



LE CONSEIL DE COOPERATION DU GOLFE : UNE COOPERATION DE SECURITE ET DE DEFENSE RENFORCEE ?

Fatiha Dazi-Heni*

Le printemps arabe semble accélérer la mise en place d'une politique de sécurité et de défense dont le Conseil de Coopération du Golfe, (CCG)¹ a cruellement manqué au cours de ses 30 ans d'existence. En effet, le CCG qui englobe un ensemble plutôt homogène de six régimes monarchiques, n'est pas parvenu au cours de ces trois décennies à mettre en place une structure collective cohérente et efficace dans ce domaine. L'intervention militaire de la force de sécurité commune à Bahreïn du « Bouclier de la péninsule », le 14 mars 2011, conduite sous le leadership saoudien, est une action de force commune inédite dans la région. Certes, les Saoudiens se sont toujours illustrés auprès des autres membres du CCG et même du Yémen frontalier par leurs intrusions hégémoniques, tant sur les questions de tracés des frontières que sur les choix de politique intérieure ou diplomatique de leurs voisins² (le Qatar ayant souvent fait les frais de sa diplomatie

¹ Le CCG regroupe les six monarchies du Golfe depuis sa création, le 25 mai 1981 : Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats Arabes Unis, Koweït, Oman et Qatar.

² Bahreïn et Koweït ont tous deux été contraints, suite aux fortes pressions saoudiennes, à dissoudre respectivement leurs Parlements en 1975 et 1976.

régionale de trublion à l'égard de Riyad). Mais la capacité saoudienne à imposer une intervention militaire collective sur un pays membre du CCG et en accord avec celui-ci, est une première. L'entrée de mille Saoudiens issus d'un bataillon de la Garde nationale, d'un contingent de forces spéciales du ministère de l'Intérieur, de 700 policiers émiriens et près de 800 militaires jordaniens revêtus de l'uniforme bahreïnien, venus en renfort, marque un vrai tournant dans la coopération sécuritaire et de défense régionale.

Doit-on interpréter cette intervention militaire commune comme la conséquence d'un moment de panique des monarches du Golfe ou comme le signe structurant d'une réorientation stratégique et politique du CCG ?

L'incapacité du CCG à élaborer une conception collective de sécurité et de défense

En 30 ans d'existence, le CCG n'a joué que très partiellement son rôle en matière de sécurité et de défense collective. Sa faiblesse institutionnelle tient tout d'abord à son manque de vision collective sur la sécurité et à l'absence d'une perception homogène de la menace. En effet, ce pacte régional, instauré le 25 mai 1981 et créé suite au sentiment de panique provoqué par la guerre Iraq - Iran (septembre 1980), auquel sont venues s'ajouter la révolution islamique iranienne de 1979, l'invasion russe en Afghanistan la même année et les crises dans la Corne de l'Afrique. Après trois décennies, force est de constater que seule la menace d'un danger imminent a contribué à resserrer les liens au sein de cette institution. Pour preuve, ce sont les craintes suscitées par les deux grands Etats de la région du golfe Persique, l'Iraq et l'Iran, puis l'interventionnisme croissant de l'Iran au Moyen-Orient, la dégradation sécuritaire au Yémen (nord et sud), l'instabilité persistante en Iraq, qui expliquent la longévité sans précédent de ce pacte régional arabe. C'est donc dans un esprit défensif, protectionniste et animé par l'obsession d'un environnement perçu comme hostile, que les six Etats du CCG prospères grâce à la rente pétrolière mais vulnérables car objets de toutes les convoitises, ont décidé de s'unir pour créer un marché commun et se doter

d'une défense et d'une sécurité commune. Toutefois, dès que la menace s'atténue, les intérêts de chacun des pays se concentrent à nouveau sur leurs agendas nationaux. Trente ans plus tard, cette institution se caractérise par une structure de sécurité collective défailante et lâche.

