernement ainsi que sur l'équipe des élites royales au Conseil des ministres.

Cela est manifeste dans le système du partage du pouvoir que nous avons appelé le multi-équilibre, au sein duquel Faysal a été la force prépondérante. Les élites de la famille royale sont devenues des directeurs au sein de l'administration publique après la mort de Faysal en 1975 et la réorganisation du partage du pouvoir dans l'équilibre de bousculade (les deux types d'équilibres sont analysés dans la première partie). L'émergence des sphères d'arbitration a fusionné la famille royale avec l'administration publique. Cette fusion a engendré deux tendances : le lenteur du processus de prise de décision (sauf en ce qui

[759] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 61.

concerne la sécurité[760]) et le « theateritis », pour emprunter le terme de George C. Marshall[761], qui signifie ici la fragmentation du champs administratif entre les patrons des sphères d'arbitration, chaque un d'entre eux gérant sa sphère d'arbitration indépendamment des autres sphères d'arbitration ce qui entrave la cohérence et l'efficacité des politiques de l'État[762].

En ce moment, la référence de la légitimité, à savoir la famille royale, est devenue la référence de l'administration publique aussi. Cette fusion des élites de la famille royale (les patrons des sphères d'arbitration) avec l'administration publique a eu un impact direct sur la coopération et la coordination entre les organes étatiques. Une des conséquences était la traduction du capital politique en un capital économique[763] — ce qui était auparavant interdit[764] — renforçant davantage la volonté des élites de la famille royale d'utiliser l'administration publique afin d'avancer leurs intérêts économiques. Désormais, cette fusion est enracinée à la fois dans l'équilibre de pouvoir ainsi que dans les intérêts économiques des élites royales. Avec l'émergence de l'équilibre de bousculade en 1975, plusieurs « autorités centrales » ont émergé, à savoir les patrons des sphères d'arbitration, au sein de l'administration publique.

---

[760] Voir notre analyse des zones de coopération entre les élites de la famille royale : ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

[761] Le général Marshall a employé ce terme pour décrire une scène de guerre où chaque général se soucie des besoins de son théâtre d'opération indépendamment des autres théâtres, ce qui entrave une vision globale de la guerre, cf. Gaddis, John Lewis : « What is Grand Strategy? », lecture delivered at the conference on American Grand Strategy after War, sponsored by the Triangle Institute for Security Studies and the Duke University Program in American Grand Strategy, 26 February 2009.

[762] Almarzoqi, Mansour. « *One year for King Salman in Al-Yamamah Palace: Estrangement or Extension?* » [en ligne]. Doha: AL-JAZEERA Center for Studies, janvier 2016. [page consultée le 29 janvier 2016]. <http://bit.ly/1Slhovw>

[763] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 88.

[764] Selon le prince Talal bin Abdelaziz, le roi Abdelaziz avait interdit au prince héritier Sa'ud de pratiquer le commerce et de rentrer dans le secteur privé. Cf. MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 105-08; Cette interdiction a été réaffirmée en 1956 et des mesures de punition ont été prises (tels que l'incarcération pendant 10 ans et une amande importante). Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 88.

Auparavant, la coopération et la coordination, entravées par l'entrelacement et l'horizon d'action réduit, avaient besoin de passer de façon verticale de l'organe concerné à l'autorité centrale, pour être ensuite réorientées par celle-ci vers l'autre organe concerné. Par exemple, si le ministère du travail avait un projet qui nécessitait la coopération et la coordination avec le ministre de transport, et que celles-ci étaient entravées par des obstacles structurelles ou règlementaires, la demande de coopération et de coordination passerait du ministère de travail à l'autorité centrale de Faysal. Ensuite l'autorité centrale demanderait la coopération et la coordination au ministère de transport, résultant ainsi en une communication horizontale entre les deux ministères, après être passé par l'autorité centrale. Par conséquence, la communication a pris la forme triangulaire.

Avec l'émergence de l'équilibre de bousculade en 1975, un niveau de communication horizontal entre les autorités centrales — les patrons des sphères d'arbitration — a été établi, résultant ainsi dans une forme de communication carrée. La communication passera d'un organe au patron de la sphère d'arbitration à laquelle appartient cet organe (ou ses représentants), de ce patron au patron de l'autre sphère d'arbitration à laquelle appartient l'autre organe (ou ses représentants), pour ensuite être réorienté vers celui-ci.

Ainsi, l'horizon d'action des acteurs au sein de la bureaucratie saoudienne est devenu contraint — non seulement par la peur de franchir les frontières de l'équilibre sécurité-décentralisation — mais également par les intérêts du patron de la sphère d'arbitration à laquelle appartiennent ces acteurs. La raison d'État, pour emprunter les mots du cardinal de Richelieu[765], s'est divisée entre les patrons des sphères d'arbitration. L'autosuffisance -- au niveau des ressources économiques ou bien au niveau des infrastructures indépendantes de chaque sphère d'arbitration par exemple -- de chaque sphère d'arbitration est devenue synonyme d'autonomie et d'indépendance des autres sphères d'arbitration. Ainsi, l'entrelacement et la fragmentation se voient institutionnalisés. Cela explique l'existence de plusieurs systèmes de sécurité sociale, de services de santé, de services scolaires et de services

[765] Ce concept signifie que l'Etat doit faire ce qu'il doit faire afin de survivre, dénouant ainsi avec la notion de moralité universelle ce qui aurait limité ce qu'il peut faire. Or, cette notion de l'intérêt supplantant toutes autres considérations pourrait être employée pour décrire le comportement d'un patron d'un fief lorsque son intérêt supplante toutes autres considérations, ce qui se reflète sur la coopération et la coordination. Sur le concept de la raison d'Etat, cf. KISSINGER, Henry, *Diplomacy, op. cit.*, p. 58.

de logement pour chaque sphère d'arbitration, indépendamment des autres sphères d'arbitration (tels que les infrastructures du ministère de l'Intérieur, du ministère de la défense et du ministère de la garde nationale).

Le processus de prise de décision nécessite dès lors des procédures de négociations et des consultations à une grande échelle, devenant ainsi très lent (à l'exception des cas de menace commune[766]). La proclamation de la Loi Fondamentale en 1992 (dont le rôle pourrait être comparé à celui d'une constitution) démontre l'ampleur et la complexité de ce processus de prise de décision ainsi que son impact sur l'administration publique en Arabie Saoudite.

Les projets de la Loi Fondamentale pour le royaume d'Arabie Saoudite remontent au cours des années 1920 et 1930, avec les Instructions de Base en 1926 et la ratification de la Loi Fondamentale en 1936. Après avoir été nommé roi en 1964, Faysal promit de mettre en place une Loi Fondamentale, précisant les responsabilités et les devoirs de l'État ainsi que les droits des citoyens. Bien qu'un comité ait été formé pour réaliser cette promesse, le règne de Faysal s'est terminé avant que cette loi ne soit mise en place[767]. De même, et lors de son arrivée au pouvoir en 1975, le roi Khaled promit de mettre en place une Loi Fondamentale. Ce n'est cependant qu'à l'issue de son règne qu'un comité fut formé à cette fin[768].

La composition de ce comité — qui aurait commencé entre 1980 et 1981[769] — reflète la carte des sphères d'arbitration que nous avons analysée dans la première partie de ce travail de thèse. Ce comité était composé de onze personnes sous la présidence du prince Nayf bin Abdelaziz[770], alors ministre de l'Intérieur. En analysant les profils sociologiques[771] des

---

[766] Les méchanismes de coopération sont analysés dans la première partie. Pour une analyse plus détaillée de ces méchanismes, cf. ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

[767] Nous n'avons pas réussit à trouver des informations concernant ce comité. Pour plus de détailles sur la liste des dix points contenant les promesses de Faysal lors de son arrivé au trône en 1964, cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 430.

[768] Cela a coïncidé avec la révolution islamique en Iran, qui est antimonarchique, et avec l'occupation de la Grande Mosquée de la Mecque en 1979.

[769] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 438.

[770] *Ibid.*

membres de ce « comité constitutionnel », nous pouvons constater que sept membres sont des représentants de la famille royale alors que trois membres représentent l'establishment religieux (qui est allié avec la famille royale). Un membre de ce comité représente l'expertise en droit constitutionnel. Cela constitue pour nous une indication de l'influence des hommes religieux, au moins théoriquement, sur la restructuration de la base légale de l'État.

Nous pouvons aussi remarquer que les membres qui représentent la famille royale sont divisés en deux catégories : le camp de Assudayri (analysé dans la première partie de cette thèse) et le camp d'Abdullah bin Abdelaziz et ses alliés. Trois de ces sept membres sont associés avec le roi Fahad : Ibrahim Al-Anqari[772], Rashed ibn Khnain[773] et Abdelaziz Al-Salem[774]. Abdullah bin Abdelaziz, alors président de la garde nationale, était représenté par Abdelaziz Al-Twaijri[775]. Le prince Sa'ûd Al-Faysal était représenté par Mohammed Ibrahim Masoud[776] et Abdulrahman Al-Mansouri[777].

Les représentants de l'establishment religieux sont Abdulwahab Abdulwasie[778], Mohammed bin Jubair[779] et Saleh Al-Hussein[780]. Et finalement, Mutleb Nafissah[781] a représenté l'expertise du droit constitutionnel.

---

[771] Pour une liste de leurs noms ainsi que leurs professions cf. *Ibid.*, p. 439-40.

[772] Conseiller du roi Fahad. Il a travaillé dans le bureau du ministre de l'éducation au cours des années cinquante, quand Fahad était à la tête de ce ministère. Quand celui-ci a été nommé à la tête du ministère de l'Intérieur, Al-Anqari a continué de travailler pour lui dans le nouveau ministère.

[773] Conseiller du roi Fahad et homme religieux. Il a occupé le poste du président de l'éducation des filles.

[774] Conseiller du roi Fahad. Il a travaillé lui aussi dans le bureau du ministre de l'éducation au cours des années 1950, quand Fahad était à la tête de ce ministère. Lorsque celui-ci a été nommé à la tête du ministère de l'Intérieur, Al-Salem a continué de travailler pour lui dans le nouveau ministère.

[775] Conseiller d'Abdullah bin Abdelaziz, vice président de la garde nationale de 1967 jusqu'à sa mort en 2007.

[776] Il travaillé pour le roi Faysal au ministère des affaires étrangères de 1951 jusqu'en 1975 quant il a été nommé ministre d'État jusqu'à 1995.

[777] Conseiller du prince Sa' ûd Al-Faysal.

[778] Ancien ministre du pèlerinage et des dotations.

Le prince Sultan bin Abdelaziz, ministre de la défense de 1963 jusqu'à 2011, n'a pas envoyé de représentant. Ces intérêts auraient été protégés et avancés par la présidence de son plein frère, le prince Nayf, et les représentants de son autre frère, le roi Fahad. Cela renforce notre analyse que le camp de Assudayri a participé dans ce « « comité constitutionnel » » en tant qu'entité politique unitaire. Par ailleurs, la composition de ce comité pourrait fournir une indication des principaux sphères d'arbitration au sein de la famille royale : les ministères de la défense, de l'Intérieur, de la garde nationale et des affaires étrangères. Ces sphères d'arbitration ont forgé des alliances au sein de la famille royale, engendrant une carte d'alliances autour de ces sphères d'arbitration, ainsi qu'au sein de la société.

Bien que ce « « comité constitutionnel » » a été formé au début des années quatre-vingt, la ratification de la « réforme constitutionnelle » n'a vu le jour qu'en 1992, à savoir après onze ans de négociations. Ce retard considérable est principalement dû au processus de négociation au sein de la famille royale. Premièrement, la famille royale, en tant qu'unité politique, craignait qu'une réforme constitutionnelle puisse donner une image de faiblesse et encourage la société saoudienne à demander plus de concessions politiques relatives à ses privilèges[782]. L'establishment religieux craignait que la codification des traditions de gouvernance arabo-musulmanes et de l'organisation politique donnerait au gouvernement la possibilité d'être sélectif et de contourner les principes de la Charia[783]. Ces enjeux auraient été à l'origine de l'insistance de la Loi Fondamentale de 1992 sur la primauté de la Charia, telle qu'elle est manifeste dans la désignation des deux fêtes religieuses de la fin du mois de Ramadan et de la fin du pèlerinage, *('eid al fitre)* et *('eid al adha)*. Cette désignation a ignoré une « fête nationale », que l'establishment religieux juge d'être injustifiable par les

---

[779] Ancien ministre de la justice.

[780] Ancien membre du Comité des Grands Oulémas.

[781] Ancien directeur du bureau d'experts au Conseil des ministres. Il a obtenu son doctorat à Harvard dans le domaine du droit constitutionnel.

[782] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 435.

[783] *Ibid.*, p. 434.

principes de la Charia, en dépit du fait que la fête nationale avait été célébrée pendant le règne d'Abdelaziz, de 1929 à 1951[784].

Or, et selon notre analyse, le facteur le plus conséquent dans le retard de la ratification de la Loi Fondamentale de 1992 était l'équilibre du pouvoir au sein de la famille royale elle-même. Traditionnellement, il existe un mécanisme de « veto-initiative » au sein de la maison d'Al-Sa'ûd. Pendant le règne d'Abdelaziz, celui-ci disposait du pouvoir de prendre l'initiative ainsi que d'imposer un veto sur n'importe quel processus ou décision politique. Après la mort du roi fondateur, la famille royale a été confirmée en tant que référence de légitimité, lui attribuant ainsi le pouvoir de veto quant à l'équilibre du pouvoir au sein du régime monarchique. Néanmoins, c'est le roi seul qui disposait du pouvoir d'initiative (sur la politique interne ou externe). Avec l'émergence des sphères d'arbitration en 1975, ce pouvoir de veto-initiative s'est déplacé du domaine du roi à ce que nous avons appelé dans la première partie de cette thèse le « cercle des points tangents », qui est l'espace des négociations entre les patrons des sphères d'arbitration. La famille royale, plus particulièrement les patrons des sphères d'arbitration, disposait alors du pouvoir de l'initiative. Une Loi Fondamentale aurait fourni aux patrons des sphères d'arbitration des outils constitutionnels pour considérablement réduire ce pouvoir du veto dont disposait la famille royale.

De plus, les négociations des patrons des sphères d'arbitration — appartenant aux deux catégories susmentionnées — ont joué un rôle dans le retard qu'a pris la Loi Fondamentale avant sa ratification en 1992. En d'autres termes, d'un coté, une Loi Fondamentale aurait donné au roi l'autorité de compromettre les intérets des patrons des sphères d'arbitration. Le camp d'Abdullah bin Abdelaziz, alors président de la garde nationale, s'est acharné à préserver son poste en tant que prince héritier ainsi que son poste de président de la garde nationale. La conservation de l'un impliquerait la conservation de

---

[784] En 1928, le roi Abdelaziz avait désigné le jour de son couronnement roi du royaume de Najd et du royaume du Hejaz en tant que fête nationale. Deux ans après cette désignation, les oulémas ont jugeait cette fête non conforme à la charia et l'ont interdit. Abdelaziz a respecté leur décision. Plusieurs années plus tard, les festivités de la fête nationale ont été reprises. Les publications du gouvernement dans le journal officiel des dépêches d'annulation des festivités de la fête nationale en 1941, 1948, 1950 et 1951 indiquent que les festivités des autres années auraient été maintenues. Cf. AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, p. 210; AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 2*, op. cit.*, pp. 220, 363, 87 et 410.

l'autre. Or, la Loi Fondamentale a accordé au roi plusieurs pouvoirs : le roi est la référence ultime du système judiciaire (disposant ainsi de la capacité d'agir en tant que cours suprême), il dispose du pouvoir de promulguer et modifier toutes lois[785], et plus important encore, il a le droit de nommer un prince héritier et de s'en défaire par un décret royal[786]. C'est la raison pour laquelle, au moment de la ratification de cette Loi Fondamentale de 1992, un décret royal, indépendant du celui de la ratification de la Loi Fondamentale, a reconfirmé Abdullah bin Abdelaziz en tant que prince héritier et président de la garde nationale[787]. Celui-ci est le seul membre de la famille royale qui a été nommé deux fois prince héritier par le même roi, Fahad.

Cela changera en 2006, à l'occasion de la ratification de la loi du Comité d'allégeance, lorsque ce que nous avons appelé — dans la première partie de ce travail de thèse — la pyramide de pouvoir est devenue la référence de légitimité[788]. En effet, la famille royale fait maintenant partie de cette pyramide, puisqu'elle constitue le conseil du Comité d'allégeance, chargé d'élire un roi et un prince héritier. Or, les forces sécuritaires — ministères de la défense, de l'Intérieur et de la garde nationale — ainsi que les réseaux clientélistes, font aussi partie de cette pyramide. Ce changement a largement réduit l'échelle des négociations au sein de la famille royale, ce qui a permit à ces négociations de se réaliser beaucoup plus rapidement qu'auparavant. Par conséquent, la coopération et la coordination au sein de la bureaucratie peuvent voir une amélioration. C'est une raison centrale pour le déclin des conseils suprêmes, étant donné qu'un objectif de leur création était l'amélioration de la coopération et la coordination. Voici un exemple des changements au niveau de l'équilibre de pouvoir au sein de la famille royale qui a eu des conséquences sur la coopération et la coordination et les conseils suprêmes.

Dans ce sous-chapitre, nous avons essayé de donner un compte rendu du cadre des coutumes et du droit positif qui a une influence sur le fonctionnement de la bureaucratie

---

[785] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 396.

[786] *Ibid.*, p. 404.

[787] *Ibid.*, p. 404-05.

[788] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

saoudienne ainsi que sur les valeurs professionnelles, influençant ainsi les comportements des bureaucrates. Dans le sous-chapitre suivant, nous allons présenter le deuxième cadre, celui des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique.

7.2. Le cadre des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique

Les valeurs professionnelles au sein de l'administration publique en Arabie Saoudite sont imbriquées avec le langage bureaucratique de ce pays. L'emploi du terme « langage bureaucratique » pourrait être problématique. Dans ce travail de thèse, ce terme fait référence aux échanges — écrits ou oraux — entre les individus, les groupes et les institutions, pour lesquels la distribution du pouvoir est un point central d'interprétation, et dont l'administration publique[789] est le cadre d'interaction. Cette définition est inspirée par ce qui est appelé « linguistiques critiques », qui accorde une attention particulière aux relations de pouvoirs ainsi que leurs changements, telles qu'elles sont codifiées dans l'interaction linguistique au sein de la bureaucratie[790].

De plus, l'analyse de l'évolution des règles écrites et non-écrites n'est pas le seul outil à notre disposition pour retracer l'évolution des valeurs professionnelles : l'étude du langage bureaucratique formel et informel permet d'apprécier les valeurs professionnelles actuelles qui y sont codifiées. Ceci justifie l'analyse simultanée des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique. Notre analyse se divisera dans trois catégories : les valeurs professionnelles codifiées dans le langage bureaucratique, les valeurs relatives à la productivité et à la coopération et finalement les valeurs relatives aux tendances socio-politiques.

---

[789] Quelques exemples relevant du secteur privé seront cités afin de souligner l'ampleur de certaines tendances du langage bureaucratique du secteur public. Bien qu'ils soient au-delà de notre intérêt dans cette étude, des organes non-étatiques ont leurs structures bureaucratiques, et par conséquent le langage bureaucratique existe au sein de ces organes. Sur la bureaucratie non-étatique, cf. SARANGI, Srikant et SLEMBROUCK, Stefan, *Language, Bureaucracy and Social Control*, New York: Routledge, 2013, p. 3.

[790] Dans leur livre, Sarangi et Slembrouck décrivent l'approche des linguistiques critiques qui est focalisée sur comment le langage peut à la fois refléter et refaçonner le social. Cf. *Ibid.*, p. 11-13.

7.2.1. Valeurs professionnelles codifiées dans le langage bureaucratique

Au début de la genèse de l'appareil étatique au Hejaz, la bureaucratie était dominée par un langage bureaucratique ottoman. Cela est dû à l'infrastructure et aux traditions administratives ottomanes qui étaient en place. L'évolution des titres d'Abdelaziz et ceux de la famille royale ainsi que les mots de référence au roi Abdelaziz dans les lois, dans les décisions administratives et dans les directifs administratifs intérieurs en sont des exemples. Cette évolution reflète aussi l'évolution du pouvoir d'Abdelaziz lui-même.

En effet, le premier titre que s'est donné Abdelaziz était « le prince de Najd et de ses tribus »[791]. Néanmoins, et à la suite de l'annexion de la province d'Al-Ahsa en 1912, qui avait été contrôlée par l'Empire ottoman, celui-ci lui a accordé le titre de « gouverneur de Najd, Abdelaziz paça », un geste destiné à apaiser Abdelaziz, dont la puissance était en essor. Par ailleurs, après avoir signé le traité d'Al-'uqyr avec l'Empire britannique en 1915[792], celui-ci lui a conféré le titre du « gouverneur de Najd, d'Al-Ahsa, Al-Jubail et ses dépendances »[793].

En 1920, Abdelaziz a organisé une conférence avec ses alliés, à l'issue de laquelle ceux-ci lui ont conféré le titre du « Sultan de Najd et ses dépendances ». L'évolution des titres a continué avec la conquête de Hejaz en 1924/1926 quand Abdelaziz s'est donné le titre du « Roi de Hejaz et Sultan de Najd et ses dépendances »[794]. Et une fois la déclaration de l'unification de tous ces territoires sous le nom du Royaume d'Arabie Saoudite en 1932, Abdelaziz a choisi le titre de « Roi d'Arabie Saoudite »[795].

En plus de refléter l'évolution de territoires fragmentés vers un royaume unifié, cette évolution des titres démontre un aspect des relations entre Abdelaziz et les populations qu'il a

---

[791] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 104-06.

[792] L'Empire britanique était présent sur les frontères des territoires sous le contrôle d'Abdelaziz, et celui-ci a toujours cherché un accord avec celui-là. En 1922, Abdelaziz a signé un traité de définitions des frontières avec l'Iraq et le Koweït. Ces deux pays étaient sous le protectorat de l'Empire britannique.

[793] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 104-06.

[794] AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, p. 81.

[795] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, pp. 7-8.

conquises[796]. Nous voyons dans ces titres une insistance sur deux lieux géographiques, le Najd et le Hejaz, ce qui pourrait être une indication de la conception qu'Abdelaziz a eu des populations des territoires qui seront unifiés en 1932 sous le nom de l'Arabie Saoudite. En dépit de l'importance géographique, démographique et économique des autres régions, telles qu'Al-Hasa à l'est ou le Hayl au nord, le Najd et le Hejaz ont occupé une place prééminente. Cela sera évident dans la primauté des élites du Hejaz au sein de l'administration publique, qui commencera à se diminuer à partir de 1961[797] au profit des élites du Najd, jusqu'au remplacement quasi-total des élites hejazites par les najdites[798] au cours des années 1970. Ces deux régions dominent encore le cadre supérieur de l'État jusqu'à nos jours[799].

Pendant les années qui avaient précédé la déclaration de l'unification du royaume d'Arabie Saoudite, le langage bureaucratique était marqué par l'aspect personnel, dans le sens où un langage formel, standard et impersonnel faisait défaut. Cela aurait été dû à plusieurs facteurs. D'abord, l'État naissant manquait des structures et des capacités techniques qui auraient permis le développement d'un langage bureaucratique. Le développement de celui-ci aurait nécessité la mise en place de procédures administratives codifiées dans un langage rationalisé et standardisé. Cela exige des capacités techniques développées qui manquaient. Aussi, l'engagement et l'intervention de l'État naissant dans la gestion de la société ainsi que celle du marché — qui auraient permis l'accumulation des expériences — étaient limités au départ par l'existence des structures sociales jouant ce rôle. Par conséquent, le langage bureaucratique est resté largement personnel entre 1924 et 1932[800].

Par exemple, en 1925 le Conseil de shura a tenu une session de délibération sur les loyers des lieux du commerce (tels que les cafés, les hébergements et les boulangeries) dans l'objectif de mettre en place des règles concernant le retard des créances. Un comité portant le

---

[796] AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, pp. 104-06.

[797] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 93-94.

[798] *Ibid.*, p. 140.

[799] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 63.

[800] Voir les correspondances officielles et les annonces des lois et des règlementations du gouvernement publiées dans le journal officiel : AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 1*, op. cit.*, pp. 37-289.

nom de « conseil immobilier », composé de cinq personnes — un membre du Conseil de shura, un membre du bureau de dotations, un membre du bureau municipal, un membre du guilde des marchands et un propriétaire — a été formé[801]. L'objectif principal de ce comité était de décider les règles des paiements en plusieurs fois ainsi que le règlement des conflits entre propriétaires et locataires. Toutefois, ce comité a procédé à un traitement des conflits dans le style de cas-par-cas, sans mettre en place un ensemble des règles qui auraient été généralisées à toute la région du Hejaz. Aussi, l'annonce de la formation de ce comité dans le journal officiel a adopté le langage du marché, tel que *(arbab)*, qui signifie propriétaires dans le langage idiomatique du Hejaz.

Cela a commencé à changer après l'unification en 1932 grâce aux expériences administratives des deux conseils, celui du shura et celui des wakils, ainsi que par l'exposition systématique au monde extérieur (i.e. les États sur la scène régionale et internationale), qui ont conduit à certaines tendances d'inspiration internationale. Une conscience de la nécessité d'unifier les procédures s'est manifestée et le vice-roi a considéré que la codification des règles constituerait un moyen d'y parvenir[802]. Cela a engendré l'officialisation de certaines nomenclatures des organes ou des procédures.

Par exemple, le 12 février 1931, Abdelaziz a fait un décret royal portant le numéro 27/9/4 adoptant une modification de la loi de nationalité Hejazite (proclamée en 1926) pour étendre la portée de cette loi au royaume du Najd et ses dépendances, devenant ainsi la loi de nationalité du Hejaz et du Najd[803]. L'annonce de ce décret dans le journal officiel s'est faite de façon beaucoup plus rationalisée et formalisée.

Le décret a commencé par le constat de l'autorité à son origine : le roi Abdelaziz, dans une formule qui reste utilisée jusqu'à nos jours : « nous sommes Abdelaziz bin Abdulrahman Al Faysal Al-Sa'ûd ». Tous les décrets et toutes les ordonnances royales

---

[801] *Ibid.*, p. 49-50.

[802] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[803] AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah,* vol. 2*, op. cit.*, p. 78.

commencent par cette formule : « nous sommes » suivi du nom du roi. Ensuite vient un nouveau paragraphe. Ce recours au saut d'une ligne est encore utilisé. Le texte du décret royal met en place son cadre légal de référence : « selon la décision du Conseil de shura le 10-11 février 1931, numéro 500 ». Un nouveau paragraphe. Et le texte du décret continue à faire référence à son cadre légal : « et selon la recommandation de notre vice-roi le 10-11 février 1931, numéro 3184/855 ». Cette façon d'établir chaque cadre légal de référence dans un paragraphe indépendant reste valable jusqu'à nos jours. Un nouveau paragraphe commence, et le décret continue : « nous avons ordonné le suivant : ». Ensuite, est relayé le contenu du décret[804]. Cela aussi reste toujours aujourd'hui la formule officielle des ordonnances et des décrets royaux.

Or, et en dépit du changement du langage bureaucratique à partir de cette époque, une certaine confusion relative à ces deux éléments — ordonnance et décret — a persisté. Par exemple, en 1934, le gouvernement d'Arabie Saoudite a ratifié le traité de Paris de 1926 de la santé, avec une réservation sur plusieurs articles. Dans l'annonce de la ratification de ce traité dans le journal officiel, le texte a commencé par la référence de l'autorité à l'origine : « une haute ordonnance[805] » au lieu d'employer la formule « ordonnance royale ». Cela démontre une hésitation du langage bureaucratique concernant la nomenclature de la volonté royale.

Ce n'est qu'après la création du Conseil des ministres que la volonté royale commencera à être plus règlementée et plus hiérarchisée, ayant des conséquences juridiques variables selon les hiérarchies. La volonté royale a pris sa forme finale après la « réforme constitutionnelle » de 1992, où quatre niveaux ont émergé. Le premier niveau est le décret royal, *(marsum malaki)*, publié au nom du roi en tant que président de l'État. Ce niveau se base sur les décisions des deux conseils, des ministres et du shura, et le roi ici approuve une décision qui avait été proclamée par le Conseil de shura puis par le Conseil des ministres. La décision doit être approuvée par le roi avant d'entrer en vigueur. Ce niveau est utilisé lors de la ratification des lois ou des traités internationaux. Le deuxième niveau est celui de l'ordonnance royale, *('amr malaki)*, qui est publiée au nom du roi, sans pour autant se baser sur une décision des deux conseils. Ce niveau concerne la nomination ou le licenciement du

[804] *Ibid.*, p. 78-79.

[805] *Ibid.*, p. 89.

prince héritier, des ministres, des officiers, des juges ou des membres du Conseil de shura. Le troisième niveau de la volonté royale est celui de l'arrêté royal, *('amr sami)*, qui concerne les affaires dont le traitement n'a pas été précisé par la Loi Fondamentale, et qui ne nécessite pas la forme de l'ordonnance royale (telles que l'adoption des décisions relatives à la réforme administrative ou l'acceptation des lettres de créances des ambassadeurs à Riyad). Finalement, il existe un quatrième niveau qui est celui de la directive royale, *(tawjih malaki)*. Ce niveau de la volonté royale est rendu public en forme écrite ou non écrite et il concerne le suivi des démarches administratives ou des affaires des citoyens (tels que l'état d'avancement d'un projet donné ou une affaire légale d'un citoyen à l'étranger)[806].

En théorie, toutes les quatre formes de la volonté royale sont reçues avec le plus haut niveau de respect et suivies à la lettre par les bureaucrates. Ce n'est cependant pas le cas en pratique[807]. L'arrêté royal et la directive royale ne sont pas considérés comme aussi importantes que l'ordonnance royale ou le décret royal. La raison de cette différence, d'après notre analyse, réside dans la nature du traitement ainsi que dans le langage de ces deux formes. En effet, ces deux formes sont souvent préparées selon la volonté des aides du roi ou un de ces fils ou filles, et non pas selon celle du roi lui-même. Connaissant ces circonstances, les bureaucrates ne traitent pas toutes les formes de la volonté royale de la même façon. Aussi, ces deux formes sont souvent rendues publiques sans une précision du destinataire de l'arrêté royal et la directive royale (i.e. la directive royale serait exprimée avec la phrase de « adressée à l'organe concerné » au lieu de nommer un organe). L'organe qui est concerné par l'affaire traitée ne se sent pas obligé de suivre la directive.

En outre, nous avons constaté une distinction entre deux tendances relatives au langage bureaucratique et qui concerne la hiérarchie du pouvoir. La première est une tendance que nous pouvons la qualifier de « clientéliste » puisqu'elle insiste sur la soumission au patron de la sphère d'arbitration, qu'il soit un prince, le prince héritier ou le roi. Cette forme emploie souvent les mots de soumission (tels que *(sayédi)*, signifiant mon seigneur, un mot méprisé par les traditions arabes, *(makrumah)* ou *(mennah)*, les deux signifiant un acte de

---

[806] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 104-05.

