Léo Géhin

CONSEIL DE COOPÉRATION DU GOLFE

Une politique de puissance en trompe-l'œil



GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP 2016/1

© GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée,
moyennant mention de la source et de l'auteur
Photo de couverture : Laborant / Shutterstock.com

Prix : 6 euros

ISSN : 2466-6734

Version PDF :
www.grip.org/fr/node/1892

Les rapports du GRIP sont également
diffusés sur www.i6doc.com,
l'édition universitaire en ligne.

Avec le soutien de la
Wallonie

FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES

Le GRIP bénéficie du soutien
du Service de l'Éducation permanente
de la Fédération Wallonie-Bruxelles
www.educationpermanente.cfwb.be

Ce rapport est publié dans le cadre du programme « Cellule de veille sur la production et les transferts d'armes dans le monde » subventionné par la Région wallonne. Les informations délivrées et les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que leur auteur et ne sauraient refléter une position officielle de la Région wallonne.

Léo Géhin

CONSEIL DE COOPÉRATION DU GOLFE

Une politique de puissance en trompe-l'œil

LES RAPPORTS DU GRIP 2016/1

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

I. UNE ALLIANCE SÉCURITAIRE QUI NE DIT PAS SON NOM **5**

A. Qu'est-ce que le CCG ? 5

B. Pourquoi a-t-il été créé ? 6

C. Pourquoi le projet de défense commune n'apparaît-il pas dans la Charte ? 6

D. La création du CCG peut-elle s'expliquer à travers le prisme de l'opposition entre chiisme et sunnisme ? 7

II. LES FONDEMENTS DU DISPOSITIF DE DÉFENSE DU CCG **9**

A. Le pacte de défense commune : un embryon de sécurité collective 9

B. La contribution étrangère à la sécurité du Golfe : un doublon nécessaire 12

C. La lente mise en place de l'accord de sécurité intérieure 14

III. LA TENTATION HÉGÉMONIQUE DE L'ARABIE SAOUDITE **16**

A. L'Union avortée des pays du Golfe : la résistance omanaise 16

B. L'offensive du bloc saoudien face aux Frères musulmans 18

IV. LE CCG FACE AUX RÉVOLUTIONS ARABES **21**

A. Typologie des interventions militaires 21

B. Le cas particulier de l'intervention au Yémen 25

C. Les développements institutionnel récents : commandement unifié, quelle valeur ajoutée ? 29

CONCLUSION **31**

INTRODUCTION

Quel rôle joue le Conseil de coopération du Golfe (CCG) dans la gestion de la sécurité régionale ? Depuis l'éclatement des révoltes arabes à partir de 2011, les monarchies du Golfe ont entrepris plusieurs actions militaires dans la région : intervention des forces saoudiennes et émiraties au Bahreïn, bombardements aériens des militants de l'État islamique en Syrie, et constitution, par l'Arabie saoudite, d'une coalition de pays afin de combattre les Houthistes au Yémen.

Le CCG apparaît à la fois structurellement et contextuellement comme un acteur central de la région moyen-orientale. Sa composition couvre l'ensemble des pays riverains du Golfe persique moins l'Irak et l'Iran ; ses dépenses militaires constituent plus de 50 % du total de la région moyen-orientale[1], et la signature de l'accord sur le nucléaire iranien confère désormais à ses membres le statut d'allié à « rassurer » et « renforcer », en priorité par les États-Unis. Le président Barack Obama a ainsi déclaré, lors d'un sommet avec les chefs d'État du CCG en mai 2015, vouloir intensifier la coopération militaire avec les pays du CCG en développant notamment un système de défense balistique anti-missiles qui couvrirait l'ensemble de la région contre une attaque iranienne[2].

Néanmoins, les analyses concernant le CCG ont tendance à l'envisager comme une somme de pays dont les dynamiques propres sont privilégiées par rapport à celle de l'organisation elle-même, qui est pourtant dotée d'un secrétariat, d'une force militaire et de représentations diplomatiques à l'étranger[3].

Après la conclusion, le 14 juillet 2015, du Plan d'action global conjoint entre le P5+1 et l'Iran, le secrétaire d'État américain John Kerry, les six ministres des Affaires étrangères du CCG[4] et le secrétaire-général du CCG ont publié une déclaration commune à l'issue d'une rencontre le 3 août 2015 à Doha, pour affirmer leur soutien à l'accord[5].

1. Pour 2010, le SIPRI estime, à partir des rapports soumis par les États au registre des Nations unies sur leurs dépenses militaires, que les dépenses militaires des membres du CCG représentent 55 % du total de la région Moyen-Orient (incluant la Turquie). Pour les années 2011 à 2014, ce pourcentage est certainement bien plus élevé mais tout calcul reste délicat étant donné l'absence de données pour le Qatar, le Koweït et surtout l'Iran, qui n'ont pas soumis sur cette période de rapports aux Nations unies. Voir SIPRI, SIPRI Yearbook 2015 : Armaments, Disarmament and International Security, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 386-387.
2. Voir MASON Jeff et RAMPTON Roberta, « Obama vows to 'stand by' Gulf allies amid concern over Iran threat », *Reuters*, 15 mai 2015.
3. À Bruxelles, par exemple, il existe un bureau de liaison du CCG qui comprend deux représentants, possédant respectivement le statut d'ambassadeur et de ministre plénipotentiaire. Secrétariat-général de la Commission européenne, Les Corps diplomatiques, mis à jour le 13 juin 2015, p. 7.
4. Arabie saoudite, Koweït, EAU, Qatar, Bahreïn et
5. US Department of State, « Joint Statement of the U.S.-GCC Foreign Ministers Meeting », 3 août 2015.

S'il est pleinement appliqué, l'accord « *contribuera à la sécurité de la région sur le long terme* (...) », précise le communiqué, qui rappelle la présence du CCG dans un Moyen-Orient polarisé par les situations irakienne et syrienne[6].