Ainsi en a-t-il été de sa force commune, « le Bouclier de la péninsule », qui malgré des annonces régulières souhaitant faire passer ses effectifs à 25 000 hommes, n'a jamais passé le cap des 5 000 hommes. Les rivalités et inégalités qualitatives opérationnelles entre les deux seules monarchies en mesure de présenter des troupes en nombre -le royaume saoudien et le sultanat d'Oman- ont empêché la réalisation de ce projet. En effet, l'armée saoudienne est composée de militaires certes très bien équipés mais peu opérationnels, tandis que le sultanat d'Oman dispose d'hommes moins richement équipés mais mieux formés. Il a même été question de dissoudre ce « Bouclier de la péninsule » en le transformant en un système d'alerte rapide fonctionnant principalement sur la base d'équipements américains très sophistiqués mais sans que cela ne se traduise sur le terrain. Aucune structure intégrée multilatérale de défense et de sécurité n'a pu se mettre en place du fait même de l'absence de culture interarmées au sein de chacune des armées nationales.

Le manque de confiance, les rivalités et l'incapacité de ces Etats à construire des armées nationales compétentes et aguerries expliquent en grande partie la difficulté de mettre en place des coopérations sécuritaire et militaire multilatérales et *a fortiori* l'élaboration d'une architecture de sécurité commune. Au final, le CCG n'est ni une alliance ni une réelle intégration régionale mais une simple structure de coopération basée sur un accord politique tacite consistant à réactiver une solidarité et une cohésion en réaction à des menaces extérieures imminentes. Les six monarchies ont jusqu'à présent préféré déléguer leur sécurité extérieure aux puissances étrangères, aux Etats-Unis prioritairement, plutôt que de coopérer avec l'ensemble de leurs partenaires régionaux (Iraq, Iran ou Yémen).

L'autre dimension significative du manque de cohésion en matière de sécurité et de défense est liée à l'absence d'une perception commune de la menace –hors la dimension terroriste-. Si pour l'ensemble des pays de la péninsule arabe (sauf le sultanat d'Oman), l'Iran est une source majeure d'inquiétude, la perception de cette menace est loin d'être homogène. Les Emirats Arabes Unis, avec à sa tête son émirat pivot, Abu Dhabi, adoptent le ton le plus ferme et appliquent la politique de sanctions économiques via un contrôle très strict des échanges entre Dubaï, leur principal comptoir de commerce, et l'Iran. A l'opposé, Oman cultive d'excellentes relations avec ce pays. De son côté, l'Arabie Saoudite se pose comme le principal rempart contre la volonté de l'Iran de devenir la puissance régionale majeure. Les petites monarchies du Koweït, du Qatar et de Bahreïn, quant à elles, ont jusqu'à présent tenté de préserver au mieux des relations de bon voisinage avec leur grand voisin.

Une coopération sécuritaire dopée par la « menace » du printemps arabe

Le « printemps arabe » donne l'opportunité à cet ensemble géopolitique conservateur d'être aux commandes d'un mouvement antirévolutionnaire au sein du monde arabe, mouvement dont l'objectif est de préserver la cohésion des régimes dynastiques du CCG et de combler le vide régional laissé par le départ du président Moubarak, lâché par l'Administration Obama. Avec la perte de son plus fidèle allié arabe et une administration américaine plus sensible aux aspirations des contestataires pacifiques qu'aux appréhensions des régimes dynastiques bien implantés, les Saoudiens ont, contre toute attente, décidé de prendre de court Washington en orchestrant l'intervention militaire du « Bouclier de la péninsule » à Bahreïn.

Cette position tranchée est inhabituelle de la part des Saoudiens, toujours très dociles à l'égard de leur allié américain, même en cas de désaccord. Le royaume a ainsi clairement signifié qu'il ne permettra jamais qu'un changement de régime intervienne dans son pré

carré. Cette attitude s'explique par l'extrême fébrilité que suscitent les mouvements en cours au Moyen-Orient. En aucun cas l'Arabie Saoudite ne souhaite défier délibérément les Etats-Unis.