[807] Entretien téléphonique avec un membre du Conseil de shura, le 9 septembre 2015, Lyon-Riyad.

charité royale[808]). Cette tendance est souvent présente dans les communications entre les responsables d'une sphère d'arbitration et le patron de cette sphère. Elle peut être présente dans la presse officielle également, tout en étant réservée au roi, à son prince héritier et au deuxième prince héritier. La deuxième tendance est un recours beaucoup plus généralisé au langage bureaucratique, et plus technique et impersonnel. La deuxième tendance caractérise le langage bureaucratique plus que la première.

Nous avons également observé d'autres tendances, notamment la pratique dite *(tarkin)*, qui signifie la signature avec les initiales d'un employé. Lorsqu'un document bureaucratique est en circulation entre plusieurs départements au sein d'un organe donné, il doit être inspecté par plusieurs employés afin de vérifier qu'il a réunit toutes les conditions de traitement (i.e. la délivrance d'un permis de conduire nécessite la réunion de plusieurs éléments comme l'acte de naissance, un justificatif de domicile, un certificat d'examen de santé, etc.). Si la vérification de la réunion de ces éléments est de la responsabilité de plusieurs employés, alors chaque employé doit signer avec ses initiales sur le document, certifiant d'avoir vérifié l'élément des conditions qui le concerne. En plus d'avoir la vérification pour objectif, cette pratique sert d'un « bouclier administratif », où la signature avec les initiales rend l'employé responsable devant ses supérieurs du respect des règles[809]. Si le supérieur constate un aspect non conforme aux règles dans la procédure du document en circulation, il tiendra le dernier employé qui a signé avec le tarkin responsable du manque de respect des règles.

La tendance à se protéger avec un bouclier administratif est courante, notamment dans la pratique de *(t'ahud)*, qui signifie engagement. Le t'ahud est souvent un engagement écrit, dans lequel une personne privée — ayant une affaire administrative à suivre dans l'organe de l'employé — certifie en soussignant la validité d'une déclaration, ou s'engage à faire quelque chose ou ne pas faire quelque chose. Le t'ahud est exigé par un agent

---

[808] Cette qualification de « makrumah », signifiant un acte de charité royale, est souvent employé pour décrire une décision prise par l'État, et dont le cout serait assuré par le trésor public, sans pour autant que le roi paie ce cout de ses comptes.

[809] Entretien avec Faysal Al-Bogami, directeur adjoint du département du développement administratif au ministère de l'éducation, le 17 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

administratif (i.e. employé au ministère des affaires municipales), lorsqu'il veut épargner le citoyen privé du temps d'attente, ou lorsqu'il n'est pas sûr des procédures à suivre ou de la fiabilité du citoyen privé. Théoriquement l'employé peut prolonger la durée de réalisation de la procédure administrative, le temps que le citoyen privé produise le document manquant, ou le temps que l'employé lui-même se renseigne sur les règles. Toutefois, pour ne pas infliger ce temps d'attente, il engage la personne privée en lui demandant de signer le t'ahud, s'offrant ainsi un moyen de protection dans l'éventualité d'une enquête menée par ses supérieurs.

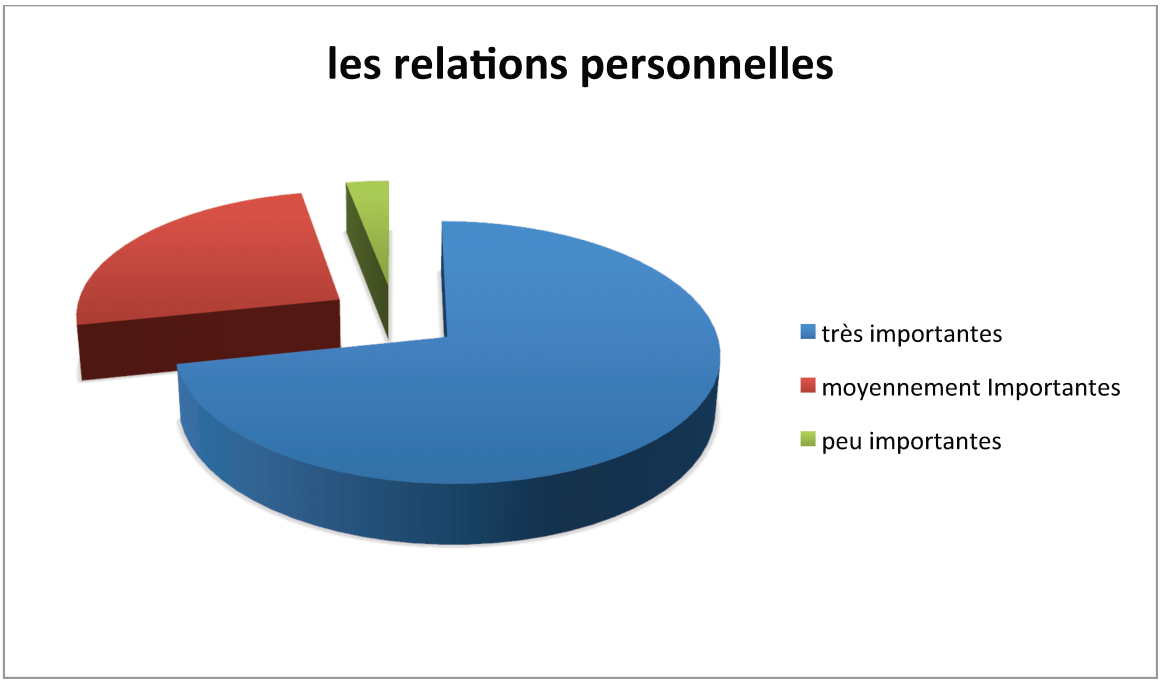
7.2.2. Des valeurs relatives à la productivité et à la coopération

Nous avons réunis ici plusieurs aspects des valeurs relatives à la productivité et à la coopération. Nous allons procéder à les analyser en forme de sous-titres pour favoriser l'analyse thématique.

7.2.2.1. *Wasta* et corruption

Le mot *(wasta)* signifie « intermédiaire ». Bien que la plupart des traductions de ce mot dans les travaux de recherche adoptent le mot « piston », le mot « intermédiaire » englobe mieux les aspects social, politique et économique de wasta. Un exemple de wasta peut être comme le suivant : un membre de la société peut contacter un proche ou un ami qui occupe un poste important au ministère du travail afin de faciliter une procédure administrative. Le recours au wasta est motivé par des facteurs complexes relatifs à la fois à l'équilibre de pouvoir, aux relations État-société et à l'administration publique. Ces facteurs favorisent les relations personnelles comme moyen efficace pour avancer ses intérêts.

L'opacité des règles ainsi que leur complexité encourage la dépendance au wasta des employés au sein de la bureaucratie saoudienne et des citoyens privés — ayant une affaire administrative à suivre. En effet, 71,7% des répondants à notre questionnaire ont indiqué que les relations personnelles (la base du wasta) sont d'une extrême importance pour faciliter les démarches administratives, tandis que 25,3% ont indiqué que ces relations personnelles sont moyennement importantes. Seulement 3% ont indiqué que ces relations n'importent :



Graphique 8 : l'importance des relations personnelles dans la clarité des règles

Le manque de confiance formelle, comme l'appelle Steffen Hertog[810], des individus dans la bureaucratie fait du recours au wasta une alternative fiable pour obtenir la coopération ainsi qu'obtenir la réalisation des procédures administratives. La pression grandissante sur l'infrastructure (i.e. sur les hôpitaux ou les écoles) — qui est engendrée par le décalage entre le taux de croissance de la population et l'adaptation des infrastructures — fait du wasta la voie principale pour avoir accès à cette infrastructure. Aussi, le recours au wasta peut parfois être motivé par la recherche du confort, comme la volonté de raccourcir le temps d'une procédure administrative ou par la volonté de ne pas suivre les règles.

Ce recours au wasta peut prendre cinq formes. La première est celle *(d'al-'asabiyah)*, ce qui signifie « l'esprit du clan ». Les membres d'un clan, ou de provenance de la même région, doivent être solidaires, selon le concept d'al-'asabiyah. Une expression de cette solidarité peut se manifester à travers l'appui mutuel au sein de l'administration publique. Le

[810] HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 25.

capital social et les concepts d'honneur entrent ici en jeu, puisque le manque de solidarité est considéré comme une faiblesse d'adhésion aux valeurs du clan. Cela peut affecter la réputation des individus au sein de leur clan ou région. Les relations d'amitié font également partie de cette forme du wasta. Et avant qu'un individu entame une procédure administrative, il commence par chercher un membre de son clan, de sa région, un proche ou un ami[811], pour ensuite le contacter à propos de l'affaire administrative. Cette forme de wasta ne reflète pas nécessairement de respect ni pour les règles ni pour d'autres personnes privées qui peuvent être négativement affectées par l'acte de wasta (i.e. l'accès de ces autres personnes à l'infrastructure peut être réduit). Le wasta est ici parfois appelé *(faz'ah)*, signifiant « secours ».

La deuxième forme du wasta est exprimée dans la phrase *(shafa'ah hassanah)*, qui signifie « intervention bénie par Dieu ». Le wasta ici est motivé par un « acte de charité *('amal khayr)* », pour emprunter les mots d'un fonctionnaire que nous avons entreviewé[812], visant à assister une personne en détresse, même si aucune relation mutuelle n'existe entre le donneur de wasta et son destinataire. L'accent est ici mis sur l'aspect culturel et religieux, puisque le donneur de wasta croit que son acte est un acte de bien en conformité avec les valeurs arabes et qu'il sera récompensé par Dieu. Le donneur de wasta essaie là de respecter toutes les règles, mais s'il doit en enfreindre une, aucune autre personne ne doit être négativement affectée. Si une autre personne est négativement affectée, l'acte de wasta n'est plus un acte de bien. Parfois le donneur de wasta n'a pas d'influence au sein de l'organe administratif, mais si le cadre de cet organe considère l'acte de wasta comme un shafa'ah hassanah, alors il essaie de faciliter l'accomplissement de la tache[813]. Par exemple, une personne qui occupe un poste d'influence (i.e. ministre adjoint) peut intervenir à l'aide d'un orphelin du quartier à la recherche d'un emploi.

---

[811] Entretien avec Mobarek Al-Enazy, sous-officier au ministère de l'Intérieur, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[812] Entretien avec Ali Al-Hunaki, directeur du centre national des études sociales au ministère des affaires sociales, ancien ministre adjoint au même ministère, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[813] Entretien téléphonique avec Essa Al-Ghaith, magistrat, conseiller du ministre de la justice et membre du Conseil de shura, le 31 octobre 2014, Lyon-Riyad.

La troisième forme de wasta est une conséquence de l'équilibre de bousculade au sein de la famille royale ainsi que de la structure des sphères d'arbitration. La préoccupation principale du patron d'une sphère d'arbitration donnée est la loyauté de elle-ci à lui. Etant donné que les relations personnelles sont le moyen principal de vérification de cette loyauté, l'accès aux postes importants au sein de la sphère d'arbitration, comme au sein de l'appareil de l'État en général, dépend des relations personnelles. Par conséquent, le développement d'un réseau des connaissances bien placées devient la préoccupation principale des employés. En recevant et rendant des services, le wasta est devenu le moyen principal du développement du réseau des connaissances. Cela conduit aussi à l'essor de certaines familles au sein des sphères d'arbitration, comme la famille d'Al-'Anqari au sein de la sphère d'arbitration du roi Fahad ou la famille d'Atuwaijri au sein de la sphère d'arbitration du roi Abddullah, devenant ainsi un « entourage clientéliste ». L'accès au patron de la sphère d'arbitration passe par cet entourage clientéliste. Ainsi, avant de prouver sa loyauté au patron de la sphère d'arbitration, l'on doit prouver sa loyauté à l'entourage clientéliste. Celui-ci a son propre entourage. Ici nous témoignons de la hiérarchisation de la loyauté, et par conséquent du wasta.

La quatrième forme de wasta concerne la mobilité professionnelle. Les élites bureaucratiques considèrent que le principal moyen pour obtenir des promotions et occuper des postes importants est le wasta. Bien que l'éducation soit importante, le wasta prend la primauté dans la mobilité professionnelle[814]. Le capital social est maintenant devenu très important dans cette mobilité[815]. En effet, 74% du cadre supérieur de l'État ont indiqué qu'avant l'obtention de leurs postes, ils entretenaient des relations privilégiées avec des personnes du cadre supérieur. Egalement, 70% du cadre supérieur choisissent leurs équipes (i.e. conseillers, assistants, directeurs de bureau …etc.) parmi leurs connaissances[816].

L'avancement des intérêts personnels prend la primauté sur le respect des règles dans cette forme de wasta. Cela institutionnalise le wasta, résultant ainsi dans une tendance à la

---

[814] Dans son analyse de la culture bureaucratique, Mohammed Sunnaitan a trouvé que les relations personnelles sont le moyen principal de la mobilité professionnelle. Cf. SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 62 et 148.

[815] *Ibid.*, p. 157.

[816] *Ibid.*, p. 63.

non-application des règles. Un employé du cadre supérieur peut traduire son poste en une source d'influence s'il rend services à des personnes d'influence, qui lui retournent alors le service. Chaque acte de wasta résulte ici en une non-application d'une règle ou de plusieurs règles.

Une des conséquences à cette forme de wasta est la restriction de l'accès à la classe des élites, encouragées et facilitées dans leur reproduction sociale. Cet accès réduit est évident dans le nombre des personnes qui ont été nommés ministres de 1953, date de la création du Conseil des ministres, à 2000, qui est de seulement 105 ministres[817].

Ces deux dernières formes de wasta ont favorisé le remplacement des élites du Hejaz par des élites de Najd. Ce remplacement n'était pas un acte politique de la part des élites de la famille royale, mais le produit de plusieurs facteurs dont le hasard[818] et le wasta dans ses formes différentes. En effet, le remplacement des élites du Hejaz par les élites du Najd au sein de l'État, qui a commencé en 1961[819] et s'est achevé à la fin des années 1970[820] n'était pas dû aux changements du rôle économique des élites du Hejaz[821] seulement, mais ces deux formes de wasta ont largement contribué à ce remplacement.

De plus, le manque de confiance formelle dans la bureaucratie est étroitement lié, selon notre analyse, à ces deux formes de wasta. Celles-ci contribuent au régionalisme au sein de la bureaucratie. De ce fait, certains groups de la société ont le sentiment d'être marginalisées. Par conséquent, ces deux formes de wasta encouragent davantage la dépendance à la première forme de wasta, qui est celle de faz'ah, solidarité. Une perception

---

[817] *Ibid.*, p. 64.

[818] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[819] CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, pp. 93-94.

[820] *Ibid.*, p. 140.

[821] Kiren Chaudhry présente l'argument que les élites du Hejaz ont sacrifié leur rôle de partenaire de l'État dans la fabrication des politiques du développement au profit d'un accès aux contrats étatiques et à une protection contre les entreprises étrangères.

générale d'inefficacité de l'administration publique sans le wasta perpétue le défaut de confiance formelle de la société saoudienne dans la bureaucratie.

La cinquième forme de wasta est une forme de corruption basée sur un échange de services ou l'acte de wasta contre une récompense, sans pour autant que le wasta soit inscrit dans un cadre de mobilité professionnelle ou dans le cadre d'une sphère d'arbitration quelconque. Dans un entretien avec un membre du cadre supérieur de l'entreprise *(Assu'udiyah)*, la compagnie aérienne *(Saudi Airlines)*[822], nous avons obtenu un accès à certaines règles de cette forme de wasta. Du fait que Saudi Airlines était pendant plusieurs décennies la seule compagnie aérienne, l'accès à des réservations de vols est devenu une forme de capital social. Travailler pour cette compagnie est une source de capital social pour ses employés.

La personne que nous avons interviewée a trouvé un arrangement avec un officier supérieur au ministre de l'Intérieur. Celui-ci dispose d'un accès à un comité de recrutement dans un secteur policier. Contre une facilitation garantie des réservations des vols pour l'officier et les membres de sa famille, l'employé de Saudi Airlines a accès à un emploi au ministère de l'Intérieur chaque année. Le ministère de l'Intérieur a des dates de recrutements pour chaque secteur policier. Quand la date du recrutement du secteur de l'officier arrive, celui-ci appelle l'employé de Saudi Airlines pour lui demander le nom d'un candidat. L'employé de Saudi Airlines a d'abord favorisé ses proches et ses amis. Quelques années plus tard, il a commencé à échanger son accès à l'officier et le comité d'emploi contre des services, se construisant ainsi un deuxième niveau de réseau de wasta.

Ce membre du cadre supérieur de Saudi Airlines pense bel et bien que c'est son droit de traduire son accès aux réservations chez Saudi Airlines, et à l'officier, en une influence pour avancer ses intérêts ainsi que les intérêts de sa famille et ses amis. L'État, selon lui, est réparti entre les membres de la famille royale et ce qu'il a appelé « les baleines de Najd », faisant référence aux élites de Najd qui occupent une place importante dans l'appareil étatique. Ainsi, il pense qu'il a le droit de « prendre sa part du gâteau », pour utiliser ses mots. D'après notre analyse de cet entretien, cet employé considère que ses actes de wasta dans

[822] Entretien avec un membre du cadre supérieur de la compagnie aérienne « Saudi Airlines », le 22 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

cette forme s'inscrivent dans le cadre de la justice sociale, qui est selon lui compromise par la nature monarchique du régime, qui restreint l'accès aux opportunités d'avancement social.

Cette cinquième forme de wasta est courante au sein des différents organes de l'État[823]. Elle est présente plus particulièrement au sein du ministère des municipalités, puisque celui-ci est responsable de la gestion des terrains constructibles (les terrains sur lesquels l'on peut construire une maison), dans lequel l'obtention des permis et l'inspection relative à la conformité aux règles de construction rentrent en jeu. La facilitation de ces procédures par un employé de ce ministère peut lui permettre d'obtenir des services ou des récompenses financières en échange[824]. Cette forme de wasta est courante, pour des raisons similaires, au sein du ministère de l'Intérieur, celui du commerce et celui du travail.

Ces cinq formes de wasta encouragent les membres du cadre supérieur à renforcer la restriction de l'accès à l'infrastructure de l'État ou aux opportunité dans le but de se rendre indispensables, augmentant ainsi leur influence. Ces formes de wasta rendent les règles d'autant plus opaques, et renforcent la tendance à la non-application des règles. Tous ces facteurs entravent l'efficacité de l'appareil étatique en général, et celle de la coopération et de la coordination en particulier, ainsi qu'ils réduisent la transparence du fonctionnement de l'État.

Sous ces conditions, le savoir-faire et le remaniement relatif aux procédures administratives deviennent un capital à exploiter. En effet, un certain type de travail *(free-lance)*, c'est-à-dire cas par cas, a été créé. Il s'appelle *(ta'qib)*, qui signifie « suivi de procédures administratives », et la personne qui joue ce rôle s'appelle *(mu'aqib)*. Si une personne n'a pas le temps ou la volonté de suivre une affaire administrative qui lui appartient, elle peut trouver un mu'aqib pour le faire à sa place contre une somme d'argent.

Pendant les périodes de hausse de chômage, ce type de travail devient une alternative temporaire. Certaines personnes s'y spécialisent et en font leur travail permanent. Nous avons réalisé plusieurs entretiens avec des mu'aqibs, ce qui nous a permis de connaître les aspects

[823] Entretien avec Saad Almarzoqi, avocat et directeur des affaires juridiques du quotidien saoudien « Al-Madina », le 28 septembre 2015, Lyon, France.

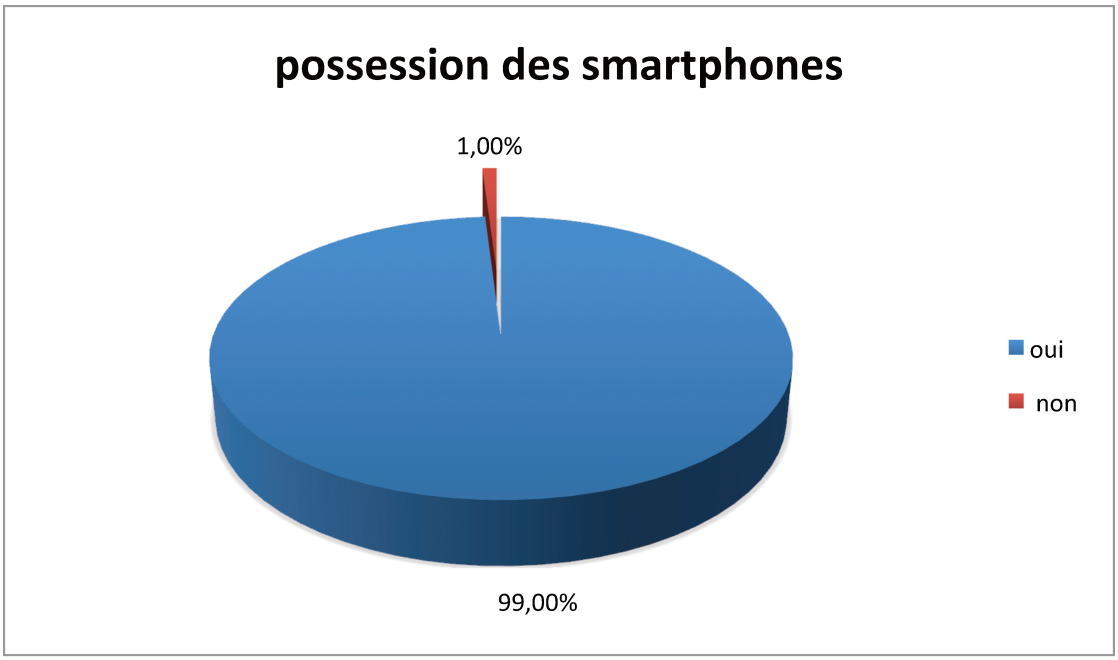
[824] Entretien avec Sultan Al-Mutery, architect, le 11 novembre 2015, Lyon, France.

de ce travail. Dans la plupart des cas, le mu'aqib commence cette carrière sans disposer d'un réseau de contacts préalablement établi au sein de l'appareil étatique. Il apprend les règles et les démarches administratives en faisant son travail et avec le temps il se familiarise avec l'appareil étatique. Les employés des organes où le mu'aqib suit les affaires administratives des autres, éprouvent de la sympathie à son égard. Ces employés le considèrent comme une victime du chômage, et agissant selon ce qu'ils appellent *(nakhuah)*, signifiant « l'honneur et la générosité d'une personne arabe », ils essaient de l'aider à gagner sa vie en lui facilitant les procédures[825]. Parfois, le mu'aqib rend des services de suivi des affaires administratives d'un employé dans un autre organe, s'assurant ainsi davantage la coopération de cet employé.

Dans certains cas, le travail de ta'qib engendre un paiement des frais de services administratifs. Etant donné que certaines personnes ne disposent pas des services bancaires téléphoniques (tel qu'effectuer un virement en appelant sa banque), le paiement des frais des services administratifs (i.e. les frais de renouvèlement de son permis de conduire) nécessitera que la personne se rende à sa banque pour effectuer le virement au ministère de l'Intérieur, qui fournit ce service de renouvèlement. C'est à ce moment que le mu'aqib intervient en offrant à la personne d'effectuer le virement via le téléphone et le compte bancaire du mu'aqib, mais au nom de la personne. Ce qui est important pour le ministère de l'Intérieur est qu'un paiement soit fait, portant un code concernant le service de renouvèlement du permis de conduire de la personne, indépendamment de ce qui le fait. Ensuite, la personne payera au mu'aqib la somme du virement ainsi qu'un supplément qui sera la marge de profit du mu'aqib. Toutefois, avec l'avènement des smartphones ainsi que le développement des services du gouvernement électronique, le besoin de ce type de ta'qib a été supprimé, puisqu'une personne peut effectuer un virement depuis son smartphone.

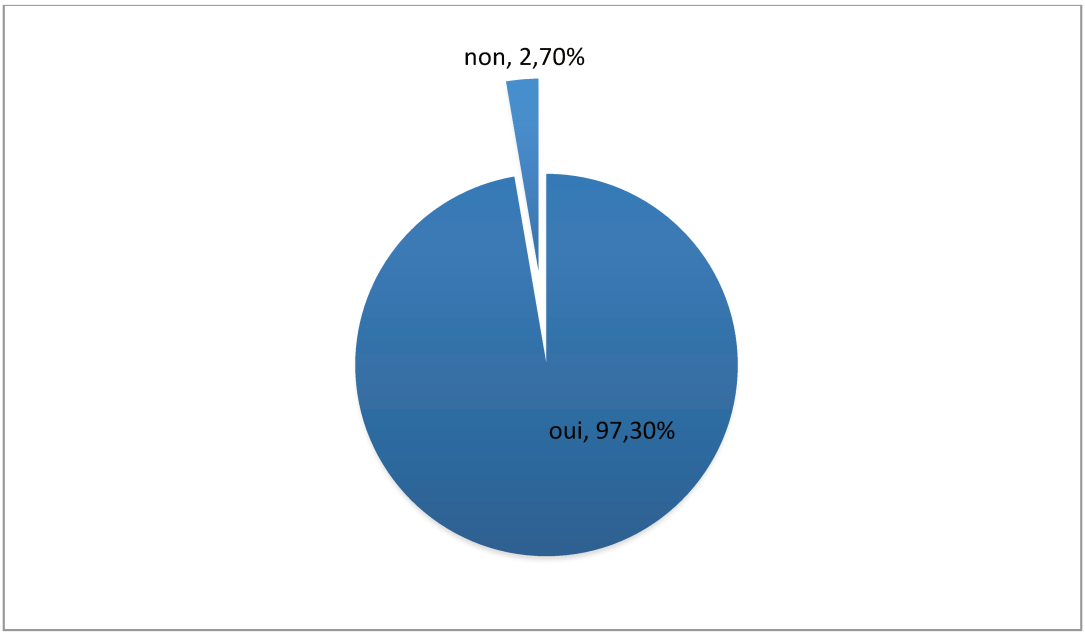
En effet, la majorité du peuple saoudien utilise l'internet de façon quotidienne, via les smartphones pour son suivi de l'actualité et ses démarches administratives :

[825] Entretien téléphonique avec Abdelaziz Al-Qasim, avocat, ancien juge, le 21 octobre 2014, Lyon-Riyad.



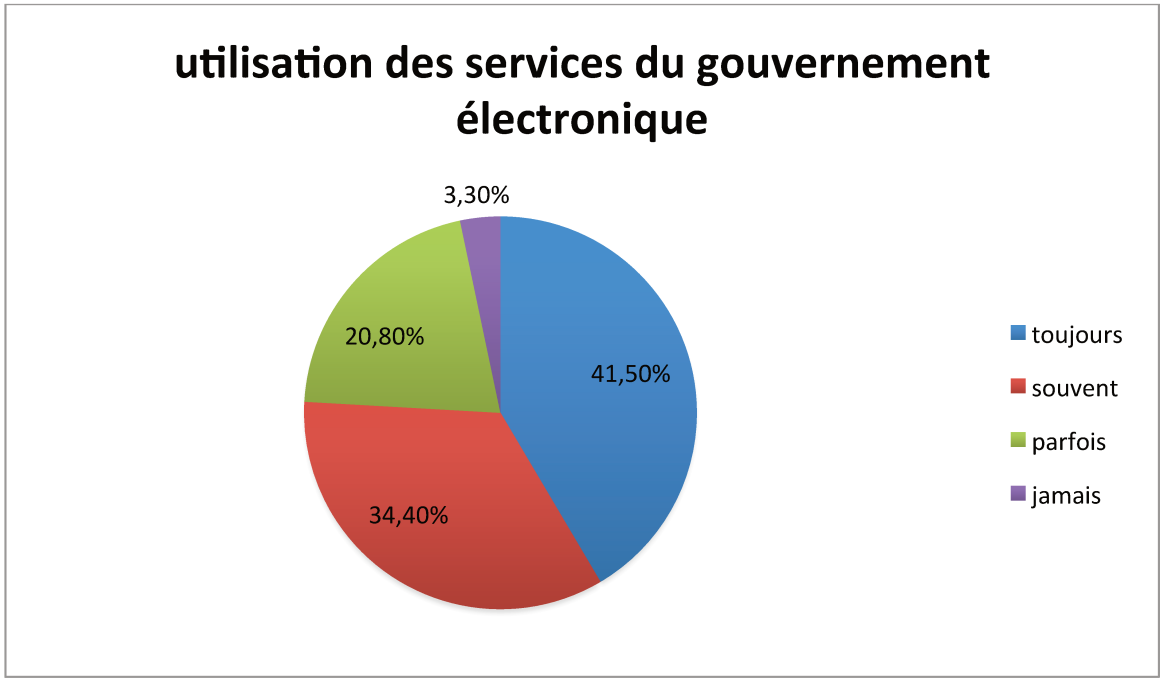
Graphique 9 : la possession des smartphones en Arabie Saoudite

Voici les pourcentages des personnes qui utilisent l'internet de façon quotidienne en Arabie Saoudite :



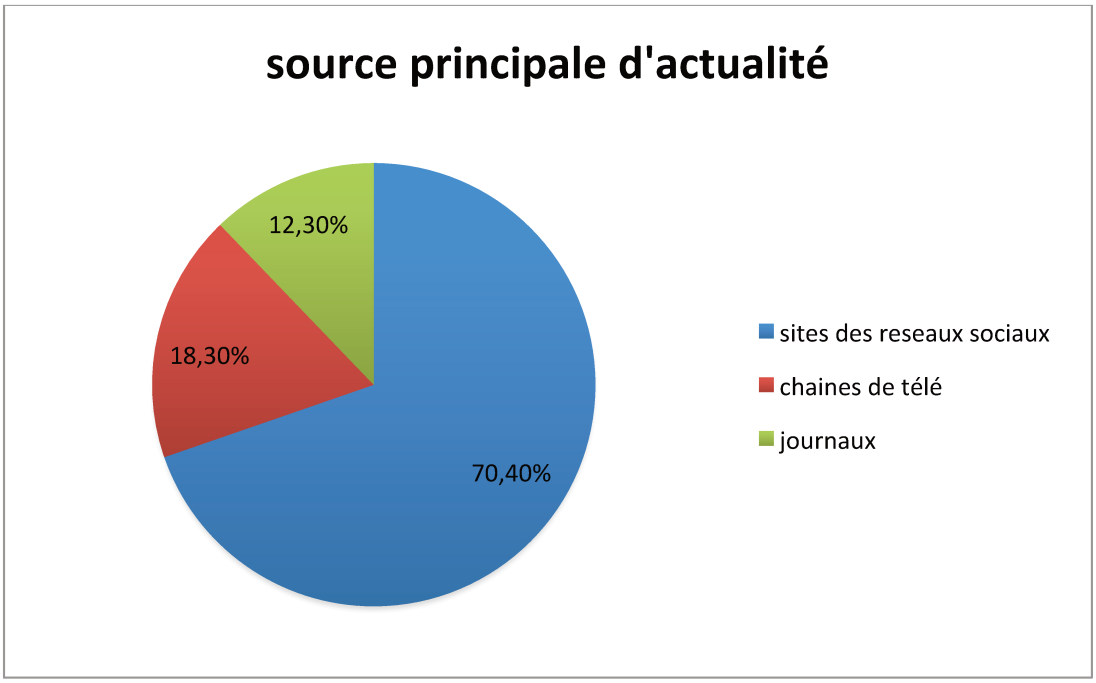
Graphique 10 : l'utilisation d'Internet au quotidien

Egalement, voici les statistiques de la dépendance des services fournis par le gouvernement électroniques (tels que la prise de rendez-vous sur les sites internet des ministères et agences bureaucratiques) :



Graphique 11 : l'utilisation des services du gouvernment électronique

Egalement, l'internet est devenu un élément très influent dans l'espace social et politique, comme c'est reflété dans le suivi d'actualité sur les sites d'internet :



Graphique 12 : source principale d'actualité

Cette utilisation courante des réseaux sociaux est devenu un moyen de suivi des affaires administratives dans le cas unique de déposer une plainte contre un organe étatique quelconque. Cela rentre dans le débat public sur l'efficacité de l'administration publique. En d'autres termes, grâce à ces réseaux sociaux, ces plaintes deviennent des éléments d'actualité qui attire l'attention de l'opinion publique, ce qui met de la pression sur les responsables des organes étatiques en question.

