



RESEARCH PAPER

Division de la Recherche - Collège de Défense de l'OTAN, Rome - No. 55 – Janvier 2010

Quel avenir pour l'Initiative de Coopération d'Istanbul de l'OTAN ?

Pierre RAZOUX¹

Sommaire

Une démarche distincte du Dialogue Méditerranéen	2
Un premier bilan globalement satisfaisant	3
Des atouts certains	4
Des obstacles bien réels	4
L'Iran au cœur des préoccupations	8
Des questions sans réponses	9
Quelques recommandations de bon sens	11

A l'heure où l'Initiative de Coopération d'Istanbul (ICI) lancée par l'OTAN au mois de juin 2004 en direction des pays membres du Conseil de Coopération du Golfe (CCG) entre dans sa sixième année, atteignant presque l'âge de raison, il convient d'en dresser un premier bilan et d'évoquer plusieurs pistes de réflexion pour son avenir. Quatre faits soulignent la pertinence de cette démarche : 1) Lors du sommet célébrant le 60^e anniversaire de l'Alliance, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN réunis à Strasbourg-Kehl ont rappelé que « la sécurité et la stabilité de la région du Golfe sont importantes pour l'Alliance »² ; 2) Le nouveau Secrétaire général de l'Alliance, Anders Fogh Rasmussen, a clairement indiqué lors de son discours inaugural sa volonté de renforcer les relations avec les pays membres de l'ICI – et du Dialogue Méditerranéen – décrivant ce processus comme l'une des trois priorités de son mandat³ ; 3) L'OTAN est actuellement engagée dans l'élaboration de son nouveau concept stratégique qui doit servir de feuille de route à l'Alliance et à ses partenaires pour les années à venir ; 4) La région du Golfe se caractérise actuellement par un contexte stratégique très incertain qui fait percevoir l'engagement de l'OTAN dans cette région à la fois comme un facteur stabilisant, mais aussi comme un facteur potentiellement déstabilisant. Les incertitudes sont en effet nombreuses, comme le soulignent plusieurs experts de la région⁴. Incertitude, tout d'abord, quant à l'évolution de la situation en Afghanistan où l'Alliance est engagée depuis 2001 dans sa première opération majeure « hors zone », avec des risques réels de débordements au Pakistan et dans la région du Golfe. Incertitude, ensuite, quant à la manière dont se résoudra – ou ne se résoudra pas – la crise nucléaire iranienne, source de menaces et d'instabilité pour l'ensemble du Moyen-Orient. Incertitude, également, quant à la dégradation de la situation sécuritaire au Yémen et à l'influence grandissante d'Al Qaïda dans ce pays, susceptible de fragiliser l'Arabie saoudite. Incertitude, aussi, sur les variations du prix du baril de pétrole et sur l'impact de la crise financière sur les pays du Golfe⁵. Incertitude, enfin,

Research Paper

ISSN 2076 - 0949

(Res. Div. NATO Def. Coll., Print)

ISSN 2076 - 0957

(Res. Div. NATO Def. Coll., Online)

NATO Defense College

Research Division

Via Giorgio Pelosi, 1

00143 Rome – Italie

web site: www.ndc.nato.int

e-mail: research@ndc.nato.int

Imprimerie CSC Grafica

Via A. Meucci, 28

00012 Guidonia - Rome - Italie

© NDC 2010 all rights reserved

¹ Pierre Razoux est responsable de recherches au Collège de Défense de l'OTAN à Rome. Il est en charge de l'Afrique du Nord, du Proche-Orient et du Golfe. Les opinions exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne doivent être attribuées ni au Collège de Défense de l'OTAN, ni à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

² Déclaration du Sommet de Strasbourg-Kehl de l'OTAN, paragraphe 38, 4 avril 2009 : www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

³ Conférence de presse du Secrétaire général de l'OTAN, 3 août 2009 : www.nato.int/cps/fr/natolive/opinions_56776.htm

⁴ Christian Koch : « The Gulf and the International System », Gulf Yearbook 2008-2009, Gulf Research Center, Dubaï, 2009, pp. 79-93.

⁵ La chute brutale des principales places boursières le 26 novembre 2009, révélée par plusieurs agences de presse, a mis en évidence la fragilité financière de certains émirats du Golfe, dont Dubaï.



quant à ce que deviendra l'Irak à l'issue du retrait militaire américain actuellement en cours de réalisation, avec ses risques de déstabilisation pour l'ensemble de la région.

Une démarche distincte du Dialogue Méditerranéen

Le 28 juin 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance réunis à Istanbul font une offre de coopération aux Etats de la région du Moyen-Orient élargi en vue de promouvoir la sécurité et la stabilité régionales, notamment en matière de sécurité⁶. Cette offre de coopération prend le nom d'« Initiative de Coopération d'Istanbul » et s'adresse en premier lieu aux six pays membres du Conseil de Coopération du Golfe (Arabie saoudite, Bahreïn, Emirats arabes unis, Koweït, Oman et Qatar)⁷. Elle survient dans un contexte particulier où l'OTAN, jusque-là absente du Golfe, a été contrainte de s'engager à la périphérie de cette région éminemment stratégique dans le cadre de l'« International Security Assistance Force » (ISAF) établie en Afghanistan le 20 décembre 2001 par la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies, parallèlement à l'opération « Enduring Freedom » visant le réseau Al-Qaïda et les Talibans retranchés sur place après les attaques du 11 septembre 2001. L'offre de coopération de l'ICI survient également au moment où l'OTAN s'apprête à s'engager en Irak, via la « NATO Training Mission in Iraq » (NTM-I), alors que la présence de la coalition militaire suscite l'hostilité croissante de nombreux Irakiens, de même qu'un regain d'inquiétude parmi leurs voisins. En d'autres termes, l'Alliance cherche à rassurer les pétromonarchies du Golfe en rejetant par avance toute accusation d'influence intempestive dans la région et en mettant en place une coopération bilatérale résolument pragmatique centrée sur les domaines suivants : 1) Réforme de l'outil de défense par la promotion des relations civilo-militaires, l'établissement de nouvelles procédures budgétaires pour les dépenses de défense et par la création de nouveaux mécanismes de planification ; 2) Interopérabilité par la multiplication d'exercices conjoints et d'activités de formation et d'entraînement ; 3) Lutte contre le terrorisme, notamment par le partage du renseignement ; 4) Lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ; 5) Assistance pour la sécurisation et le contrôle des frontières ; 6) Promotion de

la coopération dans le domaine des plans civils d'urgence (notamment en cas de désastre écologique). Cette initiative de coopération est fondée sur sa coappropriation par les pays de la région, de manière à tenir compte de leur diversité et de leurs besoins spécifiques. Elle n'impose rien et se contente d'agir en complément d'autres initiatives régionales ou internationales pour mettre en commun expérience et expertise. Elle cible les domaines dans lesquels l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée et cherche à « construire des passerelles » entre les Etats membres de l'ICI et les pays de l'Alliance les moins familiers du Golfe⁸. Et pour éviter tout malentendu, les promoteurs de cette initiative précisent explicitement que « l'ICI ne doit s'entendre ni comme le prélude à une adhésion à l'OTAN, ni comme un moyen d'obtenir des garanties de sécurité »⁹.

Début 2005, Bahreïn, Qatar, le Koweït, puis les Emirats arabes unis rejoignent officiellement l'ICI. L'Arabie saoudite et Oman décident pour leur part de ne pas s'y associer, sans pour autant rejeter l'invitation. Au-delà des pays membres du CCG, cette offre de coopération s'adresse à tous les pays intéressés de la région qui souscrivent à l'objectif et au contenu de cette initiative. Rien n'empêche donc en théorie des pays comme l'Irak, l'Iran, le Yémen, voire même la Syrie ou le Liban de s'y associer. Simplement, la candidature de chaque nouveau membre doit être examinée et avalisée par le Conseil de l'Atlantique Nord en fonction des qualités intrinsèques du postulant. Quant aux autres Etats du pourtour méditerranéen, la plupart d'entre eux (Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Maroc, Mauritanie & Tunisie) sont déjà membres du Dialogue Méditerranéen mis en place en 1994 par l'OTAN, afin de bâtir des « ponts » entre les deux rives de la Méditerranée de manière à renforcer la sécurité et la stabilité de la région¹⁰. Rien n'empêche en théorie les pays du Dialogue Méditerranéen de s'impliquer dans l'ICI et vice-versa. En pratique, les Etats membres de chacun de ces deux partenariats tiennent à conserver leur spécificité géographique, faisant valoir que le contexte géopolitique y est très différent et que les logiques qui ont sous-tendu la mise en place de ces deux partenariats sont elles aussi distinctes : le Dialogue Méditerranéen s'est mis en place dans un contexte apaisé, dominé par le processus de paix de Madrid (1993) et le processus de coopération euro-méditerranéen de Barcelone, tandis que l'ICI est née en pleine tension résultant des interventions

⁶ Communiqué du Sommet d'Istanbul de l'OTAN, 28 juin 2004 : www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_211023.htm. et www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_211017.htm

⁷ Le Conseil de Coopération du Golfe a été créé le 25 mai 1981 à l'initiative de l'Arabie saoudite pour contrer les éventuels débordements de la révolution islamique iranienne de 1979 et limiter les risques de déstabilisation engendrés par le déclenchement de la guerre Iran-Irak, le 22 septembre 1980.