Pour autant, cet événement marque aussi un tournant de la diplomatie régionale saoudienne, dont la posture traditionnelle consistait à ne jamais s'exposer. Egalement d'initiative saoudienne, la surprenante proposition d'élargissement du CCG aux monarchies jordanienne et marocaine, lancée lors du sommet de Riyad du 10 mai, est un autre signe du nouveau caractère proactif de la diplomatie saoudienne. Ryad suit de très près les événements à Bahreïn et en Oman, où la contestation se poursuit, même si l'ampleur des mobilisations à Bahreïn a été stoppée par l'intervention militaire du 14 mars, comme en Syrie et surtout en Jordanie.

Le projet d'élargissement du CCG au Maroc et à la Jordanie est conduit sous la houlette d'un nouveau binôme saoudo-émirien, constitué précipitamment dans le contexte du printemps arabe faisant oublier à ces deux pays leur contentieux frontalier, pour l'heure mis en sourdine. Cette initiative ne repose pas seulement sur des critères sécuritaires, géographiques et tribalo-dynastiques. Elle obéit aussi à une logique politico-idéologique et confessionnelle : le CCG entend s'affirmer, d'une part, comme un front conservateur par opposition aux régimes républicains arabes (Tunisie, Egypte, Syrie) perçus comme étant à la dérive et, d'autre part, comme un ensemble de pays sunnites face à la menace que représentent l'Iran et ses réseaux d'influence chiites. Cette volonté nouvelle d'intégrer des acteurs extérieurs au cadre géographique du CCG, alors que l'Iraq *ante*-2003 n'a jamais été convié à intégrer ce club de riches monarchies et que le Yémen n'y occupe depuis 2001 qu'une place marginale d'observateur³, semble aussi directement liée aux inquiétudes que

³ Le Yémen participe à des comités *ad hoc* sur les affaires sociales, l'éducation, le travail ou la santé.

fait craindre la politique extérieure de l’Egypte post-Moubarak⁴. La confiance dans les Etats-Unis a également été ébranlée.

L’initiative saoudienne appuyée par les Etats Arabes Unis (EAU) est loin de recueillir le consensus officiellement affiché. Si la dimension sécuritaire d’un élargissement du CCG à la Jordanie, plus qu’au Maroc, est reçu avec intérêt de part l’apport historique et qualitatif de la coopération sécuritaire et militaire jordanienne avec l’ensemble des monarchies, l’annonce non concertée de cette décision aurait choquée les autres membres du CCG. Des militaires koweïtiens et un conseiller au sein du Cabinet de l’Emir nous ont exprimé leur malaise, voire leur hostilité à ce projet⁵, et notamment à l’égard de l’adhésion du Maroc. Si une coopération rapprochée du CCG avec la Jordanie est bienvenue, son intégration totale va moins de soi. Cette perception serait partagée par Oman et le Qatar. Les autorités du Bahreïn, aujourd’hui plus que jamais sous tutelle saoudienne, approuvent sans réserve l’adhésion de la Jordanie – qui participe déjà à la force de dissuasion du « Bouclier de la péninsule » à Manama – mais elles restent silencieuses sur celle du Maroc. L’opinion publique du Bahreïn est beaucoup plus divisée car elle craint que l’arrivée du Maroc et de la Jordanie n’aggrave le contexte d’un marché du travail local déjà très tendu. De même, comme le souligne Kristian Koch⁶, les détails et modalités du processus d’adhésion de ces deux pays au sein de l’instance multilatérale n’ont pas été élaborés et font encore l’objet de discussions entre les pays membres.

⁴ L’ex-ministre des Affaires étrangères égyptien, Nabil Al-Arabi, est le nouveau Secrétaire général de la Ligue des Etats Arabes depuis mai 2011. Il a joué un rôle déterminant dans le processus de réconciliation inter-palestinien, là même où les Saoudiens ont échoué, et s’est distingué en proposant de renouer des relations diplomatiques avec l’Iran, interrompues depuis 1979. Sachant que cette initiative a ulcéré les Saoudiens, il n’est pas exclu que l’Arabie soit à l’initiative de la nomination de Nabil Al-Arabi à la tête de la Ligue arabe afin de neutraliser son action à la tête de la diplomatie égyptienne.