La multiplication des conflits armés aux marges du territoire saoudien (guerres civiles en Irak et au Yémen) ainsi que les troubles internes de plusieurs autres pays membres (manifestations chiites au Bahreïn) doivent inciter à s'interroger sur le rôle de cette organisation régionale dans le paysage sécuritaire moyen-oriental[7].

Dans un premier temps, ce rapport s'attache à replacer le CCG dans le contexte de sa création afin de mettre en perspective certaines de ses caractéristiques actuelles. Ensuite, elle aborde le dispositif militaire et sécuritaire mis en place par le Conseil, qui s'articule autour de deux accords de défense et une force militaire commune. Après avoir évoqué les jeux de pouvoir entre membres, qui fragilisent la crédibilité et les capacités militaires de l'ensemble, ce rapport souligne l'action du CCG dans la gestion des situations conflictuelles régionales (à savoir le Bahreïn, la Libye, la Syrie, l'Irak et le Yémen). Enfin, elle évalue sa pertinence par rapport à l'action d'autres acteurs de la zone.

6. *Idem.*
7. CAFIERO Giorgio, « Oman breaks from GCC on Yemen Conflict », *Al Monitor*, 7 mai 2015.

I. UNE ALLIANCE SÉCURITAIRE QUI NE DIT PAS SON NOM

A. Qu'est-ce que le CCG ?

Le 25 mai 1981, les chefs d'État de l'Arabie saoudite, du Koweït, des Émirats arabes unis (EAU), du Qatar, du Bahreïn et d'Oman signaient la charte constitutive du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCG), avec comme objectif affiché de renforcer la coopération dans les domaines économique, social et culturel afin de progresser sur la voie d'une « unité » des États[8]. Bien que le terme d'unité ne soit pas clairement défini dans la charte, il semble être compris dans le sens d'une intégration avant tout économique[9]. Pourtant, c'est dans le secteur de la défense que le CCG s'est singularisé dans la région : les dépenses militaires de ses membres atteignaient 113,722 milliards de dollars pour l'année 2014, soit près de dix fois celles de l'Iran[10].

Le fonctionnement du CCG repose sur trois structures fondamentales.

a. Le Conseil suprême, instance la plus haute, est constituée des chefs d'États qui se réunissent une fois par an – plus les réunions extraordinaires – pour déterminer la politique générale en vue d'accomplir les objectifs de l'organisation[11]. Sa présidence est tournante.

b. Parallèlement, les ministres des Affaires étrangères se réunissent tous les deux mois lors du Conseil des ministres. Ils doivent formuler des recommandations au Conseil suprême pour la mise en œuvre des projets que celui-ci a décidés. Le Conseil des ministres doit également préparer l'agenda de la prochaine session du Conseil suprême[12].

c. Enfin, le Secrétariat général, basé à Riyad, en Arabie saoudite, est chargé de la mise en place des projets ainsi que de leur suivi, et le secrétaire-général est nommé par le Conseil suprême[13].

8. The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, *The Charter*, 25 mai 1981, article 4.
9. *Ibid.*, art. 4.
10. CORDESMAN Anthony et PEACOCK Michael, Military Spending and Arms Sales in the Gulf : How the Arab Gulf States now dominate the Changes in the Military Balance, CSIS, 28 avril 2015, p. 11.
11. The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf, *The Charter*, op. cit., art. 7 et 8.
12. *Ibid.*, art. 11.
13. *Ibid.*, art. 14 et 15.

B. Pourquoi a-t-il été créé ?

La création du CCG s'explique d'abord par la fragilité ressentie à l'époque par les États du Golfe sur le plan sécuritaire depuis leur indépendance. À l'intérieur, ces États subissent des révoltes armées d'inspiration religieuse ou sécessionniste, comme la prise de la Grande Mosquée de la Mecque en 1979 par des islamistes saoudiens et la rébellion sécessionniste du Dhofar en Oman[14]. À l'extérieur, ils sont bordés par deux puissances militaires, l'Iran et l'Irak, qui menacent d'unifier la région en l'absorbant : dès son indépendance en 1961, le Koweït manque d'être annexé par l'Irak de Qasim, tandis que le shah d'Iran s'empare en 1971 de trois îles administrées par deux des futurs Émirats arabes unis[15]. L'arrivée au pouvoir à Baghdad et Téhéran de deux régimes hostiles aux monarchies religieuses sunnites, l'un pan-arabe et d'inspiration socialiste, l'autre chiite et révolutionnaire, accroit l'acuité de la menace. L'évènement déclencheur de la création du CCG est bien la guerre entre l'Iran et l'Irak. Les futurs membres du CCG ne veulent en effet voir triompher absolument ni l'un ni l'autre, car cela pourrait déséquilibrer totalement le rapport de forces régional[16].

La charte et les structures de base du CCG laissent donc apparaître deux dimensions trompeuses : l'idée d'une création centrée sur un projet à long terme, « l'unité », alors qu'elle répond davantage à un événement contingent, et la marginalisation des questions de sécurité, qui ne figurent pas textuellement comme axe de coopération mais en demeurent fondamentalement la raison d'être[17].

C. Pourquoi le projet de défense commune n'apparaît-il pas dans la Charte ?

L'absence de mention des affaires de défense dans la charte constitutive s'expliquait par le besoin de ne pas s'aliéner ouvertement les voisins irakien et iranien, qui s'étaient opposés à tout projet de défense régionale qui ne leur conférerait pas le leadership[18]. Pourtant, dès février 1982, les ministres de l'Intérieur des six pays se réunissent et proclament que toute attaque contre l'un des membres sera considérée comme une attaque contre tous les autres[19].