⁸ Nicola de Santis : « Opening to the Mediterranean and Broader Middle East », *NATO Review*, automne 2004 (www.nato.int/docu/review/2004/issue3/english/art4.html).

⁹ Paragraphe 3-e de la déclaration spécifique à l'ICI du 28 juin 2004 : www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_211017.htm

¹⁰ Pour une analyse détaillée de ce partenariat, *confer* Pierre Razoux : « Le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN à la croisée des chemins », *Research Paper* n° 35, Collège de Défense de l'OTAN, Division recherche, Rome, avril 2008.



militaires en Afghanistan et en Irak, parallèlement à la cristallisation de la crise nucléaire iranienne. Ce n'est donc pas un hasard si le premier s'intitule « Dialogue » et privilégie la dimension politique, alors que la seconde se contente de l'appellation d'« Initiative » et se cantonne à une coopération exclusivement pratique évacuant soigneusement tout risque d'instrumentalisation politique. Au demeurant, le Dialogue Méditerranéen et l'ICI ont des modalités de mise en œuvre différentes : le premier offre le choix entre une approche multilatérale (en format « 28 + 7 ») et une approche bilatérale, alors que la seconde se restreint à la seule approche bilatérale (en format « 28 + 1 »).

Malgré ces approches distinctes, le DM et l'ICI visent le même objectif : établir des liens de confiance et de coopération solides entre l'OTAN et les pays du Moyen-Orient. Les Etats membres de ces deux partenariats se voient tous offrir des programmes de coopération à la carte qui incluent la possibilité de mettre en place des plans individualisés de coopération et qui offrent l'accès à un certain nombre d'outils (base de données e-Prime & plan d'action et de partenariat contre le terrorisme). Les champs respectifs de cette coopération pratique, qui privilégie l'interopérabilité, se recoupent donc aujourd'hui très largement.

Un premier bilan globalement satisfaisant

Dès 2005, un Groupe de suivi de l'ICI composé de conseillers politiques des délégations des pays membres de l'OTAN se met en place pour définir les procédures à suivre, dresser la liste des activités pratiques proposées et veiller à leur mise en œuvre. Une équipe d'experts se rend annuellement dans les quatre pays membres de l'ICI pour évaluer leurs besoins, analyser les contraintes politiques locales et adapter les programmes de coopération en conséquence. Tous les observateurs, experts, journalistes et autorités impliqués dans le suivi de l'ICI s'accordent pour reconnaître que les objectifs de coopération fixés en juin 2004 sont aujourd'hui largement atteints, notamment dans le domaine militaire¹¹. Force est toutefois de reconnaître qu'il ne s'agissait que d'objectifs très limités si on les compare à ceux fixés dans le cadre des autres partenariats multilatéraux de l'OTAN (Partenariat pour la Paix & Dialogue Méditerranéen).

En termes de contenu, tous les champs de la coopération ont été explorés, même si celle-ci demeure essentiellement militaire (85 % des activités), délaissant quelque peu le champ des relations civilo-militaires et des procédures budgétaires qui restent de la seule responsabilité des pouvoirs en place. Le Secrétaire général de l'OTAN et son adjoint se sont rendus dans toutes les capitales de l'ICI. En retour, ils ont reçu à plusieurs reprises les ambassadeurs de ces pays au siège de l'Alliance, à Bruxelles. Le Collège de Défense de l'OTAN s'est rendu en visite officielle au Qatar et aux Emirats arabes unis du 13 au 18 décembre 2009. C'était la première fois que cette institution faisait étape dans les pays membres de l'ICI lors de l'un de ses voyages d'étude, signe de l'importance croissante de ce partenariat pour l'Alliance atlantique.

L'absence de « volet politique » au sein de l'ICI a toutefois empêché jusqu'à présent la tenue de réunions formelles au niveau des ministres des Affaires étrangères ou de la Défense, et a fortiori au niveau des chefs d'Etat. Pour compenser cette absence relative de visibilité politique, les Emirats arabes unis, le Qatar et Bahreïn rivalisent de propositions pour organiser chez eux des séminaires de haut niveau. Le Qatar s'est même porté volontaire pour accueillir d'éventuelles sessions régionales du nouveau cours de coopération de l'OTAN (NATO Regional Cooperation Course – NRCC), conçu pour des stagiaires en provenance des pays du DM et de l'ICI, qui se déroule bi-annuellement au Collège de Défense de l'OTAN, à Rome, depuis le début de l'année 2009¹². Seul le Koweït se tient pour l'instant en marge de cet activisme, confronté à un processus de diminution drastique du nombre de ses officiers et préoccupé par les risques d'extension des crises irakienne et iranienne sur son propre territoire¹³.

En termes de volume, le nombre d'activités effectivement réalisées s'est accru de 70 %, passant de 33 en 2005 (premier plan annuel) à 57 en 2008¹⁴, mais progressant toutefois plus lentement que l'offre de coopération qui a triplé sur cette même période, passant de 180 à 470 activités proposées¹⁵. Cette croissance a été favorisée par la conclusion d'accords sur la sécurité et la protection des informations classifiées entre l'OTAN et le Koweït (2006), Bahreïn (2008) et les Emirats arabes unis (2009). Les négociations en cours sur ce point avec le Qatar pourraient aboutir dans les mois à venir. Le volume d'activité réel, bien qu'en croissance constante, reste

¹¹ Comme en témoignent les nombreuses discussions qui se sont déroulées de manière très franche sous les règles de Chatham House lors de plusieurs séminaires récents : « Manama Dialogue » (IISS), Bahreïn, 11-13 décembre 2009 ; « NATO & Gulf Security », Collège de Défense de l'OTAN, Rome, 2-3 décembre 2009 ; « 3rd International Conference on the Mediterranean Region and the Middle East », CASD, Rome, 19-20 novembre 2009 ; « NATO ICI-UAE Seminar », Abou Dhabi, 28-29 octobre 2009.

¹² Pour des informations sur le NRCC, consulter le site : www.ndc.nato.int/education/courses.php?icode=10

¹³ En 2008, dernière année pour laquelle des données statistiques consolidées sont disponibles, les pays membres de l'ICI ont accompli 57 activités de coopération (25 pour les EAU, 13 pour le Qatar, 12 pour Bahreïn et 7 pour le Koweït). Le Koweït, malgré son PIB et sa population qui le classent au deuxième rang des pays membres de l'ICI, semble le moins actif des quatre pays partenaires de l'ICI.

¹⁴ Les données statistiques consolidées pour l'année 2009 n'étaient pas encore disponibles lors de la rédaction de cet article.

¹⁵ L'offre de coopération de l'ICI propose 560 activités pour l'année 2009 et envisage d'en offrir près de 700 pour l'année 2010.



toutefois en deçà de celui du Dialogue Méditerranéen. Aucun des quatre Etats membres de l'ICI n'a pour l'instant émis le souhait d'établir un partenariat de coopération individualisé¹⁶, même si le Koweït et Bahreïn se sont montrés intéressés.

S'agissant de la coopération opérationnelle, seuls les Emirats arabes unis ont contribué aux opérations de stabilisation de l'Alliance en déployant près d'un millier de soldats au Kosovo il y a quelques années, en contribuant à l'opération « Enduring Freedom » en Afghanistan et en affectant aujourd'hui 25 hommes au sein de l'état-major de l'ISAF à Kaboul. Cette contribution est très appréciée des membres de l'Alliance. Les autres Etats membres de l'ICI n'ont pour l'instant pas souhaité participer aux opérations de stabilisation de l'OTAN, mais rien n'interdit de penser qu'ils puissent s'y associer à l'avenir.

