

Vers une Otan du Golfe ? *

Jean-Loup Samaan

Docteur en science politique de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, *associate professor* en études stratégiques au Collège de défense des Émirats arabes unis.

Depuis les révolutions arabes de 2011, les monarchies arabes du Golfe ont fait preuve d'ambitions stratégiques qui ne leur étaient guère connues jusqu'ici. Leur activisme diplomatique sur le dossier syrien mais aussi l'usage de la force – au Bahreïn, en Libye et plus récemment au Yémen – attestent d'une volonté des membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG) de devenir des acteurs stratégiques à part entière. Pour certains observateurs de la région tels que le professeur émirien Abdulkhaleq Abdulla, nous vivons ainsi un « *Gulf moment* » qui structurerait politiquement et économiquement le monde arabe.

Si ces ambitions des monarchies du CCG sont réelles, peuvent-elles pour autant permettre de consolider une architecture de sécurité régionale qui fait encore défaut ? Longtemps, l'idée de défense collective dans la péninsule Arabique a semblé chimérique et ce, en raison de multiples facteurs : des armées locales trop faibles, une forte dépendance aux puissances occidentales (États-Unis, Royaume-Uni et France) et de fréquents désaccords entre les États du Golfe sur la structure et les objectifs d'une défense collective locale.

Toutefois, un certain nombre de mesures et d'annonces au cours des dernières années semble indiquer une évolution du CCG en tant qu'organisation de sécurité régionale. L'idée d'une Otan du Golfe est par ailleurs fréquemment évoquée, tant par les experts que par les décideurs. Dans cette perspective, cet article met volontairement de côté les problématiques politiques pour poser la question de la faisabilité d'une Otan du Golfe. En d'autres termes, il s'agit d'identifier les domaines dans lesquels le CCG pourrait et devrait s'investir afin de renforcer ses capacités dans le secteur de la sécurité régionale. Par ailleurs, alors que le président américain Donald Trump a annoncé sa volonté de rediscuter les termes des engagements américains dans le monde, le moment semble opportun pour évaluer les efforts des monarchies de la péninsule Arabique afin d'assurer leur propre sécurité.

Origines du système de sécurité dans le Golfe

Au cours des dernières années, la compétition entre l'Arabie saoudite et l'Iran a pris de telles proportions que les crises régionales sont souvent interprétées sous son seul prisme, qu'il s'agisse des protestations dans le royaume du Bahreïn, de l'insurrection houthiste au Yémen ou encore de la guerre civile syrienne.

* Les opinions exprimées dans cet article sont de l'auteur et ne reflètent pas celles du gouvernement des Émirats arabes unis.



Journalistes et commentateurs usent fréquemment de l'analogie avec la guerre froide pour dépeindre ces jeux de pouvoir entre les monarchies arabes et l'Iran (*cf.* F. G. Gause III ; E. Geranmayeh), les conduisant par extension à qualifier le CCG d'Otan du Golfe.

Une telle comparaison est trompeuse à de multiples égards. Le CCG qui voit le jour le 25 mai 1981 ne contient pas dans ses textes fondateurs une clause de solidarité identique à l'article V du Traité de l'Atlantique Nord. L'accord initial de 1981 reconnaît tout au plus des « relations spéciales, de caractéristiques communes et de régimes politiques similaires » entre les membres, ajoutant l'idée d'une « destinée commune » (*cf.* R. K. Ramazani et J. A. Kechichian). Plusieurs domaines de coopération sont mentionnés (l'économie, les douanes, la formation, le tourisme) mais la défense n'y apparaît pas. L'environnement stratégique n'y est que très peu abordé et c'est au détour d'une phrase que l'on trouve une mention succincte de la Ligue arabe. En réalité, le projet du CCG en 1981 s'apparente plus à une zone économique qu'à une alliance militaire. Plutôt que l'Otan, l'analogie la plus pertinente est celle de la Communauté économique européenne.

Ce n'est que progressivement que les affaires militaires font leur apparition. En 1987, le Sommet de Ryad approuve une « stratégie de sécurité globale » portée par les ministres de l'Intérieur des pays membres. Ce Sommet de 1987 apporte également son soutien à un ensemble de recommandations dans le secteur de la coopération militaire, notamment sur une contribution égyptienne au développement des armées du Golfe. Le Caire offre alors de déployer 15 000 hommes pour protéger les monarchies du Golfe dans le contexte de la guerre Iran-Irak (*cf.* I. Rabinovich et H. Shaked).