14. Aujourd'hui encore, le ministère des Affaires étrangères français considère, sur la page internet qu'il consacre aux touristes souhaitant se rendre à Oman, que les rebelles du Dhofar constituent une menace majeure à la sécurité du pays.
15. ANTHONY John Duke, « Strategic Dynamics of Iran – GCC Relations », in SEZNEC Jean-François et KIRK Mimi (ed) : Industrialization in the Gulf : a socioeconomic revolution, Londres, Routledge, 2011, p. 80-102, p. 82.
16. SALAME Ghassan, « Les pétromonarchies du Golfe et la guerre du Chatt el Arab », Politique étrangère, n° 2, 1987, p. 367-380, p. 370.
17. RAMAZANI Rouhollah : The Gulf Cooperation Council : Record and Analysis, Charlottesville, University of Virginia Press, 1988, p. 97.
18. *Ibid*., p. 89.
19. Conseil de Coopération du Golfe, rubrique « Security Cooperation ».

En 1984, le Conseil suprême approuve la création de la *Peninsula Shield Force,* une force terrestre comprise entre 5 000 et 7 000 hommes qui reste, à l'heure actuelle, le seul corps armé du CCG[20]. La structuration d'un appareil de défense s'avère par la suite lente et irrégulière, du fait que le CCG a été fondé en réponse à une crise spécifique et non des suites d'un projet longuement maturé. Ainsi, il n'existe pas de comité des chefs d'état-major ni même de conseil des ministres de la Défense avant 2000, ce qui ne peut qu'entraver la planification stratégique de l'ensemble[21]. La raison d'être d'une force armée commune restait également floue tant que la déclaration de février 1982 n'était pas transposée dans une clause d'assistance juridiquement contraignante, ce qui se produisit également en l'an 2000[22].

D. La création du CCG peut-elle s'expliquer à travers le prisme de l'opposition entre chiisme et sunnisme ?

Le regroupement des États arabes du Golfe est un mode d'équilibrage du rapport de force régional avant d'être une manifestation de la compétition entre chiites et sunnites. La menace idéologique représentée par la prise du pouvoir de l'ayatollah Khomeini en Iran, en 1979, catalyse une dynamique conflictuelle plutôt qu'elle ne la créée : les différends territoriaux existants entre le Bahreïn et l'Iran, et entre l'Iran et les EAU, remontent à une période antérieure à l'établissement de la théocratie révolutionnaire chiite. Mais il existe avant tout une dimension stratégique : c'est bien la chute de Saddam Hussein, et non la révolution iranienne, qui bouleverse l'équilibre régional et laisse l'Iran – désormais l'État le plus puissant de la zone – face-à-face avec le groupe du CCG[23]. D'ailleurs, bien que l'Arabie saoudite n'ait pas nécessairement souhaité la destitution de Saddam Hussein, qui privilégiait les sunnites du pays, elle a accueilli les forces américaines lors de l'opération Tempête du Désert ayant conduit à la chute du dirigeant irakien[24].

20. SHAHEEN Karim, « Defensive Shield for the Gulf since 1982 », *The National*, 16 mars 2011.
21. Ces deux instances sont créées à l'issue du sommet de Manama, en décembre 2000.
22. Auteur inconnu, « : Ensuring the Gulf's Security », *Asharq al-Awsat,* 16 mars 2011.
23. RAND Corporation, Saudi-Iranian Relations since the Fall of Saddam Hussein, 2009, p. iii.
24. AYAD Christophe, « L'Arabie saoudite et l'Irak renouent à la veille du sommet de la Ligue arabe », *Le Monde*, 24 mars 2012.


IRAK
JORDANIE
KOWEÏT
BAHREÏN
IRAN
QATAR
ÉMIRATS ARABES UNIS
Koweït
Manama
Doha
Abou Dabi
Mascate
Riyad
ÉGYPTE
ARABIE SAOUDITE
OMAN
SOUDAN
YÉMEN
ÉRYTHRÉE
(crédit : B. Vokar/GRIP)

II. LES FONDEMENTS DU DISPOSITIF DE DÉFENSE DU CCG

Le dispositif de défense du CCG est compris comme l'ensemble des dispositions légales et des mécanismes opérationnels organisant la sécurité physique des membres. S'il existe bien un embryon de sécurité collective qui s'articule autour d'un pacte de défense et d'une force commune, la contribution des pays occidentaux reste essentielle à la sécurité externe des pays du Golfe. En matière de sécurité intérieure, l'existence d'un accord commun entré en vigueur en 2013 institutionnalise à minima une solidarité entre régimes face aux possibles oppositions politiques.

A. Le pacte de défense commune : un embryon de sécurité collective

La clé de voûte du dispositif de défense du CCG est le pacte de défense commune, signé par les chefs d'État lors du sommet de décembre 2000[25]. En vertu de l'accord, une clause d'assistance en cas d'agression est instaurée, et les États s'engagent à se défendre l'un l'autre et collectivement en cas d'agression[26]. À ce mécanisme est associée la *Peninsula Shield Force* (PSF), dont le rôle est de constituer la première ligne de défense en cas d'attaque extérieure, afin de laisser le temps aux membres de mobiliser le gros de leurs forces[27]. La PSF ne peut être cependant activée que sur une décision à l'unanimité des chefs d'État[28]. Les estimations les plus prudentes parlent d'effectifs compris entre 5 000 et 7 000 hommes, mais les chefs d'État du CCG ont régulièrement annoncé des augmentations, souvent contradictoires, qui auraient permis d'atteindre 30 000 hommes en 2011[29].

S'il est indéniable que les membres du Conseil aient été portés par une volonté d'accroitre le volume des forces durant la décennie 2000, leurs capacités à atteindre les objectifs affichés paraissent douteuses du fait qu'il ait sollicité par deux fois la Jordanie, le Maroc et l'Égypte pour rejoindre le CCG justement dans l'optique d'accroitre les effectifs[30].

