

septembre 2018

L'émirat du Koweït au défi de la succession

Observatoire du monde arabo-musulman
et du Sahel

CARINE LAHOUD TATAR

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
1 – DES REGLES DE SUCCESSION INSTITUTIONNALISEES	4
2 – CRISES A LA TETE DE L'ÉMIRAT : LA QUESTION DE LA SUCCESSION ET DE L'EQUILIBRE CLANIQUE.....	5
3 – TENSIONS AVEC L'ARRIVEE D'UNE NOUVELLE GENERATION DE PRINCES	7
CONCLUSION	9
ANNEXE 1 GENEALOGIE DE LA FAMILLE REGNANTE	10

L'Émirat du Koweït au défi de la succession¹

INTRODUCTION

Depuis les années 2000, le changement de leadership politique dans les monarchies du Golfe bouleverse les équilibres internes dans un contexte de crise régionale, de remise en cause du modèle économique rentier et de profondes transformations sociétales. Si les règles de succession varient d'un régime à l'autre, les monarchies du Golfe soumettent le choix de l'héritier à deux systèmes de sélection : la collégialité du conseil de famille et le respect des règles constitutionnelles et coutumières. Pourtant, ces dernières années, des innovations en la matière se succèdent : abdication en 2013 de l'Émir Hamad al-Thani du Qatar en faveur de son fils Tamim ; rupture de la tradition adelphique en Arabie saoudite en 2017 où l'ordre traditionnel de succession de frère en frère issu de la lignée directe du fondateur du royaume Abd al-Aziz a laissé place à une transmission verticale du pouvoir du roi Salman à son fils le prince héritier Mohamed Bin Salman ; rupture de l'alternance du pouvoir entre les deux branches cousines, les al-Salem et les al-Jabir, au Koweït en 2006.

Par ailleurs, alors que la transition générationnelle semble en cours dans grand nombre de monarchies de la péninsule arabique où la seconde voire la troisième génération de princes, les petits-fils ou les arrière-petits-fils des pères fondateurs, est aux commandes, de manière officielle ou non, comme en Arabie saoudite, au Qatar, à Abu Dhabi et à Bahreïn, la question reste ouverte à Oman et au Koweït. À Oman, seule monarchie où le Sultan Qabous bin Saïd n'a pas de prince héritier et détient l'ensemble des portefeuilles régaliens, la procédure de désignation du nouveau dirigeant s'annonce compliquée. De même au Koweït, le mode de transmission du pouvoir a abouti à l'émergence d'une gérontocratie qui alimente une instabilité politique et des blocages institutionnels récurrents et attise les clivages interdynastiques et les rivalités générationnelles au sein de la famille régnante.

¹ Carine Lahoud Tatar est Professeur assistant à l'Institut des Sciences Politiques à l'Université Saint-Joseph à Beyrouth

I – Des règles de succession institutionnalisées

Si la vieille garde reste à la tête de l'État du Koweït, avec un prince héritier âgé de 81 ans et un Émir de 89 ans, la question de la succession, en particulier celle de la transmission générationnelle, devient un enjeu prégnant, et ce dernier ne parvient pas à arbitrer les querelles qui opposent deux de ses neveux issus de son lignage direct (al-Ahmad al-Jabir) dans leur course à la fonction suprême. Comme la règle de primogéniture n'est pas retenue au Koweït de même que l'ordre de succession est exclu, la surabondance de prétendants au trône provoque de multiples querelles au sein des Al Sabah. Pour résoudre ses problèmes, la famille régnante a codifié la question de la succession en lui donnant un cadre juridique stable, garanti par la Constitution de 1962 et la loi fondamentale n°4/1964 qui définit notamment le statut du prince héritier. Ainsi, l'article 4 de la Constitution de 1962 fixe cinq règles générales de la succession dynastique : seuls les descendants de Moubarak le Grand peuvent prétendre au trône ; le prince héritier doit être nommé dans un délai d'un an à compter de l'accession au pouvoir de l'Émir ; sa désignation devient effective par décret de l'Émir et par le vote à la majorité des députés réunis en session extraordinaire ; dans le cas où cette procédure ne peut se faire, l'Émir soumet trois noms au Parlement parmi lesquels ce dernier devra choisir un successeur ; le prince héritier doit être majeur, sain d'esprit et le fils légitime de parents musulmans.

