

## L'OTAN, LE MOYEN-ORIENT ET LA SÉCURITÉ

**Le 29 octobre 2009, les Emirats Arabes Unis (EAU) ont accueilli le séminaire de l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI). Ce séminaire Otan de haut niveau, auquel TTU a assisté dans son intégralité, est le troisième du genre dans le Golfe. Lancée en 2004, à Istanbul, par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance Atlantique, l'ICI a été ouverte à tous les pays du Golfe, à commencer par les six Etats membres du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Le Koweït, le Qatar, Bahreïn et les EAU s'y sont associés. A quelques jours du Salon de Dubaï, le séminaire constituait le premier déplacement dans le Golfe du nouveau secrétaire général de l'Otan, Anders Fogh Rasmussen. Un accord sur la sécurité et la protection de l'information classifiée a été signé entre l'Otan et les EAU, gage de confiance.**

### **L'Otan : producteur et exportateur de sécurité**

**Le séminaire du 29 octobre s'est déroulé en deux sessions.** D'une part, après une introduction de MM. Rasmussen (secrétaire général de l'Otan) et Zayed Al-Nahyan (ministre émirati des Affaires étrangères), les travaux se sont concentrés sur l'état et les perspectives de l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI). D'autre part, les enjeux de sécurité communs à l'Otan et au Golfe ont été examinés.

**Alors que l'Otan prépare son nouveau concept stratégique,** la définition de la menace ne suffit pas à définir les intérêts communs. Les Etats membres du Conseil de coopération du Golfe reconnaissent leurs différences : ce qui, par exemple, pour l'Arabie Saoudite représenterait une menace n'aurait pas le même traitement au Koweït. Au travers des débats qui ont animé le séminaire, les Etats du Golfe ont montré qu'ils avaient tourné depuis longtemps la page de la "Guerre froide" pour se construire un avenir géopolitique en effaçant les lignes de démarcation. Leur rapprochement avec l'Otan est une réelle prise de conscience où chaque Etat veut donner un sens à sa sécurité.

Malgré leur puissance financière (PNB de 255 milliards de dollars), qui leur permet d'acquérir les technologies militaires de dernière génération, les EAU ont ainsi estimé qu'ils n'auraient pas la masse critique pour protéger leurs habitants contre une crise grave au Moyen-Orient. Le partenariat avec l'Otan, au travers de l'ICI, vise à offrir une plate-forme de dialogue avec l'Occident et avec les acteurs du Moyen-Orient pour devancer les crises. C'est le sens de l'idée développée par le secrétaire général délégué de l'Otan, Claudio Bisogniero, qui souligne la nécessité de déployer des efforts de diplomatie publique pour trouver un «équilibre entre la sécurité dure et la sécurité douce».

L'Otan est la seule organisation qui produit et exporte de la sécurité. Les Etats du Golfe se perçoivent comme des importateurs de sécurité. A cet égard, les EAU montrent l'exemple. Leur sécurité passe par une stabilité au Moyen-Orient et au-delà. Au Moyen-Orient, Abou Dhabi a investi 7 milliards de dollars dans la reconstruction de l'Irak et les autorités suivent avec appréhension l'évolution de la question iranienne, tout en considérant Téhéran comme leur voisin géographique naturel. Au-delà du Moyen-Orient, les EAU participent discrètement aux opérations de l'Otan, du Kosovo à l'Afghanistan. En effet, de ce séminaire s'est dégagée la certitude qu'une source d'instabilité, même lointaine comme en Afghanistan et au Pakistan, avait nécessairement des retombées sur le Moyen-Orient.

La menace n'a plus de territoire. Criminalité transnationale, piraterie, terrorisme, extrémisme, repli sur soi... le séminaire d'Abou Dhabi est sorti de la géopolitique des stéréotypes pour aborder la sécurité du Golfe avec réalisme et pragmatisme. Répondre à cette "menace déterritorialisée", c'est refuser la polarisation pour embrasser l'approche régionale et globale que l'Otan propose à ses partenaires. Ainsi, malgré l'urgence du règlement de la question du Proche-Orient, le secrétaire général de l'Otan a voulu montrer dans son discours que la stabilité du Golfe ne devait pas exclusivement en dépendre.