Des atouts certains

Le principal atout de l'Initiative de Coopération d'Istanbul, c'est l'absence de malentendu quant à son contenu et sa philosophie. Chacune des parties prenantes à ce partenariat est bien consciente de sa portée pratique et de ses limites. Il ne s'agit pas d'établir un dialogue des civilisations, mais bien de coopérer dans des domaines techniques strictement identifiés.

Second atout du partenariat : l'importance des moyens financiers dont disposent les pays membres de l'ICI pour leur coopération de défense. Ces moyens leur permettent d'acquérir les systèmes militaires, notamment dans le domaine du commandement et des communications, nécessaires à la mise en place d'une véritable réforme de leurs forces armées. Ils leur permettent surtout de financer les actions de coopération définies dans le cadre du partenariat sans requérir l'assistance financière de l'OTAN comme sont contraints de le faire six des sept pays membres du Dialogue Méditerranéen. Ainsi, les pays partenaires de l'ICI ne sont pas contraints quant au nombre de personnels qu'ils peuvent impliquer dans leurs activités de coopération. Il n'est pas rare de voir des délégations fournies de l'ICI participer aux séminaires et cours organisés par l'OTAN. Cette « indépendance financière » contribue indubitablement à instaurer une relation d'équilibre entre l'ensemble des acteurs impliqués dans l'ICI, préservant la fierté de chacun et réduisant d'autant les facteurs de frustration et d'insatisfaction.

Paradoxalement, la situation privilégiée de ces Etats freine parfois la coopération, notamment lorsque

l'allocation attribuée par l'OTAN à des stagiaires ou des chercheurs citoyens de pays du Golfe (pour des stages de plusieurs mois) est très inférieure aux revenus auxquels peuvent prétendre ces individus dans leur pays d'origine. A titre d'exemple, malgré les efforts persistants déployés par les représentants de l'Alliance, l'un des postes de « chercheur associé » à la Division Recherche du Collège de Défense de l'OTAN, offert depuis quatre ans à un chercheur de l'un des pays membres de l'ICI (pour une période de quatre mois), ne trouve toujours pas preneur¹⁷, alors que les deux postes réservés à des pays membres du Dialogue Méditerranéen suscitent un engouement réel. On touche là l'un des problèmes auxquels sont confrontés les Etats membres de l'ICI : une carence en personnels qualifiés disponibles pour participer aux activités du partenariat. Non pas que la ressource n'existe pas, mais, compte tenu de la taille modeste de leurs forces armées et de leurs universités, chaque Etat a tendance à conserver pour son usage propre ses personnels les plus qualifiés. Ce faible volant de personnels disponibles explique ainsi la très grande disparité entre l'offre de coopération proposée par l'Alliance et les activités effectivement retenues par les pays partenaires. En 2008, les quatre pays de l'ICI n'ont sélectionné au total que 88 activités sur les 470 qui leur étaient proposées (19 % seulement) et n'en ont effectivement réalisé que 57 (65 % des activités choisies). Ces statistiques permettent de relativiser certains communiqués triomphalistes qui se contentent d'énumérer le volume d'activités proposées sans tenir compte de celles qui sont effectivement réalisées.

Des obstacles bien réels

Au-delà de ces considérations statistiques, l'Initiative de coopération d'Istanbul fait face à une série d'obstacles bien réels, imputables tant aux pays partenaires qu'à l'Alliance elle-même.

■ Au sein du CCG

La perception négative de l'OTAN dans la région.

Comme le soulignent de nombreux experts arabes, l'action de l'OTAN dans le Golfe se confond avec celle des Etats-Unis et son image souffre de la politique conduite dans la région par George W. Bush jusqu'en 2008¹⁸. A dire vrai, une large part de l'opinion publique du Golfe ignore l'existence de l'OTAN et la plupart des décideurs ne comprennent pas pourquoi celle-ci cherche à étendre son champ d'action

¹⁶ Contrairement aux pays du DM dont cinq sur sept ont conclu un programme de coopération individualisé avec l'OTAN, ou sont en passe de le faire.

¹⁷ Pour plus d'informations sur cette bourse de recherches de quatre mois dotée de 15,000 euros, consulter la page Internet suivante : www.ndc.nato.int/research/research.php?icode=4

¹⁸ Confer Mustafa Alani : « Arab perspectives on NATO », *NATO Review*, hiver 2005 (www.nato.int/docu/review/2005/issue4/english/art3.html), mais aussi Kassim Bouhou : « L'OTAN et le monde arabe : peur, dialogue et partenariat », *Politique étrangère* 1:2008, IFRI, Paris, p. 125.



dans cette région. Ceux qui connaissent l'OTAN la perçoivent toujours comme le bras armé de la politique américaine¹⁹. Certains éditorialistes se demandent même si les pays du CCG ont intérêt à nouer des relations étroites avec l'OTAN, invoquant le manque de stratégie claire de cette organisation²⁰. Nombreux sont ceux qui déplorent l'absence de bureaux de liaison de l'Alliance dans la région. Depuis l'arrivée à la Maison Blanche de Barack Obama et son discours du Caire, cette vision négative tend toutefois à s'atténuer, même si l'engagement de l'OTAN souffre toujours des opérations en cours en Afghanistan, de la présence américaine en Irak et de l'incapacité apparente de l'administration américaine à faire pression sur le gouvernement israélien de Benjamin Netanyahu pour le contraindre à accepter des concessions réelles face aux Palestiniens. L'engagement de l'OTAN dans la région reste donc accueilli avec prudence par une majorité de dirigeants des Etats membres du CCG.

L'absence de l'Arabie saoudite et d'Oman au sein de l'ICI.

Tous les chercheurs et analystes s'entendent pour qualifier d'obstacle majeur pour l'avenir de l'ICI l'absence de ces deux pays clés qui détiennent à eux seuls 70 % du potentiel militaire du CCG et dont les forces armées sont réputées les plus crédibles de la péninsule arabique. Leurs monarques exercent en outre une influence politique déterminante sur l'équilibre de la région.

Pour justifier son refus de participation à l'ICI, l'Arabie saoudite invoque son souhait de rester maîtresse de sa souveraineté et son opposition à la présence de troupes étrangères, y compris arabes, sur son territoire. Plus prosaïquement, compte tenu de son poids politique et militaire, le royaume saoudien souffre de n'avoir pas été consulté le premier lors de l'élaboration de l'ICI et refuse d'intégrer un partenariat régional qui ne lui reconnaît pas, de fait, le statut d'Etat *Primus inter pares*.

La position d'Oman est plus évasive. Gardien du détroit d'Ormuz et par là même des voies de communication du Golfe, le sultanat sait qu'il lui faut conserver de bonnes relations avec l'Iran, son voisin immédiat, d'autant plus que les deux Etats sont coutumiers de bonnes relations historiques et sont liés par d'importants intérêts économiques croisés. Dans les années 1970, l'armée du Chah d'Iran a combattu les rebelles du Dhofar aux côtés de l'armée omanaise. Après la révolution islamique, le sultanat d'Oman a joué pour sa part les médiateurs entre Téhéran et Bagdad pendant la longue guerre Iran-Irak, au

moment où tous les autres Etats arabes de la péninsule avaient pris fait et cause pour l'Irak de Saddam Hussein. Le régime iranien apprécie en outre la bienveillance dont fait preuve Mascate à l'égard de la communauté chiite omanaise (5 % de la population). En intégrant l'ICI, le sultan Qabous craint donc de mécontenter le régime iranien qu'il sait capable d'un véritable pouvoir de nuisance à son encontre, tout comme il craint de mécontenter Londres et Washington avec lesquels il entretient des liens bilatéraux très étroits²¹. Il accueille en outre avec la plus extrême prudence toute forme de coopération qui pourrait diminuer sa mainmise sur l'armée omanaise avec laquelle il entretient une relation privilégiée et qu'il considère comme la garante de son trône. Pour justifier sa politique d'équilibre et de bon voisinage, le monarque omanais met en avant l'argument selon lequel la sécurité du Golfe ne devrait relever que des seuls Etats riverains et ne s'appuyer sur aucune présence extérieure.

L'absence de vision stratégique commune.

Il s'agit de l'une des conclusions majeures d'un séminaire organisé conjointement par l'OTAN et l'émirat d'Abou Dhabi dans le cadre de l'ICI²². Les participants y ont déploré l'absence de vision stratégique commune au sein du CCG, notamment s'agissant des dossiers iranien, irakien et yéménite. Face à ces défis, chaque Etat membre du CCG se définit, et cela semble bien naturel, par rapport à ses intérêts particuliers²³. Cette absence de vision commune est amplifiée par le phénomène d'autocensure qui affecte les autorités civiles et militaires des pays membres du CCG. Celles-ci sont en effet réticentes à explorer un champ de compétences qui ne relève, dans leur culture, que du seul monarque, refusant ainsi de s'ingérer dans les affaires du palais. Cette tendance s'estompe toutefois grâce à la présence d'un nombre croissant de centres de recherche locaux qui offrent un cadre idoine pour une réflexion stratégique renouvelée.