25. PECK Malcolm, Historical Dictionary of the Gulf Arab States, Plymouth, Scarecrow Press, 2008, p. 113 ; Auteur inconnu, « Peninsula Shield Force… », *op. cit*., p. 113.
26. GCC, « Gulf Military Action ».
27. Auteur inconnu, « Peninsula Shield Force… », *op. cit*., p. 113.
28. *Ibid.*, p. 6.
29. C'est notamment l'avis de John Duke ANTHONY, « GCC establishes Unprecedented Joint Military Command », NCUSAR, 11 décembre 2014 ; PECK Malcolm, Historical Dictionary of the Gulf Arab States, *op. cit*., p. 113.
30. Voir AWAD Mustafa, « GCC seeks to form Military Bloc with Jordan, Morocco », *Defense News*, 14 avril 2014.

De surcroît, bien qu'elle soit sous commandement saoudien en temps de paix, la PSF passe sous le contrôle de l'état-major du pays dans lequel elle intervient en cas d'attaque, une disposition arrachée par les membres du CCG à l'Arabie saoudite afin de limiter ses possibilités d'ingérence[31].

De manière générale, le format de la PSF a été conçu pour répondre à une menace de type conventionnelle comme celle que présentait l'Irak dans les années 1980, de sorte qu'elle paraît mal adaptée aux réalités stratégiques actuelles fondées sur des scénarios de guerre « asymétrique ». Dotée d'une force permanente composée de deux brigades mécanisées saoudiennes et d'éléments terrestres – du niveau bataillon – des autres pays, la PSF est stationnée à la base militaire du roi Khalid à Hafr-Al-Batin, en Arabie saoudite[32]. Chaque pays promet également d'envoyer d'autres contingents en cas d'activation de la force, dont la taille et le type sont définis annuellement par les ministères de la Défense, les chefs d'état-major et le quartier-général de la PSF[33].

L'examen des forces mises à disposition par le contributeur majoritaire, l'Arabie saoudite, laisse apparaître un déphasage par rapport aux exigences des opérations irrégulières et de la contre-insurrection auxquelles doivent s'atteler les forces armées de la zone. En effet, une brigade mécanisée saoudienne regroupe principalement un bataillon de 37 à 42 chars, trois bataillons d'infanterie mécanisés dotés chacun d'une cinquantaine de véhicules blindés de combat et transport, deux compagnies d'infanterie dotées de 33 véhicules blindés de transport, et un bataillon d'artillerie[34]. Certes, la présence de véhicules blindés s'avère pertinente dans le cas de combats asymétriques, tant le blindage permet de limiter les dégâts causés par de potentiels engins explosifs improvisés (IED)[35], et les chars de procurer une puissance de feu moins dévastatrice que celle de l'artillerie en zone urbaine[36]. Néanmoins, l'absence de composante aérienne, en particulier de drones armés et d'hélicoptères d'attaque, limite les capacités de destruction ciblée d'immeubles qui abriteraient des combattants ennemis. Cela entrave également la collecte de renseignements, en particulier concernant la provenance d'éventuels de tirs de roquettes ennemies[37].

Si l'on se réfère aux modèles d'intervention armée actuelles en Syrie, en Irak ou au Yémen, qui consistent en plusieurs phases de frappes ciblées puis d'initiatives terrestres de forces locales alliées, la *Peninsula Shield Force* semble mal préparée pour conduire ce type d'opérations. D'abord, la combinaison air-terre nécessiterait de disposer d'un centre de commandement et de contrôle intégré.

31. KUFFEL Glenn Jr, « The Gulf Cooperation Council's Peninsular Shield Force », Naval War College, 7 février 2000, p. 10.
32. KUFFEL Glenn Jr, *op. cit.*, p. 6. Il pourrait s'agir des 20e et 8e brigades saoudiennes. Voir CORDESMAN Anthony et AL-RODHAN Khalid, « The Gulf Military Forces in an Era of Asymmetric War : Saudi Arabia », CSIS, 28 juin 2006, p. 20.
33. KUFFEL Glenn, *op. cit.*, p. 6.
34. CORDESMAN Anthony et AL-RODHAN Khalid, *op. cit.*, p. 20.
35. RAND Corporation, The 2008 Battle of Sadr City : Reimagining Urban Combat, 2013, p. xviii.
36. *Ibid.*, p. 110.
37. *Ibid.*, p. xviii et xix.

Or, s'il existe bien deux officiers de liaison pour la Marine et l'aviation, ceux-ci n'entretiennent qu'un rôle de conseil et il n'y a pas d'incorporation de ces deux systèmes d'armes au sein du quartier-général de la PSF[38].

Conçue comme une force défensive – un bouclier qui se contente d'absorber un choc –, la PSF souffre également de l'inégale capacité de projection des contributeurs en cas d'attaque. En effet, la position insulaire du Bahreïn rend difficile un mouvement rapide vers l'intérieur des terres, d'autant qu'il n'est connecté à l'Arabie saoudite que par une unique voie terrestre et que ses forces armées sont concentrées sur la défense intérieure[39]. Le Qatar et les EAU se situent quant à eux à longue distance des zones à risque actuelles, que ce soit la frontière irako-saoudienne ou yéméno-saoudienne[40].

Au niveau du quartier-général, on tarde à définir une doctrine d'emploi des forces, qui désigne l'ensemble des règles régissant l'engagement de ses forces sur le théâtre d'opérations[41]. L'instance la plus compétente en la matière, à savoir le Haut Comité militaire, ne dispose que d'un statut consultatif auprès du secrétaire général du CCG. Les entraînements de la PSF, qui s'articulent principalement autour d'un exercice annuel rassemblant théoriquement l'ensemble des contingents des États membres, contribuent également de manière limitée à la standardisation d'une doctrine commune pour deux raisons. En premier lieu, le déroulement de l'exercice annuel semble irrégulier : il y eut par exemple cinq années consécutives sans exercices entre 1990 et 1995, et l'ensemble des membres ne participe pas systématiquement aux exercices conduits[42]. Ensuite, l'examen des manœuvres effectuées lors des derniers exercices souligne d'abord le rôle dissuasif et démonstratif de l'exercice. Par exemple, le scénario des manœuvres « *Islands of Loyalty* », organisées les 29 et 30 avril 2012, incluait des missions combinées aux larges des côtes des États membres, en réaction à la visite du président iranien Ahmadinejad sur l'île d'Abu Musa plus tôt dans le mois[43].

