

...le rapport d'information sur

L'ARABIE SAOUDITE : L'AVENIR À MARCHÉ FORCÉE ?

En 2015, l'Arabie saoudite pouvait à bon droit faire figure de pays le plus rétrograde du monde. On y décapitait les criminels, les femmes n'avaient pas le droit de conduire, la société semblait étouffer dans un écheveau de prescriptions et d'interdits religieux absurdes, inspirés par une lecture fondamentaliste de l'islam, sous la férule de dirigeants toujours plus âgés. Moins de dix ans plus tard, sous l'impulsion de son jeune prince héritier Mohammed ben Salmane, le pays se projette dans l'avenir avec confiance, engagé dans un vaste plan de transformation de son économie, de sa société, et même de son histoire.

Ces transformations ont une influence profonde sur la manière dont ce pays pense sa place dans la région et dans le monde. Il convient donc d'en tirer les conséquences pour la relation franco-saoudienne, ainsi que sur le devenir d'un Moyen-Orient dont l'Arabie saoudite est plus que jamais le pivot.

Une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat s'est donc rendue dans ce pays du 2 au 7 juin 2024 afin de mieux comprendre ces changements. Elle a notamment visité la ville d'al-Ula, foyer de la coopération franco-saoudienne en même temps que témoin des transformations du pays, et rencontré de nombreux dirigeants politiques, chercheurs, directeurs d'agences d'État. Ces échanges l'ont convaincue de l'importance de ce qui se joue en Arabie saoudite, pour le pays, pour la région et pour la relation bilatérale.

1. DU TRADITIONALISME À UN MODERNISME À TOUS CRINS : UN PAYS EN PLEINE TRANSFORMATION

Depuis 2015, l'Arabie saoudite est dirigée par le roi Salmane, fils du fondateur du royaume Abdelaziz ibn Séoud. Mais elle est gouvernée, de fait, par son fils **Mohammed ben Salmane**, un prince jeune – il a moins de quarante ans – qui dans tous les domaines a engagé le pays dans **un programme de transformations profondes**.

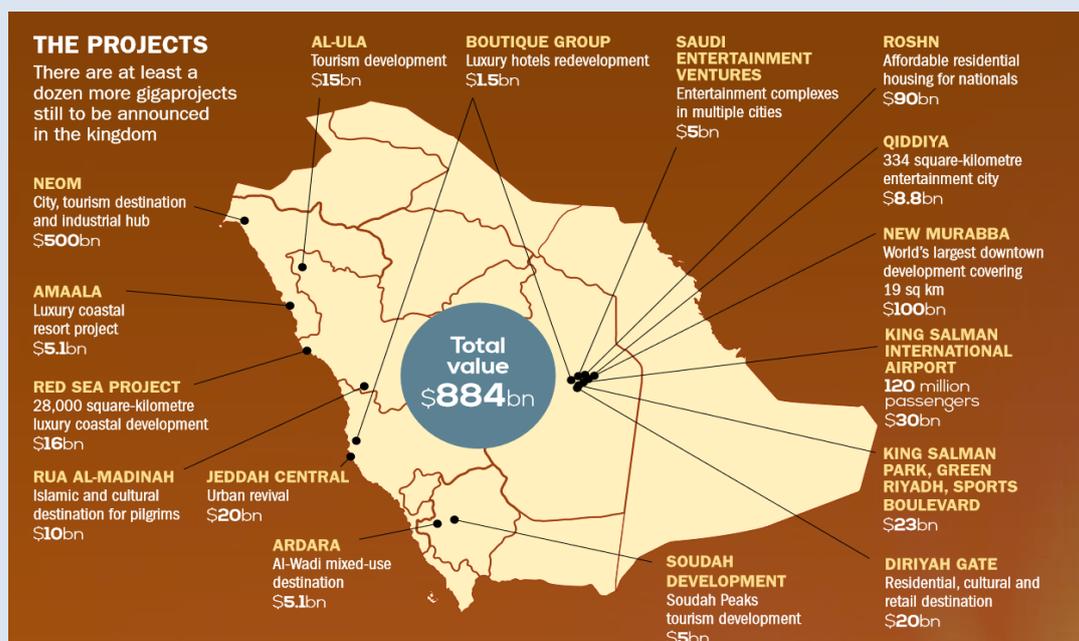
Ces transformations sont résumées dans le programme **Vision 2030**, dévoilé en 2016 par MBS. Ce programme, inspiré par les grands cabinets de conseil anglo-saxons, fixe une série d'objectifs extrêmement ambitieux pour le pays à l'horizon 2030, dans le domaine économique, mais aussi dans le domaine social, la santé, l'environnement, etc. Il s'inscrit dans **une vision extrêmement cohérente**, dont la mise en œuvre est facilitée par la **très forte centralisation du pouvoir**.

Ainsi, pour faciliter l'émergence d'une économie diversifiée, productive et non dépendante du pétrole, une série de réformes sociétales ont été entreprises : levée des freins pesant sur l'activité des femmes – « *on ne peut pas se développer avec la moitié de la population dans la cuisine* », a ainsi déclaré le ministre d'État Adel al-Jubeir à la délégation – et des règles strictes de séparation des sexes, suppression de la police religieuse, assouplissement des règles d'entrée sur le territoire, suppression des interdits pesant sur l'art, et particulièrement la musique, etc.