### **Dix idées clés d'Anders Fogh Rasmussen**

- **Renforcer les liens entre l'Otan et ses partenaires de la Méditerranée et du Golfe ;**
- **Rester vigilant à propos de l'Iran en appuyant les démarches de la communauté internationale ;**
- **Dialoguer sur les sujets d'intérêts communs (terrorisme, énergie, piraterie...) en préférant l'approche globale à la polarisation ;**
- **Recherche d'un dialogue permanent ;**
- **L'Otan n'impose rien. La philosophie de l'ICI vient en complément de l'existant pour partager en commun expérience et expertise ;**
- **Réflexion pour un programme de coopération individuelle avec les EAU ;**
- **Développer une coopération pratique ;**
- **L'ICI comme cadre de consultations politiques multilatérales ;**
- **Impliquer l'ICI dans les travaux sur le concept stratégique ;**
- **L'attachement de l'Otan à la résolution du conflit au Proche-Orient.**

## LES ENJEUX DE L'ICI

### L'ICI, pour quoi faire ?

L'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI) vise à renforcer la sécurité et la stabilité par le biais d'un nouvel engagement transatlantique, en fournissant un avis adapté sur la réforme de la défense, l'établissement des budgets de défense, la planification de défense et les relations civilo-militaires, en encourageant la coopération entre militaires, afin de contribuer à l'interopérabilité, en luttant contre le terrorisme par le partage de l'information et la coopération maritime, en luttant contre la prolifération des armes de destruction massive et leurs vecteurs, et contre les trafics.

L'ICI a accompli depuis son lancement des progrès significatifs sur les plans pratique et politique, dont le séminaire d'Abou Dhabi constitue une étape importante. Le dialogue politique s'est transformé avec des

réunions de haut niveau. La dimension pratique a été renforcée et les pays membres de l'ICI ont désormais accès à une série de nouveaux outils et activités de partenariat et participent à des opérations dirigées par l'Otan.

Alors qu'en 2007, l'offre de coopération aux pays de l'ICI comprenait 328 activités, et 470 en 2008, elle en totalise désormais environ 600. Militaires à 85 %, la liste des activités pratiques porte également sur la formation, l'entraînement et la doctrine, les plans civils d'urgence, la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme et la gestion des crises.

Parmi les outils désormais à la disposition des pays de l'ICI, on trouve la base de données ePRIME, des programmes de coopération

individuels, la division coopération militaire de SHAPE (faciliter la participation à des exercices militaires), le concept de capacités opérationnelles (travail sur l'interopérabilité), le plan d'action et de partenariat contre le terrorisme, le centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe et d'autres activités encore.

Dans le cadre de sa diplomatie publique, le groupe maritime permanent de l'Otan (SNMG) s'est rendu en escale dans tous les pays de l'ICI.

Bien que l'ICI soit une initiative à double sens fondée sur le principe de la coappropriation, l'Otan souhaite développer avec les Etats de l'ICI un dialogue permettant d'évaluer les besoins, le but étant de rationaliser l'effort de coopération.

### ICI et dialogue méditerranéen : la complémentarité

**Le Dialogue méditerranéen, c'est l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. L'ICI, c'est Bahreïn, le Qatar, le Koweït et les Emirats arabes unis.**

**Au cours des débats du séminaire d'Abou Dhabi**, certains universitaires locaux se sont interrogés sur la valeur ajoutée de l'ICI. Qu'apporte l'ICI par rapport au Dialogue méditerranéen (DM) et quel est son positionnement par rapport au Conseil de coopération du Golfe ?

Le Dialogue méditerranéen de l'Otan est un forum de consultations politiques et de coopération pratique débuté en 1994, qui comprend un élément bilatéral et un élément multilatéral et auquel participent sept pays de la région méditerranéenne. De son côté, l'Initiative de coopération d'Istanbul (2004) est une initiative qui vise à promouvoir une coopération essentiellement pratique sur une base bilatérale avec les pays intéressés de la région du Golfe.