Notons que l'absence de composante maritime et aérienne n'exclut pas que de telles manœuvres, exécutées par des forces nationales supplémentaires, soient tenues – voire combinées – avec les entraînements de la PSF : en février 2013, l'exercice *Tadamun* 15 incluait à la fois des manœuvres dans le désert et dans les eaux territoriales du Koweït, basées sur un scénario d'invasion de l'île de Failaka. On en déduit que le cadre d'activité de la PSF possède une certaine souplesse qui sert de support à d'autres formes de coopération militaire entre membres. Quoiqu'il en soit, l'absence de communication sur le déroulement concret des exercices empêche également d'évaluer leur efficacité.

38. KUFFEL Glenn Jr, *op. cit.*, p. 10.
39. IISS, The Military Balance 2015, 2015, p. 321.
40. CORDESMAN Anthony, « The Changing Security Balance in the Gulf », CSIS, 13 juillet 2015, p. 122.
41. État-major français des armées, Concept d'emploi des forces, 8 octobre 1997, p. 13.
42. Oman s'est par exemple retiré de la session de 1996. KUFFEL, *op. cit*., p. 12.
43. Qui constitue l'un des litiges territoriaux entre Téhéran et Abu Dhabi. PONANI Akbar, « Joint Peninsula Shield to hold naval exercise », *The Times of India*, 25 avril 2012.

Au delà des remarques sur la structure, la PSF présente un maigre bilan depuis sa création, qui a poussé le contributeur principal qu'est l'Arabie saoudite à proposer en 2006 et 2009 sa dissolution sans que les autres membres ne donnent suite[44]. En effet, la PSF n'a été déployée que trois fois depuis 1984. La première fois, en 1994, à titre dissuasif lorsque Saddam Hussein fit masser des troupes à la frontière koweïtienne[45]. Toutefois, il paraît plus probable que si l'Irak fut dissuadée d'attaquer le Koweït, ce fut davantage lié à la mobilisation parallèle de forces américaines lors de l'opération *Vigilant Warrior*[46].

En mars 2003, la PSF fut activée au Koweït sous commandement local avec la responsabilité de défendre le territoire en cas d'attaque irakienne, mais les opérations de la coalition occidentale l'éclipsèrent rapidement[47]. Ce n'est qu'en 2011 que, déployée au Bahreïn pour mettre fin aux manifestations populaires, la PSF acquit une véritable visibilité. Ce fut toutefois dans un rôle très éloigné de celui qui lui avait été assigné puisqu'aucun membre du CCG n'avait été victime d'agression extérieure par un État tiers. L'une des raisons principales qui explique ce bilan limité demeure la préférence des États du Golfe à une protection extérieure.

B. La contribution étrangère à la sécurité du Golfe : un doublon nécessaire

L'édification progressive d'une architecture de défense propre aux six partenaires du Golfe ne doit pas masquer l'ampleur de la coopération de défense avec les pays occidentaux, en particulier les États-Unis. La décennie 2000 a été l'occasion d'une pénétration américaine des pays du Golfe, afin de compenser les fluctuations des relations avec l'allié traditionnel saoudien : Washington dispose désormais de bases militaires dans tous les pays du CCG. Le Qatar abrite le QG de l'US CENTCOM depuis 2002 tandis que le Bahreïn met à disposition une base militaire de 60 hectares pour la V^{e} Flotte. Avec le renouvellement du Traité de défense collective en 2002, les États-Unis ont accès à trois bases aériennes à Oman, à ajouter à celle de Dhafra aux EAU, qui abrite un centre de surveillance, reconnaissance et renseignement. Quelques 350 personnels militaires américains sont présents sur le sol saoudien, qui accueille également une base de drones de la CIA[48].

Lors du sommet entre le président Obama et les chefs d'État du CCG à Camp David, en mai 2015, plusieurs d'entre eux ont profité de leur position d'alliés à « rassurer » pour

44. Les Saoudiens proposèrent d'adapter les forces promises par chaque État à un format de Force de réaction rapide placée sous un commandement centralisé. Voir GAUB Florence, « An Arab Army : Coming at Last ? », European Union Institute for Security Studies, vol. 52, décembre 2014, p. 2.

45. GORDON Michael, « U.S. Sends Force as Iraqi Soldiers Threatens Kuwait », *The New York Times*, 8 octobre 1994.

46. *Idem.*

47. AL-GHALIB Essam, « Peninsula Shield Has 'No Direct Link' With Invading Forces », *Arab News*, 26 mars 2003.

48. Le Commandement Central des États-Unis (CENTCOM) est l'un des 9 commandements militaires du Département de la Défense, qui est responsable des opérations militaires au Moyen-Orient et en Asie centrale. Voir DEGANG Sun, « The U.S. Military Bases in the Gulf Cooperation Council States : Dynamics and Readjustement », Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia), vol. 4, n° 4, 2010, p. 48-49.

demander au leader américain des garanties formelles d'assistance en cas d'agression, ce que celui-ci a finalement refusé[49]. Ces requêtes des pays du Golfe dénotent donc un manque de confiance dans leur propre traité de sécurité collective.