7.2.2.2. La politique des cadeaux

Il existe plusieurs types de cadeaux offerts aux personnes occupant des postes importants au sein de l'appareil étatique. Ces types différents varient selon les concepts de légitimité de réception du cadeau. Cela nous importe à cause de son impact sur les relations de pouvoir ainsi que sur l'efficacité de la coopération et de la coordination dans l'administration publique saoudienne.

Un type des cadeaux est ce que nous pouvons appeler le « cadeau clientéliste ». Un cadeau clientéliste est souvent fait par un patron d'une sphère d'arbitration (tel que le ministre de l'Intérieur) à un membre du cadre supérieur de cette sphère (tel qu'un général dans la police)[826]. Ce type est hiérarchisé, variant en valeur de cadeau selon le grade et l'importance du poste. Le cadeau est fait de façon systématique, une fois par an et la valeur du cadeau augmente suivant la montée du grade et d'importance du membre du cadre supérieur. Selon notre estimation, le nombre de personnes qui qualifient pour un cadeau clientéliste peut s'élever à dix personnes au sein d'une sphère d'arbitration. Cela comprend le cadre supérieur des organes qui font partie de la sphère d'arbitration (tel que le ministère de l'information et de la culture qui fait partie de la sphère d'arbitration du ministre de l'Intérieur).

Le cadeau clientéliste a deux objectifs. Le premier est d'assurer la loyauté du cadre supérieur au patron de la sphère d'arbitration. Dans ce sens, l'acceptation du cadeau fait partie de la reconnaissance par l'employé de l'hégémonie du patron sur l'organe auquel appartient cet employé. Un exemple du manque de la reconnaissance est quand l'employé considère que le roi, et non pas le patron de la sphère d'arbitration, est l'hégémon du ministère auquel il travaille et que le patron n'est qu'un sujet du roi. Le deuxième objectif de ce type de cadeau est d'immuniser le cadre supérieur contre les tentatives d'infiltration de la part d'autres sphères d'arbitration ou d'autres acteurs. Le cadeau clientéliste est considéré par les destinataires comme un cadeau légitime, dans le sens où l'acceptation de ce cadeau s'inscrit dans la reconnaissance de la primauté de la famille royale dans un premier temps et dans un second temps de la légitimité du pouvoir que le patron de la sphère d'arbitration a sur celui-ci. Le refus d'un cadeau clientéliste sera considéré par le patron de la sphère d'arbitration comme un déni de son pouvoir et il peut engendrer le départ à la retraite de l'employé, résultant ainsi dans la fin de sa carrière.

Un autre type de cadeau existe et il s'inscrit dans le cadre de l'échange des services entre deux personnes occupant deux postes importants. Par exemple, un membre du cadre supérieur d'une banque peut offrir à un membre du cadre supérieur de l'État des prêts sans intérêts. Ce type de cadeau est moins légitime que le précédent mais il n'est pas considéré comme faisant partie d'une affaire de corruption, puisque ceux qui le pratiquent présentent

[826] Entretien avec un ancien ministre adjoint, juillet 2013, Jeddah, Arabie Saoudite.

l'argument qu'aucun paiement n'est impliqué dans cet arrangement[827]. En d'autres termes, du fait que l'employé de la banque ne paie pas une somme d'argent quelconque, l'employé du secteur public ne considère pas que c'est un pot-de-vin. Pour lui, c'est un service de facilitation, tout simplement.

La volonté royale, en forme d'ordonnance royale, peut rentrer en jeu comme service de facilitation. Etant donné la pression démographique sur les infrastructures, en particulier sur les hôpitaux publics, une personne malade peut rencontrer de grandes difficultés à trouver un traitement ou à se faire opérer. Une personne travaillant pour la cour royale peut obtenir une ordonnance royale, grâce à ses contacts avec l'entourage du roi, instruisant le ministère de la santé d'offrir un traitement à la personne malade ou de l'envoyer à l'étranger, en cas d'incapacité de la traiter en Arabie Saoudite[828]. La personne qui travaille pour la cour royale peut traduire son accès aux ordonnances royales en un capital social.

Une situation similaire peut se produire auprès des patrons des sphères d'arbitration. Une personne ayant accès à l'entourage du patron du ministère de la défense peut traduire cet accès en un capital social. Par exemple, la nomination aux postes d'attaché militaire aux ambassades d'Arabie Saoudite connaît parfois ce type d'arrangement, qui qualifie de cadeau.

Un autre type de cadeau existe : c'est le type du cadeau visant à soudoyer. Les services de facilitation ici ont un prix. L'entrée en contact avec le fournisseur de ce service doit passer par une connaissance de confiance. Les deux parties de cet arrangement reconnaissent qu'il s'agit d'un acte de corruption.

Le Comité de la Lutte contre la Corruption s'engage publiquement à combattre toutes les formes de corruption. Il a mis en place des programmes pour former les employés sur les différentes formes de corruption ainsi que sur les moyens pour lutter contre elles.

---

[827] Entretien avec un membre du cadre supérieur de la compagnie aérienne « Saudi Airlines », le 22 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[828] Théoriquement parlant, il est du devoir de l'État de fournir les services médicaux et d'éducation à tous les membres de la société saoudienne. En cas d'incapacité, l'État doit prendre en charge les frais d'une alternative, qu'elle soit dans le secteur privé ou à l'étranger. Toutefois, l'accès à ces alternatives est réduit par la croissance démographique ainsi que par la manipulation des personnes d'influence.

Plusieurs protocoles ont été mis en place pour signaler les affaires de corruption présumées. Le comité a également commencé un programme de sensibilisation du public. Cependant, l'autorité de ce comité est compromise par la nature du régime saoudien. Il n'existe par exemple aucune référence et aucun protocole dans ces programmes concernant les cadeaux clientélistes.

7.2.2.3. La politique de la porte ouverte

Le gouvernement saoudien avance l'argument selon lequel, au *(majlis)*, « le salon du roi », la voix du citoyen est représentée. L'article numéro 43 de la Loi Fondamentale insiste que le majlis du roi et celui de son prince hériter sont ouverts à chaque citoyen, ainsi qu'à celui qui exprime un mécontentement ou une plainte. Chaque individu a le droit d'en référer directement aux autorités au sujet de n'importe quelle affaire[829]. Il s'agit de ce que l'on appelle la politique de la porte ouverte : où l'interaction directe, lors du majlis, entre le citoyen et le roi, remplace les institutions représentatives, comme un parlement élu.

Cette politique de la porte ouverte est l'outil principal dont dispose le citoyen. Elle lui permet de faire trancher des litiges même lorsqu'ils n'ont pas pu être résolus par des voies bureaucratiques — normales. Ceci, d'autant plus que le roi monopolise les trois pouvoirs : législatif, exécutif, et judicaire, comme c'est manifeste dans les articles 52, 55, et 56 de la Loi Fondamentale[830]. D'ailleurs, cette interaction directe prend une forme linguistique — orale ou écrite — postulant des règles non écrites : puisqu'aucune loi ne régit — ni ne détermine — le protocole encadrant la rencontre entre le sujet et le roi.

Cet élément de la culture politique, où la légitimité du pouvoir privilégie le contact directe entre le roi et le citoyen, s'est reflété sur la forme de communication entre les responsables au sein des organes étatiques et les citoyens ayant des affaires administratives au sein de ces organes. Selon cette culture, un citoyen préfère le contacte direct avec un responsable à d'autres moyens de suivi de son affaire administrative. Au lieu d'entamer une procédure et la laisser prendre son cours administratif dans un organe donné, le citoyen s'acharne à rentrer en contact immédiat avec le directeur de cet organe.

---

[829] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 271.

[830] *Ibid.*, p. 272-73.

La culture politique n'est pas la seule cause de cette tendance. La faiblesse de la confiance formelle dans la bureaucratie contribue à la généralisation de cette tendance. Le citoyen a très peu de confiance dans les agents administratifs, ce qui l'encourage à appuyer la démarche administrative de son affaire par l'attention du directeur de l'organe.

Cette politique de la porte ouverte sert à donner une image de transparence du gouvernement, renforçant ainsi la légitimité du pouvoir central de la famille royale. Elle donne au citoyen un sentiment général de satisfaction et d'accomplissement. Le directeur de l'organe en profite pour se donner une image de transparence aussi. Il en profite également en tant que moyen de supervision de ses employés, car en cas de faiblesse de performance, il peut compter sur les citoyens privés pour se plaindre, signalant ainsi cette faiblesse de performance. Néanmoins, cette politique de porte ouverte entrave l'efficacité des organes étatique, puisque le temps des responsables est tiraillé entre leurs responsabilités et l'appel des citoyens privés.

7.2.2.4. La non application des règles

La distribution du pouvoir change régulièrement en Arabie Saoudite, résultant ainsi dans un changement de rapport de force entre l'autorité centrale et les acteurs puissants au sein de la société et de la bureaucratie. Les exemples de ce changement de distribution de pouvoir sont manifestes dans l'évolution de l'autorité d'Abdelaziz qui a engendré une récession du pouvoir des acteurs tribaux ; dans le conflit entre Sa'ûd et Faysal ce qui a conduit à la prééminence des hommes religieux qui se sont allié avec ce dernier ; ainsi que dans la réorganisation du système de partage du pouvoir après la mort de Faysal en 1975, ce qui a fait émerger l'équilibre de bousculade. Ce changement de distribution du pouvoir continue, notamment par l'émergence de la pyramide de pouvoir en 2006 et par la suppression de la majorité des conseils suprêmes en 2015.

Ici, ce changement répétitif a engendré une disjonction entre ceux qui disposent de l'autorité centrale et du pouvoir de créer des règles d'un coté, pour emprunter les mots de Levitsky et Murillo[831], et ceux qui sont censés les appliquer, ou ce que Tsebelis appelle *(veto*

[831] La remarque de Levitsky et Murillo concerne l'Amérique Latine et le décalage entre ceux qui sont à la tête des institutions (i.e. les parlementaires) et ceux qui possèdent le de facto pouvoir (i.e. les généraux). Toutefois, nous trouvons cette idée de disjonction, mais à un autre niveau, reste largement pertinente dans le contexte de

players[832]*)* et que Steffen Hertog appelle *(low-level veto players*[833]*)*, d'un autre coté. Ce changement a également engendré une « naissance faible » des institutions, dans le sens où les institutions sont nées faibles par défaut dans la plupart des cas.

Par exemple, nous avons constaté une période de relative récession de l'influence des hommes religieux sur la gestion de certains ministères, tels que le ministère du travail et les conditions du travail des femmes, pendant le règne du roi Abdullah (2005-2015). Après sa mort en 2015 et la succession du roi Salman, nous avons observé un retour de l'influence de ces hommes religieux. Cela a un impact sur les attitudes ainsi que les comportements du cadre supérieur de l'État, comme la tendance d'ignorer les souhaits de l'establishment religieux durant le règne d'Abdullah, ou la tendance d'éviter tous conflits avec celui-là pendant le règne de Salman.

Une non application systématique des règles devient un moyen important pour permettre à l'appareil de l'État de s'adapter à ce changement de distribution de pouvoir. Ici, la non application peut jouer un rôle de stabilisateur du fonctionnement de l'État. Certaines pratiques, telle que la pratique de wasta dans toutes ses formes, contribuent également à la non application des règles. Cela conduit à un niveau d'incertitude élevé chez les acteurs au sein de l'appareil de l'État, et qui renforce en conséquence certaines pratiques comme le wasta, aggravant davantage la non application des règles.

7.2.2.5. Peines et mesures d'incitation et de récompense

La préoccupation principale d'un directeur d'un organe donné est d'arriver à un niveau de productivité élevé au sein de son organe ainsi qu'obtenir la coopération et la coordination des autres organes[834].

---

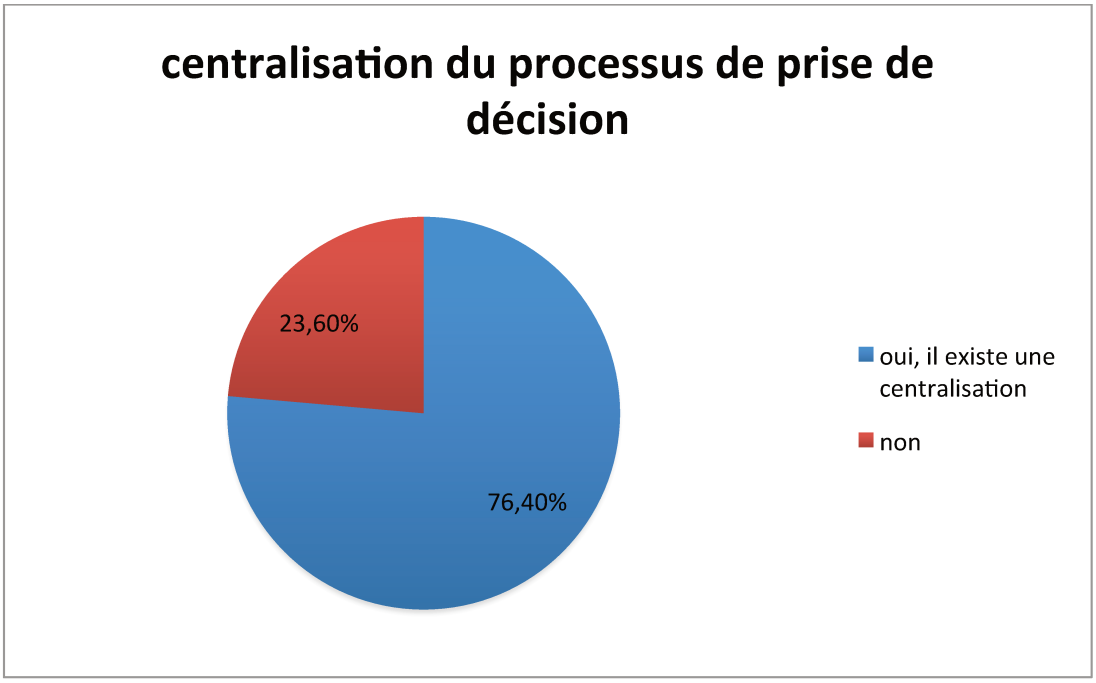
l'Arabie Saoudite. Pour plus sur leur analyse de cette idée cf. LEVITSKY, Steven et MURILLO, Victoria, "Building Institutions", *op. cit.*, pp. 189-213.

[832] Cité par Steffen Hertog. Cf. HERTOG, Steffen, *Princes and Brokers, op. cit.*, p. 31.

[833] *Ibid.*, p. 32.

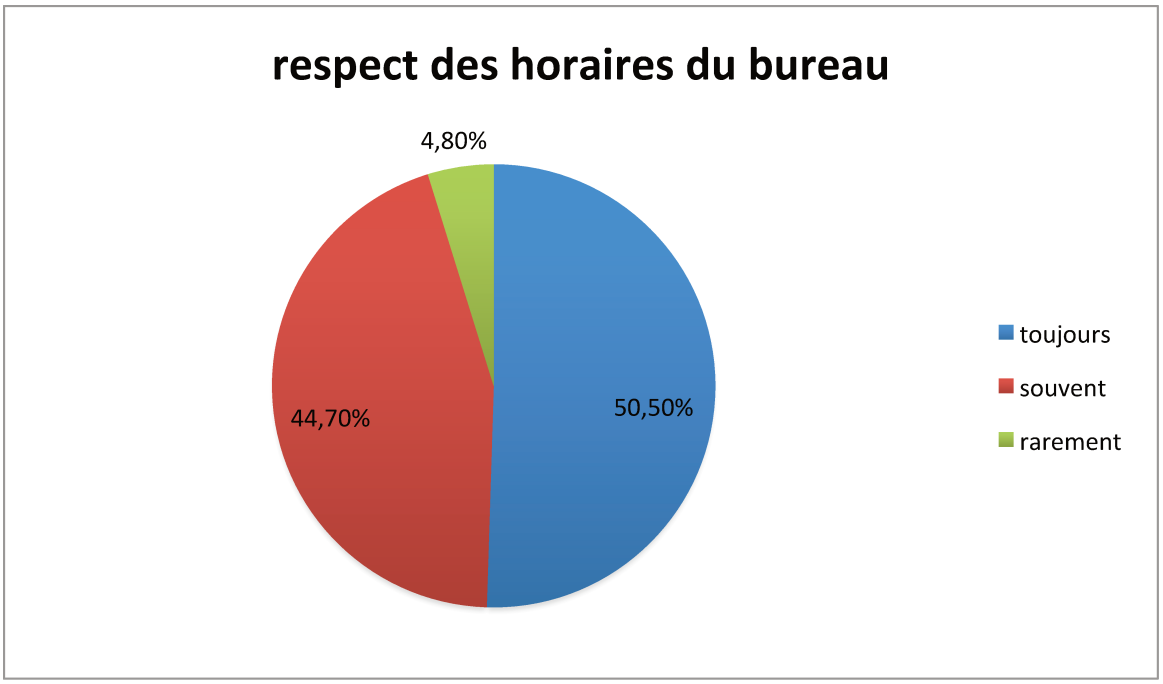
[834] Entretien avec Thamer Al-Mutairi, ancien secrétaire général du Comité Suprême de la réforme administrative, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

D’après notre analyse, il existe là deux niveaux de considération. Le premier est celui des facteurs habituels qui entravent la productivité d’un coté et la coopération et la coordination d’un autre, tels que le manque d’autorité, de programmes de formation et des budgets. En réponse à une question relative au niveau de la centralisation au niveau macro- du processus de prise de décision (ce qui entrave l’autorité du cadre meso- et macro-), les répondants à notre questionnaire ont indiqué le suivant :



Graphique 13 : centralisation de processus de prise de décision

Le deuxième niveau de considération est celui des valeurs et des stratégies des acteurs. La « valeur du respect de l'engagement », exprimée en arabe par le mot *(intitham),* reflète un aspect de ce niveau. Le respect de ses devoirs, des horaires de travail et des buts de productivité prescrits par l'organe fait partie de l'intitham. Celui-ci peut être motivé par plusieurs facteurs, notamment le facteur religieux – étant donné la croyance de certaines personnes qu'à défaut de faire ses devoirs, son salaire ne serait pas religieusement justifié --, le patriotisme, le facteur des récompenses et la peur des peines. Voici les réponses des répondants au questionnaire, relatives au respect des horaires du bureau (tel que l'arrivé à l'heure) :



Graphique 14 : respect des horaires de travail

Le concept du sens de droit, analysé ultérieurement, entrave la productivité puisque l'employé pense que son poste fait partie de ses droits de base, indépendamment de sa productivité. Ce concept est souvent accompagné du sentiment d'aliénation chez l'employé, puisque son accès aux opportunités et aux classes des élites est réduit[835]. En d'autres termes, il considère que sa mobilité professionnelle est largement conditionnée par des facteurs autres que sa productivité, telles que les relations clientélistes. Celles-ci ont engendré un phénomène relatif à la mobilité professionnelle, celui du régionalisme[836], qui provoque chez l'employé le sentiment d'être victime d'une situation injuste.

La sécurité professionnelle est un autre facteur qui entrave la productivité. Le fait qu'un employé ne considère pas que la perte de son emploi soit une possibilité réelle, ne

---

[835] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 68.

[836] *Ibid.*, p. 62.

contribue pas à l'amélioration de sa performance. Plusieurs experts considèrent qu'une relation inverse existe entre la sécurité professionnelle et la productivité[837].

La sécurité professionnelle est définie dans le contexte de l'Arabie Saoudite actuelle en tant que l'obtention d'un emploi de durée indéterminée dans le secteur public[838]. La culture saoudienne associe la stabilité professionnelle à l'emploi dans le secteur public. Le secteur bancaire, par exemple, considère que l'emploi dans le secteur public est beaucoup plus fiable dans leurs programmes de crédit, ainsi ceux-ci sont beaucoup plus faciles à obtenir si le demandeur est un employé dans le secteur public. Malgré les avantages et les salaires très élevés du secteur privé, cette valorisation du secteur public persiste.

Cela n'a pas toujours été le cas, comme on a pu l'observer dans les années de boom pétrolier, que l'on appelle en arabe le *(tafrah)*. Il s'agit d'un terme populaire par lequel le peuple saoudien désignait l'anormale rapidité du développement qui a suivie l'augmentation du prix de pétrole durant les années 1970. Bien que le terme officiel était le « développement » et « l'amélioration » des conditions de vie du peuple, le mot tafrah représentait l'autre visage du développement, qui est l'anormalité[839].

Pendant les années du tafrah, les individus ont préféré le secteur privé au secteur public. Celui-là a promis à ces individus beaucoup plus d'avantages et une mobilité sociale plus rapide qu'au sein du secteur public. Face à cette préférence des individus, le secteur public a souvent demandé aux nouveaux recrutés — dans certains types d'emploi — de signer

---

[837] Voir le témoignage de l'ancien directeur des réserves fédérales aux États-Unis devant le congrès et ses remarques sur ce point : Testimony of Chairman Alan Greenspan Before the Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, U.S. Senate February 26, 1997 [en ligne]. The Federal Reserve Board. [Page consultée le 16 octobre 2015]. <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/hh/1997/february/testimony.htm>

[838] Entretien avec Abdulmajeed Al-Enazy, ingénieur à Saudi ARAMCO, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[839] ALGATHAMI, Abdullah, *hekayat al hadathah, op. cit.*, pp. 169-73.

un contrat de renoncement de leur droit de démissionner[840]. En d'autres termes, ces types d'emploi ont exigé que l'employé travaille pour le même organe jusqu'à sa retraite. Toutefois, après la fin des années du tafrah, le secteur public est devenu plus attractif que le secteur privé. Et la valorisation de la sécurité professionnelle est devenue plus visible.

Cette sécurité professionnelle des employés est renforcée par certaines valeurs socioreligieuses. Bien que certains directeurs des organes ne disposent pas de l'autorité nécessaire au licenciement d'un employé, ceux qui en disposent s'abstiennent de l'utiliser pour des considérations socioreligieuses[841]. L'abstention est beaucoup plus courante dans le secteur public que dans le secteur privé.

Le licenciement est mal vu et il est considéré comme un dernier recours qu'il faut éviter à tout prix. Le directeur d'un organe qui s'abstient de licencier le justifie par sa considération des engagements financiers de l'employé envers sa famille et ses proches. Etant donné qu'un employé participe, au moins théoriquement, aux responsabilités financières de sa famille, la perte de son emploi peut avoir des répercussions sur la situation financière de toute la famille. Certaines idées religieuses et tribales contribuent à l'ancrage de cette attitude dans la culture de travail. Le licenciement engendrait une culpabilité selon le nakhuah, l'honneur et la générosité arabe, et devant Dieu, puisque le directeur aurait infligé une souffrance à la famille de l'employé.

Sous ces conditions, les peines et les mesures d'incitation et de récompense doivent être fondées sur d'autres procédures que le licenciement. C'est à ce moment que les peines alternatives et les mesures d'incitation et de récompense entrent en jeu. Nous pouvons ici les

---

[840] Monsieur Saad Almarzoqi fait partie des personnes à qui l'État, le ministère de la défense dans ce cas, a demandé de signer ce contrat de renoncement de droit de démissionner. Il a du déposer une plainte auprès du ministre de la défense, le prince Sultan bin Abdelaziz, avant d'être renvoyé. Pendant notre entretien, monsieur Almarzoqi nous a expliqué que son motif pour démissionner était d'aller travailler dans le secteur privé. Entretien avec Saad Almarzoqi, avocat et directeur des affaires juridiques du quotidien saoudien « Al-Madina », le 28 septembre 2015, Lyon, France.

[841] Entretien avec Abdulrahman Al-Hudaif, homme d'affaire et directeur de l'entreprise de Al-Forat Trading and Contracting Company basée à Riyad, le 9 juin 2014, Riyad, Arabie Saoudite.

appeler le (confort de l'environnement de travail). Il s'agit là d'une des règles non écrites de la bureaucratie saoudienne.

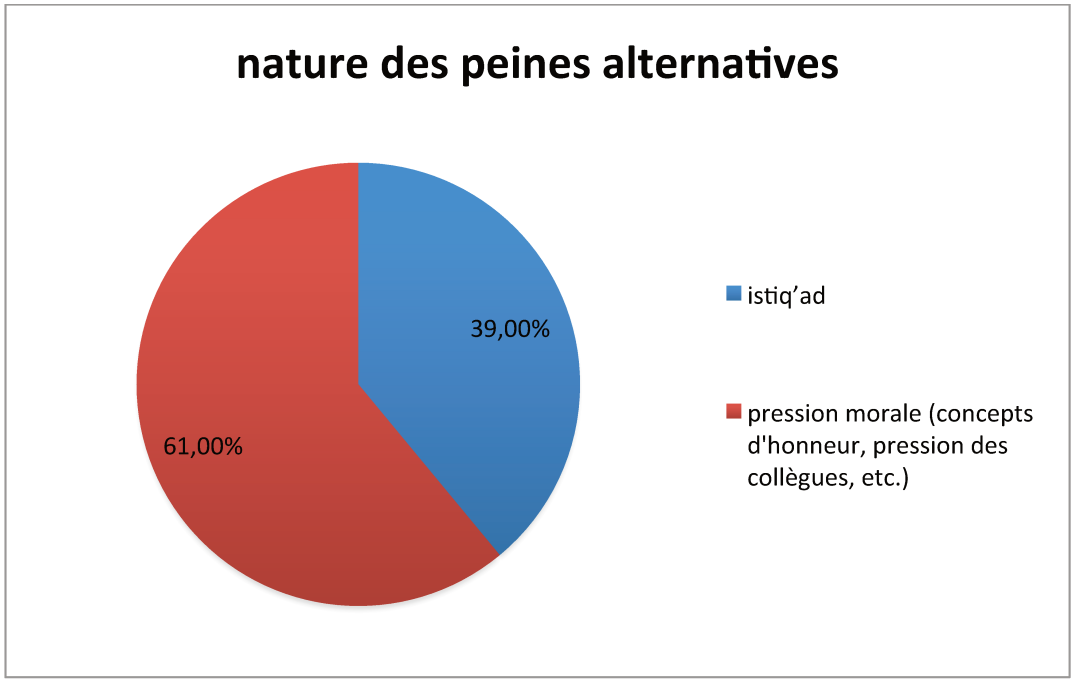
Certaines mesures peuvent paraître inefficaces, mais lors de leur application elles produisent des résultats fiables. Un interviewé nous a expliqué que les détails mineurs de son expérience quotidienne au travail importent beaucoup pour lui[842]. Etant donné les vastes espaces qui caractérisent les villes saoudiennes, le temps de déplacement du lieu d'habitation au lieu de travail peut être très long. Et si l'employé a un enfant à déposer à l'école et à chercher à la fin de la journée, ce temps devient beaucoup plus long. Son supérieur peut être sensible à cette situation et lui proposer une flexibilité concernant les horaires de travail. L'employé peut dans ce cas là partir avant la fin de la journée de bureau. Le facteur principal est celui de la productivité de l'employé. Si celui-ci répond aux critères de productivités de son supérieur, il pourrait profiter de cette flexibilité. Cela rend son environnement de travail confortable et sensible à ses besoins.

La même logique s'applique à l'égard des peines pour l'employé non productif. Non seulement l'employé non productif ne profite-t-il d'aucune flexibilité, mais l'accès à ses droits de base (tels que les vacances) sera largement réduit. D'autres voies d'actions sont envisageables, le blocage de toute possibilité de profiter des heures supplémentaires ou des voyages professionnels rémunérés. Aussi, le transfert à un autre département ou même à une autre ville fait partie de ce type des peines. Dans ce sens là, son environnement de travail devient inconfortable. Cette attitude de directeur est appelée *(istiq'ad)*, qui signifie « la mise en place d'entraves »[843]. Egalement, la pression morale, comme reprocher à l'émployé sa faible performance, fait partie des mesures de peines.

---

[842] Entretien avec Mobarek Al-Enazy, sous-officier au ministère de l'Intérieur, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[843] Entretien téléphonique avec Abdullah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.



Graphique 15 : peines alternatives

Tous ces facteurs jouent un rôle, non seulement entre des employés d'un même organe, mais concernant l'efficacité de la coordination et de la coopération entre les différents organes étatiques. L'istiq'ad peut s'appliquer aux relations entre des organes différents, dans le sens où un organe va mettre en pace des entraves dans une procédure entamée par un autre organe.

De plus, l'environnement confortable est propice à la clarté des règles, étant donné que les consultations entre un employé et ses collègues ou ses supérieurs au sein de l'organe constituent le principal moyen à la fois pour clarifier les règles opaques et pour apprendre les règles non écrites. Cet environnement dispose l'organe à une meilleure capacité de coordination et de coopération avec d'autres organes. Et par la même logique, un environnement non confortable affaiblit la capacité à offrir sa coordination et sa coopération à d'autres organes.

Bien que le confort de l'environnement soit un facteur important, l'opacité des règles, l'entrelacement des pouvoirs et des responsabilités ainsi que des procédures très longues et très compliquées restent une entrave à laquelle s'heurtent la coordination et la

coopération. Cela est vrai entre les organes, et jusqu'à un certain degré au sein du même organe.

7.2.3. Des valeurs relatives aux tendances socio-politiques

Il existe des conflits entre les courants sociaux différents, notamment le courant traditionnel et le courant libéral, qui se reflètent sur la bureaucratie ainsi que dans les valeurs professionnelles. Au fondement de ces conflits en Arabie Saoudite se retrouve une crise de réconciliation entre la préservation des traditions et l'effort de modernisation[844]. Cette crise traverse l'intégralité du monde arabe, comme l'insiste Lahouari Addi[845]. Le régime saoudien base sa légitimité sur sa capacité à trouver le juste équilibre entre tradition et modernité[846]. Toutefois, seulement une partie des conflits sociaux peut être associée à cette crise. Une autre partie est due au développement anormalement rapide, le tafrah, et qui s'est principalement concentré sur le développement matériel. Les projets adoptés pendant les années de tafrah ne se sont pas appuyés sur les sciences sociales pour s'adapter aux rythmes du développement de l'Homme[847], notamment le développement politique. Par conséquent, un décalage entre le développement du territoire et le développement de l'Homme s'est produit.