Les gigaprojets

Vision 2030 repose également sur un ensemble de projets dont le budget se compte en dizaines de milliards de dollars. Bien au-delà de l'effet d'entraînement escompté sur l'économie, ces projets relèvent d'une volonté de **remodeler entièrement le territoire**, dans une vision quasi-démiurgique, pour **projeter l'Arabie à l'avant-garde du progrès**. Le fait que le projet emblématique, The Line (une ville de 170 kilomètres de long), n'est que l'un des projets de Neom, elle-même une des zones ciblées par le développement, donne une idée du gigantisme de l'entreprise.

Les autorités saoudiennes ont cependant laissé entendre récemment que la voilure pourrait être réduite ; en cause, la **baisse des revenus du pétrole**, qui crée un déficit, ainsi que la menace d'une **surchauffe de l'économie**.



Source : Middle East Business Intelligence (MEED), via DGTrésor

De fait, **la responsabilité du wahhabisme est lourde** dans la stagnation qu'a connue le pays depuis 1979, et ses conséquences dépassent largement le champ religieux : l'Arabie saoudite, écrit Louis Blin, historien, diplomate et très bon connaisseur du royaume, est « *le seul pays où la religion d'État a légitimé un comportement antiéconomique en accordant la priorité aux activités religieuses sur le travail et en érigeant de multiples interdictions qui ont entravé le développement* ». **En somme, MBS veut « remettre l'Arabie saoudite au travail »**. La chape de plomb qui pesait sur la jeunesse, en particulier, a été levée, afin de « libérer les énergies » et de créer une économie prospère.

« On ne peut pas se développer avec la moitié de la population à la cuisine »

En revanche, la libéralisation sociale n'est en aucun cas une ouverture politique. Dans ce domaine, on peut même parler de fermeture : il s'agit d'une modernisation par le haut, tant **les leviers du pouvoir**, autrefois exercé dans une relative collégialité au sein de la famille royale, ont été **monopolisés et verrouillés par le prince et un cercle étroit de proches**. La brutale reprise en main marquée par la détention de centaines de princes à l'hôtel Riz-Carlton en 2017 et l'assassinat de Jamal Khashoggi au consulat du royaume à Istanbul en 2018 ne s'est pas démentie, et **aucune réforme institutionnelle n'a été entreprise** dans un pays où les seules élections sont municipales.

Le dernier aspect, et pas le moins original, de la transformation imprimée au pays par MBS est **le quasi-remplacement du référent religieux**, jusqu'alors dominant, **par le référent national**. L'Arabie saoudite s'est historiquement appuyée sur le *leadership* religieux lié à la présence des deux lieux saints les plus importants de l'Islam, La Mecque et Médine, sur son territoire, et sur la richesse pétrolière pour peser dans le monde arabe. Sans aucunement renier ce référent, MBS promeut désormais **une version plus tolérante de l'islam**, éloignée du *credo* wahhabite, et surtout il met en avant un sentiment national parfois exacerbé, nourri par une **mise en valeur du passé préislamique** – en somme, « **l'Arabie saoudite d'abord** ». Ce dernier point a des conséquences importantes, en politique étrangère particulièrement.

2. UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE PLUS AFFIRMÉE, ET UNE DIVERSIFICATION DES PARTENARIATS DONT LA FRANCE DOIT PRENDRE SA PART

A. APRÈS UNE PHASE D'AVENTURISME, UNE POLITIQUE RÉGIONALE FONDÉE SUR LA RECHERCHE DE STABILITÉ

1. Une politique étrangère d'abord plus agressive, avant un retour à une politique d'apaisement régional

L'Arabie saoudite est un acteur historiquement **prudent et réticent à l'usage de la force**, qui s'est appuyé sur **sa considérable richesse pétrolière** et sur **l'alliance américaine** pour assurer sa sécurité face à ses adversaires.

C'est pourquoi **l'opération militaire** lancée par MBS au **Yémen en 2015**, en collaboration avec les Émirats arabes unis, afin de mettre fin à la menace constituée par la milice houthie soutenue par l'Iran, a constitué une rupture fondamentale. Elle a été suivie par **la séquestration** à Riyad, en novembre 2017, **du premier ministre libanais Saad Hariri**, jugé pas assez ferme vis-à-vis du Hezbollah. La même année, l'Arabie saoudite entraînait Bahreïn et les Émirats arabes unis dans un **blocus du Qatar**, puni pour son soutien aux Frères musulmans. Ces débuts pour le moins chaotiques auguraient une phase d'aventurisme ; mais **les trois initiatives ont été des échecs retentissants** – l'offensive yéménite ayant, en outre, été particulièrement meurtrière.

Le tournant s'est amorcé en 2018-2019, peut-être en réaction à l'opprobre international – très temporaire – dont a souffert MBS après l'assassinat de Jamal Khashoggi. Ainsi, bien qu'elle considère toujours l'Iran comme son principal adversaire stratégique, **la signature du Plan d'action global** (en anglais JCPoA) le 14 juillet 2015, mais surtout **l'attaque**, le 24 septembre 2019, **des terminaux pétroliers d'Abqaiq et de Khurais par les houthis**, probablement avec l'aide de l'Iran, ont convaincu l'Arabie saoudite de **changer d'approche**. En effet, **l'absence de réponse de l'administration Trump** à cette attaque a définitivement convaincu les Saoudiens qu'ils ne pouvaient plus s'en remettre à la garantie de sécurité des États-Unis. Pragmatiquement, ils en ont tiré les conséquences en engageant des discussions directes avec l'Iran, qui aboutissent au rétablissement des relations diplomatiques en mai 2023.