Les forces armées du Golfe s'entraînent régulièrement avec les troupes américaines et bénéficient d'un soutien direct de l'US CENTCOM, qui organise chaque année depuis 1999 un exercice militaire de grande ampleur nommé *Eagle Resolve* destiné à renforcer l'interopérabilité entre les pays du CCG et les États-Unis[50]. À eux seuls, les EAU participent à une dizaine d'exercices militaires sponsorisés par les États-Unis chaque année, tandis que la PSF se limite à un seul exercice majeur annuel[51].

De surcroît, le déficit de formation commune aux pays du CCG trahit la préférence à une coopération académique avec les États-Unis : entre 600 et 800 militaires émiratis, 250 officiers bahreïnis et environ 200 élèves koweïtiens sont formés chaque année dans les écoles américaines grâce aux *Foreign Military Financing* et *International Military Education and Traning Funds*. Quant à l'Arabie saoudite, elle bénéficie depuis la signature du Mutual Defense Assistance Act de 1949 d'une mission permanente américaine chargée d'appuyer ses forces armées et de sécurité en matière de planification, organisation, méthodes d'entraînement et maniement des armes[52].

La coopération poussée prend des allures de dépendance lorsque l'on pénètre le domaine des armements : entre 2010 et 2014, 73 % des contrats d'armements attribués par les membres du CCG sont allés à des entreprises américaines, 95 % à des entreprises occidentales[53]. Selon le Département de la Défense américain, le matériel militaire d'un pays comme le Bahreïn provient à 85 % des États-Unis, ce qui permettrait à la moitié de ses forces d'être intégrables opérationnellement dans une coalition américaine[54]. Le président Obama a d'ailleurs tenté d'institutionnaliser cette dépendance en érigeant le CCG au rang d'entité capable de recevoir des armes américaines au même titre que l'OTAN, en décembre 2013, ce qui permettait de simplifier les procédures administratives liées aux ventes d'armements et d'effectuer des achats combinés[55]. Mais cette initiative, qui aurait nécessité en retour une harmonisation des politiques de défense du CCG, n'a pour le moment pas été au-delà de discussions régulières sur la constitution d'une défense anti-missile collective. La simple mise en place de « groupes de travail » faisant suite au sommet États-Unis-CCG de mai 2015 sur cette thématique témoigne de la lenteur d'une coopération de défense qui se heurte aux réticences à partager des informations sensibles avec les voisins[56].

---

49. *Ibid*., p. 3.
50. Global Security, « Eagle Resolve », date de mise à jour inconnue.
51. U.S. - U.A.E Business Council, *op. cit*., p. 2.
52. Voir KATZMAN Kenneth, Kuwait : Governance, Security and US Policy, CRS, 1er octobre 2015, p. 14 ; Bahrain : Reform, Security and U.S. Policy, CRS, 19 août 2015, p. 23 ; Major-général JOHNSON Silas, « US Military Training Mission : A Paradigm for Regional Security », The DISAM Journal, été 2001, p. 98.
53. CLEVENGER Andrew, « Emerging Markets Offer Growth Opportunities », *Defense News*, 31 août 2015.
54. KATZMAN Kenneth, Bahrain..., *op. cit*., p. 22.
55. FRYER-BYGGS Zachary, « Obama Issues Directive to Sell Weapons to GCC », *Defense News*, 18 décembre 2013.
56. IBISH Hussein, « Narrowing the Gulf : U.S. and GCC Revamp Relations at Camp David Summit », The Arab Gulf States Institute in Washington, 19 mai 2015, p. 4.

C. La lente mise en place de l'accord de sécurité intérieure

La première réunion des ministres de l'Intérieur du CCG, en 1982 à Riyad, aboutit à une déclaration commune qui assurait que « *L'interférence d'une entité quelconque dans les affaires internes de n'importe quel État membre équivaut à une interférence dans les affaires internes de tous les États membres* »[57]. Par conséquent, le CCG posait le jalon de la solidarité entre régimes au pouvoir, qui prit une dimension concrète dans l'élaboration d'un accord de sécurité intérieure. Adopté par le Conseil suprême dès 1983 mais entré en vigueur seulement le 27 décembre 2013, à la 4e ratification, il constitue le véritable versant « policier » du CCG.

Composé d'une vingtaine de clauses, il prévoit notamment que « Chaque État partie doit prendre des mesures judiciaires contre un acte considéré comme un crime dans sa législation lorsque ses citoyens ou résidents interfèrent dans les affaires domestiques de n'importe quel autre État partie »[58]. Or, la définition de l'interférence est laissée à la discrétion des États, ouvrant la porte à une répression à la carte de la dissidence : en juin 2013, une cour saoudienne condamnait à la prison sept individus accusés d'avoir incité au soutien des manifestants bahreïnis sur Twitter, tandis que le ministère de l'Intérieur du Bahreïn faisait arrêter en janvier 2015 neuf ressortissants qui auraient utilisé les réseaux sociaux pour se moquer de la mort du monarque saoudien[59]. En vertu de l'accord, chaque État membre peut demander un transfert d'informations sur les citoyens des autres pays sans devoir justifier une quelconque implication dans une activité criminelle[60]. Un droit de poursuite jusqu'à 20 km en territoire étranger est également prévu, de même que l'extradition des activistes hostiles à l'un ou l'autre régime[61].

Toutefois, l'accord de sécurité intérieure présente toujours des inconnues qui mettent en doute sa viabilité. Premièrement, le Koweït reste résolument hostile à l'accord, qu'il est le seul à ne pas avoir ratifié en raison du droit de poursuite qu'il rejette[62]. Cette opposition témoigne d'une certaine méfiance envers de possibles incursions saoudiennes en territoire koweïtien, alimentée par le souvenir des razzias régulières auxquelles se livraient les tribus venues de la péninsule saoudienne aux XIXe et XXe siècle, qui avaient nécessité l'érection de murs de protection dans les années 1920[63].