Les problèmes issus de ce décalage amplifient les conflits dus à la réconciliation entre la préservation des traditions et la modernisation, et cela se reflète sur la bureaucratie. Par exemple, une loi relative au code vestimentaire a été adoptée. Selon cette loi, toutes personnes rentrant dans un organe étatique doivent être habillées dans la tenue traditionnelle. L'accès aux organes étatiques est refusé aux personnes habillées en tenue dit « étrangère », à l'instar du port d'un jeans et d'un t-shirt. L'insistance sur le caractère national devient une tendance importante au sein de la bureaucratie. L'insistance sur la séparation entre les deux

---

[844] KISSINGER, Henry, *World Order, op. cit.*, pp. 134 et 201-02.

[845] Lahouari, ADDI, *Savoir exogène, savoir endogène : les difficultés culturelles de la sécularisation de la pensée sociale dans le Monde musulman*, ouvrage non publié, pp. 4-14.

[846] AL-RASHEED, Madawi, *A History of Saudi Arabia, op. cit.*, p. 254.

[847] ALGATHAMI, Abdullah, *hekayat al hadathah, op. cit.*, pp. 169-73.

sexes, qui est jugée par l'establishment religieux conforme aux règles de la Charia, fait partie de cette attitude de préservation des traditions.

D'autre part, les conflits sociaux peuvent avoir un impact sur la politique de recrutement et de formation de certains organes étatiques. L'institut de l'Administration Publique, par exemple, avait selon son ancien directeur systématiquement exclu les personnes d'orientations islamistes des postes d'enseignant, de peur qu'elles « propagent leur idéologie »[848].

De plus, nous avons constaté une forme non verbale et symbolique de communication au sein de l'administration publique, qui retrouve dans les rapports socio-économiques son cadre de référence. Elle comprend plusieurs éléments, tels que les postures du corps et les styles vestimentaires des employés au sein d'un organe étatique ou des citoyens privés ayant une affaire à suivre dans cet organe. Ici, la bureaucratie est un événement de rencontre, pour emprunter les mots de Srikant Sarangi et Stefan Slembrouck, où une communication est établie[849]. Le langage du corps ainsi que les habits, par exemple, font partie des relations de pouvoir et donc de cette rencontre, ils jouent un rôle dans l'efficacité de la communication bureaucratique[850].

On retrouve un exemple de cette forme non verbale et symbolique dans le port du *(bisht)*, qui est un manteau traditionnel, masculin, plutôt réservé aux grandes occasions comme les mariages. La venue d'un citoyen privé ayant une affaire à suivre dans un organe étatique, habillé en bisht pourrait souligner son statut important. L'employé qui va le recevoir dans son bureau pourrait prendre ce statut supposé en considération, facilitant ainsi la procédure administrative. L'importance du port du bisht est plus visible dans les visites

---

[848] Entretien avec l'ancien directeur de l'Institut de l'Administration Publique, Aleqtisadiyah, le 26 décembre 2005. [page consultée le 18 mai 2014]. < http://www.aleqt.com/2005/12/26/article_20795.html>

[849] SARANGI, Srikant et SLEMBROUCK, Stefan, *Language, Bureaucracy and Social Control, op. cit.*, p. 9.

[850] Dans ses analyses des situations d'audition légale des procès juridiques, Roger W. Shuy accorde une attention aux préférences des clients de faire l'audition en personne, par opposition au téléphone. Le langage de corps ainsi que les apparences sont jugés avantageux pour les clients. Pour plus d'information sur ses analyses, cf. SHUY, Roger W., *Bureaucratic Language in Government and Business*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998, p. 66 et 92.

surprises, dites *(ihtisab)*, des hommes religieux aux organes étatiques. Ces visites ont l'objectif de donner des conseils religieux aux responsables, relativement à la conformité aux règles de la Charia. Elles peuvent avoir comme objectif l'expression par les hommes religieux de leur mécontentement vis-à-vis d'une politique étatique jugée non conforme à la Charia. Ces hommes religieux se rendent dans ces organes, en étant habillés en bisht. Cela souligne leur pouvoir ainsi que leur association au régime politique, à la famille royale, puisque les élites de celle-ci sont toujours habillées en bisht. Etant donné que la famille royale insiste sur leur alliance avec l'establishment religieux, cette association vestimentaire prend davantage d'importance[851]. Par conséquent les responsables de ces organes sont souvent à l'écoute et se libèrent pour recevoir ces hommes religieux[852].

[851] Entretien téléphonique avec un membre du Conseil de shura, le 9 septembre 2015, Lyon-Riyad.

[852] Entretien téléphonique avec Abdullah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Chapitre 8

Les Conseils Suprêmes : un révélateur des conditions de succès de la réforme

Comme nous l'avons indiqué au début de la troisième partie de cette thèse, la réforme administrative en Arabie Saoudite a pour objectif de renforcer l'environnement institutionnel afin d'en améliorer l'efficacité[853], à la condition que cela ne nuise ni à la capacité des élites de la famille royale de maintenir leur pouvoir, ni à la stabilité institutionnelle. Il convient ici de rappeler que la gestion de l'État est ainsi devenue dépendante du *(theateritis)*, où chaque patron d'une sphère d'arbitration administre l'organe sous son autorité indépendamment des autres sphères d'arbitration. La coordination et la coopération sont difficilement obtenues entre les divers organes étatiques. Sous ces conditions, les acteurs appartenant à la bureaucratie sont confrontés à un niveau d'incertitude très élevé vis-à-vis des règles, ce qui rend celles-ci d'autant plus opaques. Cela favorise un mode de fonctionnement que nous pouvons appeler « au cas-par-cas ».

Le traitement au cas par cas devient ainsi un instrument, et c'est dans ce cadre là que les conseils suprêmes sont devenus un phénomène bureaucratique. En d'autres termes, la conception des conseils suprêmes a eu pour objectif de trouver l'équilibre entre un environnement institutionnel renforcé et le maintien du pouvoir des élites royales et de la stabilité institutionnelle, processus qui se fait dans un mode du cas par cas.

Dans le premier sous-chapitre, nous allons présenter une vision synthétique des conseils suprêmes en Arabie Saoudite, leurs structures, leurs règles de fonctionnement ainsi que leurs relations avec l'État et ses institutions. Dans le deuxième sous-chapitre, nous allons aborder l'influence du contexte sur l'émergence et le déclin du phénomène des conseils suprêmes ainsi que sur l'émergence d'un nouveau mode de gestion de l'État.

---

[853] Entretien téléphonique avec Salem Al-Qahtani, conseiller du ministre de l'éducation et professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 3 septembre 2015, Lyon-Riyad.

8.1. Compte rendu de sept conseils suprêmes

Notre analyse ne traitera pas exhaustivement de tous les conseils suprêmes. Cela est dû à plusieurs raisons. Premièrement, certains conseils sont considérés comme de véritables secrets d'État, à l'instar du conseil suprême consultatif du pétrole. En conséquence, toute information relative à sa création, composition, décisions et fonctionnement sont inaccessibles[854]. Deuxièmement, il nous a été très difficile d'obtenir des informations et des documents relatifs à certains conseils suprêmes parce que nous n'avons pu accéder aux archives mêmes où ces informations et documents sont conservés. Toutefois, nous avons analysé de nombreux conseils suprêmes dans des domaines variés, ce qui constitue un spectre suffisamment large pour en tirer des conclusions à propos ce phénomène administratif.

8.1.1. Le conseil suprême de planification

Le conseil suprême de planification est né de la réforme administrative. En effet, à la suite des hausses et baisses des prix du pétrole et de la valeur des taxes, la fluctuation des revenus a rendu difficile pour l'État de remplir ses responsabilités à vis-à-vis de l'administration des programmes de développement. Une amélioration des capacités techniques, ainsi qu'une réforme structurelle de l'appareil de l'État étaient nécessaires.

En 1951, la production annuelle du pétrole était à 200 tonnes. Les revenus de l'État issus de cette production ont atteint 56 millions de dollars[855]. Avec la hausse des revenus, les dépenses de l'État se sont également accrues. Cela a apporté de nouvelles responsabilités : la mise en place des programmes, de la planification des dépenses, de la coordination entre les organes étatiques concernés, ainsi que du contrôle des projets de développement[856]. Le Conseil des ministres a ainsi créé le « comité du développement économique »[857] afin de

---

[854] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari Fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, Riyadh: Sharikat Attiba'ah Al 'Arabiyah Assu'udiyah, 1986, p. 205.

[855] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 330.

[856] *Ibid.*, p. 334.

[857] AL-KAHTANI, Mohammed, *The Political and Administrative Role of Planning and Budgeting in Saudi Arabia: Adaptation for Rapid Change*, PhD thesis, John T. Thompson (dir.), Department of Political Science, University of North Texas, Texas, 1989, p. 127.

prendre en charge ces nouvelles responsabilités[858]. La résolution du Conseil des ministres numéro 7725 du 26 novembre 1958, au terme de laquelle ce comité est créé, a ordonné tous les ministères de garantir leur coopération avec le comité[859]. Celui-ci a ainsi assumé ses responsabilités à l'échelle de l'État. Cependant, le comité souffrait d'inefficacité et n'a pas su remplir son rôle. Cet échec était dû au défaut d'expertise ainsi que de compétences adéquates.

Toutefois, les efforts du gouvernement pour faire face à ces nouvelles responsabilités de l'appareil étatique n'étaient pas limités à la création de ce comité. En effet, à partir de 1955, les revenus ont commencé à diminuer[860]. Cela a coïncidé avec une gestion inefficace des revenus et un défaut tant de politiques financières fiables[861] que d'agences de contrôle gouvernementales[862]. Un déficit important a pesé sur le budget national, ce qui a contraint l'appareil étatique à solliciter l'assistance du Fonds monétaire international (FMI)[863]. Celui-ci a mandaté en 1957 une mission de six experts économiques pour aider le gouvernement saoudien à trouver des solutions à la crise financière[864]. Après une étude détaillée de la situation, la mission a produit un rapport de recommandations[865]. Parmi celles-ci figure l'instauration de restrictions sur les importations ainsi que l'imposition de nouvelles taxes[866] (ce qui fera l'objet d'un conflit entre Sa'ûd et Faysal[867]). La mission du FMI a également

---

[858] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 334.

[859] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 54.

[860] Cela est dû à plusieurs raisons, dont la dépréciation de la monnaie saoudienne ainsi que la guerre du canal du Suez qui a eu un impact sur l'export du pétrole saoudien.

[861] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, pp. 287-88.

[862] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 17.

[863] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 99.

[864] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 291.

[865] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 18.

[866] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 292.

[867] Ces nouvelles taxes feront l'objet de dispute entre Sa'ûd et Faysal. Dans l'objectif de gagner le soutien du peuple, Sa'ûd va abolir ces taxes. Quelques mois plus tard, Faysal va les réimposer. Cf. CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth, op. cit.*, p. 78.

suggéré la réorganisation de l'agence monétaire de l'Arabie Saoudite[868] et la transformation de la monnaie d'une forme métallique à une forme de billet[869]. Elle a enfin recommandé l'établissement d'un budget annuel approuvé par le Conseil des ministres ainsi que l'établissement d'un contrôle financier efficace[870]. Ces recommandations ont été suivies par l'État.

Cependant, il ne s'agissait là que de contrôler la crise, et pas de s'attaquer à ses origines structurelles[871]. En d'autres termes, ces recommandations ont ignoré la question de la réforme administrative de l'appareil étatique de façon systématique et structurelle. Or, à la suite de ces recommandations, l'État a adopté — pour la première fois — la méthode budgétaire comme outil de politique financière et de planification de l'usage des revenus au service du développement économique et social[872]. Cela a été l'occasion de constater l'impératif d'une réforme de l'appareil étatique pour pouvoir assurer ces nouvelles responsabilités (telles que la gestion du budget ou la planification du développement)[873]. C'est ainsi que l'État s'est tourné vers les origines structurelles de la crise.

En conséquence, le Royaume d'Arabie Saoudite a sollicité l'assistance de la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) en 1960[874]. Celle-ci a envoyé trois experts qui ont étudié l'administration publique à l'échelle de l'État pendant six mois et en ont présenté un rapport détaillé[875]. L'équipe du BIRD a recommandé la création d'un organe central de planification sous la présidence du Conseil des ministres[876]. Cet organe

---

[868] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 18.

[869] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 292.

[870] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 19.

[871] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 99.

[872] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 19.

[873] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 293.

[874] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 99.

[875] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, pp. 293-94.

[876] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 20.

sera chargé de la préparation des plans de développement et du contrôle de leur application[877]. L'équipe du BIRD a également recommandé l'assistance des Nations Unies pour davantage étudier les possibilités de développement des organes publics, de l'infrastructure de formation et d'entrainement des employés de l'appareil étatique[878].

C'est dans ce contexte que le conseil suprême de planification a été crée. En effet, un mois après la réception du rapport contenant les recommandations des experts du BIRD, le gouvernement d'Arabie Saoudite les a adopté[879], en plein conflit pour le pouvoir entre Sa'ûd et Faysal[880]. Le décret royal numéro 50 du 4 janvier 1961 a fondé le conseil suprême de planification et en a défini les responsabilités[881].

Le conseil en question était sous la présidence du premier ministre Faysal. Il était composé de plusieurs membres : le ministre des finances et de l'économie nationale, le ministre de l'agriculture et de l'eau, le ministre du pétrole, le ministre du transport ainsi que le gouverneur de l'agence monétaire d'Arabie Saoudite[882].

Les responsabilités du conseil suprême de planification comportaient les éléments suivants[883] :

-- la mise en place de la politique de développement économique

-- l'étude des projets proposés par le secrétariat général du conseil suprême de planification

---

[877] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, pp. 99-100.

[878] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 20.

[879] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 294.

[880] L'adoption de ces recommandations a eu lieu pendant que Faysal était hors du gouvernement, du 19 décembre 1960 jusqu'au 21 novembre 1961. Cf. YIZRAELI, Sarah, *Remaking of Saudi Arabia, op. cit.*, pp. 86-93.

[881] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 54.

[882] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 335.

[883] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 100.

-- la prise de décision concernant ces projets ainsi que les projets de développement économique des différents ministères

-- l'évaluation des budgets annuels des projets de développement économique

-- le contrôle et la supervision des projets économiques lors de leur application

Un secrétariat général du conseil suprême de planification a alors été créé. Il était chargé de collecter l'information relative à l'état financier et aux ressources humaines disponibles pour les projets de développement. Le secrétariat devait assurer la coordination des projets de développement présentés par les différents ministères. Il était également responsable du contrôle de l'application des projets et de la rédaction des rapports sur l'état d'avancement de ces projets[884]. Ces rapports seront soumis à la considération du conseil suprême de planification.

Le secrétariat général était composé de six départements. Le premier était le département des affaires administratives. Le deuxième était le département des affaires techniques. Le troisième était celui des études et de recherche économiques. Le quatrième était le département de l'agriculture et de l'eau. Le cinquième était celui de l'industrie et de l'électricité. Et finalement, le sixième département était celui des affaires sociales et éducatives[885].

À l'aune de la description de ses objectifs par le décret royal qui en a ordonné la création, le conseil suprême de planification n'a pas réussi à remplir ses fonctions. Il était chargé de la mise en place des politiques de développement ainsi que du contrôle de leur application. Cependant, il s'est limité à la préparation des budgets des projets qui étaient en dehors du plan budgétaire de l'État[886].

---

[884] *Ibid.*, p. 101.

[885] *Ibid.*

[886] Il existaient des projets du développement qui n'étaient pas inclus dans le budget national. Ces budgets ont été approuvés en dehors des paramètres de l'année financière de l'Etat. Cf. *Ibid.*

En outre, il ne disposait pas du pouvoir nécessaire pour assurer la coopération des différents organes de l'État. Son rôle se limitait au secteur public, excluant ainsi le secteur privé[887]. Ce défaut de pouvoir s'inscrit dans le contexte du conflit opposant Sa'ûd à Faysal. En effet, cette lutte entre le roi et son prince héritier a eu un impact profond sur ce que certains chercheurs appellent « la direction du développement » de l'Arabie Saoudite[888]. Le conflit entre les deux frères a produit une incertitude autour des décisions prises, dans le sens où une décision prise par Sa'ûd serait annulée quelques mois plus tard par Faysal. Par ailleurs, et étant donné que la direction du développement faisait l'objet d'un désaccord entre eux, les décisions prises se limitaient principalement à la gestion « intérimaire » des affaires de l'État dans l'attente d'un accord compréhensif autour du partage du pouvoir. En d'autres termes, les acteurs principaux au sein de la famille royale ont investi leur énergie dans les négociations sur le partage du pouvoir plus que sur les projets de développement. Par conséquent, le soutien que le conseil suprême de planification aurait dû recevoir a été accordé aux processus de construction des alliances politiques au sein de la famille royale. Ici, l'influence du contexte du pouvoir sur la réforme administrative est évidente.

De plus, l'infrastructure qui aurait aidé le conseil suprême de planification à remplir ses fonctions de façon efficace n'était pas en place. Tout d'abord, les organes étatiques différents ne disposaient pas de l'expertise[889] nécessaire pour préparer leurs projets de développement ni pour maintenir un minimum de coopération avec ce conseil suprême[890].

Par ailleurs, l'insuffisance des programmes de formation des employés a également contribué à l'inefficacité du conseil suprême de planification. Aussi, les recommandations de l'équipe de BIRD ont insisté pour que le gouvernement d'Arabie Saoudite sollicite l'assistance des Nations Unies en ce qui concerne les programmes de formation. En 1961, celles-là ont répondu favorablement et ont envoyé le Dr. Mohammed Ramzi, directeur de

---

[887] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 55.

[888] YIZRAELI, Sarah, *Remaking of Saudi Arabia, op. cit.*, pp. 86-93.

[889] AL-KAHTANI, Mohammed, *Role of Planning*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 130.

[890] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 55.

l'Institut d'Administration Publique d'Egypte, au Royaume Saoudien[891]. Après deux mois d'étude de la situation administrative, il a présenté un rapport contenant plusieurs recommandations, parmi lesquelles la création d'un institut d'administration publique en Arabie, ce qui a été fait en 1961[892]. Or, ce n'est qu'après plusieurs années que cet institut a commencé à avoir un impact sur l'expertise des bureaucrates en Arabie Saoudite. Avant que cet impact n'ait été visible, le conseil suprême de planification s'est heurté au défaut d'expertise des organes de l'État ainsi qu'à la faiblesse des programmes de formation.

Toutefois, la création de l'institut d'administration publique a fourni des experts pour certains organes chargés de la réforme administrative. En 1963, et suite à la recommandation de la Fondation Ford, le gouvernement Saoudien a créé le « comité suprême de la réforme administrative ». Le décret royal numéro 520, portant la date du 21 novembre 1963, a ordonné la création de ce comité et en a précisé les responsabilités[893]. Il était chargé d'étudier les rapports présentés au gouvernement par la fondation Ford et d'organiser un cadre de coordination pour les organes de l'État au regard des projets de réforme administrative[894].

Le comité suprême de la réforme administrative a étudié les recommandations des experts internationaux, et en 1965 il a approuvé la création d'un « comité central de planification »[895], remplaçant le conseil suprême de planification[896]. Ce nouveau comité était sous la direction d'un président du grade de ministre et rattaché au président du Conseil des ministres[897], pour que sa communication avec les autres ministères et organes soit sur un « pied d'égalité ». Cela constitue à nos yeux une preuve de la prise de conscience — de la part de l'État — de l'importance de la coopération et de la coordination entre les différents

---

[891] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 21.

[892] *Ibid.*

[893] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 51.

[894] *Ibid.*, p. 53.

[895] *Ibid.*, p. 56.

[896] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 335.

[897] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 102.

organes. Le comité était composé de douze experts du domaine des sciences économiques[898], reflétant ainsi l'intention du gouvernement de développer des capacités techniques de nature technocratique.

Le comité en question avait plusieurs responsabilités. Parmi celles-ci étaient la préparation d'un rapport annuel sur l'état de l'économie, la préparation d'un plan quinquennal pour le développement économique – qui rentrera en vigueur en 1970 – ainsi que l'estimation du coût général des programmes de développement[899]. Au terme de cette dernière responsabilité, le comité central de planification devait se coordonner avec le département du budget du ministère des finances[900].

Le premier plan quinquennal (1970-1975) a été préparé par le comité central de planification en collaboration avec le Stanford Research Institute (SRI)[901], une entreprise de consulting américaine qui a fourni ses services à plusieurs monarchies du Golfe arabe[902]. La coopération entre le comité central et le SRI a continué avec le deuxième plan quinquennal (1975-1980)[903]. Et comité central s'est transformé en un ministère de la planification le 13 octobre 1975[904]. Ainsi, le deuxième plan préparé par le comité central a été produit au nom du ministère de la planification[905].

Un département de planification a été créé dans chaque ministère pour servir de plateforme de coordination et de coopération entre son ministère d'appartenance et le

---

[898] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 335.

[899] *Ibid.*

[900] *Ibid.*, p. 335-36.

[901] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 102.

[902] ULRICHSEN, Kristian Coates, *The Gulf States in International Political Economy*, International Political Economy Series, London: Palgrave Macmillan, 2015, p. 63.

[903] *Ibid.*

[904] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 336.

[905] SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah, op. cit.*, p. 102.

ministère de la planification[906]. C'est à ce moment que le phénomène des conseils suprêmes a pris de l'ampleur pour une planification spécialisée, dans chaque domaine à part (tels que l'économie ou l'éducation)[907]. Ici, nous pouvons constater deux approches étatiques de la planification : une approche dans laquelle le ministère de la planification prend en charge la tache de planifier, et une autre où c'est un conseil suprême, ou un comité suprême, spécialisé dans un domaine donné qui va regrouper tous les organes concernés par ce domaine afin de mettre en place des plans de développement.

8.1.2. Le conseil suprême de l'économie

On peut différencier pour ce conseil deux phases de création, l'une en 1947 et l'autre en 1999. En 1947, le ministère des finances a créé un bureau de compte[908]. Celui-ci s'est transformé en 1951 en un bureau des affaires économiques. Bien que les responsabilités du bureau de compte ne soient pas claires, celles du bureau des affaires économiques étaient les suivantes : la supervision sur toutes les affaires économiques ainsi que la supervision de l'application des résolutions des organisations internationales relatives à l'économie (telles que le conseil de sécurité des nations unies, la ligue arabe, etc.)[909].

En 1952, le conseil suprême de l'économie a été créé par le décret royal numéro 5934, portant la date du 14 novembre 1952[910]. Ce conseil était un organe consultatif non final, dans le sens où ses décisions devaient encore être approuvées par le roi et le Conseil des ministres. Parce que le président de ce conseil était le ministre des finances, celui-ci ne disposait pas de l'autorité finale sur les affaires économiques. Cela est contraire à certaines dispositions, comme nous l'allons voir ultérieurement, où un conseil suprême dispose

---

[906] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 336.

[907] *Ibid.*

[908] *Ibid.*, p. 170.

[909] *Ibid.*

[910] Dans le livre d'Ibrahim Al-Otaibi, seule l'année de la loi est mentionnée. Cf. AL-OTAIBI, Ibrahim, *tanthimat addawlah, op. cit.*, p. 534. Or, nous avons trouvé une copie de cette loi dans les archives de l'institut d'administration publique. La loi de ce conseil, le numéro du décret royal ainsi que sa date se trouvent dans les annexes de cette thèse.

effectivement de l'autorité ultime dans son domaine. S'agissant du mécanisme de planification de son agenda, le Conseil des ministres peut adresser certains cas au conseil suprême de l'économie pour leur étude. Aussi, celui-ci peut proposer l'étude d'un cas particulier relatif à une affaire économique. Le Conseil des ministres ainsi que le roi se réservent le droit de les accepter, modifier ou refuser.

En 1953, le bureau des affaires économiques est devenu un ministère de l'économie nationale, selon le décret royal numéro 9443[911]. De plus, en 1954, ce nouveau ministère a été fusionné avec le ministère des finances, devenant ainsi le ministère des finances et de l'économie nationale[912]. Le destin de ce conseil n'est pas clair, ni sa relation avec le bureau des affaires économiques, ni celles avec le nouveau ministère, qui était sensé disposer des mêmes responsabilités. Nous n'avons pas réussi à trouver de traces des décisions qui auraient été prises par le conseil suprême de l'économie pour les années postérieures à 1954. Il est probable que ce conseil ait subit le phénomène du dépérissement de la loi, disparaissant ainsi de facto, plutôt que par une dissolution formelle et au terme d'un décret royal.

La seconde phase de création du conseil suprême de l'économie s'est déroulée à la fin du XX^{e} siècle. Le 28 août 1999, le roi Abdullah, alors prince héritier, a proclamé un décret royal au nom du roi Fahad[913], portant le numéro A/111 et ordonnant la création d'un conseil suprême de l'économie. Le conseil suprême de l'économie est responsable de toutes affaires économiques qui étaient auparavant de la responsabilité du Conseil des ministres[914]. Le conseil suprême de l'économie regroupe tous les ministères concernés par les affaires

---

[911] *Ibid.*, p. 297-301.

[912] *Ibid.*, p. 301-02.

[913] Depuis 1996, le roi Fahad a été handicapé par son état de santé.

[914] AL-ZAHRANI, Bandar, *Al Istethmarat Al Ajnabiyah Al Mubashirah wa Dawruha fi Annumu Al Iqtisady fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah: dirasah qiyasiyah lil fatrah 1970-2000*, MA thesis, Mohammed Hamed Abdullah (dir.), Department of Economy, King Saud University, Riyadh, 2004, p. 55.

économiques. Il est composé de deux comités qui encadrent son fonctionnement : le comité permanent et le comité consultatif (formé d'experts choisis par Abdullah bin Abdelaziz)[915].

L'article numéro quatre a désigné Abdullah bin Abdelaziz, alors prince héritier, comme président du conseil. L'article suivant, numéro cinq, a donné au nouveau conseil le pouvoir de superviser l'application de toutes ses résolutions, et de celles proclamées par le Conseil des ministres concernant les affaires économiques. Il est également chargé de formuler les principes de la mise en place du budget de l'État et les principes des dépenses. Le ministère des finances et celui de l'économie nationale et de planification préparent le budget de l'État selon cet article. Les budgets de tous les autres organes de l'État qui ne font pas partie du Conseil des ministres doivent également observer cet article. L'organisation du marché national, du programme de la privatisation ainsi que du programme d'attraction des investissements étrangers sont de la responsabilité du nouveau conseil suprême.

Selon la résolution du conseil suprême de l'économie proclamée dans le décret royal numéro 1, portant la date du 9 février 2000, un nouveau nitham (loi) de l'investissement étranger devait être mis en place. Le 9 avril 2000, le nitham de l'investissement étranger a été proclamé dans le décret royal numéro m/1.

D'autre part, l'organe étatique chargé de l'organisation des programmes visant l'encouragement de l'investissement étranger a été restructuré. Ses responsabilités, sa structure ainsi que ses relations avec les autres organes de l'État ont changé. Cette réorganisation s'inscrit dans un contexte historique. En effet, le 5 mars 1967, le roi Faysal a proclamé le décret royal numéro m/41, ordonnant la création du « centre d'études et de développement industriel ». Le 30 avril 1979, un décret royal, portant le numéro m/17 a ordonné la création du « bureau saoudien des services de consultation » qui a remplacé le centre d'études et de développement industriel. Le 9 avril 2000, ce bureau est devenu « l'autorité générale de l'investissement », et c'est également la date de proclamation de la loi de l'investissement étranger. Cette nouvelle autorité — contrastant avec son fonctionnement depuis 1967 lorsqu'elle était sous la tutelle d'un ministère comme celui de l'industrie — est

[915] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

passée sous la tutelle du président du conseil suprême de l'économie, à savoir Abdullah bin Abdelaziz.

Le conseil suprême de l'économie a mis en place un programme rigoureux de privatisation de plusieurs services fournis par l'État, appelé « la stratégie nationale de la privatisation ». Il est l'autorité en charge de la supervision de l'application de cette stratégie[916]. Celle-ci a deux objectifs : réduire les dépenses du gouvernement et améliorer la performance et la qualité des services[917]. Figurant parmi les secteurs à privatiser sont : l'autorité générale des ports, l'autorité générale des routes aériennes (la compagnie Saudi Airlines), les communications, l'industrie de désalinisation d'eau, les aéroports, l'électricité et les services de la santé et de l'éducation[918]. Le gouvernement a adopté trois moyens pour effectuer la privatisation : le transfert de la propriété des organes du gouvernement au secteur privé, la dissolution du monopole du gouvernement sur certains secteurs et l'attribution des contrats de projets gouvernementaux au secteur privé[919]. L'ouverture du marché saoudien aux investissements étrangers devait s'accompagner de la réforme du marché financier (secteur de la finance)[920]. Cela était dû à la nécessité de pouvoir accueillir des capitaux importants pour l'investissement.

Toutefois, cette ouverture aux investissements a engendré deux problèmes relatifs au programme de protection des produits locaux face à la compétition des produits importés ainsi qu'au programme de saoudisation (le remplacement des employés étrangers par des employés saoudiens). Le gouvernement saoudien avait poursuivi une politique protectionniste afin de développer l'industrie nationale. Néanmoins, l'ouverture du marché aux investissements étrangers a nécessité l'abandon de cette politique. Par ailleurs, et face au problème du chômage, le gouvernement saoudien a entreprit une politique imposant un nombre minimum d'employés saoudiens pour les entreprises du secteur privé. Celles qui n'arrivaient pas à

---

[916] AL-ZAHRANI, Bandar, *Al Istethmarat Al Ajnabiyah*, MA thesis, *op. cit.*, p. 55.

[917] *Ibid.*, p. 50.

[918] *Ibid.*, p. 52-53.

[919] *Ibid.*, p. 53-54.

[920] *Ibid.*, p. 51.

assurer ce quota étaient punies par une série de mesures (telles que le retrait du droit d'importer de la main d'œuvre étrangère). La politique de saoudisation accroîtra le coût de production, réduisant ainsi la marge de profit pour les entreprises. Et elle a donc constitué un obstacle aux investissements étrangers[921]. La hausse du prix du pétrole[922] depuis 2004 a soulagé le gouvernement, détournant son attention des programmes d'investissements étrangers comme instrument pour le développement de l'économie[923].

La composition du conseil suprême de l'économie reflète la carte des sphères d'arbitration, comme cela était le cas avec la composition du « comité constitutionnel » de 1980[924]. Cela a eu un impact notable sur son mode de fonctionnement. Tout d'abord, le comité permanent est composé des ministres, membres et non membres du Conseil des ministres, sous la présidence du prince Sa'ûd Al-Faysal, ancien ministre des affaires étrangères.

En conséquence, tous les problèmes de faiblesse de coopération, de coordination et de confiance qui sont présents au sein du Conseil des ministres sont également présents au sein du conseil suprême de l'économie. Les intérêts des patrons des sphères d'arbitration doivent être respectés et cela a entravé le pouvoir d'Abdullah qui est théoriquement le président de ce conseil. Certains ministères, pour emprunter les mots d'un ancien membre du comité consultatif de ce conseil suprême, sont des « trous noirs »[925]. Ces trous noirs servent à

---

[921] *Ibid.*, p. 54.

[922] Pour plus d'information sur l'impact de l'augmentation du prix du pétrole, cf. AL-KHAWARI, Ali, ed., *Attafrah Aneftiyah Athalithah wa In'ekasat Al 'Azmah Al Maliyah Al 'Alamiyah*, Beirut: markez dirasat alwehda al'arabiya, 2009.