La persistance de rivalités au sein du CCG.

A travers les siècles, la région du Golfe s'est caractérisée par une histoire riche de mélange de cultures, de religions et de traditions différentes qui en ont fait une aire de rivalité entre des empires, des nations et des tribus aux intérêts bien souvent divergents. Ni l'issue du processus de décolonisation, ni la mise en place des Etats qui composent aujourd'hui le Golfe n'ont mis un terme à ces

¹⁹ Confer les résultats du séminaire organisé à Bahreïn les 19-20 avril 2007, dans le cadre de l'ICI, et consacré au thème « Media in a Changing World : GCC and NATO visions », qui ont été publiés dans l'édition du quotidien *Akhbar Al Khaleej* du 6 juin 2007. Les sondages commandés à l'occasion de ce séminaire montrent que 92 % des sondés estiment que l'OTAN n'a comme seule vocation que d'appliquer la politique américaine dans la région.

²⁰ « 60 Years of NATO: Enlargement and Effectiveness », The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Abou Dhabi, 15 avril 2009.

²¹ Comme a pu s'en rendre compte l'auteur lors d'entretiens à Mascate, les 14 et 15 décembre 2009.

²² Un compte rendu détaillé de ce séminaire figure dans le supplément à la *Lettre d'informations stratégiques TTU* n° 736, consacré à « L'OTAN, le Moyen-Orient et la sécurité », 18 novembre 2009.

²³ Comme peut en témoigner l'auteur de cet article à l'issue de deux tournées d'entretiens dans le Golfe, en mai et décembre 2009.



rivalités, d'autant que cette région reste la principale réserve mondiale prouvée d'hydrocarbures. Cette richesse fabuleuse attise bien évidemment les convoitises, comme en attestent plusieurs différends frontaliers entre les pays de la région, même si la plupart d'entre eux semblent aujourd'hui réglés²⁴. Au-delà des questions frontalières et énergétiques, les dissensions familiales et claniques, les déséquilibres démographiques et le sectarisme religieux sont autant de facteurs qui contribuent à la persistance de rivalités entre les pays membres du CCG. Il suffit de voyager dans la région pour s'en convaincre. L'échec, au printemps 2009, du projet de mise en place d'une union monétaire pour les six pays du CCG témoigne de ces rivalités qui continuent de miner la crédibilité de cette organisation régionale²⁵. Tout comme les initiatives diplomatiques concurrentes (entre l'Arabie saoudite, le Qatar et le Koweït) qui ont vu jour ces dernières années pour tenter de trouver une solution au conflit du Proche-Orient. Ces rivalités sont mises en relief par le duel auquel se livrent les chaînes télévisées Al Jazeera (Qatar) et Al Arabiya (Arabie Saoudite). Conjuguées à l'absence de stratégie commune, elles ont vidé de sa substance la tentative du CCG de mettre en place, dès le milieu des années 1980, un mécanisme commun de défense dénommé « Peninsula Shield » reposant sur une force d'environ 7 000 hommes constituée de contingents des six pays membres du CCG, censée intervenir en cas d'agression contre le territoire d'un Etat membre. En pratique, cette unité, qui ne disposait d'aucun système véritablement intégré de contrôle et de commandement, n'a jamais été engagée en opération, pas même pendant la guerre du Golfe de 1990-1991. Elle a d'ailleurs été supprimée depuis. Ce n'est qu'au mois de décembre 2009, compte tenu des risques de déstabilisation engendrés par la crise du Yémen, que les pays membres du CCG ont annoncé leur volonté de mettre sur pied un nouveau projet de force militaire de réaction rapide de quelques milliers d'hommes, ressortant des oubliettes un projet proposé par le Koweït deux ans plus tôt²⁶.

La relative méfiance des familles régnantes vis-à-vis de l'institution militaire. Les familles régnantes du Golfe demeurent très sourcilleuses vis-à-vis de l'influence que

leurs forces armées sont susceptibles d'exercer sur la société²⁷. Elles rappellent qu'un certain nombre de monarchies arabes ont été renversées par l'armée (en Egypte, en Irak, au Yémen et en Libye). Elles entretiennent de ce fait une phobie permanente du coup d'état militaire, qui les pousse à confier les postes clés de l'armée à des membres de la famille régnante. Elles perçoivent paradoxalement la présence d'un nombre important de mercenaires étrangers dans leurs forces armées, y compris dans des positions combattantes, comme une garantie de stabilité. Elles sont de toute façon conscientes que leurs sujets ne se bousculeraient pas pour s'enrôler en cas de confrontation avec une armée moderne bien équipée. A tout prendre, de nombreux dirigeants du Golfe privilégient la stabilité de leur régime à l'efficacité de leurs forces armées²⁸. Ils ne semblent donc pas toujours très favorables au processus de réforme que souhaite promouvoir l'OTAN, de peur de voir leur outil militaire se retourner contre leurs intérêts²⁹. Paradoxalement, ces régimes se dotent des armements les plus modernes et les plus coûteux mais renâclent à adopter les structures interarmées et les procédures nécessaires pour les utiliser de la manière la plus efficace. Pour Matteo Legrenzi, expert des politiques de sécurité des Etats membres du CCG, les quatre pays membres de l'ICI auraient en fait accepté l'offre de coopération de l'OTAN « pensant qu'ils n'avaient guère le choix dans le contexte particulier de la guerre globale contre le terrorisme »³⁰. Ils sont en revanche très intéressés par l'offre de coopération de l'Alliance dans le domaine de la réforme du secteur de sécurité, notamment de la police, qui leur permet de mieux faire face aux risques de terrorisme et d'immigration illégale, qu'ils perçoivent comme une menace susceptible de fragiliser leurs régimes. De toute façon, les dirigeants de ces quatre pays sont conscients qu'ils ne disposent pas de la masse critique suffisante de forces armées pour protéger leurs citoyens en cas de crise grave au Moyen-Orient³¹. C'est la raison pour laquelle ils s'en remettent à la présence de contingents étrangers pour assurer leur défense dans le cadre d'accords bilatéraux, malgré une réticence palpable de leurs opinions publiques vis-à-vis de la présence de troupes étrangères sur leurs territoires.

²⁴ Pour un aperçu de ces différends frontaliers impliquant principalement l'Arabie saoudite et ses voisins, le lecteur pourra utilement se référer à l'article de référence de Kamal Mohamed al Astal : « Towards a Theory for the Security of the GCC States » (*Strategic Studies Series* n° 33, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Abou Dhabi, 1999, pp. 66-67) ou bien encore à la monographie d'Ashraf Mohamed Kishk : « The Istanbul Cooperation Initiative: Obstacles and Propositions », *NDC Fellowship Monograph* n° 1, NATO Defense College, Rome, décembre 2009, p. 12.

²⁵ Même si depuis l'Arabie saoudite, le Koweït, Bahreïn et le Qatar se sont mis d'accord pour relancer ce projet à quatre.

²⁶ Annonce faite lors du sommet du CCG qui s'est tenu à Koweït les 14-15 décembre 2009 – *Gulf News*, 16 décembre 2009.

²⁷ Matteo Legrenzi : « Did the GCC Make a Difference? Institutional Realities and Unintended Consequences », in Matteo Legrenzi and Cilja Harders (dir.) « Beyond Regionalism? Regional Cooperation and Regionalization in the Middle East », Ashgate, Burlington (VT), USA, 2008, p. 109.

²⁸ Ibid, p. 110.

²⁹ Matteo Legrenzi : « NATO in the Gulf: Who is doing Whom a Favor? », *Middle East Policy*, Vol. XIV, n° 1, printemps 2007, pp. 69-75.

³⁰ Ibid, p. 70.

³¹ Pour un aperçu des forces militaires des pays membres de l'ICI, confer l'excellent article du général Musa Hamad Al-Qallab : « Defense Affairs in the GCC Countries », *Gulf Yearbook 2008-2009*, Gulf Research Center, Dubaï, 2009, pp. 199-230.



La primauté des agendas bilatéraux. En l'absence d'un cadre régional effectif de sécurité, les quatre pays de l'ICI continuent de privilégier les relations bilatérales qu'ils entretiennent de longue date avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France³². Pour diversifier leurs sources d'approvisionnement et faire jouer davantage la concurrence, ils n'hésitent plus non plus à s'adresser désormais à la Russie, à la Chine et à l'Inde.