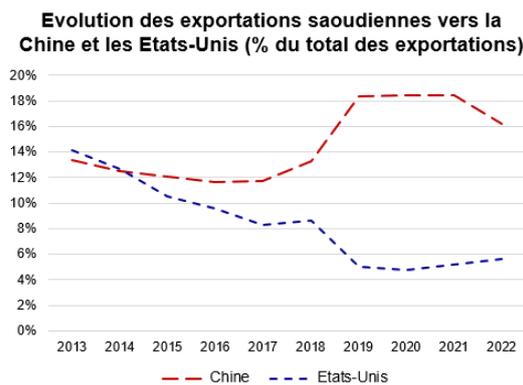
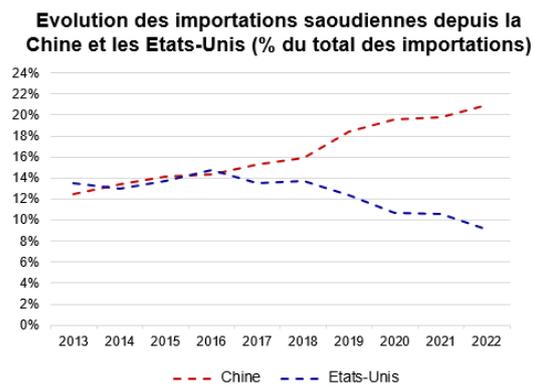
L'épisode qatari a été refermé en 2021 par une réconciliation formelle, sans que les demandes saoudiennes n'aient été satisfaites. Enfin, MBS a reconnu la réalité du rapport de forces au Liban, où le Hezbollah était incontournable – même si l'offensive israélienne a sans doute modifié la donne.

L'Arabie saoudite est donc revenue à une politique **d'équilibre** et de **recherche de la stabilité régionale** et de protection du territoire national – avec toutefois des nuances importantes par rapport à la période précédente.

2. Une diversification des partenariats

La prise de distance avec les États-Unis, commencée avec le JCPoA, aggravée par l'attaque de septembre 2019, s'est accentuée sous la présidence de Joe Biden, aggravée par la réaction de l'administration américaine à l'affaire Khashoggi. Mais elle s'inscrit aussi dans un mouvement de fond qui voit **l'Arabie saoudite prendre une indépendance plus marquée vis-à-vis de son ancien protecteur et approfondir les relations avec la Chine et la Russie**.

Avec la première, les relations commerciales se sont intensifiées, tandis que le royaume n'a aucunement rompu son partenariat avec la seconde, notamment au sein de l'Opep+.



Source : General Authority for Statistics, service économique de l'ambassade de France à Riyad

Sur la guerre en Ukraine, l'Arabie saoudite a beau jeu de se contenter d'appeler à la diplomatie, quand les craintes sur l'approvisionnement énergétique l'ont rendue à nouveau indispensable au partenaire américain.

La diversification des partenariats engagée sous MBS a ainsi **renforcé la centralité saoudienne au Moyen-Orient et au-delà**, en en faisant un acteur incontournable de tous les dossiers. Cette centralité s'est également affirmée dans la **multiplication des sommets et négociations organisés sur le territoire saoudien**.

3. La normalisation est-elle possible avec Israël ?

Le dossier israélo-palestinien est l'illustration la plus nette du rôle pivot qu'assume, plus que jamais, le royaume saoudien. Très vite après **les accords dits d'Abraham**, par lesquels les Emirats arabes unis et Bahreïn, suivis par le Soudan (qui n'a pas encore ratifié) et le Maroc, **normalisaient leurs relations avec Israël**, la question s'est posée de la participation saoudienne. Au vu du poids de ce pays dans le monde arabe, **une telle décision aurait des conséquences symboliques, diplomatiques et économiques considérables**. MBS est réputé moins sensible à la question palestinienne que ses prédécesseurs, en particulier son père Salmane, le souverain actuel.

Cette normalisation interviendrait, d'après les informations qui ont pu en filtrer, dans le cadre d'un **grand bargain** avec les Etats-Unis, par lequel ceux-ci apporteraient une garantie de sécurité écrite au royaume, et lui donneraient sans doute un accès privilégié à la technologie nécessaire pour le développement du nucléaire civil. Il s'agirait d'un **véritable remodelage politique mais aussi économique** du Moyen-Orient, l'ambition commune prêtée à MBS et à Netanyahu, ainsi qu'à certains membres de l'administration américaine, étant de créer **une vaste zone de libre-échange qui s'insérerait dans les circuits commerciaux mondiaux** ; c'est aussi une **condition de réussite des projets grandioses menés par MBS à Neom**, qui borde le golfe d'Aqaba, débouché maritime d'Israël. Dans ce schéma, l'Arabie saoudite choisirait clairement le camp des États-Unis, de qui elle obtiendrait d'être reconnue comme un partenaire de tout premier plan.

Des discussions avancées semblaient en cours à la veille du 7 octobre et de la campagne israélienne à Gaza, qui a tout remis en cause. La diplomatie saoudienne a rappelé à plusieurs reprises, depuis cette date, que **la normalisation ne saurait intervenir sans la perspective d'une reconnaissance par Israël d'un État palestinien**, qui fait donc figure de ligne rouge.