Les deux processus sont distincts mais complémentaires. Ils ont le même objectif, qui consiste à établir des liens de coopération solides avec les pays intéressés. Le Dialogue méditerranéen est ouvert aux pays de la région méditerranéenne ou participant directement aux processus concernant la Méditerranée. Durant le séminaire, les quatre pays de l'ICI ont réaffirmé la spécificité de leur processus par rapport au Dialogue méditerranéen. En ce qui concerne la coopération pratique, toutefois, il n'y aurait pas une grande différence avec ce qui est déjà offert dans le cadre du Dialogue méditerranéen.

Pendant à l'équilibre stratégique de la région, la résolution du conflit israélo-arabe a été abordée par M. Rasmussen à Abou Dhabi. Il a rappelé que l'Otan n'était pas enga-

gée dans le processus de paix au Proche-Orient. Néanmoins, cela n'interdit pas la réflexion.

Dans son discours, M. Rasmussen a évoqué cinq points conditionnant l'évolution du conflit vers un règlement à deux Etats. Premièrement, les Palestiniens doivent mettre fin aux violences et entreprendre les efforts nécessaires à cet effet. Deuxièmement, Israël doit normaliser sa relation avec les Palestiniens et mettre fin aux colonies. Troisièmement, Israël doit quitter les territoires occupés depuis 2000 et préparer le terrain pour un Etat palestinien viable et démocratique. Quatrièmement, les autorités palestiniennes doivent réintégrer l'existence d'Israël sans équivoque dans le jeu. Enfin, il convient de trouver un accord réaliste à la question des réfugiés.

## PERCEPTIONS CROISÉES DES MENACES

### *Lisser les divergences, mieux se comprendre*

Au cours du séminaire, certaines remarques furent directes : «S'il convient de repenser la sécurité de la région, on peut se demander si l'Otan défendrait des Etats du Golfe faisant l'objet d'attaques armées.» Le niveau de tension dans la région est perceptible, mais il n'existe pas de position unifiée sur l'état de la menace.

A la fois voisin géographique et puissance régionale, l'Iran a été sous-jacent au séminaire. Le risque d'un effet domino d'une course au nucléaire dans le Golfe a été relevé par le secrétaire général de l'Otan. Pour les Etats du Golfe, ce qui manque, c'est une vision commune de la menace. Abdulaziz O. Sager, président du Centre de recherche du Golfe, estime que les Etats du Golfe n'ont pas été assez consultés dans le cadre des négociations avec l'Iran, la troïka européenne ayant pris les choses en main.

Mais pour être consulté, il faudrait que le Conseil de coopération du Golfe (CCG) soit uni. Ce que souhaitent les Etats du Golfe, c'est un Iran coopératif qui partage les intérêts du Golfe. La Russie et la Chine ont-elles vraiment un rôle à jouer pour convaincre l'Iran de renoncer à ses ambitions nucléaires militaires ? Faut-il choisir des sanctions militaires ou économiques ? Ce sont à ces questions que les Etats du Golfe doivent répondre. La plate-forme de dialogue de l'Otan pourrait constituer un cadre privilégié pour aborder ces thématiques sensibles en partenariat avec l'ensemble des membres de l'Otan impliqués dans le dossier.

A côté de l'Iran, le vide sécuritaire en Irak est considéré comme préoccupant. «Il est trop facile d'accuser les Etats-Unis», estime un interlocuteur. Les Etats du Golfe ne peuvent pas faire l'économie de participer à la reconstruction du pays. L'Irak est perçu comme une

pièce maîtresse de l'équilibre régional.

Au Yémen, le gouvernement central est faible et le pays est utilisé comme poumon régénérateur par Al-Qaïda. Sur ce point encore, les Etats du Golfe doivent avoir une position unifiée, afin de donner du sens à la stabilité de la région.