⁵ Propos recueillis au cours d’un séjour effectué à Koweït au début du mois de juin 2011.

⁶ *The National*, 12 juin 2011C. Koch est spécialiste des questions de sécurité et de défense au sein du Gulf Research Center où il dirige les études internationales, think tank privé saoudien.

Les nouvelles orientations de la stratégie de sécurité et de défense du CCG

Parmi les plus gros consommateurs du monde en équipements militaires, les pays du CCG demeurent néanmoins plus que jamais tributaires du savoir-faire extérieur pour la garantie de leur sécurité. Suite à la guerre du Golfe de 1991, ils ont contracté des accords de coopération de défense avec les Etats-Unis, la Grande Bretagne et la France. Par la suite, ils ont étendu ces coopérations militaires d'armement et de sécurité (plus ou moins avancées) à un large éventail de pays d'Europe et d'Asie. Une coopération avec l'OTAN a même été lancée lors du sommet d'Istanbul en juin 2004, baptisée Initiative de Coopération d'Istanbul (ICI)⁷. Sept ans après, elle s'avère peu satisfaisante pour les quatre petites monarchies du Golfe qui y ont adhéré. Si le Koweït, le Qatar, les EAU et le Bahreïn ont accepté d'intégrer l'ICI, c'est parce qu'ils n'étaient pas en position de refuser une action de sécurisation supplémentaire. Oman et l'Arabie saoudite, les deux Etats les plus influents sur le plan militaire, ont refusé d'y adhérer et disent n'avoir rien à gagner à l'intégrer. La participation de deux pays de l'ICI (Qatar et Emirats Arabes Unis) à l'intervention de la coalition internationale en Libye⁸ est surtout de nature symbolique et ne changera guère la perception globalement négative que les élites du Golfe ont de l'OTAN. Toutefois, la haine à l'égard du colonel Kadhafi faisant l'unanimité a permis le soutien de l'action de l'OTAN, les EAU ont néanmoins adopté un profil très bas en limitant au strict minimum les informations sur leur implication en Libye. Leur posture tranche avec le discours triomphaliste du Qatar, dont l'activisme diplomatique est difficilement lisible du fait de son ambivalence : la large médiatisation de la contestation en Libye, en Tunisie, en Egypte et en Syrie, notamment via la chaîne satellitaire al Jazeera basée sur son territoire et contrôlée par la dynastie régnante, ne doit pas faire oublier leur silence à propos des événements à Bahreïn.

⁷ 4 des 6 pays du Conseil de Coopération des Etats Arabes du Golfe sont membres de l'Initiative de Coopération d'Istanbul (ICI) qui a été lancée à l'occasion du sommet de l'OTAN à Istanbul en juin 2004 : Koweït, Bahreïn, EAU, Qatar.

⁸ L'intervention militaire en Libye a été décidée suite au vote de la résolution 1973 du Conseil de Sécurité National des Nations Unies, le 17 mars 2011, après avoir obtenu le soutien d'une grande majorité des 22 Etats arabes qui composent la Ligue des Etats arabes, et notamment celui de l'ensemble des six pays du CCG. C'est ainsi que le Qatar et les EAU, tous deux signataires d'accords de défense avec les Etats-Unis, la France et la Grande Bretagne notamment, continuent de participer à l'intervention militaire en Libye aux côtés de l'OTAN.

L'intervention militaire du CCG à Manama pourrait bien constituer le premier pas d'une transformation de son approche de la sécurité et de défense. Sous le leadership de l'Arabie Saoudite et en particulier de son homme fort, le Prince Nayef (ministre de l'Intérieur), une réelle institution de sécurité et de défense multilatérale pourrait voir le jour, qui assurerait la protection des intérêts vitaux de l'ensemble des monarchies qui la composent. Sa mise en place passerait par l'établissement d'une force commune multilatérale opérationnelle dirigée par l'Arabie Saoudite qui s'impose dans ce registre comme leader, mais aussi la Fédération des EAU qui a réussi, mieux que les autres monarchies voisines, à développer un outil de défense et de sécurité sophistiqué (équipement) et efficace (formation et entraînement).