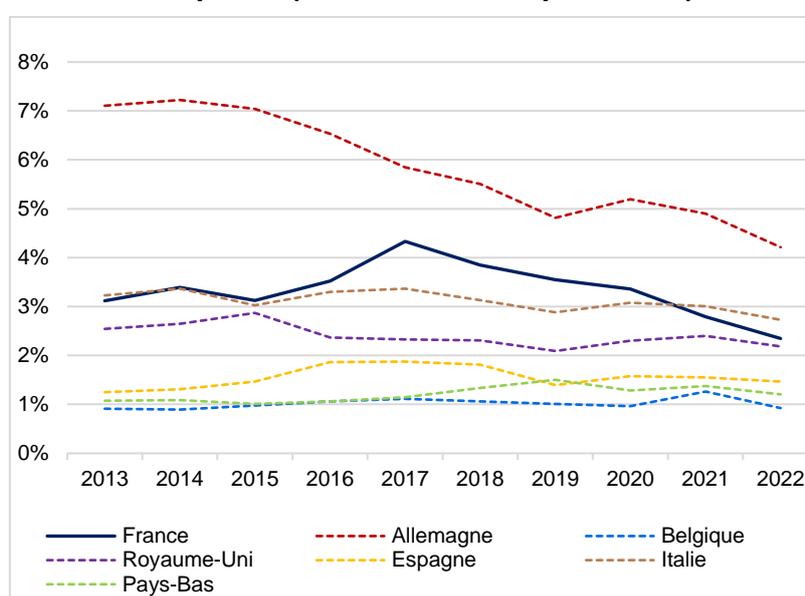
B. POUR LA FRANCE, UNE RELATION À APPROFONDIR, DES OPPORTUNITÉS À EXPLOITER

1. La France, un partenaire de second rang mais apprécié

La France n'a pas avec l'Arabie saoudite les liens historiques et surtout qu'elle a pu entretenir avec le Liban, voire la Syrie, l'Irak ou l'Égypte : la péninsule arabique a d'abord été, au XIXe et au XXe siècle, une zone d'influence britannique puis américaine. Louis Blin rappelle cependant que la France de Bonaparte avait, un temps, envisagé d'établir des relations avec le chérif de La Mecque contre les Anglais et ouvert dès 1839, un consulat à Djeddah – ce qui lui fait observer que « l'Arabie était mieux connue en France au XIXe siècle que de nos jours »¹...

Pour ces raisons historiques, **la France arrive bien après les États-Unis ou l'Allemagne dans le classement des partenaires économiques du royaume.**

Importations de l'Arabie saoudite en provenance de la France et ses voisins européens (% du total des importations)



Source : General Authority for Statistics, transmis par le service économique de l'ambassade de France à Riyad

La France est cependant l'un des **premiers investisseurs étrangers dans le pays**, avec 1,2 milliard de dollars d'IDE en flux en 2022 et 6,1 milliards en stock – soit, respectivement, la deuxième et la quatrième place mondiale, signe de l'intérêt fort des entreprises françaises. Mais la relation commerciale reste très dépendante des cours du pétrole, et les exportations sont très largement tirées par l'aéronautique (41% en valeur en 2022) – Saudia a annoncé au mois de mai la commande de 105 avions Airbus.

Pour autant, la France a **de nombreux atouts à faire valoir** en Arabie saoudite. Les rencontres de la délégation à Riyad et alUla, que ce soit auprès des ministères (culture, affaires étrangères) ou des différentes autorités d'État (*General Authority for Military Industries*, fondation Misk) ont montré que **le savoir-faire de la France était apprécié**, et que les bonnes relations politiques avaient vocation à trouver un débouché sur le plan économique.

Tout cela dénote un **potentiel inexploité dans la relation franco-saoudienne.**

¹ Louis Blin, *L'Arabie saoudite, de l'or noir à la mer Rouge.*

La pierre d'achoppement des droits humains

Les violations des droits humains dont l'Arabie saoudite s'est rendue coupable ont suscité, à juste titre, de **vives réactions internationales** et d'innombrables rapports d'ONG et d'organisations internationales. Mais les protestations officielles **n'ont pas produit l'effet escompté**, donnant au contraire l'impression que les dirigeants occidentaux se donnaient bonne conscience à peu de frais – une perception de plus en plus répandue au Moyen-Orient et dans les pays du Sud.

C'est particulièrement vrai pour **l'affaire Khashoggi** : le meurtre sordide de l'opposant au consulat d'Istanbul a donné lieu à une vague de réactions indignées de la part des dirigeants occidentaux, États-Unis en tête. Pendant quelques mois, MBS, dont la responsabilité dans le meurtre avait été établie par un rapport de la CIA rendu public, a fait l'objet d'une forme d'ostracisme dans les sommets internationaux, le candidat Biden ayant déclaré en 2020 qu'il ferait du royaume un « paria ». Mais l'invasion russe de l'Ukraine a entraîné un retour rapide au réalisme : le pétrole saoudien étant indispensable à un maintien des prix de l'énergie sous contrôle, le pays a retrouvé sa place dans le concert des nations. Cette **volte-face**, matérialisée par le *fist bump* entre Biden et le prince héritier en juillet 2022, a eu **un effet désastreux sur la crédibilité du discours occidental**. La manœuvre était de toutes façons condamnée dès le départ, les pays occidentaux n'ayant pas ou plus les moyens de « punir » un pays en lui infligeant un isolement international complet.

Paradoxalement, si l'affaire Khashoggi a eu un retentissement international, et si l'Arabie saoudite reste l'objet d'opprobre dans des domaines où elle a beaucoup progressé, comme les droits des femmes ou la tolérance religieuse, d'autres pratiques extrêmement problématiques inscrites dans la durée ne suscitent pas de réactions au-delà du milieu des ONG. C'est notamment le cas de **l'usage d'armes automatiques contre les migrants éthiopiens** à la frontière yéménite, documenté par Human Rights Watch, ou du **système de la kafala**, qui malgré des améliorations récentes continue à faciliter **l'exploitation des travailleurs migrants**. Sur ces questions, la voix des chancelleries devrait se faire entendre, et des leviers devraient être recherchés pour faire évoluer les autorités.