L'Afghanistan, contrairement à une idée reçue, est au cœur des préoccupations du Golfe, au diapason avec l'Otan sur le sujet. Dès 2001, l'Arabie Saoudite et les EAU entretenaient des liens avec les "bons" et les "mauvais talibans". Il conviendrait désormais de mieux expliquer les enjeux à la population. Les Etats du Golfe pourraient être des interlocuteurs de choix en la matière. Le rôle ambigu de l'Iran dans le conflit en Afghanistan a été mis en évidence, Téhéran n'acceptant pas, selon la vision du Golfe, la création d'un Etat sunnite fort.

Selon un interlocuteur, l'ICI pourrait être une plate-forme idéale pour conduire l'ensemble de ces débats de façon assez souple. Mais cela implique une définition précise de la menace et des besoins. Il ne s'agit pas d'importer ce qui se fait en Europe dans le Golfe, mais de créer une réflexion nouvelle, un laboratoire d'idées suivi d'une mise en pratique de solutions selon un mode multilatéral. Le Moyen-Orient peut-il et veut-il apprendre le multilatéral ? Oman saura-t-il mettre de côté ses intérêts en Iran pour s'associer au débat sur la menace ?

### *Perception émiratie*

Au-delà de la sécurité collective, passer au niveau opérationnel en s'accordant sur les dossiers sensibles est jugé plus complexe. Notamment à propos de l'Iran.

Face à la menace iranienne, les Emirats arabes unis ont lancé d'importants programmes d'armement. Mais leur faible masse critique fait qu'ils ont également besoin, à

l'instar du Koweït, d'une forme de «police d'assurance», notamment auprès de l'Otan.

Les EAU soulignent que trois points polluent la relation irano-émiratienne : d'abord, il existe un différend territorial. La souveraineté sur Abu Moussa est toujours disputée entre l'Iran et les Emirats arabes unis. L'Iran contrôle l'île ainsi que les Petite et Grande Tunb, toutes les trois intégrées à la province du Hormozgan.

Ensuite, l'Iran est considéré comme un Etat ayant des tendances interventionnistes par rapport à l'avenir de la région du Golfe. Enfin, les EAU sont préoccupés par l'opacité du programme nucléaire iranien.

Le rapprochement des EAU et de l'Otan se situe également dans le prolongement d'accords bilatéraux, comme celui conclu avec la France portant sur la création de la base interarmées d'Abou Dhabi.

### *La question chiite en toile de fond*

En marge du séminaire, certains spécialistes se sont interrogés sur le rapport entre sunnites et chiites. Ces derniers posent un défi, étant donné la proximité de l'Iran et de l'Arabie Saoudite, l'essentiel des puits pétroliers se trouvent dans le territoire chiite du Hasa, et 70 % des travailleurs étant des chiites. Le Koweït compte environ 25 % de chiites, Bahreïn 65 % et le Qatar 20 %, le Yémen est chiite, alors que les EAU n'en comptent que 6 %, notamment à Dubaï. Pour les chiites arabes, l'identité religieuse et politique a un poids important, mais est associée d'exclusion sociale.

Sans jamais être abordée directement lors du séminaire, la question chiite était en fait incluse dans le débat avec une invitation à la réflexion. Les Etats du Golfe sauront-ils dégager une pensée commune sur cette question ?

## VERS UN CONCEPT STRATÉGIQUE DES ÉTATS DU GOLFE ?

### *L'approche multivectorielle*

Quelle stratégie pour les Etats du Golfe ? Le Conseil de coopération du Golfe (CCG) peut-il servir d'enceinte privilégiée pour définir le cadre stratégique de la région ? Ces interrogations ont agrémenté toute la seconde partie du séminaire, comme l'a relevé Jean-François Bureau.

On assiste à une évolution mondiale qui conduit à une internationalisation accrue dans le Golfe et qui se traduit à la fois par un plus grand engagement des puissances d'Europe et d'Asie, et par une remise en question, au niveau des Etats du Golfe, de leur place dans le système international et du rôle joué par les Etats-Unis dans ce contexte.