La poursuite du conflit israélo-arabe et israélo-palestinien. Ce conflit continue d'empoisonner les relations entre le monde arabe et l'Occident, multipliant les idées préconçues et les incompréhensions mutuelles. Il ne faut pas se leurrer, tant que ce conflit subsistera, il continuera d'affecter l'imaginaire collectif et la perception que le monde arabe se fait de l'Occident, même si son impact n'est pas aussi fort dans les pays du Golfe que dans ceux du Maghreb et du Machrek, notamment à cause d'intérêts économiques croisés, comme le démontre très justement Sabine Hofmann³³. Plusieurs pays du CCG ont toléré la présence de missions commerciales israéliennes sur leur territoire, même si celles-ci ont été fermées après les interventions militaires d'Israël au Liban (2006) et à Gaza (2009). De manière significative, les médias israéliens ont multiplié les articles sur la crise financière affectant l'émirat de Dubaï, estimant que son impact sur l'économie israélienne serait « limité », reconnaissant de fait l'existence d'intérêts financiers croisés³⁴.

L'absence de SOFA liant les pays de l'ICI à l'OTAN. Bien que des négociations soient en cours avec le Qatar et les Emirats arabes unis, les pays membres de l'ICI ont jusqu'à présent refusé de conclure avec l'OTAN un accord cadre sur le statut juridique des forces de l'Alliance (Status Of Forces Agreement – SOFA) qui viendraient à être déployées sur leur territoire. Pour des raisons de principe et de souveraineté, les autorités de ces pays refusent en effet de concéder aux troupes de l'OTAN un statut dérogeant au droit commun qui les exonérerait de l'application de la loi islamique (charia). De leur côté, les pays membres de l'Alliance refusent collectivement de voir la charia, jugée insuffisamment protectrice, s'appliquer à leurs personnels. En l'absence d'un tel accord, le statut des personnels est géré au cas par cas par l'application d'accords bilatéraux. Cette carence constitue bien évidemment un frein au développement du partenariat, notamment dans ses dimensions

opérationnelles, limitant ainsi les possibilités d'exercices multilatéraux entre l'OTAN et les pays de l'ICI.

La personnalisation excessive des relations de travail. De par leur culture, les responsables du Golfe préfèrent traiter avec les individus plutôt qu'avec les structures, privilégiant les interlocuteurs qu'ils connaissent et qu'ils apprécient. Dès lors, ils ont parfois tendance à considérer leur approbation comme une faveur consentie au titre des bonnes relations qu'ils entendent maintenir avec leurs interlocuteurs privilégiés. Ce qui implique de la part de ces derniers des démarches régulières pour capter l'intérêt de leur interlocuteur. Ainsi, rien de tel qu'un long appel téléphonique, ou qu'une lettre personnalisée remise en main propre, pour faire tomber les obstacles bureaucratiques et donner corps à la coopération. Si cette personnalisation des relations est louable pour initier la coopération, il serait sain d'établir des relations plus institutionnelles, afin de pérenniser l'ICI sur le long terme en évitant que ce partenariat ne soit l'otage de relations personnelles³⁵.

■ Au sein de l'OTAN

La réticence de certains alliés à voir l'OTAN s'impliquer dans le Golfe. Certains des Etats qui ont rejoint l'Alliance récemment ne semblent pas fondamentalement convaincus de l'importance d'un partenariat particulier avec les Etats du Golfe, région qu'ils ne connaissent pas vraiment et dont ils ne perçoivent pas toujours les enjeux stratégiques. Ils craignent qu'un tel partenariat se fasse au détriment de l'attention que l'OTAN devrait, selon eux, porter en priorité à la Russie d'une part, et aux Etats d'Europe orientale qui n'ont pas encore rejoint l'Alliance d'autre part. Cette réticence est accrue par la lassitude exprimée par d'autres Alliés de voir l'OTAN s'engager sur des théâtres lointains pour satisfaire des objectifs perçus comme flous et incertains. De ce point de vue, les difficultés rencontrées par l'ISAF en Afghanistan ne font qu'accroître les réticences et les doutes des opinions publiques occidentales qui paraissent de moins en moins prêtes à soutenir des expéditions lointaines coûteuses, notamment en vies humaines. Il serait donc utile que l'Alliance fasse œuvre de pédagogie et réexplique très clairement que les partenariats – qu'il s'agisse du Partenariat pour la Paix, du Dialogue Méditerranéen ou de l'Initiative de coopération d'Istanbul – ne répondent à aucun « agenda occulte » destiné à inciter les pays partenaires à contribuer

³² Comme en témoigne l'inauguration d'une base interarmées française aux EAU, le 25 mai 2009, parallèlement aux bases que les Etats-Unis entretiennent au Koweït, à Bahreïn, au Qatar, aux EAU et à Oman.

³³ Sabine Hofmann : « Regional Cooperation Under Conflict: Israeli-Arab Business Cooperation in the Middle East » in Matteo Legrenzi and Cilja Harders (dir.) « Beyond Regionalism? Regional Cooperation and Regionalization in the Middle East », op. cit., pp. 185-202.

³⁴ *Guysen Israel News*, 30 novembre 2009.

³⁵ De simples maladroites peuvent ainsi être interprétées comme un affront personnel susceptible de remettre en cause des accords préalablement agréés.



aux opérations de l'OTAN, mais seulement à la volonté de promouvoir la stabilité et la coopération.

La poursuite d'agendas bilatéraux concurrents. Les transactions énergétiques, de même que les ventes d'armes³⁶ et les projets de coopération dans le domaine nucléaire civil, attisent les rivalités entre certains Alliés très présents dans la région du Golfe et constituent un obstacle que l'on ne saurait nier. Les priorités de ces Alliés sont souvent perçues comme principalement motivées par l'intérêt commercial et la volonté de défendre leur influence dans la région, sans forcément tenir compte de l'intérêt collectif de l'Alliance.

Les contraintes financières. Profitant de la définition de son nouveau concept stratégique, de la réduction annoncée de nombreux budgets militaires, du coût très élevé de certains programmes de défense et des contraintes financières auxquelles elle fait face, il paraît évident que l'Alliance va se lancer dans la rationalisation de son effort de coopération. Le contenu et les résultats des partenariats vont donc être scrupuleusement scrutés³⁷. Comme le souligne Philip Gordon, un expert américain ayant servi au sein du Conseil National de Sécurité, « il serait naïf de penser que l'engagement croissant de l'OTAN dans la région du Golfe répond à une logique linéaire et irréversible »³⁸. Ce scepticisme est accru par la volonté de rentabilisation des investissements consentis dans un contexte financièrement très contraint.

La crainte d'être impliqué dans le conflit du Proche-Orient. Plusieurs Etats de l'Alliance qui entretiennent des relations particulières avec le monde arabe et avec Israël ne souhaitent pas se retrouver impliqués contre leur gré dans le conflit israélo-arabe et israélo-palestinien, qu'ils perçoivent comme inextricable et de nature à porter atteinte à leurs intérêts de politique intérieure. Ces Etats craignent qu'une trop forte implication de l'Alliance dans la région du Moyen-Orient, y compris par le biais de l'ICI, ne les entraîne insidieusement à participer à une éventuelle mission de stabilisation sur le terrain, qui pourrait s'avérer très risquée, très coûteuse, très consommatrice en personnel (à l'heure où la priorité affichée demeure l'Afghanistan) et très difficile à mettre en œuvre sur le plan opérationnel. C'est la raison

pour laquelle l'Alliance rappelle régulièrement le rôle prioritaire du Quartet dans le processus de paix, mais aussi les trois conditions sans lesquelles l'OTAN ne saurait s'impliquer sur place : l'existence d'un accord de paix effectif entre les parties ; un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies ; une requête officielle des parties en présence demandant l'implication de l'Alliance.

L'Iran au cœur des préoccupations

Tous les Etats du Golfe ont les yeux tournés vers l'Iran et attendent avec anxiété l'issue du bras de fer engagé entre la communauté internationale, Washington en tête, et Téhéran sur la question du programme nucléaire iranien³⁹. De cette issue, quelle qu'elle soit, dépendra l'attitude des Etats membres du CCG vis-à-vis d'une nouvelle architecture régionale de sécurité, et par là même de leur positionnement vis-à-vis de l'OTAN.