En 1991, alors que la guerre du Golfe accapare l'attention de tous, le Sommet annuel voit les membres annoncer la tenue d'exercices militaires communs et surtout la création d'une force régionale qui sera bientôt appelée le « bouclier de la péninsule ». Deux ans plus tard, l'intégration des défenses aériennes nationales est abordée. Au fil des années, une pléthore de comités spécialisés voit le jour : planification stratégique, coopération dans le domaine du contre-terrorisme, lutte contre la drogue, défense civile, coopération contre les risques nucléaires et radioactifs. Cette comitologie grandissante demande logiquement un effort accru en matière de coordination entre les diverses agences qui hélas n'est pas à la hauteur.

C'est pourquoi lors du Sommet de 2001, le futur roi Abdallah d'Arabie saoudite – qui est alors prince héritier et ministre de la Défense – affirme, « nous n'avons pas été capables d'atteindre les objectifs que nous nous étions assignés avec la création du CCG il y a vingt ans [...] nous n'avons pas formé la force militaire capable de dissuader nos ennemis et soutenir nos amis » (*cf.* T. Abdul Haq). Nous sommes donc bien loin des descriptions académiques qui s'empressent parfois de faire du CCG une alliance « aspirant à limiter les pressions potentielles de l'Iran et de l'Union soviétique » (*cf.* S. Walt).



Le propos du roi Abdallah souligne l'écart entre les aspirations du CCG et leur mise en œuvre. Outre la dépendance de chacune des monarchies aux puissances occidentales comme garants de leur sécurité – *via* une multitude d'accords de défense bilatéraux – les craintes relatives à l'érosion de leurs prérogatives nationales jouent un rôle déterminant. De plus, les forces militaires de ces pays ne sont, pour la plupart, réellement formées qu'après l'invasion irakienne du Koweït en 1990. Enfin s'ajoutent au cours de la décennie 1990, plusieurs contentieux territoriaux entre l'Arabie saoudite, le Qatar, le Bahreïn, l'Oman et les Émirats arabes unis qui échaudent les plus optimistes.

Si l'histoire des trois dernières décennies force donc à la prudence, plusieurs initiatives en cours donnent à penser que le CCG rentre dans une nouvelle étape de son développement, qu'il s'agisse de la création d'un commandement militaire intégré, d'un groupe de naval commun ou encore d'un centre de coordination de défense antimissile.

Les projets en cours

Le projet d'un commandement militaire intégré dans le Golfe, adossé au CCG est une idée ancienne qui fut déjà évoquée il y a deux décennies. Il constitue une nouvelle étape dans la lente construction d'une défense commune. Un premier pas est franchi au Sommet de Manama en décembre 2000, lorsque l'Accord de sécurité du Golfe indique un passage de la consultation à la coopération de défense et renforce le rôle central du Haut comité militaire du Conseil de défense du CCG et du Secrétaire général adjoint pour les affaires militaires. Pour autant, ce n'est qu'en décembre 2012 que l'expression d'un « commandement militaire unifié » est officiellement employée. L'idée sous-jacente des responsables militaires est de s'inspirer du Commandement allié de l'Otan, *SHAPE*, siégeant à Mons, en Belgique. L'objectif est à la fois stratégique et bureaucratique : l'inflation de directions et de sous-directions en charge de dossiers liés de près ou de loin aux affaires de défense a rendu le CCG incapable de piloter l'ensemble des activités.

L'année suivante, le projet se précise. À terme, ce commandement superviserait les forces aériennes, terrestres et maritimes des membres du CCG. Il serait localisé à Ryad et pourrait s'appuyer sur une force de 100 000 hommes déployés en permanence – dont la moitié viendrait de l'Arabie saoudite (*cf.* B. Saidy). Compte tenu de la contribution saoudienne annoncée, il y a fort à penser que la structure serait commandée par un officier supérieur saoudien.

Force est de constater que certains des obstacles dont souffrent les structures de l'Otan ne seraient probablement pas aussi marqués dans le cadre du CCG. Les processus de standardisation au niveau des systèmes d'armes, des plateformes, qui provoquent des luttes acerbes au sein de l'Alliance atlantique, notamment parmi les membres qui cherchent à préserver leurs industries nationales de défense, ne constitueraient pas un irritant. Hormis l'Arabie saoudite et les Émirats arabes



unis, les membres du CCG n'ont guère développé une industrie de défense nationale. La majeure partie des plateformes sur lesquelles opèrent les armées régionales provient des États-Unis, puis loin derrière, du Royaume-Uni ou de la France.