57. GCC, « Security Cooperation », *op. cit.*
58. Human Rights Watch, « GCC : Joint Security Agreement Imperils Rights », Human Rights Watch, 27 avril 2014.
59. Auteur inconnu, « Media Freedom still under attack in Bahrain », Reporters sans Frontières, 11 mars 2015.
60. *Idem.*
61. Al-MAKHWI Rashid, The Gulf Cooperation Council : A Study on Integration, thèse de doctorat, 1990, p. 78.
62. Entretien avec DA LAGE Olivier, journaliste à *RFI* et spécialiste du Moyen-Orient.
63. Entretien avec DA LAGE Olivier, *op. cit.* Voir aussi EL KHOURY Yara, « Ibn Saoud et la naissance du Royaume d'Arabie saoudite », *Les Clés du Moyen-Orient*, 16 juin 2014.

Ce refus pose particulièrement problème dans le sens où le Koweït est réputé laxiste en matière de lutte contre le financement du terrorisme islamiste et constitue l'un des viviers de recrutement des combattants d'Al Nusra ou de l'État islamique[64].

De plus, il semble périlleux d'inclure l'obligation d'extrader les criminels qui se réfugieraient dans le pays voisin tant les États du Golfe ont eu l'habitude d'accueillir leurs rebelles respectifs. Pour mémoire, c'est des Émirats arabes unis que l'émir du Qatar Shaikh Khalifa Al-Thani planifia son putsch afin de récupérer son trône en 1996[65]. Et dans le contexte actuel, quelle valeur accorderait le Qatar à cet accord si Riyad exigeait de lui l'extradition de membres des Frères musulmans accusés de subversion[66] ?

64. SHAH Akhil, « Kuwait : Small Nation, Big Threat ? », The Institute for Gulf Affairs, 1er juillet 2015.

65. LEGRENZI Matteo : GCC and the International Relations of the Gulf : Diplomacy, Security and Economy Coordination in a Changing Middle-East, Londres, I.B. Tauris & Co, 2011, p. 79.

66. AL-ZAYABI Fahd, « GCC to study adopting Saudi, UAE terror lists », *Al Awsat*, 11 décembre 2014.

III. LA TENTATION HÉGÉMONIQUE DE L'ARABIE SAOUDITE

La structure du Conseil de coopération du Golfe reste marquée par une inégalité du rapport de forces entre ses membres – en particulier concernant les capacités de défense –, qui favorise l'utilisation du Conseil comme un vecteur d'influence par son leader : l'Arabie saoudite. Son premier atout par rapport à ses voisins concerne sa démographie : peuplée de plus de 28 millions d'habitants, soit plus que l'ensemble des autres membres, Riyad dispose d'une armée d'active estimée à 227 000 hommes, soit deux fois le total combiné des cinq autres membres[67]. Or, un avantage numérique dans le cadre d'une alliance constitue une source d'influence majeure, puisqu'elle confère en retour un poids plus important dans les activités de direction : le choix d'un Saoudien comme commandant permanent de la PSF en temps de paix s'explique par cette logique[68].

Au sein du CCG, on peut relever deux tentatives majeures de l'Arabie saoudite d'asseoir son programme de politique étrangère.

A. L'Union avortée des pays du Golfe : la résistance omanaise

Le 19 décembre 2011, le roi Abdallah d'Arabie saoudite appelait les États membres lors d'un sommet à Riyad à « *passer du stade de la coopération au stade de l'union », et ce pour des raisons de sécurité : « Vous savez tous que nous sommes menacés dans notre stabilité et notre sécurité* »[69]. En particulier, l'initiative visait l'Iran : les ministères des Affaires étrangères réunis lors d'un sommet en avril 2011 avaient publié un communiqué final condamnant l'interférence permanente de Téhéran dans les affaires des États du CCG[70]. L'union devait notamment faciliter l'établissement de deux commissions de coordination de la politique étrangère et de défense qui auraient œuvré à la définition d'une stratégie commune[71].

Néanmoins, la proposition intervenant moins d'un an après le début de l'intervention des forces saoudiennes au Bahreïn, l'union apparaissait davantage comme un outil d'extension de la politique de Riyad qui visait à opposer un front commun à la menace

67. Données du Military Balance 2015. Selon les auteurs, les forces saoudiennes resteraient toujours les mieux équipées du CCG.
68. KUFFEL Glenn, *op. cit.*, p. 9.
69. « Saudi King Abdullah urges GCC to move to phase of union », *Al Arabyia*, 20 décembre 2011.
70. « Gulf states reject Iran 'interference' », *Al Arabyia,* 3 avril 2011.
71. « Gulf leaders to discuss Saudi-backed proposal of GCC Union », *Al Arabyia*, 13 mai 2012.

d'infiltration iranienne dans la région. Le contenu flou du projet, au delà de quelques formulations vagues sur l'harmonisation des politiques monétaires, ajoutait à la méfiance : lorsque la proposition fut relancée près de deux ans après son lancement, au sommet de Koweït, le secrétaire-général du CCG, Abdellatif al-Zayani, se contenta de déclarer que les modalités d'intégration qu'elle impliquait étaient encore « en discussion »[72]. Après plus d'un an de promesses des autres membres « d'étudier » la proposition, Riyad relançait le projet qui devait être discuté lors du sommet de décembre 2013. Or, quelques jours avant, lors du Forum annuel de l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) à Manama, le ministre des Affaires étrangères omanais déclarait que son pays rejetait catégoriquement la proposition, et quitterait même le CCG en cas de réalisation[73].

Les raisons d'un tel refus ont été expliquées par l'hostilité d'Oman à toute démarche qui déséquilibrerait sa politique de balancier entre l'Iran et les pays du Golfe. En effet, Mascate entretient historiquement des relations cordiales avec Téhéran, apprécié par le sultan depuis que l'armée du shah a contribué directement à la défaite de la rébellion du Dhofar, il y a de cela presque 50 ans[74]. Composée majoritairement d'une branche de l'islam distincte du sunnisme et du chiisme, l'ibadisme, la population omanaise n'est pas exposée au même risque de manipulation voire d'infiltration par l'Iran chiite. C'est la conception même de l'ibadisme que de se considérer comme antérieur au schisme entre chiites et sunnites, et par conséquent de se positionner hors d'un tel clivage[75].