Aucun de ces Etats n'est favorable à une option militaire pour tenter de résoudre la crise iranienne, car tous savent que ses conséquences seraient dramatiques pour eux. Les Etats membres du CCG privilégient donc le dialogue avec Téhéran, même si leurs intérêts, leurs discours et leurs postures sont différents les uns des autres⁴⁰.

De son côté, le régime iranien affiche une volonté de dialogue avec ses voisins du Golfe et avec les Occidentaux. Il semble chercher à rétablir une relation « gagnante-gagnante » avec les Etats-Unis, et au-delà avec la communauté atlantique⁴¹. Il est vrai que l'Iran a paradoxalement une longue pratique de bon voisinage avec l'OTAN, via la Turquie voisine qui est un membre actif de l'Alliance depuis 1952. Le régime iranien n'a pu que constater que l'OTAN avait survécu à la fin de la Guerre Froide et s'était adaptée à de nouvelles missions. De l'aveu même d'analystes iraniens, Téhéran sait qu'il lui faudra s'accommoder d'une présence militaire américaine durable dans la région. Mais il est conscient de l'influence grandissante des Européens au sein de l'Alliance. De fait, le régime iranien préfère avoir à ses frontières, en Afghanistan et en Irak, une force internationale de l'OTAN plutôt que des contingents strictement américains⁴². Pour ces mêmes analystes, une coopération entre l'OTAN et l'Iran serait fructueuse à plus d'un titre. Elle faciliterait la résolution du

³⁶ Voir notamment Pierre Tran : « Gulf Missile Proliferation », *US Defense News*, 23 novembre 2009.

³⁷ Keith Hartley and Binyam Solomon : « NATO and the Economic and Financial Crisis », *Research Paper* n° 52, NATO Defense College, Rome, octobre 2009.

³⁸ Philip Gordon : « NATO's Growing Role in the Greater Middle East », *Emirates Lecture Series* n° 63, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Abou Dhabi, 2006, p. 25.

³⁹ Confer l'excellent rapport édité par Sir Richard Dalton pour le compte de Chatham House : « Iran: Breaking the Nuclear Deadlock », RIIA, Londres, automne 2008.

⁴⁰ L'Arabie saoudite et l'émirat d'Abou Dhabi sont ainsi sur une ligne dure vis-à-vis de l'Iran, tandis que les autres émirats adoptent un ton plus conciliant.

⁴¹ Kayhan Barzegar : « Iran's Foreign Policy Strategy after Saddam », *The Washington Quarterly*, janvier 2010, pp. 173-189. Pour une synthèse de la politique étrangère iranienne actuelle, se reporter également au rapport « NATO & Gulf Security » mis en ligne le 18 décembre 2009 par le Collège de Défense de l'OTAN sur son site Internet : www.ndc.nato.int.

⁴² Nasser Saghafi Ameri : « The Emerging NATO: Impact on Europe and Asia », Center for Strategic Research, Téhéran, 3 décembre 2006.



conflit israélo-arabe et israélo-palestinien, contribuerait à la stabilité des frontières orientales de l'Alliance, permettrait de lutter plus efficacement contre les trafics de drogues en provenance d'Afghanistan et faciliterait la tâche de l'ISAF dans ce pays⁴³. L'approche iranienne n'est pas non plus forcément hostile à l'égard de l'ICI, car elle perçoit ce partenariat comme un moyen de diluer la présence militaire américaine dans le Golfe et de promouvoir les réformes et les idées républicaines au cœur des pétromonarchies de la péninsule arabique.

Pour certains Iraniens, le fait que l'Iran et l'OTAN soient voisins devrait les inciter à l'institutionnalisation d'un partenariat conjoint, par exemple sous la forme d'un Conseil OTAN-Iran, pour maintenir le calme à leur frontière commune et discuter des intérêts communs de sécurité dans la région du Moyen-Orient, du Golfe, de l'Asie centrale, de l'Afghanistan et du Pakistan⁴⁴. Un tel partenariat serait d'autant mieux perçu que la Turquie déclare vouloir maintenir d'excellentes relations avec l'Iran, et qu'Ankara joue un rôle crucial pour apaiser les tensions entre l'Iran et l'Azerbaïdjan et pour satisfaire les intérêts énergétiques de long terme de la République islamique iranienne⁴⁵.

L'OTAN, pour sa part, reste prudente, sans toutefois fermer la porte au dialogue. Des contacts liminaires ont ainsi été pris entre des représentants de l'Alliance et de la République islamique d'Iran pour un échange de vues sur l'Afghanistan. Ces discussions n'ont pour l'instant pas abouti. Elles semblent suspendues au dénouement de la crise nucléaire iranienne. D'autres contacts informels se sont multipliés en marge de séminaires ou de réunions internationales, permettant d'échanger idées et propositions.

Des questions sans réponses

Pour redonner un nouveau souffle à l'Initiative de coopération d'Istanbul, l'OTAN et les pays membres de ce partenariat doivent réfléchir ensemble aux réponses qu'il convient d'apporter à un certain nombre de questions qui, bien que délicates, n'en sont pas moins fondamentales. Ils pourraient s'inspirer des réflexions qui suivent.

Quelle est la plus-value de l'OTAN ?

En d'autres termes, qu'est-ce que l'OTAN peut apporter aux pays de la péninsule arabique que les Etats-Unis, le

Royaume-Uni et la France, les trois Alliés les plus actifs dans la région, ne leur apportent déjà en bilatéral sur le plan de l'assistance militaire et sécuritaire ? Les réponses sont multiples.

Le partenariat avec l'OTAN offre tout d'abord à nos partenaires du Golfe un forum de discussion et une plateforme de concertation avec l'Occident pour aborder les crises qui ne manqueront pas de survenir dans la région. Comme l'a souligné Anders Fogh Rasmussen lors du dernier séminaire de l'ICI aux Emirats arabes unis (29 octobre 2009) : « L'OTAN est la seule organisation internationale qui produit et exporte de la sécurité »⁴⁶. Or, les Etats du Golfe se perçoivent comme des importateurs de sécurité. Claudio Bisognerio est plus explicite lorsqu'il déclare que « l'Alliance pouvait, à travers ses efforts de diplomatie publique, trouver plus aisément que d'autres acteurs internationaux un équilibre entre *hard security* et *soft security* »⁴⁷. Rolf Schwarz, ancien coordinateur en charge de l'ICI, enfonce le clou en estimant que « l'OTAN reste une organisation attractive parce qu'elle combine le *hard power* des Etats-Unis avec le *smart power* des Européens »⁴⁸.

L'OTAN offre également un partenariat équilibré et une qualité d'écoute sans équivalent dans les relations bilatérales que les pays du Golfe entretiennent par ailleurs. Elle offre aussi un outil de formation, d'entraînement et d'interopérabilité sans pareil au sein de la communauté occidentale. Elle apporte en outre son expertise dans le domaine de la stabilisation « post-conflit », notamment en matière d'approche intégrée et de réforme du secteur de sécurité, dont elle pourrait utilement faire bénéficier un Etat fragilisé comme le Yémen.

L'OTAN représente surtout une police de réassurance vis-à-vis des garanties de sécurité américaines qui, si elles sont toujours perçues comme essentielles, ne bénéficient plus d'une confiance totale et d'un a priori systématiquement favorable de la part des Etats membres de l'ICI⁴⁹. Les propos d'Abdulaziz Sager, Président saoudien du Centre de recherche du Golfe basé à Dubaï, sont particulièrement explicites : « Jusqu'ici, la stratégie principale adoptée pour assurer la sécurité dans le Golfe a consisté à compter sur une grande puissance extérieure, les Etats-Unis, pour maintenir le statu quo, garantir une sécurité minimale et empêcher l'Iran et l'Irak de mettre leurs projets à exécution... Force est toutefois de constater que cette

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Mahmood Vaezi & Nasser Saghaifi Ameri : « NATO and the Security Environment of Iran », *Research Bulletin* n° 9, Center for Strategic Research, Téhéran, 12 octobre 2007.

⁴⁵ L'Iran cherche en effet à diversifier ses axes d'exportation de gaz et de pétrole et envisage de se raccorder à plus ou moins long terme au réseau de distribution énergétique que la Turquie est en train de mettre en place en direction de l'Europe.

⁴⁶ Cité dans le supplément à la *Lettre d'informations stratégiques TTU* n° 736 déjà mentionné.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Interview avec l'auteur, Rome, 3 décembre 2009.