2. Une relation de défense à approfondir

La France est engagée dans une coopération de longue date avec l'Arabie saoudite en matière de défense. Le royaume est le **cinquième client de notre industrie d'armement**, avec un total de commandes s'élevant à **9,5 milliards d'euros sur la période 2013-2022**. Historiquement, la relation a commencé avec la fourniture de frégates pour la flotte de la mer Rouge dans les années 1980, associée à un contrat de MCO toujours en cours. La France a également vendu **132 exemplaires du canon Caesar** à l'Arabie saoudite.

L'acheteur saoudien a des exigences de plus en plus importantes en matière de transfert de compétences et de localisation

Le principal défi, pour l'industrie de défense française, consiste à faire face à une **double concurrence** : celle des acteurs traditionnels comme les États-Unis, dont provenaient 43 % des importations d'armes en valeur en 2022, et celle de nouveaux acteurs comme la Corée du Sud (37 % des importations en 2022) ou l'Espagne, qui a notamment remporté plusieurs commandes de navires de combat pour la marine saoudienne.

Cette concurrence ravivée est cohérente avec la politique saoudienne de diversification des partenariats. L'acheteur saoudien fait jouer la concurrence et exprime des exigences de plus en plus importantes en matière de transfert de savoir-faire et de localisation, en cohérence également avec l'objectif de « saoudiser » l'industrie de défense : l'objectif fixé pour 2030 est que **50 % des dépenses de défense soient localisées dans le royaume**.

Cette diversification et l'exigence renforcée de l'acheteur sont à la fois un défi et une opportunité pour l'industrie française, qui doit accompagner le royaume dans sa volonté de montée en compétence.

Recommandation : approfondir la coopération de défense en accompagnant la volonté du partenaire saoudien de créer une industrie nationale de défense, et en facilitant les transferts de compétence

3. Des convergences en politique étrangère à exploiter

« **Nous sommes d'accord sur tout** », a déclaré Adel al-Jubeir, ministre d'État aux affaires étrangères, à la délégation. Si la formule peut sembler excessive, il est incontestable que la France et l'Arabie saoudite partagent des préoccupations communes sur les principaux dossiers de la région : la question israélo-palestinienne, l'Iran, le Liban. Toutes sont inspirées par la recherche de stabilité et la lutte contre l'extrémisme. La convergence a été facilitée par le virage de la politique saoudienne après 2019, à commencer par l'arrêt de fait des opérations militaires au Yémen et le retour à des positions plus accommodantes sur l'Iran, qui reste néanmoins considéré comme un adversaire stratégique.

a) Des moyens humains et immobiliers insuffisants

Pour exploiter ces convergences, il convient en premier lieu de renforcer les effectifs de l'ambassade de France à Riyad ; en effet, la relation bilatérale s'est considérablement développée avec les grands projets, notamment dans le domaine culturel. L'ambassade dispose d'un personnel compétent, engagé et dans une large proportion arabophone, un atout considérable dans la région. Il est indispensable qu'il soit doté de moyens en rapport avec ses missions.

Recommandation : renforcer les effectifs de l'ambassade de France en Arabie saoudite pour répondre à l'extension de ses missions et renforcer à tous les niveaux la coopération franco-saoudienne

La délégation souhaite également attirer l'attention du Gouvernement sur la **situation de l'ambassade de France au Yémen**, installée à Riyad depuis 2015 à titre provisoire en raison du conflit. Ses agents se sont vu attribuer des bureaux à l'ambassade de France en Arabie saoudite, mais **la capacité globale des locaux ne permet pas aux agents des deux ambassades de travailler dans de bonnes conditions** ; la même remarque s'applique à la résidence de l'ambassadrice, bien en-dessous du seuil minimal de surface (250 mètres carrés) défini pour les postes de présence diplomatique.

De plus, **les moyens humains attribués à l'ambassade sont très nettement insuffisants** (6 agents pour un besoin estimé de 9), contraignant les agents en poste à assurer des permanences très fréquentes. L'actualité montre que le Yémen, malgré sa position périphérique dans la péninsule arabique, est devenu l'un des « points chauds du Moyen-Orient ». La France doit en prendre la mesure.

Recommandation : doter l'ambassade de France au Yémen, aujourd'hui installée à Riyad en raison de la situation sécuritaire, de moyens en rapport avec l'extension de ses missions et l'importance stratégique croissante de ce pays

b) Une initiative à prendre sur le dossier israélo-palestinien

Depuis le 7-octobre et le début de la campagne contre Gaza, toute perspective de paix semble interdite. **Les Etats-Unis n'ont pas**, pour le moment, **infléchi le cours de la politique israélienne**, qui s'oriente vers la **destruction des capacités militaires du Hamas et du Hezbollah, sans aucun horizon de règlement politique**.

Face à cette situation catastrophique, **l'Arabie saoudite a pour le moment fait le choix de l'attentisme**, condamnant la campagne israélienne qu'elle a qualifiée de « génocide », mais sans pour autant écarter toute perspective de normalisation. La délégation a noté, dans ses entretiens avec différents responsables politiques, une forme de prise de distance avec ce dossier.

L'Europe est, de son côté, **inaudible**, victime de ses divisions habituelles comme de l'absence de moyens d'influence sur les acteurs du conflit.