Créé le 26 mai 1981, à l'initiative de Riyad, pour contrer les débordements possibles de la révolution islamique iranienne et limiter les retombées de la guerre Irak-Iran sur les monarchies du golfe Persique, le CCG regroupe les Emirats arabes unis, le Koweït, Bahreïn, l'Arabie Saoudite, Oman et le Qatar, soit quatre des Etats de l'ICI. Le but annoncé du Conseil est d'assurer la stabilité économique et politique de la région par une coopération accrue entre ses Etats membres, une coordination et une unification de leur politique économique, financière et monétaire et de leurs réglementations commerciales, industrielles et douanières.

Selon le conseiller du roi de Bahreïn, l'absence de vision stratégique commune manque au CCG, miné par des points de vue trop différents. Au fil des tables rondes, l'idée d'institutionnaliser un concept de sécurité sur la base d'un consensus des Etats membres du

CCG a fini par éclore. Ce concept tirerait de l'expérience, sur le fond et la forme, des travaux de l'Otan sur le concept stratégique. Le CCG travaillerait selon une approche multivectorielle, en consultant des experts et institutionnels pour bâtir un concept régional donnant un sens géopolitique à l'avenir de la région. Dans ce contexte, le renforcement de l'ICI et le rapprochement avec l'Otan pourraient fournir aux Etats du CCG un outil de discussion pour travailler sur leur propre concept régional.

### *Un concept pour l'avenir*

Avec l'ICI, les Etats du Golfe souhaitent éviter de reproduire les errements d'une relation stérile entre le CCG et l'Union européenne, qui dure depuis une vingtaine d'années. Il s'agit de créer une véritable relation stratégique. C'est pour cela que l'Otan attend l'arrivée dans l'ICI des deux derniers manquants, l'Arabie Saoudite et Oman, tous deux taraudés par leurs relations complexes avec le voisin iranien. Le développement d'une relation pleine entre l'Otan et le CCG a été appelé de leurs vœux par plusieurs hauts représentants présents au séminaire. Cela pourrait, au départ, prendre la forme de relations directes entre les secrétaires généraux des deux organisations.

L'idée d'un concept permettrait de mettre sur la table l'ensemble des thématiques communes aux Etats du CCG, et pour lesquelles l'Otan pourrait fournir un soutien non négligeable.

Les pays du CCG doivent adresser à l'Alliance un signe fort témoignant de leur souhait de voir la coopération se renforcer et s'élargir. Les Etats ont pris, semble-t-il, conscien-

ce que c'est dans le cadre du mécanisme de partenariat avec l'Otan (ICI...) que les pays du Golfe pourront le mieux faire valoir leurs préoccupations en matière de sécurité, dont l'établissement d'un concept ne serait qu'une étape initiale.

Dans un premier temps, chaque Etat du CCG devrait réfléchir à sa propre définition de la menace, peut-être en s'inspirant des travaux conduits avec l'Otan depuis ces cinq dernières années.

Sur la méthode otanienne de construction du concept, le nouveau secrétaire général, M. Rasmussen, va utiliser une formule originale et sans doute mieux adaptée à une alliance élargie qu'un exercice purement intergouvernemental à 28. Suivant l'initiative de son prédécesseur, il va s'appuyer sur un groupe indépendant de douze «personnes éminentes» présidé par Madeleine Albright. Ce groupe fait une large place aux «grands» pays (Allemagne, Etats-Unis, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni, Turquie sont ainsi représentés parmi les 12). Il a commencé à travailler (son second séminaire élargi s'est tenu à Luxembourg du 15 au 17 octobre) et doit remettre ses recommandations en avril 2010 pour permettre au secrétaire général d'affiner un concept stratégique, ensuite soumis à l'approbation des membres de l'Alliance lors du sommet de Lisbonne, pendant l'hiver 2010, au terme d'un processus de consultations intensives. Cette méthode intéresse beaucoup les partenaires arabes qui ont été invités par M. Rasmussen à participer à la réflexion. Cela pourrait constituer une amorce solide à leur propre réflexion pour la rédaction du concept régional estampillé CCG.