⁴⁹ « NATO: The Gulf's Last, Best Hope for Peace and Stability? », The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Abou Dhabi, 30 janvier 2008. L'auteur de cet article, qui a souhaité conserver l'anonymat, renchérit et estime « qu'une présence de l'OTAN dans le Golfe pourrait permettre aux Etats de la région de se défaire élégamment du coût politiquement élevé d'un alignement trop étroit jusque là avec Washington ».



dépendance accrue vis-à-vis de Washington ne constituait pas la base d'une sécurité durable dans le Golfe... Il est temps pour tous les pays du CCG d'adresser à l'Alliance un signe fort témoignant de leur souhait de voir la coopération se renforcer et s'élargir »⁵⁰. Aujourd'hui, les pays membres de l'ICI insistent sur le rôle très bénéfique que pourrait jouer l'OTAN pour contribuer à la stabilisation de l'Irak.

L'OTAN offre enfin, en cas de crise grave, un cadre d'action politique plus large que celui d'une coalition ad hoc. Ce dernier argument est d'autant plus important dans la perspective d'un Iran doté, ou suspecté d'être doté de l'arme nucléaire. Car s'il fallait un jour s'en remettre au jeu complexe de la dissuasion nucléaire avec l'Iran, nul doute que la présence de l'OTAN dans la région, même à travers l'ICI, contribuerait à dissuader l'Iran de se lancer dans une escalade dangereuse dont elle ne maîtriserait plus les paramètres.

Tous ces arguments sont néanmoins liés au maintien de la crédibilité de l'Alliance. A cet égard, le résultat de la mission de l'OTAN en Afghanistan est perçu par nombre de nos partenaires du Golfe comme ayant valeur de test. Si les objectifs affichés en Afghanistan sont atteints et si l'Alliance peut donner l'impression qu'elle n'a pas échoué dans sa mission, l'essentiel sera préservé. Dans le cas contraire, nul doute que sa crédibilité sera gravement atteinte aux yeux de nos partenaires.

Quelles garanties de sécurité l'OTAN est-elle prête à concéder aux pays membres de l'ICI ?

Pour être crédible, l'Alliance doit également clarifier sa stratégie vis-à-vis des pays membres de l'ICI et réfléchir à ce qu'elle serait prête à leur apporter en termes de sécurité effective. Car ces Etats se sentent menacés, notamment par l'Iran, et veulent savoir ce que ferait l'OTAN en cas d'agression ou de menace d'agression vis-à-vis de leur territoire. Plutôt que de se lancer dans un argumentaire délicat relatif à d'éventuelles assurances formelles de sécurité, l'Alliance pourrait mettre en avant avec ses partenaires du Golfe le contenu de l'article 4 du Traité de l'Atlantique Nord qui dispose que « Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée ». Elle pourrait utilement rappeler le précédent de la guerre du Golfe de 1990-1991, lorsque la communauté occidentale, renforcée de plusieurs contingents arabes, est intervenue militairement pour faire cesser l'agression irakienne contre le Koweït, sans le moindre accord de défense formel liant le Koweït à l'un ou l'autre des Etats membres de la coalition. L'opération « Earnest Will » consistant à placer les tankers koweïtiens sous pavillon américain pendant la guerre Iran-Irak constitue un autre exemple de

« protection élargie » en tant de crise. Nos partenaires doivent ainsi être convaincus qu'au bout du compte, en cas de menace existentielle, leur sécurité sera assurée par la communauté occidentale, avec ou sans garanties formelles et quel que soit le cadre juridique d'une telle intervention. Ils doivent également être conscients que leur partenariat technique avec l'OTAN ne peut que favoriser une meilleure interopérabilité et une meilleure efficacité de leurs forces armées avec celles qui pourraient intervenir pour les aider.

Comment attirer l'Arabie saoudite sans mécontenter ses voisins ?

D'un côté, l'OTAN et les pays qui ont déjà adhéré à l'ICI semblent convaincus de la nécessité d'y impliquer l'Arabie saoudite. Sa présence, tant en termes militaires que politiques, conférerait au partenariat une masse critique suffisante pour relancer la coopération et accroître par là même la sécurité régionale. L'ensemble des Alliés sont tombés d'accord pour favoriser l'intégration de l'Arabie saoudite dans l'ICI si Riyad en faisait la demande. Le Secrétaire général de l'OTAN a rencontré des membres de la famille royale saoudienne en marge de la conférence des ambassadeurs que l'OTAN et l'ICI ont organisée à Bahreïn, en 2008. Il s'est également entretenu à plusieurs reprises avec des émissaires saoudiens durant leurs visites du siège de l'Alliance à Bruxelles, en 2006 et 2009. L'ancien Secrétaire général adjoint de l'Alliance a rencontré lui aussi à plusieurs reprises le ministre des Affaires étrangères saoudien, évoquant chaque fois la question de l'adhésion de l'Arabie saoudite à l'ICI. Pour l'instant, Riyad semble davantage intéressé par une coopération ad hoc avec l'OTAN, en marge de l'ICI, qui se focaliserait sur les questions de sécurité maritime et de lutte contre la piraterie, les deux sujets qui intéressent le plus les Saoudiens et où l'OTAN dispose d'une réelle expérience à l'issue de sa mission « Allied Provider » de lutte contre la piraterie qu'elle a conduite en 2008 au large des côtes somaliennes. Le débordement récent de la crise yéménite le long des frontières saoudiennes pourrait toutefois pousser Riyad à revoir sa position et accepter d'intégrer un cadre de partenariat plus large, qui lui permette de l'aider à stabiliser la situation au Yémen, afin d'éviter que ce pays ne devienne un Etat failli, mettant ainsi en danger la sécurité du royaume saoudien.

D'un autre côté, les Etats membres de l'ICI entretiennent tous des relations complexes avec l'Arabie saoudite et craignent que son intégration dans leur partenariat avec l'OTAN ne renforce encore davantage la prééminence de Riyad et ne les marginalise. C'est la raison pour laquelle l'Alliance devrait accroître son effort pédagogique pour convaincre nos partenaires de la péninsule arabique que leur partenariat avec l'OTAN ne se conçoit qu'à travers

⁵⁰ Abdulaziz Sager : « Le Golfe et l'OTAN : le moment est venu de réexaminer les relations », *NATO Review*, été 2008 (www.nato.int/docu/review/2008/08/nato_gulf_relations).



une relation équilibrée, consensuelle et transparente, où chaque Etat dispose de la même offre de coopération et des mêmes chances de faire valoir ses intérêts. C'est une raison supplémentaire qui devrait pousser l'Alliance à multiplier les contacts avec le sultanat d'Oman pour le persuader de rejoindre l'ICI, car sa présence au sein de ce partenariat contribuerait à équilibrer l'éventuelle présence saoudienne. Une mission exploratoire conduite par des chercheurs du Collège de Défense de l'OTAN s'est ainsi rendue à Mascate au mois de décembre 2009 et a pu se rendre compte de l'intérêt réel des autorités omanaises pour ce partenariat. Nul doute que la perspective de voir l'Arabie saoudite se joindre à l'ICI n'agisse comme stimulant sur Oman. Compte tenu de cette prédisposition favorable, il serait sans doute très souhaitable que cette démarche exploratoire soit suivie par une démarche plus officielle du secrétariat international de l'OTAN en direction de Mascate⁵¹. De même, des stagiaires omanais, mais aussi saoudiens, devraient être invités à suivre les cours proposés par les écoles et le Collège de Défense de l'OTAN.

Comment pousser l'Initiative de coopération d'Istanbul sans marginaliser le Conseil de Coopération du Golfe ?

Les quatre pays membres de l'ICI, mais aussi l'Arabie saoudite et Oman, insistent sur l'importance du cadre politique que constitue le CCG, qui pourrait servir de fondement, dans le futur, à l'élaboration d'une architecture de sécurité pour les pays de la péninsule arabique⁵². Ils ne souhaitent donc pas que les progrès de l'ICI se fassent au détriment du CCG. L'ICI ne doit en aucun cas se substituer au CCG. Dès lors, l'OTAN aurait peut-être intérêt à développer des relations directes avec cette organisation, peut-être par des contacts personnels entre les secrétaires généraux des deux organisations. L'Arabie saoudite y serait d'autant plus favorable qu'elle exerce une influence déterminante au sein de cette entité régionale. Le sultanat d'Oman y serait également disposé, enclin, de la sorte, à rejoindre plus facilement l'ICI sans mécontenter son puissant voisin iranien, en s'abritant derrière la volonté collective du CCG. L'OTAN pourrait ainsi multiplier à l'avenir les réunions de travail et de concertation en format « 28 + 4 (ICI) + 2 (Arabie saoudite et Oman) », comme elle l'a déjà fait à plusieurs reprises. Quoiqu'il en soit, les Etats du CCG sont unanimes pour considérer que l'action de l'OTAN dans leur région doit compléter et non se substituer à celle d'autres organisations internationales et, ce faisant, doit se conformer aux règles du droit international.