Dans cette impasse, **une initiative conjointe franco-saoudienne autour de la nécessaire reconnaissance d'un Etat palestinien**, après l'installation à Gaza d'une autorité politique soutenue par plusieurs Etats arabes, prendrait tout son sens. **L'Arabie saoudite** réaffirmerait ainsi le **leadership** qu'elle avait assumé en 2002 en présentant l'Initiative arabe de paix ; **la France** renouerait, de son côté, avec la **capacité d'initiative diplomatique** dont elle a longtemps su faire preuve dans la région, et avec la position qui est historiquement la sienne sur la question palestinienne.

Mais surtout, même si une telle initiative a peu de chances de trouver un écho auprès des dirigeants israéliens, une déclaration conjointe serait un signal fort que la communauté internationale **ne se résigne pas au pire**.

Recommandation : reconnaissant le rôle pivot de l'Arabie saoudite, explorer les possibilités d'une initiative de paix conjointe

4. Une coopération universitaire à développer, une francophonie à nourrir

Ses missions archéologiques en Arabie saoudite ont conféré à la France une crédibilité certaine auprès des autorités saoudiennes (voir la partie 3) ; il conviendrait de faire fonds sur cette crédibilité pour **développer les liens entre les deux pays au niveau universitaire**. Pour cela, il est nécessaire de travailler avec les universités françaises, qui restent parfois réticentes au vu de l'image problématique du pays. Or la France a une carte à jouer dans plusieurs domaines, notamment la médecine ou la gestion. Des barrières ont longtemps été opposées à l'expatriation des étudiantes. Presque toutes ont aujourd'hui été levées ; il serait regrettable qu'elles subsistent à l'arrivée.

Recommandation : lancer une politique offensive de coopération universitaire en incitant les universités françaises à accueillir des doctorants et post-doctorants saoudiens

L'Arabie saoudite, plus proche du monde anglo-saxon, est une sorte de terre de mission pour la francophonie. Mais il existe un véritable potentiel lié à l'attraction qu'exerce la France auprès des Saoudiens, notamment son association à la haute culture et au luxe. L'Alliance française a implanté cinq centres d'enseignement dans le pays : deux à Riyad, un à Djeddah, un à Khobar et un à al-Ula. La délégation a visité ce dernier, où le public est constitué des futurs guides de la ville et des étudiants qui vont poursuivre leurs études en France, notamment en archéologie. L'Institut français prévu par l'accord intergouvernemental de 2018 (voir la partie 3) n'a pas encore vu le jour ; d'après les indications fournies à la délégation, la villa Hegra, qui devrait ouvrir ses portes en 2026, devrait en assumer le rôle. Al-Ula pourrait ainsi devenir un **foyer de rayonnement du français**, en même temps que de coopération universitaire ; il convient de faire levier sur ce potentiel pour **diffuser la francophonie dans tout le territoire**.

Recommandation : soutenir le développement de la francophonie en Arabie saoudite en densifiant le réseau d'enseignement du français

3. FOCUS SUR AL-ULA, POINT FORT DE LA COOPÉRATION FRANCO-SAUDIENNE

A. UN SYMBOLE DE LA NOUVELLE ARABIE SAOUDITE

1. Un site exceptionnel longtemps négligé

Au Nord-Ouest de l'Arabie saoudite, à quelques kilomètres de la bourgade d'al-Ula, se trouve le **site nabatéen d'Hegra**, à la valeur historique, artistique et archéologique exceptionnelle. C'est un ensemble de tombes taillées dans le grès, issu de la même civilisation qui a produit Petra.

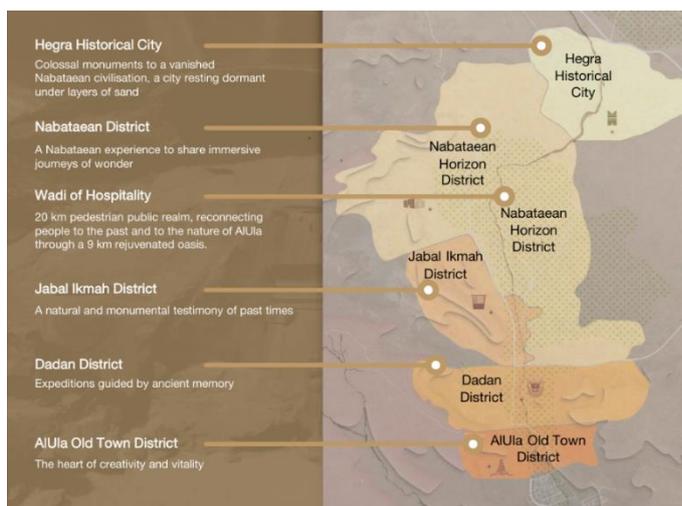


Le site d'alUla côté Nord

Parce qu'il était d'époque pré-islamique, et stigmatisé dans un hadith du Prophète, le site a été **volontairement négligé par les autorités saoudiennes** jusqu'au début des années 2010. Par un retournement complet assez caractéristique de l'ère MBS, il a fait l'objet depuis d'une **politique de mise en valeur scientifique, culturelle et touristique extrêmement volontariste**. La délégation a souhaité se rendre sur ce site emblématique afin de comprendre comment **l'archéologie était mise au service d'une politique de rayonnement**.