[923] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[924] Pour consulter la liste des noms composant ce comité, cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 439-40.

[925] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

bloquer les projets du gouvernement qui ne sont pas appuyés par les patrons des sphères d'arbitration. En d'autres termes, le ministère des finances, qui appartient au camp des Assudayri, peut bloquer un projet du roi Abdullah bin Abdelaziz en lui imposant des procédures interminables. La stratégie des trous noirs est très efficace pour imposer le respect des intérêts du camp des Assudayri à Abdullah.

Par exemple, l'ouverture du marché saoudien a nécessité que les étrangers aient le droit d'acheter des biens immobiliers, qu'ils soient investisseurs ou personnes en capacité privée. Lors de la délibération concernant ce projet de loi au sein du conseil suprême de l'économie, le ministère des finances demande que le projet soit étudié par ses départements spécialisés afin de vérifier la compatibilité de la loi avec ses règlementations. Une fois que la loi est référée au ministère des finances, ses départements concernés tardent de façon considérable à donner leur avis. Ensuite, ce ministère peut référer le projet de loi à un autre ministère qui appartient au domaine d'influence du camp des Assudayri, et qui traiterait le projet de loi de façon similaire. Abdullah a dans ce cas là intérêt à faire des compromis avec le camp des Assudayri afin d'obtenir sa coopération. Cela reflète le partage du pouvoir entre les élites de la famille royale, puisque même le roi de facto, alors prince héritier, Abdullah ne dispose pas d'un pouvoir absolu sur le fonctionnement de l'appareil étatique. Il ne disposait pas du pouvoir de nommer le secrétaire général du conseil suprême de l'économie. Cette capacité a été réservée au ministre des finances[926] qui agit selon les intérêts du camp des Assudayri.

Dans d'autres cas, Abdullah et ses alliés peuvent créer des mécanismes pour atténuer l'impact de ces trous noirs ou bien entraver leur capacité d'action. Intéressons nous à deux de ces mécanismes. Premièrement, Abdullah a opéré une division du poids de vote du conseil suprême de l'économie entre le comité permanent (qui est composé des patrons des sphères d'arbitration ou leurs représentants) et le comité consultatif (qui est composé des experts nommés par Abdullah lui-même). Lors d'une délibération d'un projet de loi, par exemple, il

[926] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

insiste pour que les membres de ce comité se prononcent[927]. Souvent, leur avis en tant qu'experts contrebalance les avis du comité permanent. Etant donné que ces experts suivent les préférences d'Abdullah, ils peuvent agir en tant qu'autorité de contrôle ou de supervision sur le fonctionnement du comité permanent.

La loi des taxes sur les revenus, proclamée par le décret royal numéro m/1, le 6 mars 2004 est un exemple de la mise en œuvre de ce mécanisme. Lors des délibérations de cette loi au sein du conseil suprême de l'économie, le comité permanent qui reflète le partage du pouvoir était de l'avis que des taxes soient imposées sur les revenus des citoyens saoudiens. Abdullah voulait que les taxes soient réservées aux personnes étrangères. L'avis professionnel des membres du comité consultatif a formulé, dans des termes techniques, la volonté d'Abdullah, présentant des arguments relatifs à l'économie. Ce soutien technique a servi de moyen du contrebalance et a réussi à limiter la loi des taxes aux personnes étrangères.

Le deuxième mécanisme est le contournement des procédures de proclamation de la loi. Pour éviter de référer le projet de loi à des organes qui pourraient être des trous noirs, Abdullah a opéré un changement du langage bureaucratique. Par exemple, l'adhésion de l'Arabie Saoudite à l'organisation du commerce mondial a nécessité une révision des structures juridiques. Selon la Loi Fondamentale de 1992, une loi (nitham) doit être étudiées par le Conseil de shura, qui la référerait au bureau d'experts du Conseil des ministres. Ensuite, le projet de loi doit être voté au Conseil des ministres. Ces procédures peuvent être tournées en trous noirs et imposer des limites sur la capacité d'Abdullah à agir. Ainsi, au lieu de l'appeler un nitham, Abdullah a favorisé le mot *(tanthim)*, qui signifie règlementation intérieure. Par la vertu d'être une règlementation intérieure, aucun passage n'est nécessaire au Conseil de shura, ni au bureau d'experts ni au Conseil des ministres, ni à l'establishment religieux qui fait partie de la carte d'alliances. Il suffit à Abdullah de proclamer une ordonnance royale pour adopter les changements juridiques[928].

---

[927] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[928] Entretien téléphonique avec un membre du Conseil de shura, le 9 septembre 2015, Lyon-Riyad.

Ces trous noirs ainsi que ces mécanismes de contournement démontrent l'ampleur de l'influence du contexte du pouvoir sur le fonctionnement de l'appareil étatique. Ils démontrent également l'importance de la présence d'un patron d'une sphère d'arbitration, comme Abdullah, au sein d'un organe, comme le conseil suprême de l'économie, créé dans l'objectif de gérer la coopération et la coordination entre les différents organes étatiques. A cause de ces trous noirs, Abdullah a dû créer plusieurs organes, tels que le conseil suprême de l'économie. Après la dégradation de la santé du roi Abdullah, à partir de 2008 et jusqu'à sa mort en 2015, le rôle du conseil suprême de l'économie s'est amoindri[929]. Cela était le cas avec la plus part des conseils suprêmes et comités[930] qu'il avait créé dans le but de contourner les trous noirs.

8.1.3. Le conseil suprême des médias

La gestion des affaires médiatiques a connu deux phases. La première a commencé en 1967 avec la création du comité de planification des politiques médiatiques, sous la présidence du ministre des médias. Après quelques réunions, ce comité a suspendu ses activités pendant 8 ans [931]. Un conseil suprême des médias a été créé et a remplacé le comité. Le nouveau conseil a aussi suspendu ses activités après une vingtaine de réunions. Les raisons de ces deux suspensions d'activités auraient été relatives à l'efficacité, la définition de ses responsabilités de façon claire ainsi que la capacité à obtenir la coopération des autres organes étatiques.

La deuxième phase a commencé le 13 juillet 1981, lors de la proclamation de l'ordonnance royale numéro 2022/8. Le conseil suprême des médias a été formé sous la présidence du prince Nayf bin Abdelaziz, alors ministre de l'Intérieur. La raison principale à

---

[929] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[930] Entretien avec Oudah Al-Juhani, doyen de l'institut d'études et de recherche à l'université de Taybah à Médine, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[931] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère des médias et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

cette deuxième création est la faiblesse de confiance des élites de la famille royale dans les responsables du ministère des médias[932]. Ces élites royales manquaient de confiance dans le ministère des médias quant à la protection du pouvoir de la famille royale, qui est codifié dans certaines règles écrites et non écrites. Cela a nécessité qu'un prince et patron d'une sphère d'arbitration du ministère de l'Intérieur, Nayf bin Abdelaziz, assume la présidence du conseil.

Parmi les responsabilités du conseil suprême des médias figuraient l'arbitrage des conflits entre les institutions médiatiques, telles que les journaux et les chaines télévisées. Parce que le système juridique ne dispose pas de juridiction propre au secteur des médias, le conseil suprême a constitué une alternative d'arbitrage. Etant donné que le conseil suprême des médias intervient en tant qu'arbitre, sa relation avec les institutions médiatiques est passée d'une relation d'organisation à une relation de domination.

Le traitement des affaires médiatiques est resté la prérogative de ce conseil suprême et aucun autre organe ne peut contester ce monopole. Les pouvoirs et responsabilités de ce conseil sont du même niveau que ceux du président du Conseil des ministres, le roi. En d'autres termes, ce conseil est devenu la référence ultime de toutes les affaires médiatiques, disposant ainsi du pouvoir de proclamer des lois, tout en formulant le langage bureaucratique de ces textes de telle manière qu'ils ne puissent être référés à d'autres organes de l'État, tels que le Conseil des ministres. Au lieu de les appeler nithams, ce qui aurait nécessité la ratification du Conseil de shura et du Conseil des ministres, selon la « réforme constitutionnelle » de 1992, ces lois ont parfois porté le titre du *(wathiqah)*, qui signifie « document », ou *(qarar)*, qui signifie « résolution ». Et même quand le conseil propose des nithams, lois, qui doivent être ratifiés par le Conseil de shura et le Conseil des ministres, son autorité ultime n'est jamais contestée. Le passage du nitham aux conseils de shura et des

[932] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère des médias et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

ministres n'est qu'un passage de routine[933]. Cela était le cas avec le nitham des institutions journalistiques, proclamé dans le décret royal numéro m/20, du 28 juillet 2001.

En outre, le traitement des affaires relatives aux journalistes, telles qu'un article critique du gouvernement, fait partie des responsabilités du prince de la province de Riyad[934]. Ainsi, les institutions médiatiques, telles que les journaux, relèvent des compétences du conseil suprême des médias, tandis que les attitudes des journalistes vis-à-vis du gouvernement sont dans les compétences du prince du Riyad. Or, ni la raison de cette division ni la relation entre le prince du Riyad et le président du conseil ne sont claires, concernant les conflits entre les journalistes et les institutions médiatiques.

Cette domination du champ médiatique a renforcé davantage « le contrôle du gouvernement sur la société »[935]. En effet, le régime a utilisé ce conseil suprême pour imposer certaines règles écrites et non écrites, relatives au rôle du champ médiatique. Par exemple, faire l'éloge du roi et de la famille royale fait partie intégrale de tout évènement médiatique. L'hypocrisie[936] ainsi que l'exagération dans la flatterie[937] sont devenues deux aspects communs de l'évènement médiatique.

Le conseil suprême des médias a initié une politique de cooptation. Le gouvernement offre une aide annuelle aux institutions médiatiques, telles que les journaux, d'une valeur de deux millions de riyal saoudien, équivalente à 400 000 euros[938]. La nomination d'un éditeur en chef doit être approuvée par le conseil suprême des médias, dont font partie les journaux

[933] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère des médias et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[934] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[935] AL-KHEDER, Abdulaziz, *sirat doulah, op. cit.*, p. 36.

[936] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 159.

[937] AL-KHEDER, Abdulaziz, *sirat doulah, op. cit.*, p. 808.

[938] Entretien avec Saad Almarzoqi, avocat et directeur des affaires juridiques du quotidien saoudien « Al-Madina », le 28 septembre 2015, Lyon, France.

eux-mêmes. Néanmoins, la volonté du président du conseil, le prince Nayf, ne peut pas être contestée.

Bien que le rôle du conseil suprême des médias a renforcé davantage la primauté de la famille royale au sein de l'État, il a contribué à la consolidation du pouvoir du camp des Assudayri vis-à-vis des autres princes dans un premier temps, et au renforcement de l'autorité du prince Nayf lui-même. Celui-ci a exercé une influence considérable sur les enjeux sociaux et économiques qui apparaissent dans les médias. Par conséquent, les conflits entre les courants sociaux, tels que les conservateurs et les libéraux, se réfèrent souvent au prince Nayf en tant qu'arbitre.

En 2003, un ensemble de mesures a été proclamé par Abdullah. Cela était en accord entre Abdullah, le prince Sultan bin Abdelaziz, ancien patron de la sphère d'arbitration du ministère de la défense et de l'aviation civile, et le prince Nayf, patron de la sphère d'arbitration du ministère de l'Intérieur. Parmi ces mesures figurait la dissolution du conseil suprême des médias. La justification accompagnant cette décision était que les objectifs attribués au conseil étaient désormais dépassés. Le ministère des médias est alors devenu responsable des affaires culturelles. Tous les départements relatifs aux affaires médiatiques et aux affaires culturelles ont été détachés de leurs organes respectifs et rattachés au ministère des médias et de la culture.

Cet ensemble de mesures s'inscrit dans la continuité de la réforme administrative. Or, il a eu un impact sur plusieurs niveaux, notamment sur l'équilibre du pouvoir entre le camp des Assudayri et le reste des élites de la famille royale. Par ailleurs, ces mesures ont impacté les conflits entre les courants sociaux. Elles se sont accompagnées d'une période de plusieurs changements majeurs, notamment l'avènement des nouvelles technologies, telle que l'internet et les Smartphones. Cela a influencé la relation entre l'État et les médias, par exemple, dans le sens où le contrôle sur les journaux n'est pas aussi efficace à l'ère des journaux électroniques, dont l'équipe éditoriale peut opérer depuis un autre pays.

8.1.4. Le conseil supérieure de l'éducation et des universités

Le parcours du conseil supérieure de l'éducation et des universitaires s'inscrit dans le contexte du développement du secteur de l'éducation, qui se divise en deux niveaux : l'éducation générale (niveaux élémentaire, collège et lycée) et l'éducation supérieure (niveaux diplôme et les deuxième et troisième cycles). Le premier niveau, à son tour, se divise en deux

catégorie : l'éducation des filles et l'éducation des garçons. Cela est dû à l'importance de la séparation entre les filles et les garçons dans les traditions de l'establishment religieux dans un premier temps, et à l'alliance entre la famille royale et cet establishment religieux dans un second temps. Du fait de cette alliance, les élites de la famille royale accommodent l'establishment en adaptant la gestion de l'État à ses traditions, tant que cela ne nuit pas au pouvoir des princes. Ici, il nous semble opportun de présenter deux organes, « la présidence générale de l'éducation des filles » et « le comité suprême de la politique éducative » avant de présenter le conseil de l'éducation supérieure et des universités.

Le début de l'éducation régulière (le suivi de cours dans le but d'obtenir un diplôme) remonte au tournant du vingtième siècle. L'école privée des filles d'Al-ma'juniyah a été fondée à la Mecque en 1902[939]. Dans son sillage, la construction des écoles privées des filles s'est répandue dans les provinces qui deviendront l'Arabie Saoudite[940].

L'éducation régulière publique a commencé dans l'ère saoudienne au cours des années 1950, pendant le règne du roi Sa'ûd[941]. Or, Faysal, alors prince héritier, avait la présidence du Conseil des ministres[942]. C'est en 1959 que le gouvernement a fondé la présidence générale de l'éducation des filles[943]. L'administration de l'éducation des filles était réservée à l'establishment religieux de sa création jusqu'à son terme. À la suite de la création de la présidence générale, 15 écoles ont été inaugurées[944]. La présidence générale a ouvert plusieurs facultés, principalement dans l'objectif de former des institutrices destinées à ensuite travailler dans les écoles des filles[945]. En 2002, le roi Abdullah, alors prince héritier, a

---

[939] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 626.

[940] *Ibid.*

[941] MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz, op. cit.*, pp. 71-75.

[942] Entre 1958 et 1960, Faysal était à la tête du gouvernement. Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, pp. 391-92.

[943] ASSUNANY, Mohammed, *al malik su'ud*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 626.

[944] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 173.

[945] AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah, op. cit.*, p. 222.

dissout la présidence générale de l'éducation des filles et a rattaché toutes ses responsabilités au ministère de l'éducation.

En outre, et suite à la recommandation du prince Mosa'ed bin Abdulrahman, alors ministre des finances et de l'économie nationale, un comité suprême de la politique éducative a été créé, selon la résolution du Conseil des ministres numéro 93, datant du 19 juin 1963[946]. Le comité avait pour objectif de mettre en place les principes généraux de l'éducation civile et militaire. C'est la raison pour laquelle les ministres de la défense et de l'Intérieur en ont fait partie.

En 1970, le comité a proclamé le « document de la politique éducative » où il énumère les principes de l'éducation en Arabie. Le document met l'accent sur le caractère islamique du pays ainsi que le rôle de l'État saoudien dans la préservation des traditions islamiques. Chaque sphère d'arbitration a développé son propre système éducatif. En 2003, les systèmes d'éducation du ministère de la défense ainsi que de la présidence de la garde nationale ont été rattachés au ministère de l'éducation[947]. Cela avait pour objectif d'unifier l'autorité responsable de l'éducation[948]. De plus, le comité a été rattaché au conseil supérieure de l'éducation et des universités en 2004, et en 2015, il a été dissout.

D'autre part, le conseil suprême des universités a été créé, le 17 mai 1973, au terme du décret royal numéro m/10[949]. Il était sous la direction du président du comité suprême de la politique éducative. Le nouveau conseil était composé du ministre de l'éducation et des présidents des universités saoudiennes. Le 17 novembre 1993, le décret royal numéro m/8 a remplacé ce conseil par le conseil de l'éducation supérieure et des universités, comme en rend compte l'article numéro 59 de ce décret. En 2015, ce conseil a été dissout par le décret royal numéro a/69.

---

[946] *Ibid.*, p. 234.

[947] Assu'udiyah : hakalah wizariyah jadidah, Asharaq Al-Awsat, le 1 mai 2003. [page consultée le 13 mai 2012]. < http://bit.ly/1nTcbyc>

[948] Entretien avec Thamer Al-Mutairi, ancien secrétaire général du Comité Suprême de la réforme administrative, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

[949] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 152.

Parce que le secteur éducationnel était distribué entre plusieurs autorités, garçons/filles et éducation générale/éducation supérieure, le développement de ses structures ainsi que de ses lois n'était pas cohérent. Cela a conduit à une situation où seul un conseil suprême pouvait parvenir à la cohérence et remplir les lacunes de réglementations. Ce conseil est devenu indispensable pour le fonctionnement des institutions de l'éducation supérieure. À titre d'exemple, à l'exception de ce conseil, aucun autre organe au sein de l'État ne possède le droit de nommer les directeurs adjoints des universités[950]. C'est la raison pour laquelle après la dissolution de ce conseil, a émergé un vide de règlementation[951]. Le roi Salman bin Abdelaziz a dû ordonner, le 4 octobre 2015, la mise en place d'un comité dont la responsabilité serait d'assumer le pouvoir du conseil dissout et de compléter ce vide jusqu'à ce qu'une révision générale des règlementations soit opérée[952].

8.1.5. Le conseil suprême de la justice

Le conseil suprême de la justice a été créé en 1963[953]. Ses responsabilités et pouvoirs lors de sa création n'étaient pas clairement définis ce qui a rendu son fonctionnement à la fois dépendant des traditions de l'école wahhabite et relativement indépendant du pouvoir politique. Du fait que Faysal, alors prince héritier, avait besoin du soutien de l'establishment religieux dans le conflit avec le roi Sa'ûd, l'indépendance de ce conseil avait plus de marge de liberté du pouvoir politique.

Néanmoins, la création d'un comité des grands oulémas en 1971[954] fut une deuxième étape[955] vers l'institutionnalisation de la religion[956], ce qui peut renforcer la domination

---

[950] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère des médias et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[951] Entretien téléphonique avec Salem Al-Qahtani, conseiller du ministre de l'éducation et professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 3 septembre 2015, Lyon-Riyad.

[952] Assu'udiyah : lajnah mu'aqatah, Alhayat, le 5 octobre 2015. [page consultée le 13 novembre 2015]. < http://bit.ly/1Rq7rYv>

[953] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 414.

[954] AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah, op. cit.*, p. 236.

politique du champ religieux. D'abord, ce comité représente la plus haute autorité qui peut proclamer un fatwa. Or, l'article numéro « g » de l'ordonnance royale numéro a/137, datant du 28 août 1971[957], interdit à un membre du comité de proclamer un fatwa de façon individuelle au nom du comité.

C'est au regard de ces tentatives par le régime saoudien d'institutionnaliser la religion que nous pouvons comprendre la loi judiciaire de 1975. Cette loi a été proclamée le 23 juillet 1975, par le décret royal numéro m/64[958]. C'est ainsi qu'ont été définis la formation, les responsabilités et les pouvoirs du conseil suprême de la justice. L'article numéro 6 précise que le conseil se constitue d'onze membres[959]. Les responsabilités du conseil se divisent en quatre catégories[960]. La première est administrative et elle concerne la nomination des juges, leur promotion, les mesures punitives à leur encontre et leur licenciement[961]. La deuxième est judiciaire et elle concerne l'autorité de pondération, lorsque la cour de cassation est divisée entre deux opinions. Aussi, cette autorité de pondération s'étend aux disputes entre la cour de cassation et le ministère de la justice, ce qui limite le pouvoir du gouvernement. En d'autres termes, le gouvernement se soumette au jugement du conseil suprême lorsqu'il a une dispute avec la cour de cassation. Or, le roi dispose du pouvoir juridique de cassation ainsi que du pardon[962]. La troisième catégorie est celle de l'organisation du système juridique, dans le sens

---

[955] La première étant la création du comité de la protection du bien et de la prévention du mal en 1926 par Abdelaziz.

[956] Ce processus d'institutionalisation de la religion est continu, d'après Mohsen Al-'Awaji. Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[957] AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah, op. cit.*, p. 236.

[958] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 78.

[959] *Ibid.*, p. 81.

[960] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 133.

[961] *Ibid.*, p. 134.

[962] Cela a été confirmé dans la loi de base de 1992. Cf. ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 396.

de la mise en place des principes inspirés par des cas précédents[963]. Cette dernière responsabilité fut systématiquement contestée, puisque les oulémas s'opposent à la codification de la Charia[964]. La quatrième catégorie des responsabilités concerne la consultation. Suite à leur demande, le conseil doit conseiller le roi et le ministère de la justice[965].

La « réforme constitutionnelle » de 1992 a reconfirmé le conseil suprême de la justice. L'article numéro 51 de la Loi Fondamentale observe que « l'autorité désigne la formation du conseil suprême de la justice »[966]. Néanmoins, la Loi Fondamentale n'a précisé ni l'autorité ni la procédure de la formation du conseil[967]. Elle a insisté sur l'indépendance du système judiciaire, y compris le conseil suprême de la justice, mais elle n'a pas indiqué le mécanisme de la protection de son indépendance[968]. Aucun texte de loi ne précise les limites du pouvoir du roi sur le système judiciaire[969]. Le roi peut, en effet, contourner l'autorité du conseil suprême de la justice à l'aide d'un fatwa du comité des grands oulémas[970].

De plus, le système juridique en Arabie Saoudite a été réorganisé en 2007. Le roi Abdullah bin Abdelaziz a proclamé le décret royal numéro m/78, datant du 30 septembre 2007, par le moyen duquel une nouvelle loi sur la justice est entrée en vigueur[971]. La nouvelle

---

[963] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, p. 134.

[964] MOULINE, Nabil, *Les héritiers des Prophètes : sociologie historique de la tradition hanbalo-wahhâbite*, thèse doctorale, Gilles Kepel (dir.), Ecole Doctorale de Sciences Po, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2010, p. 217.

[965] BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi, op. cit.*, pp. 134-35.

[966] *Ibid.*, p. 272.

[967] ABA-NAMAY, Rashed, *Constitution of Saudi Arabia*, PhD thesis, *op. cit.*, p. 415.

[968] *Ibid.*, p. 494-95.

[969] *Ibid.*, p. 495.

[970] *Ibid.*, p. 498.

[971] Marsum malaki bil muwafaqah 'al nitham al qatha' wa diwan al mathalem, Alyaum, le 3 octobre 2007. [page consultée le 13 octobre 2007]. <http://www.alyaum.com/article/2527666>

loi a réformé le conseil suprême de la justice et a créé plusieurs niveaux judiciaires. Le premier niveau judiciaire est celui des tribunaux qui se divisent en : tribunal général, tribunal correctionnel, tribunal d'état civil, tribunal de commerce et tribunal de travail. Le deuxième niveau est celui des tribunaux d'appel. Et le troisième niveau est celui de la cour suprême, qui fut créé pour la première fois.

Le roi Abdullah a retiré certains pouvoirs au conseil suprême de la justice pour les attribuer à la cour suprême, tels que les pouvoirs de révision de sentences et de vérification de la conformité des procédures aux règles judiciaires. En plus de ces pouvoirs attribués à la cour suprême, dont les membres sont nommés par une ordonnance royale, celle-ci dispose de l'autorité de désigner les principes judiciaires selon les mœurs et les cas précédents. Cela constitue un effort systématique de codification à la fois des mœurs et des cas précédents[972].

Le conseil suprême de la justice est devenu responsable seulement des affaires administratives (telles que la formation des tribunaux ou l'inspection judiciaire) ainsi que de la nomination des présidents des cours d'appel. L'autorité qui nomme les membres du conseil est celle du roi par le moyen d'une ordonnance royale.

8.1.6. Le conseil de la force de travail

La première loi concernant les affaires du travail et des travailleurs fut proclamée par le roi Abdelaziz en 1948[973]. La responsabilité de l'application de cette loi ainsi que celle de la gestion du marché du travail ont été attribuées au ministère des finances[974]. Ce n'est qu'au début des années 1960 que le ministère du travail fut créé par le décret royal numéro 122, proclamé le 7 juin 1961[975], et qu'il a assuré ces deux responsabilités.

---

[972] Entretien téléphonique avec Essa Al-Ghaith, magistrat, conseiller du ministre de la justice et membre du Conseil de shura, le 31 octobre 2014, Lyon-Riyad.

[973] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 168.

[974] AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah, op. cit.*, p. 153.

[975] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 168.

Le conseil suprême de la force de travail fut créé le 22 juin 1980, au terme du décret royal numéro m/31[976]. La présidence du conseil a été attribuée au ministre de la défense. Le ministre de l'Intérieur, Nayf bin Abdelaziz, était président adjoint et le conseil était composé des membres suivants : le ministre des affaires étrangères, le ministre du travail, le ministre des finances et le directeur des services de renseignement[977]. Aucun de ces membres n'était engagé à temps plein et le conseil était obligé de dépendre du cadre du ministère de la planification[978]. Ses responsabilités comprenaient la coordination des politiques du travail des organes étatiques, la supervision des programmes de formation des employés et de produire des recommandations relatives au problème du chômage[979]. Par ailleurs, le conseil a le pouvoir de contrôle du marché du travail.

Le conseil de la force de travail a été dissout le 28 novembre 2001, selon le deuxième article du décret royal numéro m/33. Toutes ses responsabilités ont été attribuées au ministère du travail.

8.1.7. Le conseil saoudien de la santé

La loi de la santé a été proclamée le 4 juin 2002, par le décret royal numéro m/11. La loi a ordonné la création d'un conseil saoudien de la santé. Le conseil est présidé par le ministre de la santé et comprend les membres suivants :

-- un représentant du ministère de la santé (nommé par le ministre de la santé)

-- un représentant des services de santé du ministère de la défense

-- un représentant des services de santé du ministère de l'Intérieur

-- un représentant des services de santé de la présidence de la garde nationale, un représentant de l'hôpital du roi Faysal

---

[976] *Ibid.*, p. 194.

[977] *Ibid.*, p. 196.

[978] AL-'ASSAF, Abdulmu'ti, *atanthim al idari, op. cit.*, p. 153.

[979] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, pp. 197-98.

-- un représentant de son centre d'études médicales

-- un représentant du croissant rouge d'Arabie Saoudite

-- deux doyens des facultés de médecine des universités saoudiennes (nommés par le ministre de l'éducation)

-- deux représentants du secteur privé (nommés par le conseil des chambres de commerce)

-- un représentant de l'agence saoudienne des produits alimentaires et médicaments

-- un représentant du comité national des spécialisations médicales

-- un représentant du conseil d'assurance médicale

Le conseil a plusieurs objectifs. Tout d'abord, il doit mettre en place une stratégie nationale pour la santé publique. Il doit également proposer au Conseil des ministres une loi pour superviser le fonctionnement des hôpitaux. Parmi ses responsabilités figure encore la coordination entre tous les organes du secteur de la santé, publics ou privés. Le conseil doit développer une base de données nationale sur toutes les affaires de santé. Il doit aussi développer un code pour évaluer la performance du secteur de santé ainsi que pour mesurer la qualité des services. Le conseil enfin doit harmoniser les programmes scolaires dans les facultés de médecine.

Au regard de sa composition ainsi que de ses responsabilités, nous pouvons constater l'aspect technique de ce conseil. Son objectif principal est d'offrir un cadre de coordination et de coopération aux organes des deux secteurs public et privé.

8.2. Contexte, réforme et Conseils Suprêmes

Le phénomène des conseils suprêmes démontre l'impact du contexte sur les projets de réforme administrative, puisque son existence peut être un exemple de l'effort de recherche d'un équilibre entre le renforcement de l'environnement institutionnel d'un coté et le maintien du pouvoir des élites de la famille royale et la stabilité institutionnelle d'un autre coté. Une fois que le contexte a changé, ce phénomène a commencé à décliner. Par conséquent, un nouveau mode de fonctionnement de l'État a émergé.

Ainsi, notre développement suivant se divise en trois étapes : la première est le contexte et l'émergence du phénomène des conseils suprêmes, la deuxième est le contexte et leur déclin et la troisième est le nouveau mode de gestion de l'État.

8.2.1. Le contexte et l'émergence du phénomène des conseils suprêmes

Les institutions internationales, telles que la fondation Ford ou la banque internationale de la reconstruction et du développement, qui ont été sollicitées par Riyad, se sont rendues compte de trois fragilités dont souffre l'appareil étatique de l'Arabie Saoudite. Ces trois aspects sont la faiblesse du cadre de règlementations, la faiblesse des structures gouvernementales et la faiblesse de l'autorité dont se disposaient les organes étatiques.

Etant donné que l'exécution des projets de réforme nécessitait une forte autorité, les institutions internationales ont favorisé le renforcement de l'autorité d'un organe qui serait chargé des projets de réforme. Cela était particulièrement important parce que la famille royale était en pleine crise de pouvoir entre Sa'ûd et Faysal et l'efficacité de gestion de l'État faisait partie de la lute de pouvoir. La réforme administrative avait besoin d'un appui fort et d'une autorité solide afin de pouvoir mettre ses plans à exécution. La recommandation de la banque internationale de la reconstruction et du développement a ainsi favorisé la création du conseil suprême de planification en 1961[980].

Le manque de l'expertise et des capacités techniques du cadre fonctionnaire était un obstacle aussi. C'est la raison pour laquelle la banque internationale de la reconstruction et du développement a recommandé que le gouvernement saoudien sollicite l'aide du comité d'assistance technique des Nations Unies[981]. Celui-ci a recommandé la création de l'institut d'administration publique, ce qui a été fait en 1961[982].

Le besoin de séparer la planification de l'exécution a émergé[983], puisque le regroupement de ces deux éléments risquait d'entraver l'efficacité et de brouiller les

---

[980] *Ibid.*, p. 54.

[981] AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *administration publique*, *op. cit.*, p. 21.

[982] *Ibid.*, p. 22.

[983] ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah, op. cit.*, p. 336.

responsabilités, les pouvoirs, les capacités du contrôle et de supervision. Les autres organes de l'État ne disposaient pas des capacités du contrôle et de supervision[984].

Aussi, l'application des projets de réforme a produit certains résultats qui ont présenté un défit administratif à l'appareil de l'État. C'est la raison pour laquelle celui-ci devait disposer de flexibilité et d'une capacité d'adaptation. En d'autres termes, la mise en place des projets de développement économique a nécessité la réforme de l'appareil étatique afin qu'il puisse exécuter ces projets. L'exécution de ces projets a produit certaines conséquences qui ont nécessité le traitement immédiat du gouvernement. C'est ici que la flexibilité et la capacité d'adaptation sont devenues aussi indispensables que les projets de réforme eux-mêmes. En ce moment, et suite à la recommandation de la fondation Ford, le comité suprême de la réforme administrative a été créé en 1963[985].