A ces dispositions formelles, s'ajoutent trois coutumes successorales qui ont une force légale identique. Premièrement, pour maintenir l'unité de la famille régnante, la compétition est régie par la tradition de l'alternance au pouvoir des deux branches régnantes issues des fils Jabir et Salim de Moubarak le Grand (1896-1915), excluant ainsi de toute prétention au pouvoir les lignages de ses trois autres fils, Moubarak, Hamad et Abdallah². Pourtant, cette règle n'est pas intangible. Elle n'a été observée ni par la branche al-Salim en 1965 lorsque Sabah (1965-1977) a succédé à son frère Abdallah (1950-1965), ni par les al-Jabir en 2006 quand l'Émir Sabah al-Ahmad (2006-) a nommé son frère Nawaf al-Ahmad prince héritier. Dans les deux cas, elle signale la domination d'une lignée sur une autre à un moment donné. Aujourd'hui, le clan Jabir domine au sein de la famille régnante, ce qui conduit à des crispations internes de la branche lésée auxquelles s'ajoutent celles qui en sont exclues : les lignées des al-Salim, des al-Abdallah et des al-Hamad se sont alliées pour réduire l'influence prépondérante des premiers.

Deuxièmement, le prince héritier est choisi par le Conseil de famille parmi ses pairs issus de la génération la plus âgée (dans l'histoire du Koweït, aucun jeune prince n'a accédé à la fonction suprême) et doit démontrer ses capacités à diriger un État, construire une

² Les revendications des trois lignées, les Abdallah, les Hamad et les Moubarak, sont légitimes au regard de la Constitution de 1962 qui ne mentionne pas que le prince héritier doit être issu de la branche des Jabir ou des Salim. Du fait de leur descendance, elles peuvent prétendre aux plus hautes fonctions pour les princes des deuxième et troisième générations. Cette exclusion est justifiée par les deux branches régnantes par le fait que les trois dernières n'ont jamais régné depuis 1915.

coalition de princes autour de sa personne, gérer les rivalités au sein de la famille régnante et les crises politiques endémiques, inhérentes à la structure institutionnelle koweïtienne, entre un Parlement faible, souvent dominé par les groupes d'opposition, et un exécutif fort aux mains des Al Sabah. Ainsi, le Koweït est traditionnellement gouverné de manière collégiale, en famille. Il ne s'agit pas d'une monarchie absolue, mais d'une monarchie dynastique où l'Émir n'est que le *primus inter pares* entérinant les décisions prises en conseil de famille. Composé des chefs des branches de la dynastie régnante, issus de la génération la plus ancienne, ce conseil est traditionnellement présidé par l'Émir et sert de forum privé de discussions aux princes, dirige les affaires de la maison des Al Sabah, prend les décisions importantes de manière collégiale et consensuelle, règle les conflits internes et gère la distribution de la rente. Et enfin, la succession est une affaire de famille, un secret d'État, elle ne fait pas l'objet de débat public.

2 – Crises à la tête de l'Émirat : la question de la succession et de l'équilibre clanique

En 2006, la famille régnante est menacée d'implosion en raison des luttes de pouvoir auxquelles se livrent les différentes branches qui peuvent prétendre à la fonction suprême, les al-Salim et les al-Jabir. Ce qui auparavant était une histoire de famille, hors de l'influence du jeu politique, devient une affaire nationale.