Faut-il fusionner l'ICI avec le DM ?

La réponse est unanime : les pays membres de l'ICI et du DM estiment qu'il serait très néfaste de fusionner ces deux partenariats. Ils insistent sur la nécessité de maintenir une différenciation nette entre ces deux entités, afin de conserver leurs particularités géographique et géopolitique. Certains plaident même pour une dissociation des partenariats en sous-ensembles régionaux (Maghreb, Machrek, Golfe)⁵³. Pour renforcer leur volonté de se tenir à l'écart du Dialogue Méditerranéen, les Etats membres de l'ICI insistent en outre sur le fait qu'en l'absence d'un règlement juste de la question palestinienne, ils ne sont pas prêts à s'asseoir à la même table qu'Israël, pays membre du DM.

Quelques recommandations de bon sens

Au bout du compte, il apparaît utile de dresser le décalogue des principes qui pourraient guider l'action de l'OTAN en direction des pays du Golfe :

- 1) **Améliorer la perception, la connaissance et la visibilité de l'OTAN dans la région** par des actions médiatiques, des visites croisées et des campagnes d'information élaborées en concertation avec les autorités locales, ciblant à la fois les élites dirigeantes mais aussi les opinions publiques. L'OTAN pourrait commanditer des sondages réguliers et envisager la mise en place d'un ou plusieurs bureaux de liaison sur place. Elle pourrait également organiser un séminaire annuel régulier, sur un format comparable à celui du « Dialogue de Manama » organisé par l'IISS de Londres, qui permettrait de discuter des questions de sécurité et de coopération régionale. Davantage d'informations en langue arabe concernant l'Alliance et ses activités devraient être mises en ligne sur la Toile. Un autre moyen peu coûteux d'améliorer l'image de l'OTAN dans la région consisterait à renforcer le dialogue interculturel entre pays membres de l'Alliance et de l'ICI.
- 2) **Réfléchir à ce que l'OTAN pourrait offrir en termes de sécurité effective**, par exemple en institutionnalisant une enceinte de concertation conjointe pour la prévention des crises, en travaillant sur des plans d'urgence pour une éventuelle intervention de l'OTAN dans le Golfe, en renforçant les capacités des Etats partenaires dans le domaine de la sécurité maritime et en assistant à la création d'un « Centre régional de réaction aux catastrophes naturelles », sur le modèle du

⁵¹ Une lettre personnalisée du Secrétaire général de l'OTAN au sultan Qabous, suivie d'une visite du Secrétaire général adjoint de l'Alliance à Mascate, pourrait aider à relancer le processus d'adhésion d'Oman à l'ICI.

⁵² Comme l'a souligné Mohammed Abdul Ghaffar, Conseiller diplomatique du roi du Bahreïn, lors du « Dialogue de Manama » qui s'est tenu à Bahreïn du 11 au 13 décembre 2009.

⁵³ Kassim Bouhou : « L'OTAN et le monde arabe », op. cit., p. 125.



« Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe », domaine dans lequel tous nos partenaires se sont montrés très intéressés⁵⁴.

- 3) **Diversifier l'offre de partenariat en misant sur la qualité plutôt que sur la quantité.** Quatre domaines sont régulièrement cités par nos partenaires : la sécurité maritime, la lutte contre la piraterie, la sécurité énergétique et les exercices navals conjoints. La coopération navale, quelles que soient ses modalités et sa finalité, présente en effet l'avantage de pouvoir projeter la présence de l'OTAN dans la région sans déployer de troupes à terre, limitant ainsi les réactions parfois virulentes des opinions publiques. C'est pourquoi les escales de bâtiments du « Groupe maritime permanent de l'OTAN » pourraient se multiplier à l'intérieur des eaux du Golfe, envoyant ainsi un signal positif à nos partenaires.
- 4) **Aider les pays membres du CCG à définir une stratégie commune.** En s'inspirant de la méthode itérative d'élaboration de son nouveau concept stratégique, l'OTAN pourrait aider les pays du CCG à élaborer progressivement leur propre concept stratégique, en les incitant à réfléchir aux menaces, puis à s'entendre de manière consensuelle sur les enjeux de sécurité pour la région du Golfe.
- 5) **Encourager les pays membres de l'ICI à adopter un plan de coopération individualisé avec l'Alliance,** tout en gardant une attitude prudente vis-à-vis du processus de réforme des outils de défense, sujet éminent sensible pour les dirigeants du CCG.
- 6) **Promouvoir la coopération multilatérale au sein de l'ICI.** Le temps semble venu de faire évoluer l'ICI d'un modèle de coopération strictement bilatéral vers un mode de concertation ouvert sur le multilatéral. Plus aucun Etat partenaire n'y semble aujourd'hui opposé. Toutes les opportunités devraient donc être saisies pour promouvoir les échanges multilatéraux et organiser des réunions ministérielles (Affaires étrangères et Défense) en format « 28 + 4 », voire en format « 28 + 4 + 2 » (pour y associer l'Arabie saoudite et Oman). Pour donner davantage de sens à cette « multilatéralisation » de l'ICI, il conviendrait de réintégrer la dimension politique dans les rapports entre l'Occident et les Etats du CCG, actuellement dominés par l'approche militaire et sécuritaire.
- 7) **Favoriser l'élargissement de l'ICI,** en concentrant les efforts en direction de l'Arabie saoudite et d'Oman, sachant que l'intégration de l'un favorisera l'intégration de

l'autre. Le Yémen, à condition de se stabiliser, pourrait être un autre candidat à plus long terme.

- 8) **Trouver la meilleure formule pour engager une coopération durable avec l'Irak,** conformément aux attentes exprimées lors du sommet de Bucarest⁵⁵, que ce soit dans le cadre de l'ICI si tous ses Etats membres en étaient d'accord, ou bien dans celui d'un partenariat ad hoc comparable à la commission OTAN-Ukraine ou OTAN-Géorgie, en affirmant très clairement que l'Alliance n'a pas vocation à s'élargir à l'Irak. Un tel partenariat tirerait sans doute un grand profit des relations privilégiées que la Turquie est en train de nouer en Irak, mais aussi du rôle important que celle-ci entend désormais jouer dans la région du Moyen-Orient.
- 9) **Poursuivre un dialogue informel avec l'Iran,** quelles qu'en soient les modalités pratiques, car Téhéran reste un acteur clé incontournable pour toute architecture durable de sécurité dans le Golfe, de même qu'il reste très influent sur les deux théâtres afghan et irakien où sont actuellement engagés les pays membres de l'OTAN.
- 10) **Last but not least, promouvoir la transparence et les mesures de confiance entre les pays membres de l'ICI,** en s'inspirant de l'expérience acquise dans ce domaine par l'OSCE. Comme le Dialogue Méditerranéen, la valeur ultime de l'ICI consiste en effet à promouvoir la transparence et la confiance entre les pays partenaires eux-mêmes.

En définitive, l'avenir de l'Initiative de coopération d'Istanbul dépendra certes de l'offre que l'OTAN voudra bien mettre sur la table, mais il dépendra surtout du niveau d'engagement des pays partenaires et de leur volonté de transcender leurs rivalités. Il dépendra également des choix cruciaux du locataire de la Maison Blanche sur les dossiers du Moyen-Orient, notamment sur l'Iran et le conflit israélo-palestinien, mais aussi de la réponse du régime iranien à l'offre de négociation de la communauté internationale et de l'attitude des Alliés européens tiraillés par des intérêts parfois contradictoires. Chacun se trouve donc désormais confronté à ses propres responsabilités. Face à un avenir qui reste incertain, chacun devra faire en sorte d'orienter l'ICI dans un sens qui réponde à l'intérêt commun. Pour ce faire, les Etats partenaires devront s'interroger sur ce dont ils ont réellement besoin et sur la meilleure manière de convaincre leurs opinions publiques de l'utilité de leur partenariat avec l'OTAN. L'Alliance, pour sa part, devra continuer à faire preuve de souplesse. Elle devra surtout s'armer de patience.

⁵⁴ Suggestions proposées par le groupe de travail n° 7 de la 114^e Session du Collège de Défense de l'OTAN, dont le projet de recherche portait sur « L'OTAN et la région du Golfe », juillet 2009.

⁵⁵ Le paragraphe 17 de la déclaration officielle du 3 avril 2008 souligne en effet la nécessité d'établir « un cadre de coopération structuré afin de développer une relation de long terme entre l'OTAN et l'Irak ».