Le contexte du pouvoir ainsi que ses conséquences sur les relations État-société ont évolué. Les sphères d'arbitration ont émergé et cela a fait émerger le respect des intérêts des patrons des sphères d'arbitration en tant qu'élément de la définition de la réforme administrative. En d'autres termes, tout projet de réforme administrative devait désormais respecter le maintien du pouvoir des élites de la famille royale sur l'État et la stabilité institutionnelle, comme cela était le cas auparavant, ainsi que les intérêts des patrons des sphères d'arbitration.

Cela a eu des conséquences sur les relations État-société ainsi que sur les valeurs professionnelles. Le rôle du wasta a changé et il est devenu un des outils de la mobilité professionnelle[986]. Les relations personnelles sont devenues une condition pour obtenir la coopération et la coordination. Les élites bureaucratiques et au sein de la société sont devenues un groupe quasi fermé, qui se reproduit, renforçant davantage cette fermeture. Et c'est à la lumière de ces changements que nous pouvons comprendre le remplacement des élites du Hejaz par celles du Najd. Les règles de la mobilité professionnelle sont devenues le mérite et la loyauté à la famille royale en tant que groupe politique, ce qui était le cas

---

[984] ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari, op. cit.*, p. 55.

[985] *Ibid.*, p. 51.

[986] SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah, op. cit.*, p. 63.

auparavant dans chaque domaine de l'administration, au même titre que la loyauté au patron de la sphère d'arbitration.

C'est à ce moment que la sécurisation de la coopération et de la coordination s'est rajoutée à l'opacité des règles et à la fragmentation de l'appareil de l'État. Les employés du cadre supérieur devaient respecter au plus près les souhaits du patron de la sphère d'arbitration auquel appartenait leur organe administratif. La règle est devenue l'inaction sauf sous instruction du patron et c'est l'action qui constituait l'exception. Le besoin a émergé pour un cadre de gestion de ce nouvel équilibre politique, que nous avons appelé l'équilibre de bousculade, et de ses conséquences sur l'administration publique. Et même si les négociations entre les patrons des sphères d'arbitration en ce qui concerne leurs intérêts peuvent se dérouler dans leur sphère privée, leur présence au sein de l'administration devient indispensable pour la protection de leurs intérêts[987].

Les deux sphères où ces négociations se déroulent, la sphère privée et l'administration publique, constituent ce que nous avons appelé le cercle des points tangents. C'est le lieu où la bousculade, telle que l'expansion ou la contraction des sphères d'arbitration, peut avoir lieu. Cette bousculade est au profit d'un prince et au détriment d'un autre, et elle constitue le seul langage que les élites de la famille royale peuvent parler. Cette bousculade peut être interprétée comme un conflit, mais comme nous l'avons démontré dans la première partie de cette thèse, le conflit a ses propres aspects. Cette bousculade est maintenant présente dans l'expérience quotidienne des employés, étant donné qu'ils voient le « va-et-vient » des procédures administratives, et que par conséquent, ils s'y adaptent. Et si la bureaucratie était le champ principal du conflit entre Sa'ûd et Faysal au cours des années 1950, elle est devenue, avec l'émergence de l'équilibre de bousculade en 1975, le champ de la gestion de cette équilibre de pouvoir.

Un exemple de ce développement est le conseil suprême de l'économie, créé en 1999. En plus de ses objectifs de base, tels que la privatisation et le développement des investissements étrangers, ce conseil faisait partie du cercle des points tangents. L'incapacité de l'autorité centrale d'Abdullah, alors prince héritier, à surmonter les entraves mises en place

[987] Cela peut expliquer le fait que depuis les années 1950 jusqu'à 2015, l'Arabie Saoudite n'a pas connu un gouvernement technocrate.

par les autres autorités centrales, telles que celle de Sultan et celle de Nayf, a rendu ce conseil nécessaire. Abdullah bin Abdelaziz s'en est servi pour faire face aux trous noirs par le regroupement de tous les organes concernés par la gestion de l'économie ainsi que par la création d'un comité d'experts. Cela avait pour but de mettre de la pression sur les organes non coopératifs, en leur présentant un avis technique d'experts et en mettant en question leur fonctionnement. Bien que cela n'a pas considérablement amélioré l'état de la coopération, la pression s'est tout de même fait ressentir.

Les patrons des sphères d'arbitration avaient le pouvoir sur le fonctionnement de l'appareil étatique, les contrats du gouvernement (tels que les contrats de constructions des logements) ainsi que sur le maintien du contrôle de la famille royale sur l'État. De ce fait, ils n'étaient pas seulement les gardiens de la sécurité des autres élites de la famille royale, mais ils disposaient de la capacité de faciliter l'enrichissement des membres de la famille royale, que ce soit au moyen de l'attribution de contrats, de cadeaux directs ou des ordonnances royales les autorisant à s'approprier des terrains constructibles[988]. Ici, leur pouvoir a pris une autre dimension, et c'est celle de ce que nous pouvons appeler « la mobilité royale », à l'instar de la mobilité professionnelle.

8.2.2. Le contexte et le déclin du phénomène des conseils suprêmes

L'équilibre de bousculade qui a émergé sur la scène du pouvoir après la mort du roi Faysal en 1975 a été remise en question en 1995 lors de la dégradation des conditions de santé du roi Fahad. Suite à ce développement, les frères pleins du roi Fahad, le camp Assudayri, y a vu une opportunité de marginaliser davantage Abdullah et ses alliés. Parce que le roi Fahad était le frère plein des membres du camp Assudayri, celui-ci se voyait l'héritier légitime de son règne, même si le prince héritier était Abdullah. Celui-ci a forgé une alliance avec le dernier-né des fils du roi Fahad, le prince Abdelaziz bin Fahad, alors ministre d'État. Le but de ce rapprochement entre Abdullah et Abdelaziz bin Fahad aurait été de priver Sultan et Nayf du monopole sur « le cachet royal » du roi malade[989]. L'accès à la cour royale ainsi qu'au palais du roi Fahad implique l'accès à son cachet. La proclamation d'une ordonnance royale entre en jeu puisqu'un des proches du roi malade peut proclamer à son nom. C'est ici

[988] Cela fait partie des moyens principaux d'enrichissement en Arabie Saoudite.

[989] Entretien avec un ancien ministre adjoint, juillet 2013, Jeddah, Arabie Saoudite.

que l'alliance entre Abdullah et Abdelaziz bin Fahad devient utile, puisque le dernier peut restreindre l'accès à son père. En échange, il peut compter sur le soutien d'Abdullah et avoir la main libre dans la gestion du budget de la cour royale.

Toutefois, le camp des Assudayri a continué d'exercer une influence considérable sur l'État, puisqu'il en contrôle plusieurs domaines, notamment le conseil suprême des médias et le secteur de l'éducation et qu'il dispose d'une relation privilégiée avec l'establishment religieux. C'est la raison pour laquelle Abdullah n'avait pas confiance dans la coopération de l'appareil étatique et s'en est plaint à nombreuses occasions, lors de son accueil des activistes pour la réforme, en déclarant que ses ordres ne sont pas respectés[990].

En effet, et même après être devenu roi en 2005, Abdullah ne pouvait pas avoir confiance en l'appareil étatique. Cela est évident dans la construction du projet que le roi lui-même a qualifié de la « maison de sagesse », l'université des sciences et technologies du roi Abdullah (KAUST). Le projet a été confié à la société saoudienne Aramco, le géant du pétrole, et supervisé par le ministère du pétrole et des ressources minérales, au lieu de le confier à l'organe concerné : le ministère de l'éducation supérieur. Bien que la société Aramco dispose des capacités techniques, de l'expertise ainsi que de moyens d'exécution très avancés ce qui aurait motivé cette décision, la coopération et la confiance entre les organes étatique, dans ce cas là ministère de l'éducation supérieur, et Abdullah étaient deux raisons principales derrière cette décision.

Durant la période de 2001 jusqu'à 2010, l'influence du camp des Assudayri a commencé à reculer. Cela s'est déroulé dans un climat international de crise, celui du monde de l'après onze septembre. La pression internationale sur l'Arabie Saoudite a affaibli la capacité du camp Assudayri à constituer un défi pour le pouvoir du roi Abdullah, puisqu'elle a augmenté le coût du conflit. La stabilité du régime royal est remise en question, encourageant ainsi les élites de la famille royale à mettre leur solidarité à l'épreuve. Les projets de réforme profitent maintenant du soutien des alliés de l'Arabie.

---

[990] Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Plusieurs centres du pouvoir du camp Assudayri ont été affecté par les projets de réforme d'Abdullah, tels que les conseils suprêmes des secteurs du travail, des médias ou de l'éducation. Bien que certains facteurs relatifs aux capacités techniques et au développement de l'appareil étatique aient motivé ces projets de réforme, l'équilibre du pouvoir en a fait un facteur principal. En 2001, le conseil de la force du travail – alors sous la présidence des Assudayri — a été aboli, ce qui a affaibli l'influence de ce camp sur le marché du travail. En 2003, le conseil des médias, alors sous la présidence de Nayf, a été aboli aussi, et toutes ses responsabilités ont été attribuées au ministère des médias et de la culture. En 2004, le comité suprême de la politique éducative a été fusionné avec le conseil de l'éducation supérieure et des universités. Le rôle d'Abdullah dans ces domaines a commencé à s'étendre.

C'est ainsi que l'influence du camp de Assudayri s'est réduite, d'une capacité d'agir avec une considérable indépendance dans plusieurs domaines (tels que les secteurs des médias, du travail et de l'éducation), à un rôle largement restreint par les frontières de leurs sphères d'arbitration respectifs (tels que les ministères de la défense et de l'Intérieur). L'influence du camp des Assudayri est devenue largement dépendante de ces appareils de sécurité qui existent en parallèle avec l'appareil de sécurité dont dispose Abdullah : la garde nationale.

Une année après sa succession au trône en 2005, le roi Abdullah a proclamé l'ordonnance royale numéro a/135, datant du 18 octobre 2006, par laquelle il a ordonné la création du Comité d'allégeance (analysé dans la première partie de cette thèse). Plusieurs facteurs ont été pris en compte dans la création de ce comité, dont le fait que les fils du roi fondateur sont très âgés et souffrent d'une santé fragile. Or, la conséquence principale de sa création, d'après notre analyse, est le changement de l'équilibre du pouvoir. L'équilibre de bousculade n'est plus valable puisqu'il a été remplacé par ce que nous avons appelé la pyramide du pouvoir. Au sommet de cette pyramide se trouvent les appareils de sécurité (les ministères de la défense, de l'Intérieur et de la garde nationale), au milieu se trouve le Comité d'allégeance qui vote la succession au trône, et à la base se trouve la succession au trône[991].

[991] ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil", *art. cit.*, pp. 111-28.

Par ailleurs, avec sa révision du système judicaire le roi Abdullah a su imposer des réformes à l'establishment religieux, comme nous l'avons vu précédemment. En 2007, il a proclamé le décret royal numéro m/78, daté du 30 septembre, mettant en vigueur une nouvelle loi sur la justice[992]. Cela a entravé les acteurs traditionnels de l'establishment religieux en limitant leur rôle au conseil suprême de la justice. La nouvelle loi a contraint les prérogatives de ce conseil aux affaires administratives, laissant ainsi place pour l'essor de nouveaux acteurs alliés du roi Abdullah aux postes plus conséquents, tel que la présidence de la cour suprême, nouvellement créé par la loi. Cela a davantage entravé le pouvoir du camp de Assudayri et de ses alliés au sein de l'establishment religieux.

Après la mort du roi Abdullah en janvier 2015, un nouvel équilibre du pouvoir, la pyramide du pouvoir, était en place. Cela marque la fin du camp des Assudayri tel que nous le connaissons[993]. Les conséquences de l'ancien équilibre, celles de l'équilibre de bousculade, telles que le theateritis, ont perdu leur raison d'être. Le theateritis, qui est la gestion de chaque sphère d'arbitration de façon indépendante des autres sphères d'arbitration, entravant la cohérence du fonctionnement de l'État, n'est plus tenable. Et cela peut expliquer la dissolution de la plupart des conseils suprêmes ainsi que la formation d'un gouvernement technocrate pour la première fois depuis le conflit entre Sa'ûd et Faysal au cours des années 1950.

La division du pouvoir s'est déplacée des sphères d'arbitration internes à l'appareil étatique vers la pyramide du pouvoir, où les forces de sécurité constituent l'environnement d'influence. Ainsi, le nouvel ordre politique ne soutient plus le theateritis, conduisant ainsi au déclin du phénomène des conseils suprêmes. C'est à la lumière de ces éléments que nous pouvons comprendre la dissolution de douze conseils et comités suprêmes, avec l'ordonnance royale numéro a/69, datant du 29 janvier 2015, proclamée par le nouveau roi, Salman bin Abdelaziz[994]. La même ordonnance royale a stipulé la création de deux nouveaux conseils : le

---

[992] Marsum malaki bil muwafaqah 'al nitham al qatha' wa diwan al mathalem, Alyaum, le 3 octobre 2007. [page consultée le 13 octobre 2007]. <http://www.alyaum.com/article/2527666>

[993] ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl", *op. cit.*, Chap. 2, Sec. 5.

[994] Amr malaki : 'ilgha' ithna 'ashar jihazan hukumiyan wa insha' jihazayn jadidayn, Akhbaar24, le 28 janvier 2015. [page consultée le 8 février 2015]. < http://bit.ly/1U0Uwmn>

Conseil des affaires politiques et sécuritaires et le Conseil des affaires économiques et du développement.

8.3. Le nouveau mode de gestion de l'État

Toutes les affaires relatives à la gestion de l'État sont réservées à deux nouveaux conseils, le Conseil des affaires politiques et sécuritaires et le Conseil des affaires économiques et du développement[995]. La différence entre le mode de fonctionnement de l'État sous le phénomène bureaucratique des conseils suprêmes et le nouveau mode réside dans deux éléments : le theateritis et la coopération.

Auparavant, la gestion par les patrons de leurs sphères d'arbitration se faisait indépendamment les uns des autres, comme nous l'avons indiqué à plusieurs reprises. Cela a entravé la cohérence des politiques et a rendu la coopération et la coordination très difficiles, sauf lorsqu'une menace se posait à l'ensemble des patrons des sphères d'arbitration. Désormais, la gestion de l'État est unifiée.

Par ailleurs, le type de coopération entre les autorités centrales diverses était en forme carrée. En d'autres termes, un organe renvoyait sa demande de coopération avec un autre organe au patron de la sphère d'arbitration (ou ses représentants), qui par son tour entrait en contact avec le patron de l'autre fief (ou ses représentants), pour ensuite retransmettre la demande à l'organe du deuxième fief. Finalement la coopération était établie de façon horizontale entre les deux organes, après être passée par le cadre macro des deux sphères d'arbitration. Le nouveau type de coopération est en forme triangulaire, c'est-à-dire de l'organe à l'autorité centrale des deux conseils, pour ensuite être renvoyé à l'autre organe.

Auparavant, il était très difficile de renvoyer un ministre ou repenser un ministère, étant donné le respect pour les sphères d'arbitration et pour l'autorité de leurs patrons. Après l'arrivé du roi Salman en janvier 2015, plus d'une vingtaine de renvois des ministres adjoints, des ministres et de réorganisations des ministères ont eu lieu. Selon notre analyse, cela est dû au changement relatif à l'équilibre du pouvoir, plus qu'à l'arrivée de Salman au trône.

---

[995] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

De plus, après la dissolution des conseils suprêmes, ces deux chambres du gouvernement ont été principalement composées de membres du Conseil des ministres. Aussi, une analyse des profils sociologiques des membres des deux chambres en reflète deux aspects. Leur nature technocratique dans un premier temps, dans le sens où les membres de la famille royale – exception faite des trois ministres des forces de sécurité – ne font pas partie du Conseil des ministres et par conséquent de ces deux chambres. Dans un second temps, le fait que de médiocres performances peuvent être punies par le renvoi. Chaque ministre doit produire un compte rendu du progrès des réalisations de son ministère vis-à-vis du programme du Conseil des affaires économiques et du développement, par exemple, à l'occasion de la réunion hebdomadaire. Si aucun signe de progrès n'est donné lors de la réunion le matin, le ministre risque d'être renvoyé l'après-midi même, et cela a été le cas de nombreuses fois[996]. Le cadre ministériel a ainsi pris conscience que le maintien du poste dépend de la qualité de performance[997], par opposition avec ce qui a été auparavant pratiqué sous les sphères d'arbitration. Ce Conseil des affaires économiques et du développement est souvent décrit comme la « cuisine du développement » et l'expertise de ses membres technocrates, tel que le ministre de l'économie et de planification Adel Al-Faqih, en est le chef[998].

Le facteur principal qui caractérise les profils sociologiques des membres de ces deux chambres est leur « neutralité » par rapport à l'équilibre du pouvoir. Un premier exemple est la présidence de la cour royale, qui fait partie du Conseil des affaires politiques et sécuritaires. Le président de la cour royale est à la fois le directeur du bureau du roi et de son prince héritier. Toutes communications entre le roi ou le prince héritier avec les organes de l'État, doivent passer par le président de la cour royale.

---

[996] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[997] Entretien téléphonique avec un membre du Conseil de shura, le 9 septembre 2015, Lyon-Riyad.

[998] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

Le président actuel est Khaled Al-Issa. Entre 2000 et 2002, il occupait le poste de directeur adjoint du bureau d'Abdullah bin Abdelaziz, alors prince héritier. Quand Abdullah est devenu roi en août 2005, il a nommé Khaled Al-Issa directeur adjoint de la cour royale. Apres l'arrivé du roi Salman en 2015, il fusionné le bureau de prince héritier avec la cour royale (le bureau du roi), devenant ainsi un seul organe. Le roi a nommé Khaled Al-Issa à la présidence de la cour royale. Cela indique que la nomination à ce poste très important n'a pas favorisé la logique de loyauté au roi Salman.

Le deuxième exemple est le ministère de l'économie et de planification. Le ministre qui occupe ce poste, et qui joue le rôle du « chef de la cuisine » du développement, pour emprunter les mots d'un expert[999], est Adel Al-Faqih. En 2010, le roi Abdullah l'a nommé ministre du travail. En 2014, Abdullah l'a nommé ministre de la santé, en plus de son poste de ministre du travail. Lors de l'arrivé du roi Salman en 2015, il l'a nommé ministre de l'économie et de planification. Le fait que son parcours a inclus des responsabilités importantes pendant le règne d'Abdullah ainsi que lors de celui de Salman prouve que la logique de loyauté au patron de la sphère d'arbitration n'est plus valable.

Le troisième exemple des profils sociologiques est celui du ministre des affaires étrangères. Ce poste est occupé par Adel Al-Jubair. Celui-ci a connu un parcours professionnel similaire aux deux premiers exemples. Le roi Abdullah l'a nommé ambassadeur de Riyad à Washington en 2006. Lors de l'arrivé du roi Salman en 2015, il est nommé ministre des affaires étrangères. Cela indique, une fois de plus, que la nature technocratique et neutre vis-à-vis de l'équilibre du pouvoir caractérise la composition du gouvernement d'Arabie Saoudite en général, et les deux chambres en particulier.

De plus, la structure légale des deux nouvelles chambres du gouvernement est en cours d'évolution[1000]. De ce fait, la relation entre les deux va accompagner cette évolution.

---

[999] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[1000] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère des médias et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

Toutefois, le contexte qui les a produits va continuer, d'après notre analyse, à exercer une considérable influence sur leur évolution.

Conclusion de la troisième partie

Le phénomène des conseils suprêmes démontre l'impact du contexte sur les projets de réforme administrative. Son existence peut en effet servir d'exemple de la quête d'un équilibre entre le renforcement de l'environnement institutionnel d'un coté, et la stabilité institutionnelle ainsi que le maintien du pouvoir des élites de la famille royale de l'autre. Lorsque le contexte a changé, ce phénomène a vu son déclin. Par conséquent, un nouveau mode de fonctionnement de l'État a émergé.

En ce qui concerne le renforcement de l'environnement institutionnel, les conseils suprêmes avaient plusieurs objectifs. Un conseil suprême peut être créé pour compléter un manque de réglementation, comme c'est le cas avec le conseil de l'éducation supérieure et des universités[1001]. Ce conseil était chargé de l'identification de cette carence de réglementation, de l'étude des moyens d'y remédier, ainsi que de la supervision de l'efficacité de ces moyens, dans le sens d'une révision systématique et d'une remise à jour de ces instruments. Un conseil suprême peut également être créé pour renforcer la confiance, la coordination et la coopération entre les différents organes. Cela était le cas avec la création du conseil économique suprême[1002]. De plus, un conseil suprême peut être créé pour rationaliser (entendu dans le sens de l'efficacité maximale) les ressources humaines et matérielles[1003]. Un conseil suprême peut enfin être créé pour offrir un cadre de communication régulière entre des organes variés, tels que les entreprises du secteur privé ou des organes du secteur public

[1001] Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère des médias et de la culture et ancien membre du Conseil de shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

[1002] Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du Conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

[1003] Entretien téléphonique avec Essa Al-Ghaith, magistrat, conseiller du ministre de la justice et membre du Conseil de shura, le 31 octobre 2014, Lyon-Riyad.

qui ne font pas partie du Conseil des ministres. Tel est le cas avec le conseil saoudien de la santé[1004].

En ce qui concerne le maintien du pouvoir ainsi que de la stabilité institutionnelle, la création des conseils suprêmes avait pour objectif principal de protéger les intérêts de la famille royale et des patrons des sphères d'arbitration ainsi que de faire face à l'opacité des règles. La création du conseil suprême des médias concerne la protection des intérêts de la famille royale tandis que la stratégie des trous noirs vise à avancer les intérêts des patrons des sphères d'arbitration. Un conseil suprême peut en effet réduire l'opacité des règles en réduisant l'incertitude des employés par la mise en place des plans ainsi que de mécanismes d'exécution et de supervision dont l'autorité va directement aux autorités centrales des patrons des sphères d'arbitration. Tel est le cas avec la création du conseil suprême de l'économie.

Ces deux éléments de la définition de la réforme administrative — le renforcement de l'environnement institutionnel d'un coté et le maintien du pouvoir des élites de la famille royale et la stabilité institutionnelle d'un autre coté – sont présents dans le parcours des conseils suprêmes. L'influence du contexte sur le phénomène des conseils suprêmes ne s'est pas seulement limitée à leur émergence, mais s'est étendue à leur déclin aussi. Un nouveau mode de gestion de l'État de l'Arabie Saoudite a émergé. Celui-ci est caractérisé par la nature technocratique et neutre vis-à-vis de l'équilibre du pouvoir de la composition du gouvernement d'Arabie Saoudite.

[1004] Entretien avec Faysal Al-Bogami, directeur adjoint du département du développement administratif au ministère de l'éducation, le 17 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Conclusion générale

L'Arabie Saoudite est un pays d'une importance considérable pour la région du Moyen-Orient. Elle est la terre de l'islam et de ses deux sanctuaires ainsi que le lieu du Souk Okaz, où l'on situe la naissance de la conscience de la nation Arabe, linguistiquement, littérairement, politiquement, militairement et économiquement. C'est le lieu de naissance de la plupart des dynasties arabes, telles que les Omeyyade, les Abbasside, les Hachémite, les Idrisi et les Al-Sa'ûd ainsi que la plupart des élites politiques et religieuses du monde arabo-musulman. Ses ressources humaines et matérielles, ses capacités techniques ainsi que son infrastructure économique et militaire très avancée lui réservent une place d'importance au concert des Nations.

Néanmoins, l'Arabie Saoudite en tant qu'objet d'étude s'est révélée très élusive. Dirigé par une famille royale dont le discours de légitimité est largement religieux, la gestion de l'État s'est prêtée à de nombreuses contradictions. Constater un aspect de cette gestion de l'État, telle que l'interdiction des partis politiques, peut être justifié et fondé sur la réalité. Cette interdiction est explicite dans les textes de lois, dans le discours des dirigeants ainsi que dans la pratique de l'événement politique. Néanmoins, ce constat nous éloigne souvent de cette même réalité puisqu'elle se contente d'effleurer les clefs d'interprétations fournies par les domaines scientifiques des sciences politiques pour s'arrêter à ce stade. En d'autres termes, de multiples façons par lesquelles s'exprime l'événement politique sont ignorées par cette constatation. Dans ces circonstances, un chercheur sur ce pays est vivement encouragé à maintenir un fin équilibre entre le perspectif de l'œil d'un oiseau et celui de l'œil d'un chirurgien.

C'est cet équilibre que nous nous sommes efforcé de maintenir dans ce travail de thèse. Au cours de ce travail nous nous sommes intéressé à un aspect précis de l'approche étatique à la réforme. L'État saoudien a adopté de nombreux projets de réforme administrative. Au cours de leurs exécutions, l'État a rencontré de nombreux problèmes relatifs à l'application de ces projets (tels que leur compatibilité les uns avec les autres). Au lieu de développer les capacités institutionnelles nécessaires à leur résolution, il a développé une tendance à les contourner en adoptant de nouveaux projets de réforme administrative. Cela nous a incité à nous poser plusieurs questions relatives aux raisons, mécanismes de mise en œuvre et conséquences de cette tendance.

Ici, nous nous sommes rendu compte que la nature de notre objet de recherche nous obligeait à élaborer une approche propre à notre terrain. Nous ne pouvons pas mener un travail de thèse dont on pourrait faire l'économie théorique et méthodologique. Les conditions exceptionnelles de notre terrain ont exigé des mesures exceptionnelles. Cela s'est reflété dans notre problématique, notre plan de thèse ainsi que sur la structure de notre travail.

L'argument principal de ce travail de thèse est que la réforme administrative a pour objet de renforcer l'environnement institutionnel ainsi que d'améliorer la performance de l'appareil de l'État. Toutefois, ce renforcement et cette amélioration ne doivent pas nuire ni à la capacité des élites de la famille royale de maintenir le pouvoir ni à la stabilité institutionnelle. Bien que cet argument soit relativement général, c'est le caractère abscond du régime saoudien ainsi que la nature de notre objet d'étude qui ont déterminé cette relative généralité. Ainsi, nous avons procédé dans notre travail à décomposer l'Arabie Saoudite pour ensuite pouvoir étudier les conditions incitatives et limitatives de la réforme administrative. Le déballage ainsi que l'investigation ne peuvent être présentés sans un certain niveau de généralité qui prend le contexte comme son point de départ. Ainsi, le *comment, quand* et *pourquoi* ont pris une importance majeure dans notre travail. C'est dans ce sens que l'argument de ce travail s'est déplacé d'une thèse formulée en deux phrases à un processus de démonstration de la genèse ainsi que de l'évolution de cette approche à la réforme. Une approche moins générale aurait exclu les facteurs qui caractérisent les conditions incitatives et limitatives.

Ensuite nous avons procédé à la collecte des données. A cette fin, nous avons commencé par une revue de la littérature existant sur notre objet d'étude. Ensuite nous avons effectué de nombreuses sessions d'observation qui nous ont été utiles à plusieurs niveaux. D'abord, ces sessions d'observation — qu'elles soient du majlis du roi Salman, de celui des princes des provinces ou bien auprès du cadre supérieur dans les secteurs public et privés – nous ont indiqué les éléments nécessaires pour la préparation de nos questions d'entretien. Ces sessions nous ont également aidé à remettre en question certaines de nos hypothèses.

De plus, nous avons effectué de nombreux entretiens avec tous les niveaux bureaucratiques (macro-, meso- et micro-), dans les deux secteurs public et privé. Ces entretiens nous ont incité à revenir à la littérature produite sur notre sujet ainsi qu'à nos remarques sur les sessions d'observation afin de les analyser avec un regard renouvelé. Ensuite, nous nous sommes rendu compte de l'insuffisance de ces méthodes de récolte de

données ce qui nous a encouragé à prendre recours à un questionnaire. Celui-ci a pour objectif de s'étendre à un plus grand nombre de personnes ainsi que d'offrir à la cible de notre terrain plus de marge de liberté pour s'exprimer étant donné le caractère anonyme des réponses. C'est ainsi que nous avons récolté nos données.

Nous nous sommes rendu compte du besoin d'un cadre théorique adapté à la diversité de nos données, à notre approche, au déballage de l'Arabie Saoudite ainsi qu'à l'analyse de l'objet de notre étude. C'est dans ce sens que nous avons adopté un cadre théorique multidisciplinaire. Nous nous sommes aussi rendu compte de notre besoin d'adapter ce cadre théorique à notre terrain, tout en prenant garde contre les charges culturelles de certains outils théoriques qui ne sont pas forcément pertinentes pour notre terrain. Nous avons également eu besoin de développer notre propre outil théorique à l'égard de la notion de contexte que nous avons appelé le *cycle étendu*.

C'est ainsi que nous avons développé nos questions et notre approche pour ensuite récolter nos données afin de les analyser à l'aide de notre cadre théorique multidisciplinaire adapté à notre terrain. De plus, l'organisation de la structure de cette thèse a suivi le processus du déballage du pays et de l'investigation des conditions incitatives et limitatives.

L'objectif de la première partie est de mener une investigation relative aux mythes fondateurs qui influencent la structuration de pouvoir, la relation entre l'État et la société, et par conséquent les règles — explicites et implicites — de mode de fonctionnement de l'administration publique. La forme d'organisation politique était construite dans le but de transformer ces dynamiques en un plan d'action. Elles justifiaient une gouvernance politico-militaire et cela constituait son objectif déclaré. Cet objectif, lui aussi, a évolué, reflétant ainsi l'évolution de la configuration de pouvoir et cela a eu un impact sur l'administration publique en Arabie Saoudite. De plus, les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir dépendent de trois éléments : l'équilibre de pouvoir, tradition et modernité, et finalement économie et développement. Ces trois éléments constituent, selon notre analyse, les fondements sur lesquels l'équilibre politique au sein des institutions a été édifié.

Dans cette première partie nous avons explicité l'ensemble des règles qui déterminent le contexte de pouvoir et celui de l'administration publique. Nous avons abordé le discours fondant la légitimité religieuse de la monarchie saoudienne ainsi que le rôle que cette légitimité religieuse a joué dans la mobilisation des guerriers et de financement durant

les batailles d'unification (1902-1932) du troisième État saoudien. Nous avons présenté les conditions qui ont permis au roi fondateur, Abdelaziz, de fusionner avec succès, légitimité religieuse et système politique monarchique et héréditaire. Nous avons aussi présenté *le faisceau* de légitimité (la combinaison des facteurs justificatifs explicatifs) de la création d'un État monarchique et religieux ainsi que le changement de cette combinaison. Nous avons abordé une analyse fonctionnelle des principes de l'État qu'a connu l'Arabie Saoudite : autour de l'État tribal, de l'État territorial et de l'État managérial. Ensuite nous avons traité l'équilibre de pouvoir au sein de la famille royale, les rapports entre tradition et modernité, les rapports entre l'économie et le développement ainsi que l'émergence des sphères d'arbitration au sein de la bureaucratie saoudienne.

La deuxième partie a présenté la genèse et le développement de l'appareil de l'État. Nous avons présenté l'influence des changements de la fonction de l'État – tribal, territorial et managérial – sur la genèse et le développement de l'appareil de l'État naissant. Nous avons présenté l'héritage administratif des régions conquises par Abdelaziz ainsi que le mode de gestion adopté par celui-ci pendant la période que nous avons appelée *État tribal*, qui débute en 1902 et s'achève en 1926. Aussi, nous avons abordé la naissance de l'appareil de l'État ainsi que son évolution en analysant la période qui a commencé en 1926 et s'est terminé aux prémisses de la réforme administrative à la fin des années 1950.