Le 15 janvier, l'Émir Jabir Al Sabah décède à l'âge de 78 ans. Le prince héritier, Saad al-Abdallah al-Salim, son cousin âgé de 75 ans, lui succède en toute logique. Mais le nouveau dirigeant est presque aussi malade que celui qu'il a remplacé. Sa santé se détériore rapidement depuis un cancer du côlon découvert en 1997, le paralysant en partie (il décèdera en 2008). Très affaibli, ce dernier ne peut prêter serment devant les députés, comme le prévoit l'article 4, alinéa 3 de la Constitution. Cependant, l'insistance du cheikh à vouloir gouverner a plongé le Koweït dans une crise politique sans précédent : le clan Saad, soutenu par Salim al-Ali Al Sabah, chef de la garde nationale et doyen de la famille régnante, tente de passer en force en demandant au président du Parlement, Jasim al-Khurafi, de fixer la date de prestation de serment. Or, après avoir programmé une session extraordinaire pour permettre au nouvel Émir de s'acquitter de ses obligations, al-Khurafi fait un brusque revirement en rejetant la demande. En effet, le gouvernement, sous l'égide du prétendant au trône et Premier ministre, Sabah al-Ahmad Al Sabah, a entre-temps officiellement saisi le Parlement pour qu'il détrône le nouvel Émir, motivant son choix par l'incapacité de ce dernier à exercer ses prérogatives constitutionnelles en raison de la fragilité de son état de santé. La décision du Conseil des ministres est émise à la suite d'un accord des clans rivaux de la famille régnante regroupés autour du cheikh Sabah afin que celui-ci succède à l'Émir agonisant, qui n'aura régné que dix jours. En effet, la Constitution de 1962 et la loi successorale de 1964 mettent en place des mécanismes

de destitution de l'Émir en cas d'incapacité physique ou mentale de ce dernier à assumer ses responsabilités. Les procédures d'*impeachment* et de nomination d'un cheikh suppléant sont des prérogatives du Parlement qui doit se prononcer à la majorité absolue des membres (les ministres ayant droit de vote). Pour sortir de cette crise, l'Assemblée est convoquée en session extraordinaire, le 24 janvier, et vote à l'unanimité la destitution de cheikh Saad, en dépit de son opposition, qui doit alors renoncer au pouvoir au profit de Sabah al-Ahmad Al Sabah, intronisé Émir le 29 janvier 2006.

Cette crise politique exacerbe les tensions intrafamiliales entre le clan des al-Jabir, dont sont issus le feu Émir et son successeur, et celui des al-Salim, représenté par le cheikh destitué. L'éviction de cette dernière branche de ses prétentions au pouvoir sera d'autant plus mal vécue qu'elle est confirmée la semaine suivante ; en effet, l'Émir Sabah nomme son frère Nawaf al-Ahmad, prince héritier, et son neveu, Nasser Mohamed, Premier ministre, tous deux issus du clan des al-Jabir, mettant un terme provisoire aux luttes dynastiques. Ce changement dans le leadership écarte la branche al-Salim de la troïka – alors que la coutume monarchique régit la compétition par l'alternance au pouvoir, pour maintenir l'unité de la famille régnante. Les al-Salim seront également exclus des postes clés, exceptions faites de Mohamed al-Sabah al-Salim, maintenu à la fonction de ministre des Affaires étrangères et promu au poste de vice-Premier ministre, et de Salim al-Ali, à la tête de la garde nationale.

La branche al-Jabir, en particulier celle d'Ahmad al-Jabir, lignée du feu Émir, aujourd'hui dominante, consolide son emprise sur l'État. Son successeur Sabah al-Ahmad Al Sabah parvient à s'imposer comme l'homme fort des Al Sabah, à écarter le cheikh le plus influent, Salim al-Ali, et à faire taire l'opposition. Ce coup de force brise l'unité de façade de la famille régnante et fait resurgir les nombreux clivages qui la traversent : la ligne de fracture entre les deux branches al-Salim et al-Jabir, qui constituent la lignée régnante, et celles qui en sont écartées par coutume ; le second clivage intra-dynastique oppose, quant à lui, les deux branches qui prétendent au trône ; la troisième fracture est générationnelle et se creuse entre les jeunes princes issus de la troisième génération³ et la vieille garde encore aux commandes. Enfin, depuis les années 2000, un quatrième clivage se dessine et met aux prises les princes de la troisième génération, en course à la succession. La fragilisation des Al Sabah incitera certains princes à prendre parti en faveur du mouvement contestataire du printemps 2006. De même, les revendications des branches traditionnellement exclues de l'alternance refont surface, dans la mesure où les règles coutumières successorales n'ont pas été respectées.