Dans le sillage de ce commandement militaire intégré, le Sommet de 2013 annonce la création d'un centre de coordination pour la sécurité maritime devant être hébergé par la monarchie du Bahreïn. Pour les marines, le choix de Manama est logique compte tenu de sa position géographique mais aussi de son rôle sur le plan de la coopération internationale. Le royaume abrite déjà la 5^e Flotte américaine, responsable pour les opérations de l'*US Navy* dans le Golfe, la mer Rouge, la mer d'Arabie ainsi qu'une bonne partie de l'océan Indien. De son côté, la *Royal Navy* britannique est également en train de construire sa propre base pour la région dans le port de Manama, une initiative qui renforce un peu plus le rôle du Bahreïn en tant que *hub* pour la coopération maritime entre le CCG et ses alliés occidentaux.

Ce centre de coordination régional ne pourra opérer que s'il peut s'appuyer sur des marines nationales aux moyens crédibles. À cet égard, les forces maritimes du CCG restent encore très modestes. Seule la marine des Émirats arabes unis est aujourd'hui capable de conduire des opérations complexes telles que les déploiements amphibies conduits dans le Sud du Yémen depuis 2015. Les manœuvres maritimes émiriennes au Yémen ont suscité l'estime de leurs homologues américains et européens mais à l'exception de l'Arabie saoudite, aucun autre pays du CCG ne serait capable de telle projection de force (cf. S. Al Batati, K. Fahim et E. Schmitt).

L'un des défis à la formation d'une force navale collective consiste à identifier le niveau suffisant d'intégration des forces afin de garantir une dissuasion commune crédible, et, si une crise se déclenche, de déployer rapidement ses capacités. Sur cette question d'une éventuelle division du travail, les positions des monarchies arabes restent vagues, tant elles touchent aux lignes rouges sur leurs fonctions régaliennes.

Le format adéquat d'une force navale collective dépend aussi des scénarios d'engagement susceptibles de sous-tendre le processus de planification au sein du CCG : ce futur centre de coordination navale sera-t-il en charge de la surveillance d'activités de faible intensité telle que la piraterie en mer ou devra-t-il devenir l'entité en charge de la gestion d'une crise dans les eaux du Golfe ? Quelle coopération pourrait alors se concevoir entre le centre et les marines occidentales opérant dans la zone ?

Autre sujet primordial, la défense antimissile est devenue le pilier des efforts de défense collective au sein du CCG. Face à la prolifération balistique iranienne, et anciennement irakienne, les monarchies arabes cherchent à protéger leurs territoires. Elles comptent ainsi parmi les principaux acheteurs de plateformes américaines dans le secteur. L'Arabie saoudite investit dans le secteur depuis la fin de la guerre du Golfe en 1990. Le royaume déploierait aujourd'hui une importante gamme de systèmes (missiles surface-air *Hawk*, batteries *Patriot Pac-2* et *Pac-3*). En 2013, les Émirats arabes unis annonçaient l'achat de batteries de missile *Patriot*



ainsi que de deux batteries *THAAD*. Le Qatar, quant à lui, a acheté 10 batteries *Patriot* tandis que le Koweït a mandaté la société Raytheon pour moderniser ses batteries (cf. R. Tomkins).

Si ces ventes attestent de l'importance acquise de la défense antimissile dans la région, il s'agit là d'initiatives nationales prises sans consultation avec les voisins. Depuis plusieurs années, le gouvernement américain encourage le CCG à coordonner ces programmes, afin d'organiser une couverture de défense régionale plus efficace qui s'appuierait sur les plateformes déployées par chacun des États.

Les Secrétaires à la défense américains de l'Administration Obama se sont fréquemment exprimés en faveur d'un tel mouvement. Le dossier est même devenu un axe central du Dialogue stratégique entre les États-Unis et le CCG. Les dirigeants du Golfe ont eux-mêmes confirmé leur volonté de créer une structure intégrée de défense antimissile. Ainsi, début 2016, le chef d'état-major de l'armée de l'air bahreïnie, Hamad Al Khalifa, affirmait en marge d'une réunion multilatérale que « les résultats de ce projet seraient bientôt annoncés » (cf. *Reuters*). De nombreuses inconnues demeurent quant à la faisabilité d'une telle initiative : le partage du fardeau financier, l'échange de renseignement technique ainsi que la chaîne de commandement ; des inconnues qui ne sont pas sans rappeler celles avec lesquelles l'Otan a dû également composer avec son programme.

Au-delà de ces chantiers opérationnels, une architecture de défense collective dans la péninsule Arabique nécessite un renforcement de la culture stratégique commune. En d'autres termes, les armées du CCG sont encore dans une phase intermédiaire d'acculturation à l'environnement multilatéral. Leurs contributions à des opérations militaires en coalition au cours des dernières années renforcent indéniablement leur interopérabilité, tant technique que culturelle, ces interventions obligeant les officiers de chaque pays à composer avec des cultures militaires nationales différentes.