2. Un foisonnement de projets

L'exploitation du site a commencé avec les recherches archéologiques, menées à partir de 2002 par l'épigraphiste et philologue française Laïla Nehmé et une équipe saoudienne. Elles ont notamment mis au jour un grand nombre de documents écrits nous aidant à comprendre les origines de l'écriture arabe, et approfondi notre connaissance d'une région qui était, dans les siècles ayant précédé l'islam, un **carrefour commercial et culturel**.



“Journey through time” : un plan de développement découpant le territoire en cinq zones touristiques (source : Afalula)

Aujourd'hui, le site est le lieu d'un très grand nombre de projets : les autorités saoudiennes ont l'intention d'en faire un **véritable hub du tourisme culturel**. Hôtels de luxe, salle de spectacles internationale, réserve naturelle, musée d'art contemporain font partie des très nombreux projets, achevés ou en cours, au service de cet objectif. La transformation de la ville est très visible ; la vieille ville a été restaurée, un boulevard a été créé, bordé de boutiques et de cafés. Pour mener à bien le développement du site, les autorités saoudiennes ont créé une entité *ad hoc*, la *Royal Commission for alUla* (RCU) qui assume désormais, *de facto*, les fonctions d'une autorité municipale.

3. Une vitrine de la construction identitaire saoudienne

L'investissement considérable réalisé dans al-Ula dépasse le domaine de la politique culturelle ou artistique : à travers Hegra, MBS ambitionne de **reconnecter l'Arabie saoudite à son passé pré-islamique. Les témoignages d'une présence chrétienne** – attestée depuis longtemps mais refoulée par l'orthodoxie wahhabite – et même juive sont désormais mis en valeur, afin de donner corps à la notion d'une Arabie saoudite dont l'existence ne se réduit pas à l'islam. L'archéologie est ainsi mise au service d'une forme de **construction identitaire qui ancre l'Arabie saoudite, pays récent, dans un passé lointain**. Dans la mise en œuvre de ce projet, la France s'est vu confier un rôle prééminent, à travers la création d'Afalula.

B. AFALULA, FRUIT D'UN PROJET COMMUN

1. Un objet au statut singulier

L'agence française pour le développement d'alUla (Afalula) a été créée par un **accord intergouvernemental signé le 10 avril 2018** et pour une durée de dix ans, par le ministre des affaires étrangères d'alors, Jean-Yves Le Drian, désormais président d'Afalula. C'est le fruit de la volonté du prince héritier de mettre en avant, dans la relation franco-saoudienne, l'expertise française en matière de développement culturel – ce qui peut être vu à la fois comme une opportunité et une limite. **Dotée à l'origine d'un budget annuel de 30 millions d'euros, l'Agence est financée intégralement par la partie saoudienne**, tout en relevant du droit français et en employant exclusivement des salariés français.

Son rôle consiste principalement à identifier et mobiliser l'expertise française pour les projets lancés par la RCU dans un très grand nombre de domaines identifiés par l'accord :

- Planification, mobilité et infrastructures urbaines,
- Préservation du patrimoine archéologique et architectural
- Offre culturelle et artistique et ingénierie culturelle,
- Concepts et équipements pour une gestion touristique et hôtelière durable,
- Artisanat et économie locale,
- Renforcement des capacités et des compétences, transfert de technologie et apport de savoir-faire.

En décembre 2021, un nouvel accord a été signé pour la création de la « villa Hegra », présentée comme un pendant saoudien de la villa Médicis. La villa, qui devrait ouvrir ses portes en 2026, comportera un centre culturel et une résidence d'artistes.

2. Des coopérations réussies dans plusieurs domaines...

Depuis la création d'Afalula en 2018, **346 contrats** ont été signés par **203 entreprises privées et acteurs publics français**, dont **194 contrats par des PME**, pour une valeur totale de **2,32 Mds€** environ. Parmi les projets emblématiques, on trouve notamment :

- le tramway conçu par Alstom, pour un montant total de plus de 500 millions d'euros,
- le projet d'hôtel conçu par Jean Nouvel au cœur de la réserve naturelle de Shaaran,
- les bâtiments de la villa Hegra, par l'agence Lacaton & Vassal.

Des marques de prestige comme Cartier, des restaurateurs comme Alain Ducasse ou l'école Ferrandi ont également engagé des partenariats avec alUla. Au total, **la présence française est très visible à alUla**, et sera bientôt inscrite dans le paysage avec les projets architecturaux de Villa Hegra ou l'hôtel de Jean Nouvel.

3. ... mais également des déconvenues, dans un contexte de concurrence exacerbée

Cependant, la relation entre Afalula et son interlocuteur exclusif, la RCU, n'a pas été de tout repos. Des frictions ont émaillé les discussions entre le PDG de la première, Amr al-Madani, et Afalula, qu'il avait tendance à considérer comme un partenaire parmi d'autres. En effet, la RCU travaille également avec de nombreux consultants internationaux qui, dans certains dossiers, voient la concurrence française d'un mauvais œil. La RCU se montre donc un **partenaire particulièrement exigeant**, ce qui a occasionné quelques déconvenues et critiques, notamment sur la participation du centre Pompidou à la conception du futur musée

d'art contemporain, moins importante qu'espéré, ou encore la création d'un **fonds de dotation pour le patrimoine français**, prévu dans l'accord de 2018 mais qui n'a toujours pas vu le jour – et dont le montant putatif a été considérablement réduit, de **800 millions dans les premières estimations** à **50 millions** dans les réponses adressées par Afalula à un questionnaire écrit de la délégation.