Ainsi la crise de succession reconfigure l'équilibre des forces au détriment de la famille régnante, fragilisée par des luttes intestines entre les différentes branches, alors que le Parlement en sort auréolé et devient aux yeux de nombreux Koweïtiens l'unique garant

³ La troisième génération réfère à celle des arrière-petits-fils de Mubarak le Grand et descendants de cinq de ses sept fils : Jabir, Salim, Hamad, Abdallah et Mubarak.

de la stabilité du pays et le défenseur de la Constitution. Entre les deux successions, le Parlement a joué son rôle d'autorité constitutionnelle indépendante. Pour la première fois dans l'histoire du Golfe et du Koweït, un corps élu a effectivement destitué le monarque et habilité un autre, la famille Al Sabah ayant renoncé à son contrôle exclusif sur la succession au bénéfice du Parlement, qui seul a pu offrir la légitimité dont avait besoin le nouvel Émir. Cet épisode aboutit à une remise en cause de l'équilibre des forces politiques entre exécutif et législatif qui favorisait le premier jusqu'alors.

3 – Tensions avec l'arrivée d'une nouvelle génération de princes

Si l'institutionnalisation des règles de succession politique a assuré la stabilité de l'Émirat jusqu'à présent, les rivalités entre membres de la famille régnante ont pris un tournant inédit depuis la rupture des coutumes successorales en 2006 et l'avènement de luttes de pouvoir au sein de la troisième génération de princes. Elles se cristallisent autour de deux principaux protagonistes : l'ancien Premier ministre Nasser al-Mohamed al-Ahmad (2006-2011), d'un côté, et son principal rival Ahmad al-Fahd, ministre à plusieurs reprises, de l'autre. Le premier courtisera les chiïtes, et le second, proche des Frères musulmans, de la tribu des Awazims et du Bloc Populaire d'Ahmad al-Saadoun (ancien président du Parlement et chef de file de l'opposition), rassemblera autour de sa personne tous les ennemis du Premier ministre que sont les segments de la population déçus par la politique générale de ce dernier et ceux opposés à sa stratégie de rapprochement avec les chiïtes. Chaque clan va chercher à se constituer une base sociale propre et à capitaliser son influence en puissance politique auprès de ses aînés. L'instabilité politique sous cheikh Nasser, avec un gouvernement qui a démissionné à sept reprises et un Parlement dissous trois fois (en 2006, 2008 et 2009), est révélatrice d'une fragilisation de la famille régnante. D'une part, les mouvements d'opposition depuis le « printemps arabe » de 2011 se nourriront de ses dissensions internes et le conflit opposera la dynastie régnante à des segments importants de la population creusant ainsi le fossé entre régime et société. L'enjeu principal devient la place et le rôle de la famille elle-même au sein du système politique, en somme sa légitimité en tant qu'institution⁴ à la tête de l'Émirat. De

⁴ L'expansion du rôle politique de la maison des Al Sabah et sa formalisation croissante aboutissent progressivement à la centralisation sélective du pouvoir en monopolisant les hautes fonctions de l'État tout en y associant les élites marchandes et tribales. D'une manière générale, les postes clés reviennent aux princes du premier cercle de la famille c'est-à-dire ceux qui sont issus des deux lignées régnantes, alors que ceux du second cercle occupent des fonctions de moindre importance dans l'administration et l'armée. Ces derniers constituent un réservoir de recrutement pour les postes étatiques. Au sein de la communauté koweïtienne, la dynastie se distingue des autres familles par six principales caractéristiques : elle détient un monopole politique sur les postes clés ; elle jouit d'une supériorité sociale et fonctionne comme une caste ; ses membres perçoivent des pensions souvent depuis leur naissance ; le taux d'endogamie en son sein atteint 93% ; la dynastie a su accumuler une richesse considérable pour se transformer en principal bénéficiaire des politiques économiques, aux côtés des élites traditionnelles ; enfin, elle jouit d'une inviolabilité, la

l'autre, il semble que les mécanismes traditionnels de règlements de conflits internes au sein de la Maison Al Sabah soient paralysés et que le Conseil de famille ne parvienne plus à s'imposer comme arbitre des luttes intra-dynastiques et garant de l'unité interne.