La troisième partie a eu comme objectif de résumer les conséquences du contexte de la création de l'État ainsi que de l'émergence de l'appareil étatique sur l'approche de l'État à la réforme administrative. Dans cette partie, le phénomène des conseils suprêmes a démontré l'impact du contexte sur les projets de réforme administrative. L'existence de ce phénomène a pu servir d'exemple de la quête d'un équilibre entre le renforcement de l'environnement institutionnel d'un coté, et la stabilité institutionnelle ainsi que le maintien du pouvoir des élites de la famille royale de l'autre. Lorsque le contexte a changé, ce phénomène a vu son déclin. Par conséquent, un nouveau mode de fonctionnement de l'État a émergé.

En d'autres termes, nous avons traité l'influence de deux contextes : celui du pouvoir ainsi que celui de la genèse et de développement de l'administration publique sur la réforme administrative. Nous avons abordé le cadre positif et coutumier du droit ainsi que celui des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique. Nous avons également présenté un compte rendu de certains cas d'études du terrain que nous avons effectué auprès des conseils suprêmes dans l'objectif de permettre de prendre la mesure du fait que : leur émergence en

tant que phénomène bureaucratique, leur déclin ainsi que l'arrivée d'un nouveau mode de gestion de l'État témoignent des conditions incitatives et limitatives.

De plus, cette présentation des conditions incitatives et limitatives est passée par la présentation de l'État, de la bureaucratie et de la réforme administrative. Dans cette présentation nous avons essayé de fournir les éléments nécessaires pour la compréhension, non seulement des projets de la réforme administrative, mais aussi de la fluctuation d'importance de ce pays sur les scènes régionale et internationale. C'est cette fluctuation qui a été à l'origine de notre intérêt pour les facteurs intérieurs relatifs à la gestion de l'État. Elle a été partiellement engendrée par les deux contextes analysés, celui de la création de l'État et celui de l'émergence de l'administration publique. En d'autres termes, ces deux contextes ont donné naissance à ce que nous avons appelé *la liste traditionnelle,* selon laquelle les intérêts du l'État ont occupé une troisième place après la neutralisation des menaces posées à la famille royale et le renforcement de la légitimité. Les intérêts de l'État, comme le développement économique, sont devenus un simple condiment de la recette royale pour conserver le contrôle de l'État. Cependant, la politique saoudienne, si elle aspire à traverser l'histoire, ne peut pas se réduire à l'état de simple condiment.

Bibliographie

Livres, sections de livres et ouvrages édités

ABU ELIYAH, Abulfatah, *Al islah al ijtima'i fi 'ahd al malik Abdalaziz*, Riyad: Dar Al Marikh, 1986.

ADDI, Lahouari, "Les enjeux théoriques de l'anthropologie au Maghreb : lecture de Bourdieu, Geertz, Gellner et Berque", In *L'anthropologie du Maghreb selon Berque, Bourdieu, Geertz et Gellner*, Paris: Awal Ibis Press, 2004, pp. 7-15.

ADMINISTRATION, Institute of Public, *Tatawr Al-Edarah Al-Amah fi al mamlakah al 'arabiyah assau'udiyah khilal m'iat 'am (1902-1999) wa dawr ma'had al idarah al 'amah fi tanmiyatiha*, Riyad: Institute for Public Administration, 1999.

AGAMBEN, Giorgio, *State of Exception*, Translated by Kevin Attell, Chicago: University of Chicago Press, 2005. 104 p.

AL-‘ASSAF, Abdulmu’ti, *atanthim al idari fi al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah*, Riyad: dar al 'olûm li atiba'ah wa anashr, 1983.

AL-AYDAROUS, Mohammed, *al hayat al idariyah fi sunjuq al ahsa' al 'uthmani 1871-1913*, 1st ed, Abu Dabi: Dar Al Mutanabi li Attiba'ah wa annashr, 1992. 94 p.

AL-DHAKIL, khaled, *Alwahabiyah: bayn asshirk wa tasadu' alqabiylah*, Beirut: ashabakah al-‘arabiyah lil abhath wa anashr, 2013. 558 p.

AL-GHARIRI, Qays, *Rashid 'Alee Al-Kilani wa Daurahu Al Wattani*, Bagdad: Matba'at Jami'at Bagdad, 2001.

AL-HOSHAN, Mohammed et AL-OMAIR, Ali, eds., *Mausu'at Al Anthimah Assu'udiyah*, 5 vols., vol. 1, Riyadh: Dar Mausu'at Al Anthimah Assu'udiyah, 1979.

AL-HUNAIHEN, Ayman et AL-ABDULATIF, Saad, eds., *Nawadr almakhtutat assu'udiyah: namathij li majmu'ah min nawadr almakhtutat almahfuthah bi darat almalik abdulaziz*, Riyad: King Abdul Aziz Foundation for Research and Archives, 2011. 656 p.

AL-JALIL, Abdelaziz, *alhakum attakathur: waqafat tarbawiyah fi dhaw' alqur'an*, Riyadh: Obeikan Publishing, 2016. 200 p.

AL-KHAWARI, Ali, ed., *Attafrah Aneftiyah Athalithah wa In'ekasat Al 'Azmah Al Maliyah Al 'Alamiyah*, Beirut: markez dirasat alwehda al'arabiya, 2009. 431 p.

AL-KHEDER, Abdulaziz, *assau'udiyah: sirat doulah wa mjtma': Qira'ah fi tjrbah thuluth qarn min altahoulat alfkriyah walsiyasiah waltnmouiah*, Beirut: ashabakah al-'arabiyah lil abhath wa anashr, 2010. 864 p.

AL-NAJDI, Abdulrahman, ed., *Adurar Asaniyah fi al ajwibah anajdiyah*, 6 ed., 16 vols., vol. 1, N.P.: N.P., 1996.

AL-OQAILI, Mohammed, *Tarikh Al-Mekhlaf Assulaymany*, 2nd ed, Vol. 1, Riyad: Dar Al Yamamah Lil Bahth Wa Atarjamah Wa Anashr, 1982.

AL-OTAIBI, Ibrahim, *Al 'amn fi 'ahd al malik Abdelaziz: tatawuruh wa atharuh (1902-1953)*, 1st ed, Riyadh: King Saud University, 1996. 358 p.

———, *tanthimat addawlah fi 'ahd al malik Abdelaziz 1924-1953*, Riyad: King Saud University, 1998.

AL-OTHAYMIN, Abdullah, *Tarikh al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah*, 9 ed, 2 vols, Vol. 2, Riyadh: Obekan Bookstore, 2009.

AL-RASHEED, Madawi, *A History of Saudi Arabia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 255 p.

———, *ma'zk alislah fi alsa'oudiah fi alkrn alhadi wala'shrin*, Beirut: Dar Al Saqi, 2005. 184 p.

AL-RUWAIS, Qasim, *Al Balaghat Arrasmiyah Al Manshurah fi Jaridat Um Al-Qura*, 2 vols, Vol. 1, Beirut: Jadawel, 2011. 342 p.

———, *Al Balaghat Arrasmiyah Al Manshurah fi Jaridat Um Al-Qura*, 2 vols, Vol. 2, Beirut: Jadawel, 2012. 503 p.

AL-SHUBAILY, Abdulrahman, *muhadharat majlis al wukala' fi makah al mukaramah*, Jeddah: Jeddah Literary and Cultural Club, 2011.

AL-SHUWAIER, Mohammed, ed., *Majmou' Fatawa wa Maqalat Mutanawi'ah*, 24 vols., vol. 8, Riyadh: Dar Al Qasim Li Anashr, 1999. 448 p.

AL-SUNAIDI, Abdulah, *Marahel Tatawr Al Idarah Al Hukumiyah fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah wa lamahat min Injaziha*, 1st ed, Riyadh:1989.

AL-TAWAIL, Mohammed, ed., *L'administration publique dans le Royaume d'Arabie Saoudite*, Riyadh: Institut d'Administration Publique, 1995. 316 p.

ALBRIGHT, S. Christian, WINSTON, Wayne, et ZAPPE, Christopher, *Data Analysis and Decision Making*, 4th ed, Mason: South-Western College Pub, 2010. 1080 p.

ALGATHAMI, Abdullah, *hekayat al hadathah*, 2nd ed, Casablanca: édition centre culturel arabe, 2005.

———, *annaqd athaqafi: quira'ah fi alansaq athaqafiyah al arabiyah*, Casblanca: Edition Centre Culturel Arabe, 2008. 312 p.

ALMARZOQI, Mansour, "ta'thir attahawl fi al-'alaqat assu'udiyah al-amrikiyah 'ala addawr assu'udiy al-iqlimi", In *Al-'Arab wal wilayat al-mutahidah al-amrikiyah: almasalih wal makhawif wal ihtimamat fi biy'at mutaghiyrah (ro'yah akadimiyah)*, ed. several authors, Doha: Arab Center for Research & Policy Studies, to appear in 2017, Chap. 2, Sec. 5.

ALMARZOQI, Mohammed, *Assultah Attanthimiyah fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, 1st ed, Riyadh: Obekan, 2004. 407 p.

ASHUWAI'R, Khawlah, *watha'iq 'asr al malik Abdelaziz al mut'aliqah bel umour adakhiliyah*, Riyadh: King Abdulaziz Foundation for Research and Archives, 2007. 414 p.

ASSALLUM, Youssef, *Annitham Al Idari Fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, Riyadh: Sharikat Attiba'ah Al 'Arabiyah Assu'udiyah, 1986.

ATHAHABI, Chams Addin, *siyar 'a'lam annubla'a*, 2nd ed, 30 vols, Vol. 3, Edited by Mohammed Naeem et Mahmoud Saghurgi, Beiru: Mo'assasat, 1982. 567 p.

ATTAHIR, Ali, *Mu'jam Al Matbu'at Al 'Arabiyah: Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, 3 vols, Vol. 2, Bagdad:1985.

BAZ, Ahmad bin, *annitham assiyasi wa adstouri lil mamlakah ala'rbiah alsa'oudiah*, 2nd ed, Riyad: dar al khuraigi li anashr wa atawzi', 2000. 360 p.

BÉLANGER, Laurent et MERCIER, Jean, *Auteurs et textes classiques de la théorie des organisations*, Québec: Presses Université Laval, 2006. 575 p.

BOURDIEU, Pierre, *Esquisse d'une theorie de la pratique : trois études d'ethnologie kabyle*, Genève: Éditions Droz, 1972. 429 p.

———, *Sur l'Etat : cours au Collège de France (1989-1992)*, Edited by Patrick Champagne, et al., Paris: Seuil, 2012. 656 p.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-claude, et PASSERON, Jean-claude, *Le métier de sociologue : préalables épistémologiques*, Berlin: Mouton de Gruyter, 2005. 376 p.

BRAUDEL, Fernand, *Grammaire des civilisations*, Paris: Flammarion, 2013. 752 p.

CHARNAY, Jean Paul, *Sociologie Religieuse de L'Islam*, Paris: Sindbad, 1977. 478 p.

CHAUDHRY, Kiren Aziz, *The Price of Wealth: Economies and Institutions in the Middle East*, Ithaca: Cornell University Press, 1997. 344 p.

CRAMER, Duncan et HOWITT, Dennis Laurence, *The SAGE Dictionary of Statistics: A Practical Resource for Students in the Social Sciences*, London: SAGE Publications Ltd, 2015.

CROZIER, Michel et FRIEDBERG, Erhard, *L'acteur et le système*, Paris: Seuil, 1977.

CUDWORTH, Erika, HALL, Timothy, et MCGOVERN, John, *The Modern State: Theories and Ideologies*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2007. 322 p.

DARWYSH, Madiha, *Tarikh Adaoulah Assu'udiyah Hata Arub' Al Awal min Al Qarn Al Wahid Wal 'Shrin*, 1st ed, Jeddah: Dar Ashurouq li anashr wa Atawzi', 1980. 224 p.

DIAMOND, Jared, *Guns, Germs & Steel: The Fates of Human Societies*, New York: W. W. Norton & Company, 1999. 496 p.

EMMENEGGER, Patrick, *The Power to Dismiss: Trade Unions and the Regulation of Job Security in Western Europe*, Oxford: OUP Oxford, 2014. 368 p.

FATEHI, Najdat, *khawatir wa ahadith fi atarrikh*, Bagdad: matba'at ishbiliyah, 1984.

———, *Al Jazirah Al 'Arabiyah fi Al Watha'q Al Biritaniyah*, 1st ed, 7 vols, Vol. 1, Beirut: Dar Al Saqi, 1996.

FEBVRE, Lucien, *Le problème de l'incroyance au XVIe siècle. La religion de rabelais*, Bibliothèque de l'évolution de l'humanité, Paris: Albin Michel, 2003. 588 p.

FORTESCUE, John, *The governance of England*, Edited by Charles Plummer, Oxford: Clarendon Press, 1885. 443 p.

FOUCAULT, Michel, *Les mots et les choses*, Paris: Gallimard, 1966. 400 p.

GADAMER, Hans-Georg, *Vérité et méthode : les grandes lignes d'une herméneutique philosophique*, Translated by Pierre Fruchon, Jean Grondin et Gilbert Merlio, 4 ed, L'Ordre philosophique, Paris: Seuil, 2006.

GAURY, Gerald De, *Faisal: King of Saudi Arabia*, London: Arthur Barker, 1966. 191 p.

GEERTZ, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, New York: Basic Books, 1977. 480 p.

GICQUEL, Jean et HAURIOU, André, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 8em ed, Paris: Editions Montchrestien, 1985. 978 p.

GIGERENZER, Gerd et SELTEN, Reinhard, *Bounded Rationality: The Adaptive Toolbox*, Cambridge: MIT Press, 2002. 394 p.

GRAY, Mathew, *A Theory of "Late Rentierism" in the Arab States of the Gulf*, Doha: Center for International and Regional Studies, 2011.

GROSS, Matthias et MCGOEY, Linsey, eds., *Routledge International Handbook of Ignorance Studies*, Routledge International Handbooks, London: Routledge, 2015. 426 p.

GUIBERNAU, Montserrat, *Nationalisms: The Nation-State and Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford: Polity, 1996. 184 p.

HAMZAH, Fou'ad, *Al Bilad Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, Riyadh: Maktabat Annasr Al Haditha, 1968.

HEGAN, Abdulrahman, "Tajrubat al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah fi majal al islah al idari", In *Annadwa al jam'iyah al kubra: al mehwar al idari*, Riyadh: King Saud University, 1999, pp. 1-38.

HERTOG, Steffen, *Princes, brokers, and bureaucrats: oil and the state in Saudi Arabia*, Ithaca: Cornell University Press, 2010. 297 p.

HIRO, Dilip, *Holy Wars (Routledge Revivals): The Rise of Islamic Fundamentalism*, Abingdon: Routledge, 2013. 354 p.

KARIDIH, Ibrahim, *Abna' Assharq*, 1st ed, Beirut: Mu'assasat Nawfal, 2006.

KEMP, John, *The Philosophy of Kant*, South Bend: St. Augustine Press, 2001. 130 p.

KHALDOUN, Abdulrahman ibn, *Muqadimat ibn Khaldoun*, 2 vols, Vol. 2, Edited by Abdullah Addarwish, Damascus: Dar Ya'rub, 2004. 544 p.

KISSINGER, Henry, *Diplomacy*, New York: Simon & Schuster, 1994. 912 p.

———, *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*, Penguin Press, 2014. 432 p.

KOSTINER, Joseph, *al'arabiyah assu'udiyah min alqabaliyah ila al malakiyah 1916-1936*, Translated by Shaker Sa'eed, Cairo: Madbouli Bookshop, 1996.

KRIEG-PLANQUE, Alice, *La notion de formule en analyse du discours. Cadre théorique et méthodologique*, Besançon: Presses universitaires de Franche-Comté, 2009. 145 p.

KUHN, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago: University of Chicago Press, 1996. 212 p.

LACROIX, Stéphane, *Les islamistes saoudiens : une insurrection manquée*, PUF, 2010. 392 p.

LAROUI, Abdallah, *mafhoum al hurriyah*, 5th ed, Beirut: al markiz athaqafi al arabi, 1993. 115 p.

LAWRENCE, Thomas B., "Power, Institutions and Organizations", In *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*, eds. Royston Greenwood, et al., Online Pub: SAGE Publications Ltd, 2008, pp. 170-97.

LEVITSKY, Steven et MURILLO, Victoria, "Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America", In *Reflections on Uneven Democracies: The Legacy of Guillermo O'Donnell*, eds. Daniel Brinks, Marcelo Leiras et Scott Mainwaring, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 189-213.

MANSOUR, Ahmad, *Al Amir Talal bin Abdalaziz Al Su'ud Shahid 'La 'Asr Al Malek Abdalaziz Wa Abna'h*, Beirut: Arab Scientific Publishers, Inc., 2005. 436 p.

MOSFER, Abdullah bin, *assiraj al munir fi sirat umara 'asir*, Beirut: Mo'asasat Arrisalah, 1978.

NASH, Kate, *Contemporary Political Sociology: Globalization, Politics and Power*, 2nd ed, Oxford: Wiley-Blackwell, 2010. 304 p.

NIBLOCK, Tim, *Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival*, Abingdon: Routledge, 2006. 206 p.

OAKS, Thousand, *Issham al Ikhwan fi Tawhid al Mamlakah al 'Arabiyah Assu'udiyah. Rou'ya Gharbiyah*, Translated by Abdallah Al-Nufai'i, Riyadh: N. D., 1996. 247 p.

OPELLO, Walter C et ROSOW, Stephen J, *The Nation-State and Global Order: A Historical Introduction to Contemporary Politics*, London: Lynne Rienner Publishers, 2004. 319 p.

PASSERON, Jean-Claude, *Le raisonnement sociologique : un espace non poppérien de l'argumentation*, Paris: Nathan, 1991. 408 p.

POPPER, Karl, *Conjectures et réfutations. La croissance du savoir scientifique*, Translated by M.I. and M.B. de Launay, Paris: Payot, 1985. 610 p.

ROSE, Susan, SPINKS, Nigel, et CANHOTO, Ana Isabel, *Management Research: Applying the Principles*, New York: Routledge, 2014. 440 p.

ROSS, Michael L., *niqmat anneft: kayf tu'ather atharwat anneftiyah 'ala nmu alumam*, Translated by Mohammed Nashwati, Doha: The Forum for Arab and International Relations, 2014. 430 p.

SA'ATTI, Amin, *Ausul 'lm al Idarah al'amah: tatbiqat wa dirasat 'la al mamlakah al'arabiyah assu'udiyah*, Cairo: Dar Alfikr Alarabi, 1997. 424 p.

SAEED, Jaber, *Al Qanoon Al Idari fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah*, 2nd ed, Riyadh: N.D., 2007.

SARANGI, Srikant et SLEMBROUCK, Stefan, *Language, Bureaucracy and Social Control*, New York: Routledge, 2013. 256 p.

SARTRE, Jean-Paul, *L'être et le néant : essai d'ontologie phénoménologique*, Bibliothèque des idées, Paris: Éditions Gallimard, 1943. 722 p.

SHARMA, Aradhana et GUPTA, Akhil, *The anthropology of the state: a reader*, Malden: Wiley-Blackwell, 2006. 410 p.

SHUY, Roger W., *Bureaucratic Language in Government and Business*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998. 208 p.

SUNAITAN, Mohammed, *annukhab assu'udiyah: dirasat fi attahaulat wal ikhfaqat*, 2nd ed, Beirut: markez dirasat alwehda al'arabiya, 2005. 220 p.

TALEB, Ali bin Abi, *nahj albalaghah*, 1st ed, 4 vols, Vol. 3, Edited by Mohammed Abdu, Beirut: Dar Alm'arifah litiba'ah wa annashr, 2005. 142 p.

TESSIER, Georges, *Le Baptême de Clovis: (25 décembre 496 ?)*, Paris: Gallimard, 1964. 428 p.

TYNDALE, William et FRITH, John, *The Works of the English Reformers: William Tyndale and John Frith*, 3 vols, Vol. 1, Edited by Thomas Russell, London: Ebenezer Palmer, 1831. 606 p.

ULRICHSEN, Kristian Coates, *The Gulf States in International Political Economy*, International Political Economy Series, London: Palgrave Macmillan, 2015. 280 p.

VASSILIEV, Alexei, *The History of Saudi Arabia*, London: Saqi Books Publishers, 2000.

WEBER, Max, *Essais sur la théorie de la science*, Translated by Julien Freund, Paris: Presses Pocket, 1992. 478 p.

WYNBRANDT, James, *A Brief History of Saudi Arabia*, 2nd ed, New York: Infobase Publishing, 2010. 364 p.

YIZRAELI, Sarah, *The Remaking of Saudi Arabia: The Struggle Between King Sa'ud and Crown Prince Faysal, 1953-1962*, Tel Aviv: Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, 1997. 219 p.

ZOLLER, Élisabeth, *Introduction au droit public*, 2 ed, Dalloz, 2013. 252 p.

Thèses et mémoires

ABA-NAMAY, Rashed, *The constitution of Saudi Arabia : evolution, reform and future prospects*, PhD thesis, Sue Arrowsmith (dir.), Department of Law, University of Wales, Aberystwyth, 1992, 661 p.

AL-KAHTANI, Mohammad Zaid, *The Foreign Policy of King Abdulaziz (1927-1953): a study in the international relations of an emerging state*, PhD thesis, Hussain Sirriyeh (dir.), Department of Arabic & Middle Eastern Studies, University of Leeds, Leeds, 2004, 271 p.

AL-KAHTANI, Mohammed, *The Political and Administrative Role of Planning and Budgeting in Saudi Arabia: Adaptation for Rapid Change*, PhD thesis, John T. Thompson (dir.), Department of Political Science, University of North Texas, Texas, 1989, 276 p.

AL-SAUD, Moudi bint Mansour, *Al hejar wa nata'ijiha fi 'ahd al malik Abdelaziz*, PhD thesis, Mohammed Al-Bahrawi (dir.), College of Theology and Islamic Studies, University of Um Al-Qura, Makkah, 1988, 468 p.

AL-ZAHRANI, Bandar, *Al Istethmarat Al Ajnabiyah Al Mubashirah wa Dawruha fi Annumu Al Iqtisady fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah: dirasah qiyasiyah lil fatrah 1970-2000*, MA thesis, Mohammed Hamed Abdullah (dir.), Department of Economy, King Saud University, Riyadh, 2004.

ALBALAWI, Mutlaq, *mantiqat Tabouk fi 'ahd al malik abdelaziz 1926-1953*, PhD thesis, Yousef Athaqafi (dir.), Department of History, University of Um Al-Qura, Makkah, 2010, 419 p.

ASSUNANY, Mohammed, *attanthymat alidariyah fi 'ahd al malik su'ud 1953-1964*, PhD thesis, Abdulatif Duhaish (dir.), Department of History, University of Um Al-Qura, Makkah, 2012, 864 p.

CHU'AIB, Cheikhah, *niyabat al amir faysal al 'amah fi al hejaz fi 'ahd al malik abdelaziz 1926-1953*, PhD thesis, Yousef Athaqafi (dir.), Department of History, University of Um Al-Qura, Makkah, 2011, 326 p.

COSTE, Christian, *La violation de la constitution : réflexions sur les violations des règles constitutionnelles relatives aux pouvoirs publics en France*, thèse doctorale, Droit, Paris 2, Paris, 1981, 541 p.

ERRAYIS, Tarik Sultan, *Saudi Arabia: A Study in Nation Building*, PhD thesis, Abdul Aziz Said (dir.), School of International Service, The American University, Washington, 1965, 230 p.

HARDY-CHARTRAND, Benoit, *La construction de la menace et la sécuritisation en Corée du Nord : effet sur la politique étrangère*, mémoire de mastère, Frédérick Gagnon et Barthélémy Courmont (dir.), département des sciences politiques, Université du Quebec à Montréal, Quebec, 2012.

MORTIER, Pauline, *Les métamorphoses de la souveraineté*, thèse doctorale, Armel PECHEUL (dir.), Droit public, Université d'Angers, Angers, 2011, 478 p.

MOULINE, Nabil, *Les héritiers des Prophètes : sociologie historique de la tradition hanbalo-wahhâbite*, thèse doctorale, Gilles Kepel (dir.), Ecole Doctorale de Sciences Po, Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris, 2010, 387 p.

Articles scientifiques

ACHTERHUIS, Hans, "La critique du modèle industriel comme histoire de la rareté : une introduction à la pensée d'Ivan Illich", *Revue Philosophique de Louvain*, Vol. 89, no. 81, 1991, pp. 47-62.

AL-HEGELAN, Abdelrahman et PALMER, Monte, "Bureaucracy and Development in Saudi Arabia", *Middle East Journal*, Vol. 39, no. 1, 1985, pp. 48-68.

AL-HELOU, Abdu, "Al-m'arifah bayn Kant wa Ibn Sina", *majalat al-fikr al-'arabi*, 1987, pp. 165-80.

AL-HUDAITHI, Ibrahim, "Ta'dil anitham al asasi lil hukm fi al mamlakah al 'arabiyah assu'udiyah", *Sharia and Law*, Vol. 27, no. 55, 2013, pp. 21-79.

AL-TIMIMI, W.A., "The Evolution of the Saudi Arabian Monetary System", *Moneta e Credito*, Vol. 38, no. 151, 2013, pp. 77-83.

ALHARGAN, Raed Abdulaziz, "Saudi Arabia: Civil Rights and Local Actors", *Middle East Policy*, Vol. 19, no. 1, 2012, pp. 126-39.

ALMARZOQI, Mansour, "Athabet wal moutahawil fi muhadidat assiyasah al kharijiyah assu'udiyah", *Revue Rouya Turkiyyah*, no. 3, 2015, pp. 111-28.

ARON, Raymond, "Idées politiques et vision historique de Tocqueville", *Revue française de science politique*, Vol. 10, no. 3, 1960, pp. 509-26.

BARNETT, William A. et ALKHAREIF, Ryadh M., "Modern and Traditional Methods for Measuring Money Supply: The Case of Saudi Arabia", *International Journal of Financial Studies*, Vol. 3, no. 1, 2015, pp. 49-55.

BARTELSON, Jens, "The Concept of Sovereignty Revisited", *The European Journal of International Law*, Vol. 17, no. 2, 2006, pp. 463-74.

BRADY, Robert A., "The Meaning of Rationalization: An Analysis of the Literature", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 46, no. 3, 1932, pp. 526-40.

CATHERINE, Quinet, "Herbert Simon et la rationalité", *Revue française d'économie*, Vol. 9, no. 1, 1994, pp. 133-81.

FINNEMORE, Martha, "Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism", *International Organization*, Vol. 50, no. 2, 1996, pp. 325-47.

FRANKE, William, "Involved Knowing: On the Poetic Epistemology of the Humanities", *The European Legacy*, Vol. 16, no. 4, 2011, pp. 447-67.

GUIBERNAU, Montserrat, "Anthony D. Smith on nations and national identity: a critical assessment", *Nations and Nationalism*, Vol. 10, no. 1-2, 2004, pp. 125-41.

HALL, Peter A. et TAYLOR, Rosemary C. R., "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, Vol. 44, no. 5, 1996, pp. 936-57.

HARRINGTON, Austin, "Objectivism in Hermeneutics?: Gadamer, Habermas, Dilthey", *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 30, no. 4, 2000, pp. 491-507.

HARRINGTON, Charles W., "The Saudi Arabian Council of Ministers", *Middle East Journal*, Vol. 12, no. 1, 1958, pp. 1-19.

HENRY, Nicholas, "Paradigms of Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 35, no. 4, 1975, pp. 378-86.

HERTOG, Steffen, "Two-level negotiations in a fragmented system: Saudi Arabia's WTO accession", *Review of international political economy*, Vol. 15, no. 4, 2008, pp. 650-79.

HOYNINGEN-HUENE, Paul, "Idealist Elements in Thomas Kuhn's Philosophy of Science", *History of Philosophy Quarterly*, Vol. 6, no. 4, 1989, pp. 393-401.

KATSAMUNSKA, Polya, "The Concept of Governance and Public Governance Theories", *Economic Alternatives*, no. 2, 2016, pp. 133-41.

KITSIKIS, Dimitri, "Le Nationalisme", *Études internationales*, Vol. 2, no. 3, 1971, pp. 347-70.

LAVERTU, Stéphane, LEWIS, David, et MOYNIHAN, Donald, "Administrative Reform, Political Ideology, and Bureaucratic Effort: The Case of Performance Management in the Bush Administration", *Public Administration Review*, Vol. 73, no. 6, 2013, pp. 845-57.

MACKINDER, Halford J., "The Geographical Pivot of History", *The Geographical Journal*, Vol. 23, no. 4, 1904, pp. 421-37.

MANN, Joseph, "King Faisal and the Challenge of Nasser's Revolutionary Ideology", *Middle Eastern Studies*, Vol. 48, no. 5, 2012, pp. 749-64.

MATTHIESEN, Toby, "Centre–Periphery Relations and the Emergence of a Public Sphere in Saudi Arabia: The Municipal Elections in the Eastern Province, 1954–1960", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, no. 3, 2015, pp. 320-38.

NEE, Victor, "Role of the State in Making a Market Economy", *Journal of Institutional and Theoretical Economies*, Vol. 156, 2000, pp. 64-88.

OBAID, Nawaf E., "The Power of Saudi Arabia's Islamic Leaders", *The Middle East Quarterly*, Vol. 6, no. 3, 1999, pp. 51-58.

OLSEN, Johan, "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, 2008, pp. 13-37.

RAWLS, Anne Warfield, "Durkheim's Epistemology: The Neglected Argument", *American Journal of Sociology*, Vol. 102, no. 2, 1996, pp. 430-82.

RENAUD, Michel, "Réflexions théologiques sur l'herméneutique de Gadamer", *Revue théologique de Louvain*, Vol. 3, no. 4, 1972, pp. 426-48.

RIGOULET-ROZE, David, "Ethno-sociologie politique des forces armées saoudiennes", *Maghreb - Machrek*, Vol. 4, no. 214, 2012, pp. 45-70.

RONALL, J. O., "Banking Regulations in Saudi Arabia", *Middle East Journal*, Vol. 21, no. 3, 1967, pp. 399-402.

SHÂHIN, Fou'ad, "elm al-ijtima' wa mafhûm athaqafah", *majalat al-fikr al-'arabi*, no. 14, 1980, pp. 59-71.

SIMMONS, Robert H., "Public Administration: The Enigma of Definition", *Social Science*, Vol. 45, no. 4, 1970, pp. 202-07.

SOULOUMIAC, Julien et FOSSIER, Arnaud, "Passeron : entre Weber et Wittgenstein", *Tracés. Revue de Sciences humaines*, Vol. 4, 2003, pp. 83-102.

STOKER, Gerry, "Governance as theory: Five propositions", *International social science journal*, Vol. 50, no. 1, 1998, pp. 17-28.

WAARDENBURG, Jacques, "Humanities, Social Sciences and Islamic Studies", *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol. 1, no. 1, 1990, pp. 66-88.