À la suite d'un audit interne commandé par le président Jean-Yves Le Drian à son arrivée en 2023, Afalula a fait l'objet d'une **réorganisation** visant notamment à rationaliser son organigramme ; par ailleurs, son budget de fonctionnement a été multiplié par deux, passant de 30 à 60 millions d'euros annuels. Les années qui nous séparent de l'échéance de l'accord intergouvernemental, en 2028, détermineront si cette réorganisation a produit les résultats attendus.

Au vu de ces éléments, la délégation a formulé une proposition consistant à **rendre plus transparent le fonctionnement de l'agence**.

Recommandation : renforcer la transparence du fonctionnement d'Afalula, notamment par la publication d'un rapport d'activité présentant les grandes masses du budget de l'agence.

4. L'archéologie, outil d'influence et de rayonnement

L'archéologie tient une place à part au sein d'Afalula. Historiquement, c'est l'origine et le cœur de la présence française à alUla, grâce à la mission lancée en 2002. La France a donc été le premier acteur étranger présent sur le site. Cette antériorité explique également **l'importance de l'archéologie au sein d'Afalula** : c'est le seul domaine dans lequel l'agence assume une **maîtrise d'ouvrage intégrale**.

Depuis l'époque de Hegra, de nouveaux chantiers ont été ouverts par des équipes françaises, en particulier celui de **Dadan**, tout proche de la ville d'alUla, témoignage d'une civilisation plus ancienne que les Nabatéens et surtout « autochtone », si le mot a un sens dans une perspective historique – la civilisation nabatéenne étant née hors du territoire saoudien actuel. Plusieurs autres sites d'époques différentes ont été explorés : Khaybar au Sud, où un rempart remontant au IIe millénaire avant notre ère a été découvert, mais aussi, au cœur de la ville, l'oasis, occupée pendant plusieurs siècles. Dans ce dernier cas, c'est la partie française qui a fait prendre conscience aux autorités saoudiennes du caractère patrimonial du lieu.

L'action d'Afalula en matière d'archéologie met en valeur le rôle quasi-maïeutique que peut avoir cette discipline. Elle sert un objectif dont la portée dépasse la science : il s'agit de **mettre en valeur la profondeur historique d'un pays, mais sans sacrifier la rigueur scientifique aux enjeux et aux récupérations politiques**. Dans ce domaine comme dans les autres, Afalula est confrontée à une concurrence internationale très vive, qui a parfois des moyens bien supérieurs ; l'agence a ainsi dû se battre pour conserver la direction des fouilles sur le site d'Hegra.

Les échanges de la délégation avec les équipes présentes sur le terrain ont montré que **les lourdeurs administratives pouvaient parfois gripper le bon déroulement des projets**. Le rôle des instituts français de recherche à l'étranger (Umifre) est à cet égard crucial ; sous la double tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères et du CNRS, ils ont une véritable action de diplomatie culturelle et de rayonnement.

L'Umifre du **Centre français de recherche de la péninsule arabique** (Cefrepa) mérite en particulier d'être renforcée, à travers la pérennisation de l'antenne créée, temporairement, par Afalula, voire le transfert du siège du Koweït en Arabie saoudite, plus pertinent d'un point de vue scientifique.

Recommandation : renforcer l'Umifre du Cefrepa et en déplacer le centre de gravité vers l'Arabie saoudite

Le Cefrepa pourrait assumer de manière plus proche du terrain le financement des projets de recherche, alors que la gestion centralisée par le CNRS s'avère parfois inadaptée aux besoins concrets des équipes.

Recommandation : fluidifier le financement des projets archéologiques, en décentralisant la gestion des fonds au niveau des Cefrepa

La gestion de l'archéologie en Arabie saoudite, et plus généralement à l'étranger, souffre également d'un **morcellement institutionnel** entre les ministères de l'Europe et des affaires étrangères (*via* la commission consultative des recherches archéologiques françaises à l'étranger), de la culture (*via* la sous-direction des affaires européennes et internationales) et de l'enseignement supérieur et de la recherche (*via* le CNRS). C'est pourquoi il pourrait être opportun d'étudier une **convergence**, voire la **création d'une entité unique chargée de piloter l'archéologie française à l'étranger**. Cela permettrait notamment de centraliser l'expertise française et de la mobiliser plus facilement, mais aussi d'établir une relation plus équilibrée avec le partenaire local, en particulier quand celui-ci a des exigences importantes – c'est le cas pour l'Arabie saoudite.

Recommandation : renforcer le caractère interministériel de la gestion de l'archéologie à l'étranger, afin d'en faire un véritable outil de rayonnement

La délégation est convaincue que **l'archéologie constitue un véritable outil de diplomatie culturelle**, un domaine dans la France pourrait exceller encore davantage qu'elle ne le fait. Ayant elle-même **mobilisé l'archéologie dans la construction de son récit national** (la fouille du site putatif d'Alésia a été lancée par Napoléon III), elle est en mesure **d'apporter son expérience à des pays plus neufs qui s'engagent dans la même voie**, en leur évitant les écueils associés à une telle entreprise. Ces enjeux ne sont nulle part plus apparents qu'en Arabie saoudite, un pays qui a **tourné le dos à un conservatisme figé, uniformisateur et anhistorique pour se projeter à la fois dans le passé et dans l'avenir**.



Cédric Perrin

Président de la commission
Sénateur du Territoire de Belfort
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Vivette Lopez
Rapporteur
Sénatrice du Gard
(LR)



Gisèle Jourda
Rapportrice
Sénatrice de l'Aude
(SER)



Evelyne Perrot
Rapporteur
Sénatrice de l'Aube
(UC)