Les antagonismes inter- et intra-générationnels, longtemps secrets d'État, feront la manchette des médias qui participent depuis le milieu des années 2000 à ces luttes intestines. Les affaires de corruption et de malversation, révélées par les princes eux-mêmes et impliquant leurs pairs, dominent le débat public et nourrissent la colère populaire aboutissant à la prise d'assaut du Parlement en novembre 2011, et la disgrâce des cheikhs Nasser al-Mohamed et Ahmad al-Fahd dans la foulée. La participation directe de ces derniers au jeu politique parlementaire, qui en sont exclus par la coutume, va déborder sur la vie des députés et même affecter les règles du jeu et ses dynamiques. Dans ce contexte, l'Émir va tenter de reformer les rangs et créer une alliance autour de sa personne en cooptant les branches al-Hamad, al-Moubarak et al-Abdallah, exclues traditionnellement de la succession, au détriment des branches al-Jabir et al-Salim. Ainsi, pour la première fois de l'histoire politique du Koweït, des princes de la troisième génération marginalisés accèdent au premier cercle du pouvoir : la fonction de Premier ministre revient depuis février 2012 à Jabir al-Moubarak al-Hamad Al Sabah, et les portefeuilles dits régaliens tels les Affaires étrangères, la Défense et l'Intérieur aux lignages secondaires. Ces réalignements et rééquilibres stratégiques interfamiliaux seront confirmés par la suite et sonnent comme un rappel à l'ordre voire une exclusion des branches historiquement dominantes, jugées trop indisciplinées, et dont les disputes commencent à apparaître comme un véritable obstacle à la stabilité et au développement du pays.

critique publique de la famille et de l'Émir étant interdite par la Constitution. Comparée à une entreprise qui définit sa politique et ses projets, la famille régnante s'organise selon un modèle hiérarchique qui lui est propre. Cette pyramide, au sommet de laquelle se trouve le Conseil de famille, repose sur une chaîne de commandement ancrée dans l'État et la société. Pour dominer l'appareil étatique, les Al Sabah doivent pouvoir compter aussi bien sur les princes qui occupent des fonctions de direction que sur ceux qui se positionnent à un niveau intermédiaire dans les ministères, servant de relais de retransmission des décisions et de réseau d'information. Pour contenter tout le monde, l'équilibre intrafamilial est maintenu à la fois par l'octroi aux princes de postes clés et par la redistribution de la manne pétrolière. En effet, le principal défi est de conserver une unité et une large coalition interne pour préserver son hégémonie politique.

CONCLUSION

Tout en assurant la promotion de la nouvelle génération au sein de l'équipe gouvernementale, l'Émir nomme son fils aîné Nasser al-Sabah al-Ahmad (1948-) ministre de la Défense et vice-Premier ministre lors du dernier remaniement ministériel de décembre 2017. L'influence de ce dernier s'étend également aux affaires économiques : à la tête du Conseil supérieur de la planification et du développement et de la Commission de la fonction publique, Nasser est aussi amené à piloter le projet pharaonique « Kuwait Vision 2035 »⁵ visant à développer les infrastructures du pays (Port Mubarak, Silk City, Khiran Pearl City...). L'ascension éclair de cheikh Nasser, ministre du diwan (Cabinet) de l'Émir depuis 2006, rappelle étrangement celle d'un certain Mohammed bin Salman nommé prince héritier du royaume saoudien en juin 2017 par son père le roi Salman ou encore celle de Tamim Al Thani, Émir du Qatar en 2013 suite à l'abdication de son père en sa faveur.

⁵ Doté d'un financement public d'une centaine de milliards de dollars, « Kuwait Vision 2035 » est bloqué par le Parlement. Dans le cas de Kuwait City, le projet répond au désir, voire à la nécessité, d'un rattrapage après l'arrêt du développement de la ville à la suite de l'invasion irakienne, et donc vise à construire une cité qui s'imposerait à nouveau dans le Golfe, voire dans le monde arabe. Kuwait City se lancerait ainsi à la poursuite de Dubaï, sur la voie de laquelle se sont déjà engagés, sur certains aspects de leur développement, Abu Dhabi et Doha : le gigantisme du projet de Silk City, avec sa tour qui veut supplanter Burj Khalifa ; l'importance du port de Babuyan Island et de la zone franche qui l'accompagne, construit sur un mode proche de la Jebel Ali Free Zone Area ; la réalisation de « Khiran Pearl City » qui construit une marina selon un principe opposé à celui des « Palmiers » de Dubaï en faisant entrer la mer dans les terres par le creusement de canaux accompagnés de la création d'une mangrove, au lieu de jeter des bandes de terre loin dans la mer.

Annexe 1 GENEALOGIE DE LA FAMILLE REGNANTE