WALLERSTEIN, Immanuel, "Les sciences sociales battent de l'aile. Quel phénix en renaîtra ? Perspectives théoriques", *Cahiers de recherche sociologique*, no. 24, 1995, pp. 209-22.

Articles électroniques

BENDASSOLLI, Pedro F., "Theory Building in Qualitative Research: Reconsidering the Problem of Induction", Forum: Qualitative Social Research, Vol. 14, no. 12013. Accessed on July 2015: « http://bit.ly/2eRL8jn ».

ROTHCHILD, Irving, "Induction, Deduction, and the Scientific Method: an Eclectic Overview of the Practice of Science", WI: Society for the Study of Reproduction, Madison: 2006. Accessed on September 2011: « http://bit.ly/2eNUv3w ».

Conférences et actes de conférence

AL-BESHERI, Ismael, "Malameh min Tatawr Nitham Al Hukm Wa Al Idarah fi 'Asir fi 'Ahd Al Malek Abdelaziz 1920-1954: Dirasah Watha'iqiyah", paper presented at: Al

Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah Khilal Mi'at 'Am, King Abdulaziz Foundation for Research and Archives, Riyadh, 2008.

AL-HUDAITHI, Ibrahim, "Tatawur Tanthim assulutat fi Al Mamlakah Al 'Arabiyah Assu'udiyah", paper presented at: Tanthim assulutat fi Addasatir Al 'Arabiyah, Université de Abbes Laghrour khenchela, Algérie, 2013.

AL-JARALAH, Ahmad, "Hejar Al Malek Abdalaziz: Jouthour Annitham Al Hathari Assu'udi Al Mu'asir", paper presented at: Développement Urban, Ministery of Public Works, Riyad, 2002.

RAPPIN, Baptiste, "Autour de Foucault et d'Agamben : du management comme gouvernement des hommes et du coaching comme dispositif de management", paper presented at: Hommes de management et management des hommes, Institut supérieur du commerce de Paris, Paris, 2012.

SAOUD, Hicham, "La contribution de l'analyse sociologique de Michel Crozier au management public", paper presented at: Les grands auteurs en management public, Université Lyon 3, mai 2005.

Liste des sessions d'observation et d'entretiens cités

Session d'observation à la cour royale du roi Salman bin Abdalaziz, le 3 septembre 2014, Paris, France.

Sessions d'observation au Palais de la province, l'accueil quotidien du prince de la province Khaled Al-Faysal bin Abdalaziz, juin et juillet 2011, Jeddah, Arabie Saoudite.

Session d'observation au Palais de la gouvernance, l'accueil quotidien du prince de la province Sattam bin Abdalaziz, juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Abdulrahman Al-Shubaily, ancien membre du Conseil Suprême du media, ancien ministre adjoint du ministère du média et de la culture et ancien membre du conseil de Shura, le 26 juillet 2015, Lyon-Paris.

Entretien avec Ali Al-Hunaki, directeur du centre national des études sociales au ministère des affaires sociales, ancien ministre adjoint au même ministère, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Thamer Al-Mutairi, ancien secrétaire général du Comité Suprême de la réforme administrative, le 21 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien téléphonique avec Mohammed Al-Sabban, conseiller économique du ministère du pétrole d'Arabie Saoudite, ancien membre du Comité consultatif du conseil suprême de l'économie d'Arabie Saoudite, le 3 février 2016, Lyon-Jeddah.

Entretien téléphonique avec Essa Al-Ghaith, magistrat, conseiller du ministre de la justice et membre du conseil de Shura, le 31 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Entretien avec Faysal Al-Bogami, directeur adjoint du département du développement administratif au ministère de l'éducation, le 17 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Saad Almarzoqi, avocat et directeur des affaires juridiques du quotidien saoudien « Al-Madina », le 28 septembre 2015, Lyon, France.

Entretien avec Abdulrahman Al-Hudaif, homme d'affaire et directeur de l'entreprise de Al-Forat Trading and Contracting Company basée à Riyad, le 9 juin 2014, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien téléphonique avec Salem Al-Qahtani, conseiller du ministre de l'éducation et professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 3 septembre 2015, Lyon-Riyad.

Entretien téléphonique avec Mohsen Al-'Awaji, activiste, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 23 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Entretien avec Mobarek Al-Enazy, sous-officier au ministère de l'intérieur, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien téléphonique avec Abdallah Al-'Alwyt, avocat, ancien membre du Bureau des enquêtes et du ministère public, le 13 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Entretien téléphonique avec Abdalaziz Al-Qasim, avocat, ancien juge, le 21 octobre 2014, Lyon-Riyad.

Entretien avec Obaid Mosfer, ancien officier subalterne au ministère de la Garde Nationale, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Abdulmajeed Al-Enazy, ingénieur à Saudi ARAMCO, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Sultan Al-Mutery, architect, le 11 novembre 2015, Lyon, France.

Entretient avec Madawi Al-Rasheed, professeur universitaire au Kings College à Londres, le 24 septembre 2009, Londres, Royaume Uni.

Entretien avec Abdullah Algathami, professeur universitaire à l'université de Roi Sa'ûd à Riyad, le 24 juin 2009, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Yahya Alzahrani, professeur universitaire de droit et des relations internationales à Naif Arab University for Security Sciences, le 5 juillet 2013, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec Oudah Al-Juhani, doyen de l'institut d'études et de recherche à l'université de Taybah à Médine, le 24 juillet 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien avec un ancien ministre adjoint, juillet 2013, Jeddah, Arabie Saoudite.

Entretien avec un membre du cadre supérieur de la compagnie aérienne « Saudi Airlines », le 22 juin 2011, Riyad, Arabie Saoudite.

Entretien téléphonique avec un membre du conseil de Shura, le 9 septembre 2015, Lyon-Riyad.

Table des matières

Remerciement 3
Note sur le système de transcription 7
Glossaire 10
Chapitre Introductif 13
1.1. Le choix de sujet 13
1.2. Problématique 16
1.3. Hypothèses 17
1.4. Note sur la méthodologie 18
1.5. L'importance de cette approche analytique 27
1.6. L'expérience du terrain 42
1.7. Le plan 47
Première partie 51
Contexte et règles 51
Chapitre 2 56
Les dynamiques du système politique saoudien 56
2.1. Monopole de vérité religieuse, hérédité de gouvernance et mobilisation de guerriers 59
2.2. Le concept du tawhid et les rapports de pouvoir 64
Chapitre 3 77
La fonction de l'État 77
3.1. L'État tribal 81
3.2. L'État territorial 86
3.3. L'État managérial 103
Chapitre 4 110
Les dynamiques de l'évolution des enjeux de pouvoir 110
4.1. L'équilibre de pouvoir 111
4.2. Tradition et modernité 126
4.3. Rente, développement, et bureaucratie 137
Conclusion de la première partie 152
Deuxième partie 156

Genèse et développement de l'administration publique en Arabie Saoudite 156
Chapitre 5 159
L'administration entre la communauté pieuse et le champ de bataille 159
5.1. L'héritage administratif 162
5.2. L'administration d'Abdelaziz entre 1902 et 1926 170
5.2.1. Le modèle administratif du Najd 171
5.2.2. Le modèle administratif des hejrahs 173
5.2.3. Le modèle administratif des tribus nomades 179
Chapitre 6 181
L'évolution de l'administration publique 181
6.1. L'administration centralisée 183
6.1.1. Le premier Conseil national 185
6.1.2. Le deuxième Conseil national 186
6.1.3. L'Assemblée constituante 189
6.1.3. Les nouvelles structures du royaume du Hejaz 190
6.1.4. Le Comité d'inspection et de la réforme 194
6.1.5. Le Conseil des wakils 195
6.1.6. Le Conseil de shura 207
6.1.7. Le Conseil des ministres 214
6.1.7.1. Le parcours des organes étatiques 215
6.1.7.2. L'émergence du Conseil des ministres 225
6.2. L'administration des provinces 231
6.3. La structure judiciaire 234
6.3.1. L'administration judiciaire 235
6.3.2. Le procureur général 238
6.3.3. Les bureaux des notaires 239
6.3.4. Le trésor de garde 239
6.3.5. Les comités du commandement du bien de la prévention du mal et les prêcheurs 240
Conclusion de la deuxième partie 242
Troisième Partie 244
Les Conseils Suprêmes au sein de la réforme administrative 244
Chapitre 7 248

Les conditions incitatives et limitatives de mise en œuvre de la réforme 248
7.1. Le cadre positif et coutumier du droit 252
7.2. Le cadre des valeurs professionnelles et du langage bureaucratique 283
7.2.1. Valeurs professionnelles codifiées dans le langage bureaucratique 284
7.2.2. Des valeurs relatives à la productivité et à la coopération 290
7.2.2.1. *Wasta* et corruption 290
7.2.2.2. La politique des cadeaux 301
7.2.2.3. La politique de la porte ouverte 304
7.2.2.4. La non application des règles 305
7.2.2.5. Peines et mesures d'incitation et de récompense 306
7.2.3. Des valeurs relatives aux tendances socio-politiques 314
Chapitre 8 318
Les Conseils Suprêmes : un révélateur des conditions de succès de la réforme 318
8.1. Compte rendu de sept conseils suprêmes 319
8.1.1. Le conseil suprême de planification 319
8.1.2. Le conseil suprême de l'économie 327
8.1.3. Le conseil suprême des médias 334
8.1.4. Le conseil supérieure de l'éducation et des universités 337
8.1.5. Le conseil suprême de la justice 340
8.1.6. Le conseil de la force de travail 343
8.1.7. Le conseil saoudien de la santé 344
8.2. Contexte, réforme et Conseils Suprêmes 345
8.2.1. Le contexte et l'émergence du phénomène des conseils suprêmes 346
8.2.2. Le contexte et le déclin du phénomène des conseils suprêmes 349
8.3. Le nouveau mode de gestion de l'État 353
Conclusion de la troisième partie 357
Conclusion générale 360
Bibliographie 365
Liste des sessions d'observation et d'entretiens cités 381
Annexes 388
Liste des graphiques, infographiques et tableaux 398

Annexes

Lettre envoyée par Abdelaziz aux représentants des missions diplomatiques à Jeddah concernant la sécurité de leurs citoyens durant le siège de Jeddah (source : http://www.moqatel.com) :

رد السلطان ابن سعود على خطاب ممثلي الدول الأجنبية(*)

السلطنة النجدية وملحقاتها

في 24ربيع الثاني سنة 1343 (الموافق 22 نوفمبر سنة 1924)، رقم 114

من عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود

إلى حضرات الكرام قناصل الدول العظام في جدة: معتمد الدولة البهية البريطانية، وقنصل جنرال الدولة الإيطالية، ووكيل جنرال الجمهورية الفرنسية، ونائب قنصل ملكة هولندا، ووكيل قنصل شاه إيران المحترمين:

"بعد إهداء ما يليق بجنابكم من الاحترام، نحيط علمكم بأننا أحطنا علماً بكتابكم المؤرخ في 4 نوفمبر المرسل إلى أمراء جيشنا خالد بن منصور وسلطان بن بجاد بخصوص موقف حكوماتكم إزاء الحرب الواقعة بين نجد والحجاز، كنت أود من صميم قلبي أن تحقن الدماء، وتنفذ رغائب العالم الإسلامي الذي ذاق المتاعب في السنوات الثماني الأخيرة، ولكن الشريف علي بن الحسين بموقفه في جدة لم يجعل لنا مجالاً للوصول إلى أغراضنا الشريفة، ولذلك فإني حباً بسلامة رعاياكم ومحافظة على أرواحهم وأملاكهم وما قد يحدث لهم من الأضرار، أحببنا أن نعرض عليكم ما يلي:

1. أن تخصصوا مكاناً ملائما لرعاياكم في داخل جدة أو خارجها وتخبرونا بذلك المكان لنرسل إليهم من رجالنا من يقوم بحفظهم ورعايتهم.
2. إذا أحببتم أن ترسلوهم إلى مكة ليكونوا في جوار حرم الله بعيدين عن غوائل الحرب وأخطارها فإننا نقبلهم على الرحب والسعة، وننزلهم المنزلة اللائقة بهم، وأننا نرجوكم أن ترسلوا كتابنا طيه إلى أهل جدة حتى يكونوا على بينة من أمرهم، وأننا لا نعد أنفسنا مسؤولين عن شيء يقع بعد بياننا هذا.

Un exemple d'une décision prise au Conseil de shura (source : archives de l'institut d'administration publique) :

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة العربية السعودية
مجلس الشورى

الرقم ١٤٠٤
التاريخ ١٤٠٧/٠٢/٠٢

— قرار —

اطلع مجلس الشورى على أوراق المعاملة المرفقة الواردة اليه من لدن مقام النيابة العامة الفخيم برقم ٦٨٠٩ في ١٣٥٧/٦/١ المتعلقة بعضو وزارة المالية في مجلس الاوقاف الاعلى وخلاصتها ان وزارة الماليه كتبت الى مقام النيابة مذكرة برقم ٦٥٦ في ١٣٥٧/٥/١٩ تفيد فيها انها تلقت امر النيابة برقم ٤٤١٥ في ١٣٥٧/٤/١ المعطوف على الامر السامي رقم ٨٨ في ١٣٥٧/١/٢ بصدد المجلس الاعلى للاوقاف ومانص عليه نظام مديرية الاوقاف من تشكيل المجلس المذكور من ثمانية اعضاء منهم مندوب من وزارة الماليه وهو رئيس الحاسبات العموميه او معاون مدير الادارة . وتوضح الوزارة المشار اليها انه نظرا لكثرة اشغال رئيس المحاسبات العموميه ومعاون مدير الادارة . فانه ليس لديهما متسع من الوقت للانضمام الى هذا المجلس وان تعيين احدهما في هذه العضويه يحدث تعطيلا في الاعمال المناطة به والتي تحافظ هذه الوزارة على تامينها .

وتلتمس هذه الوزارة السماح لها بترشيح من تتوسم فيه الكفاءة من موظفيها لهذه المهمة بدلا عن المذكورين . وبعد الفحص والتدقيق وامعان النظر في كتابة وزارة الماليه الموضحة بعاليه ظهر للمجلس وجاهة ما ابدته هذه الوزارة حيال هذا الموضوع . وقرر بجميع الاراء الموافقة على ان يترك اليها امر ترشيح المندوب الذي يمثلها في مجلس ادارة الاوقاف الاعلى

وعلى هذا حصل التوقيع ،،،

رئيس مجلس الشورى — النائب الاول — النائب الثاني

معهد الإدارة العامة

Une lettre de la part d'Abdelaziz concernant la nomination d'un gouverneur adjoint de la principauté de Médine (source : archives de l'institut d'administration publique) :

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة الحجازية والنجدية وملحقاتها

ديوان جلالة الملك

معهد الادارة العامة
مركز الوثائق
الرقم العام : ادارة محلية
الرقم الخاص :

نمرة [1]
عدد [٧٠٧]
في سنة ١٣٤

من عبد العزيز ابن عبد الرحمن الفيصل الى جناب المكرمين عبد العزيز ابن ابراهيم وياسين الرؤف سلمهم الله

بعد السلام عليكم ورحمة الله وبركاته ثم الامر الذي نأمركم به انت يا عبد العزيز ابن ابراهيم وياسين الرؤف اولا كنت

يا عبد العزيز وكيلا لأمير المدينة على شرط انك ترعى الناس بمراعات الحق واللين والطمأنينة. اما مسئلة الحا

ظرة وأحوالهم وترتيباتهم فلك النظر على جميع امر يخالف الشرع او يخل بالولاية او يضر على الاهالي ان تؤدي اريك في

ذلك ولا تقبل جميع امر يخل امرنا كما ذكرنا واما مسئولية الأحكام وتنفيذ الامر المشروع والقيام بالواجب نحو البلد فالمسئول

عنها ابن رؤف ومجلس الادارة فهذا موجب دوائر البلد وحالها واما الامضاء فلا يجري امر الا تحت امضائك. فالامور

التي عائدة لتنفيذها امير المدينة فنفذها. والامور التي تحتاج الى نظر ومراجعة النيابة يجب عليك مراجعة النيابة

فيها وبعد نظر النيابة وتنفيذها تنفذها انت. فاما البادية فرجع كلها اليك ليس لمجلس الادارة تدخل فيها بل من

جميع اليك ومراجعة النيابة في امور البادية لازمة على كل حال ولكن امر البادية كما قيل الكرب وجرك وارخ يديك

لها السل والضرب والنكال فهذا كله ما يصير الا بعد تنفيذ امر الشرع ويحكم على ان يصير عليه تعزير فلا تمضي في

ذلك. خصوصا في القتل والنكال الجيد او الحبس الطويل حتى تراجع النيابة واذا امضته فنفذه. ومن قبل التربص

على الطرق والأمان وموازنة الناس فهذا شيء اعمل به جدك واحرصك عليه جدا. ولكن عدة امور لك

ان يكون جميع الناس راضين عنك الحاظرة والبادية ولا تمضي بشيء الا بأمر المحاكمة الشرعية لان ذلك انتم لأمر

لله واحسن النفوس. واعلم ان الناس كلهم يتهمونك بالشر ولكن انك انشأ الله تبدل اتهامهم بالخير

بالكبر ما اوصيك به الا لا تقوم امر الله وتنفيذ امر الشرع والامر بالمعروف والنهي عن المنكر والأخذ بايدي

المأمورين بالأمر بالمعروف والنهي عن المنكر وما عدتهم على كل حال فاذا انتقدت عليهم في شيء فلا تتكلم في

شهم لا عند خاص ولا عام بل استحق بينهم او كلمهم وبين لهم الامر ان هذا امر فيه زيادة او ما يصلح فان قبلوا

به فالحمد لله والا فراجعنا اذا انحن حاظرين والا فراجع النيابة. ثم لا تهمل لك من جميع الموظفين ظنينة بل اجعلهم

احد قاع وبصيدين. ومن طرف العسكرية خذ وابخ اطرافهم وخذ واعلى ايديهم فاذا حصل من احدهم خيال فلا

معهد الإدارة العامة

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة الحجازية والنجدية وملحقاتها

ديوان جلالة الملك

نمرة [٤] علبة [٧٤٢]

في ——— سنة ١٣٤٠

ترسل خادماً من قبلك يأتي به بل ارسل الى كبيرهم وقوله له يجي مع فلان فاذا جاء ضفنا الامر. ومن قبل دوائر الحكومة جميعاً اجعل النظر عليها عن الفساد ولا لك حق تتداخل فيها موجب القرارات المنظمة لها كلا يشي عب العساكر التي عنده فاذا ذكر لك ان احد مشتكي على احد او اخصل فاكشف على المسئلة وانزم عنها فاذا صاحة المسئلة فسي فان كان الامر غير ذالك فارفعه الى النيابة. ومن جربت خدامك الذي تحت يدك فاظن فيهم تراهم الخراب لا يحق لاحد منهم ان يتداخل في جميع الأمور الا بامرك فاذا امرة احد منهم يروح الى درب وجانك وقال فلان لم يطع الامر وسبني وعمل وعمل فلا تاخذ كلامه بالقبول بل اسأله الى الرجل هذا بعينه وقابله معه فتراك تجد الامر مختلف. والحلم في محله زين كما ان الغضب في محله زين اما من قبل الخدمة على الدعاوي اما الحاضرة فليس للخدام عليهم خدمه لا قليل ولا كثير جميع دعاويهم تقدر الى الشرع ويصير الذي يمشي في امرهم الشرطه موجب تنفيذه كجاري العادة. واما البادية اذا شدوا جيش واحوا جدتهم فالخدمة على المايه عشره وغير ذالك لا يأخذ شيء واهل العوالي والبيون فخادمهم حساب اهل المدينه في جميع الامور. اما من قبل اخويك الذي يصيرون عندك ازود من ثلاثين رجال لا يصير وخيرهم هل ودهم يعاش مثل العسكر ولا نفرقهم ولا يعرفو نفا الا يصيرون مثل اخويا مشاري. واما انت يا يا ابن الروف فمسؤولية الاحكام والتقريرات جميعها عليك في الامور فاما الامور الحادثة فعلى طبقتين الطبقة الاول فهي الامور التي مرجعها الى الشرع فرده ما امضاه الشرع فامضوه ولا لكم حق الاعتراض عليه. واما الطبقة الثانيه فهي

معهد الإدارة العامة

بسم الله الرحمن الرحيم

المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها

ديوان جلالة الملك

نمرة [٢]

عدد [٧٠٢]

في ..... سنة ١٣٤

ينقسم على طبقتين الطبقة الأولى هي الأمور الكبار التي تقرر في المدينة وتراجع النيابة عنه
كما تأمركم به النيابة فان اخطأت النيابة فمسئوليتك اعظم من مسئوليتك واما الامور الخ
واحكام البلد التي لاتحتاج الى مراجعة النيابة فمسئوليتك على المجلس واكبر مسئوليتك على
وعليك اذا قرر توقيع وهي مخالفه ولاأحد حق يمضي على امر ما يمضي به الامير والمعاون
حظ لي. اما الترتيبات لاترتيبكم ولاترتيب مجالسكم ولاترتيب محاكمكم فالعمدة على ما
هيئة المراقبه حافظ وجماعته والنيابة هذا في امور الدوائر واما ترتيب الامر بالمعروف و
عن المنكر والمحكمة الشرعية والحرم ودوائره وما يجري فيه الراجعة للدين والشرع فالعمل على ما
الشيخ عبدالله بن حسن فيعمل به ويجيبكم الامر فيه اما من عندنا اومن النيابة. لكذا
قبل الاخوان الذي يأتونكم الى المدينة احشموهم غايه واذا جاءكم احد منهم وقال
منكر كذا وكذا فقل نرفعه الى هيئة الامر بالمعروف والنهي عن المنكر وهي انشاالله
وما امرت به فعلناه وهم لاتخلوزهم يمرون ايديهم واذا مدوا ايديهم فازموهم بالتي هي
واخبروه بان لايعود مرة ثانيه ولما ذكر حرر ليكون معلوم والسلام

٩

معهد الإدارة العامة

Le nitham du conseil suprême de l'économie de 1952 (source : archives de l'institut d'administration publique) :

بسم الله الرحمن الرحيم

نظام

المجلس الاقتصادى الأعلى

المادة الأولى — يعرف هذا النظام بنظام المجلس الاقتصادى الأعلى .

(أ — تكوين المجلس)

المادة الثانية — يتكون المجلس الاقتصادى الأعلى من الأعضاء الذين نص على أسمائهم الأمر الكريم رقم ٥٩٣٤ تاريخ ٢٧ صفر سنة ١٣٧٢ هـ .

المادة الثالثة — يجوز لرئيس المجلس عند الاقتضاء أن يدعوا لحضور الجلسات من يرى الاستئناس برأيه من ذوى الخبرة والاختصاص أو من رؤساء الدوائر الحكومية المختصة حسبما تستدعى الحاجة ويكون لهؤلاء حق الاشتراك فى المناقشات دون حق التصويت .

كما يجوز له أن يؤلف (أما من بين أعضاء المجلس أو من خارج أعضائه أو باشتراك الطرفين معاً) لجانا فرعية تقوم بدرس أمور معينة يحددها الرئيس وبتقديم التواصى بشأنها الى المجلس .

(ب اختصاصات المجلس)

المادة الرابعة — المجلس الاقتصادى الأعلى هيئة استشارية مهمتها النظر فيما يعرض عليها من الأمور المتعلقة بشئون البلاد الاقتصادية وتنمية الثروة القومية عامة وتقديم التواصى بشأنها الى المراجع العليا ، والحكومة البت فى أمر قبول تلك التواصى أو تعديلها أو رفضها ، وتشتمل مهمة المجلس بصورة خاصة على النظر فى المشاريع والمقترحات المقدمة من قبل الدوائر الحكومية المختصة أو بواسطتها فى الأمور التالية :

١) دراسة المشروعات والبرامج الاقتصادية العامة .

٢) دراسة المشاريع والأنظمة الخاصة بتنظيم التجارة والاستيراد والتصدير وتوزيع السلع الخاضعة لنظام الحصص .

٣) دراسة المشاريع والأنظمة الخاصة بالشركات وبالنقد وباحداث ضرائب ورسوم جديدة أو بتعديل الضرائب والرسوم القائمة .

٤) دراسة مشاريع الأنظمة الخاصة بتعديل التعرفة الجمركية كلياً أو جزئياً .

٥) دراسة مشاريع الاتفاقات التجارية والاقتصادية والجمركية بين المملكة العربية السعودية وبين البلاد الأجنبية .

٦) دراسة مشاريع الامتياز .

المادة الخامسة — ويجوز للمجلس لفت نظر الحكومة الى ما يراه من الأمور التي لها صلة بشؤون البلاد الاقتصادية ووضع المقترحات الملائمة في هذا الشأن وذلك بالطرق المحددة في نظامه الداخلي .

(ج — اللائحة الداخلية)

المادة السادسة — تنسق أعمال المجلس الاقتصادي على الشكل المبين أدناه :

١ — مكتب المجلس : يكون للمجلس مكتب خاص يقوم بأعماله ويديره سكرتير وفقاً لتوجيهات الرئيس ، وتكون مهمة هذا المكتب اعداد جدول الأعمال ودعوة المجلس الى الانعقاد وتدوين وقائع جلساته وحفظ سجلاته ورفع القرارات الى المراجع الايجابية وفقاً لأحكام هذه اللائحة وبقوم بأعمال سكرتيرية المجلس مدير ادارة الشؤون الاقتصادية يساعده في أعماله موظف أو أكثر وفق الحاجة .

٢ — اجتماعات المجلس : يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه كلما دعت الحاجة الى ذلك على أن لا يقل عدد اجتماعاته عن أربعة مرات في السنة .

٣ — جدول الأعمال : يقوم سكرتير المجلس باعداد جدول للأعمال لكل جلسة من جلسات المجلس .

ويكون ذلك الجدول مصحوبا بخلاصة موجزة لكل من المواضيع المعروضة للبحث .

ويعد موافقة رئيس المجلس على ذلك الجدول يوزع مع الخلاصة الموجزة على الأعضاء على أن يصلهم قبل موعد الجلسة بثمان وأربعين ساعة على الأقل .

على أن الرئيس الحق في الحالات الاستثنائية أن يطلب الى المجلس مناقشة ما يراه أو ما يجد من المواضيع دون التقيد بمحتويات هذه الفقرة .

٤ — تقديم المقترحات : لأعضاء المجلس ، رؤساء الدوائر المختصة ، الحق في تقديم ما يرونه من المقترحات للنظر فيها من قبل المجلس على أن تصل تلك المقترحات الى السكرتير قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ الجلسة وأن تكون مصحوبة بمذكرة ايضاحية موجزة تبين ماهية تلك المقترحات .

ويجوز للسكرتير اذا رأى ضرورة لاستكمال المعلومات بشأن احدى تلك المقترحات وبعد أخذ موافقة الرئيس يحيلها في أول الأمر الى الجهات الحكومية المختصة لابداء الرأي قبل عرضها على المجلس

٥ — النصاب القانوني : — يتكون النصاب القانوني للجلسات بحضور أكثرية بسيطة من الأعضاء ، واذا لم يتوفر ذلك النصاب تؤجل الجلسة الى موعد يحدده الرئيس على أن لا يقل من ثلاثة أيام من تاريخ تلك الجلسة يشعر الأعضاء بذلك كتابياً قبل موعد الجلسة بيوم واحد على الأقل وتعتبر تلك الجلسة التالية قانونية مهما بلغ عدد الحضور .

٦ — التصويت : — تواصى المجلس تقرر بأغلبية بسيطة ، واذا تساوت الأصوات اعتبر صوت الرئيس مرجحاً .

(د — تعديل النظام)

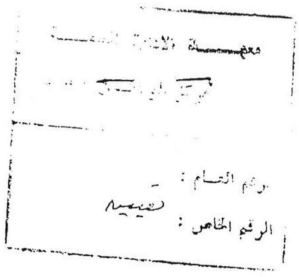
المادة السابعة — لا يجوز تعديل الفصلين (أ) و (ب) الخاصين بتكوين المجلس واختصاصاته الا بمرسوم : أما الفصل (ج) الخاص باللائحة الداخلية فيجوز تعديله بقرار من قبل المجلس

أما الأشخاص الذين يتكون منهم المجلس الاقتصادي الأعلى فهم :

حضرة صاحب المعالي وزير المالية .	رئيساً
سعادة وكيل وزارة المالية	عضواً
« وكيل الوزارة المساعد لشؤون شركات الاستثمار والمشاريع .	«

سعادة مستشار وزارة المالية	عضواً
« وكيل الوزارة المساعد للشؤون الاقتصادية	«
مدير المالية العام	«
« الجمارك العام .	«
رئيس الغرفة التجارية بمكة	«
« الغرفة التجارية بجدة .	«

Un exemple d'une décision prise au Conseil des ministres en 1975 :



صاحب المعالي وزير المعارف والرئيس الاعلى للجامعات الموقـــــــر

بعد التحية ،

لقد قرر مجلس الوزراء بقراره رقم ٨٩٨ في ٩٥/٧/٢٧هـ. مايلي :-

ان مجلس الوزراء .. بعد الاطلاع على الخطاب المرفوع من معالي وزير المعارف والرئيس الاعلى للجامعات برقم ١/١٤/٣/٢٤٦٠/٢ وتاريخ ٩٥/٧/٨هـ. المتضمن انه بمناسبة صدور ميزانية جامعة الملك فيصل بالمنطقة الشرقية للعام المالي ٩٦/٩٥هـ. فقد تم اعتماد وظيفة وكيل الجامعة بالمرتبة الخامسة عشـــرة. ويرجو معاليه تعيين الدكتور/ عبدالرحمن عبدالعزيز آل الشيخ على تلك الوظيفة المشار اليها .

"يقـــــــــرر"

الموافقة على تعيين / عبدالرحمن عبدالعزيز آل الشيخ على وظيفة وكيل جامعة الملك فيصل بالمنطقـــة الشرقية بالمرتبة الخامسة عشرة المعتمدة في ميزانية الجامعة اعتبارا من ١/٧/٩٥هـ. ولماذكر حرر. وحيث وافق جلالة مولاى على ماتقرر .. ارجو اكمال مايلزم بموجبه . وتقبلوا تحياتي ،،،

رئيس ديوان رئاسة مجلس الوزراء

محمد عبدالله النويصـــــر

س

صورة لوزارة المالية والاقتصاد الوطني .

صورة لديوان الموظفين العـــــام .

صورة لديوان المراقبة العامـــــة .

صورة للامانة العامة لمجلس الـــوزراء .

معهد الإدارة العامة

Liste des graphiques, infographiques et tableaux

Graphique 8 : l'importance des relations personnelles dans la clarité des règles 291

Graphique 9 : la possession des smartphones en Arabie Saoudite 298

Graphique 10 : l'utilisation d'Internet au quotidien 299

Graphique 11 : l'utilisation des services du gouvernment électronique 300

Graphique 12 : source principale d'actualité 301

Graphique 13 : centralisation de processus de prise de décision 308

Graphique 14 : respect des horaires de travail 309

Graphique 15 : peines alternatives 313

Infographique 1 : le cycle étendu 35

Infographique 2 : la pyramide de pouvoir 123

Infographique 3 : le cercle des points tangents 148

Tableau 1 : les hejras pour chaque tribu sédentarisée 177