Dans cette perspective, la réunion des chefs d'état-major du CCG à Abu Dhabi le 7 septembre 2011 pourrait faire date. Elle a porté sur la mise en place à Manama d'une base militaire pérenne du « Bouclier de la péninsule ». S'il était entériné, ce projet donnerait ainsi à l'intervention militaire ponctuelle qui a « sauvé » la monarchie bahreïnienne le statut d'acte fondateur d'une coopération sécuritaire multilatérale. Jusque-là inimaginable du fait de la réticence des pays du Golfe vis-à-vis de l'approche multilatérale, ce projet pourrait voir le jour grâce à la participation des Jordaniens, des Marocains et des Pakistanais (très nombreux dans les différents états-majors des armées des pays du Golfe).

Dans la foulée de la réunion d'Abu Dhabi, la convocation d'une réunion des ministres des Affaires étrangères du CCG le 11 septembre 2011 pourrait également signifier que le CCG souhaite aujourd'hui davantage coopérer avec des partenaires jugés plus fiables que les traditionnels partenaires occidentaux, notamment les Etats-Unis qui ont beaucoup déçu.

Les premières conclusions indiquent que l'on s'achemine vers une intégration progressive du Maroc et de la Jordanie au sein de cette instance multilatérale, jusqu'à aujourd'hui peu encline à s'ouvrir sur l'extérieur. Deux groupes de travail ont d'ores et déjà été instaurés pour étudier les domaines de coopération qui seront soumis à la décision du Conseil

supérieur des chefs d'Etat du CCG, plus haute instance décisionnelle du pacte régional. C'est donc davantage vers un 6+2 que vers une adhésion à part entière de ces deux monarchies qu'on s'achemine. La mise en place d'un plan d'aide quinquennal est prévue pour soutenir des monarchies traversant de grandes difficultés sociales et économiques en vue de contenir des troubles socio-politiques déjà présents au Maroc et encore davantage en Jordanie.

La coopération avec la Jordanie et le Maroc, mais aussi le Pakistan, voire demain la Turquie⁹, pourrait à l'avenir être privilégiée pour tout ce qui concerne les garanties de sécurité intérieure. Quant aux Occidentaux, et au premier chef les Etats-Unis, ils resteront des partenaires majeurs en matière de sécurité régionale globale, notamment sur le dossier iranien comme sur celui de la lutte anti-terroriste.

***Fatiha Dazi-Héni**
Politologue, spécialiste des pays du Golfe.

⁹ Le vice-ministre de la Défense saoudien en charge des affaires militaires et des équipements, Khaled Bin Sultan, a récemment confirmé lors de sa visite en juin 2011 à Ankara sa volonté de conclure un accord de coopération de défense pour dynamiser notamment l'exportation de savoir-faire et de matériels turcs en Arabie saoudite. Il semble que le partenariat de défense turco-saoudien, qui devrait rapidement s'intensifier, se soit rapidement étendu aux autres Etats du CCG, Emirats Arabes Unis et Qatar en tête, notamment dans la fabrication conjointe de véhicules blindés ou dans leur maintenance. Par ailleurs, Ankara s'est non seulement abstenue de toute critique à l'égard de l'action de force des Saoudiens, mais a proposé sa médiation pour apaiser les fortes tensions apparues au cours de cette crise entre les pays du CCG et l'Iran. Le Premier ministre turc Erdoğan aurait même ajouté que la Turquie serait prête à intervenir si la souveraineté du CCG était en danger, R. Nield, « Turning towards the East », *MEED*, Vol.55, n° 28 Supplément spécial Turquie, 15-21 juillet 2011.