L'expérience combattante n'est pas le seul instrument permettant de consolider une culture stratégique du CCG. Les programmes d'éducation militaire et d'exercices opérationnels communs sont un domaine en plein essor qui mérite d'être suivi. Signe des temps, les monarchies du Golfe ont créé, au cours des dernières années, leurs écoles militaires nationales souvent sur le modèle du *National War College* américain. Cette dynamique s'accompagne aussi d'une dimension multilatérale. Au Sommet du CCG de 2015, les pays membres s'engagent à construire ensemble un Collège de défense du CCG, une idée déjà mentionnée dans des documents de 1984 (cf. R. K. Ramazani). La source d'inspiration de ce Collège qui devrait à terme être hébergé par Abou Dabi est le Collège de défense de l'Otan, créé en 1951 pour construire une culture militaire commune au sein de la naissante Alliance atlantique.

De même, le Koweït est devenu en 2017 le premier pays de la péninsule à abriter un centre de formation dédié à la coopération entre les armées du Golfe et leurs



homologues de l'Otan. Projet ambitieux porté par le Bureau de sécurité nationale de l'Émirat, ce centre a été conçu dans le cadre de l'Initiative de coopération d'Istanbul, partenariat de l'Otan créé en 2004 avec quatre membres du CCG (Koweït, Émirats arabes unis, Qatar et Bahreïn). Baptisé le *NATO-ICI Regional Center*, il devrait réunir officiers de la région et des pays otaniens autour de thématiques telles que le contre-terrorisme, la guerre électronique, la gestion de crises. Il pourrait également jouer un rôle clé dans le renforcement d'une culture stratégique commune.

*

**

La problématique de la sécurité collective dans le Golfe a significativement évolué au cours des dernières années, si bien que l'idée selon laquelle les monarchies arabes ne seraient que des *free riders* se reposant sur leurs accords de sécurité avec les puissances occidentales apparaît dépassée. Certes, ce qui émerge autour des multiples initiatives mentionnées plus haut ne s'apparente pas à une architecture de sécurité régionale autonome qui évincerait les partenaires extérieurs tels que la France ou les États-Unis. Plus exactement, les développements en cours attestent d'une volonté grandissante des membres du CCG, en particulier l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, de diversifier leurs options politiques en montant en puissance sur le plan de l'interopérabilité et en construisant une véritable culture stratégique du CCG. Une telle entreprise est un effort de longue haleine sans garantie de réussite. L'Administration Obama avait d'ores et déjà saisi cette dynamique. Malgré des relations pour le moins compliquées entre la Maison-Blanche et les cours royales de la région, le Département de la défense et le Département d'État ont investi beaucoup de leur énergie sur la régionalisation de la coopération entre Washington et les pays du CCG. Pour la France, soucieuse de préserver ses liens historiques avec la région, il s'avère crucial, non seulement de bien appréhender cette évolution du CCG, mais d'identifier les pistes de coopération, qu'il s'agisse de domaines tels que l'éducation militaire ou encore la sécurité maritime.

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

- Abdulla Abdulkhaleq : *Contemporary sociopolitical issues of the Arab Gulf moment*, London School of Economics, Centre for the Study of Global Governance, septembre 2010.
- F. Gregory Gause III : « *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War* », *Brookings Doha Center Analysis Paper*, n° 11, juillet 2014.
- Ellie Geranmayeh : « *Is the Iran-Saudi Cold War Heating Up* », *New York Times*, 27 juillet 2016.
- Document officiel, « La décision de fonder le Conseil de coopération du Golfe », 14 février 1981, in Rouhollah K. Ramazani, Joseph A. Kechichian : *The Gulf Cooperation Council: Record and Analysis*, Charlottesville, University of Virginia Press, 1988.
- Itamar Rabinovich et Haim Shaked (Eds.) : *Middle East Contemporary Survey*, London, Westview Press, 1987.
- Tajuddin Abdul Haq : « *Abdullah slams GCC indecision* », *Arab News*, 31 décembre 2001.
- Stephen Walt : *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.
- Brahim Saïdy : *The Gulf Cooperation Council's Unified Military Command*, Foreign Policy Research Institute, *E-Book*, 8 octobre 2014.
- Saeed Al Batati, Kareem Fahim et Eric Schmitt : « *Yemeni Troops, Backed by United Arab Emirates, Take City From Al Qaeda* », *New York Times*, 24 avril 2016.
- Richard Tomkins : « *Raytheon upgrading Kuwait's Patriot air defense system* », *UPI*, 24 juin 2016.
- Reuters* : « *Gulf Arab states working on joint missile defence-Bahrain* », 20 janvier 2016.
- R. K. Ramazani : *The Gulf Cooperation Council: Record and Analysis*, Charlottesville, University Press of Virginia, 1988.