Par ailleurs, rejoindre un bloc dominé par un pays hostile à l'Iran aurait pu heurter les intérêts omanais à plusieurs égards. En effet, la production de gaz naturel ne permettant pas de couvrir l'ensemble de ses besoins domestiques, Mascate était précisément en passe, en 2013, de conclure un accord lui permettant de recevoir 28 millions de mètres cubes de gaz iranien par jour sur quinze ans[76]. De telles négociations, déjà étirées sur plus de dix ans et ponctuées de plusieurs échecs, auraient risqué d'être définitivement rompues par l'union d'une communauté d'États hostiles à l'Iran.

De plus, se trouverait en première ligne d'un affrontement entre le CCG et l'Iran, si ce dernier réagissait par le blocus du détroit d'Ormuz : la partie sud de l'île iranienne de Qeshm, qui constitue le véritable point de passage des tankers, touche l'enclave omanaise de Ras Mussandam[77]. Enfin, le sultan Qaboos a joué le rôle de médiateur officieux entre les diplomates américains et iraniens dans le cadre des négociations sur le nucléaire entre juillet 2012 et la fin de l'année 2014 – avec un pic d'activité en mars 2013 –, en organisant les rencontres non officielles entre délégations[78].

---

72. KHOLAIF Dahlia, « Oman : No Gulf-wide union for us », *Al Jazeera,* 15 décembre 2013.
73. Al-RASHEED Madawi, « Omani Rejection of GCC union adds insult to injury for Saudi Arabia », *Al Monitor*, 9 décembre 2013.
74. RAND Corporation, « Oman : A Unique Foreign Policy », Research Brief 2501.
75. Auteur inconnu, « Les Frères musulmans dans la péninsule arabique », *Orient XXI*, 18 novembre 2014.
76. L'accord a bien été conclu cette année-là. « Iran inks gas deal as Omanii minister visits », *Press TV*, 21 septembre 2015.
77. TAHERI Amir, « As Iran builds naval power, it looks to as the big prize », *Asharq al-Awsat*, 12 août 2015.
78. SHOHINI Gupta, « Oman : The Unsung Hero og the Iranian Nuclear Deal », *The International Policy Digest*, 18 juillet 2015.

Il ne pouvait pas, à ce titre, se permettre d'apparaître comme un intermédiaire « biaisé » en rejoignant le bloc saoudien hostile à la réintégration de l'Iran sur la scène régionale. La réponse d'Oman à l'initiative saoudienne signalait l'importance de l'enjeu : en menaçant purement et simplement de se retirer du CCG en cas de réalisation de l'union, Oman ne se démarquait pas de l'Arabie saoudite mais s'y opposait frontalement en court-circuitant sa crédibilité. En effet, Riyad a besoin d'un consensus minimal au sein du Conseil afin de ne pas lui donner l'image d'un simple appendice de son pouvoir. Si un membre se retire pour cause de désaccord, l'enveloppe de légitimité collective se déchire et l'adversaire iranien pourrait en profiter pour discréditer toute action saoudienne dans la région[79].

B. L'offensive du bloc saoudien face aux Frères musulmans

La seconde tentative de l'Arabie saoudite de conformer le CCG à ses intérêts prit la forme d'une opposition avec le Qatar sur la question de son soutien aux Frères musulmans. En l'espace de dix mois, l'offensive du bloc saoudien força l'émir Tammam, déjà affaibli par l'échec des Frères en Tunisie et bientôt en Égypte, à s'aligner sur les positions saoudiennes[80]. En effet, les révoltes populaires qualifiées de « Printemps arabes » représentaient une double menace pour Riyad : la manipulation et l'infiltration par l'Iran des protestataires lorsqu'ils sont chiites, comme c'est le cas au Bahreïn, mais aussi la progression des Frères musulmans dans les pays à majorité sunnite. Le danger représenté par ces derniers se situe avant toute au niveau politique, en cela qu'ils promeuvent l'édification d'un État islamique bâti sur des élections qui dénierait toute légitimité à un régime construit sur l'allégeance à une famille royale réputée gardienne des lieux saints.

L'offensive diplomatique contre le Qatar s'est déroulée entre mars et décembre 2014, combinant initiatives unilatérales et multilatérales. Le 5 mars 2014, l'Arabie saoudite, le Bahreïn et les EAU retiraient leurs ambassadeurs au Qatar, arguant du fait que celui-ci violait l'engagement de non-interférence dans les affaires internes des autres membres stipulée par l'accord de sécurité commun, sans préciser le contenu de la violation[81]. Immédiatement, Doha répondit que les désaccords portaient sur des développements « extérieurs au CCG », reconnaissant à moitié qu'il s'agissait du soutien apporté aux Frères musulmans notamment en Égypte et en Libye.

Le 7 mars 2014, l'Arabie saoudite faisait publier un décret portant les Frères au rang d'organisation terroriste dans le Royaume[82]. Quatre jours plus tard, le Koweït, qui n'avait pas retiré son ambassadeur, envoyait un signal semblable en reprenant des poursuites judiciaires contre l'organisme caritatif des Frères musulmans locaux, accusé d'avoir

79. Entretien avec DA LAGE Olivier, journaliste à *RFI* et spécialiste du Moyen-Orient, 10 octobre 2015.

80. *Ibid.*

81. HAZAIMEH Hani, « Qatar meddling widens gulf between GCC states », *Arab News*, 6 mars 2014.

82. AJBAILLI Mustafa, « Saudi : Muslim Brotherhood a terrorist group », *Al Arabyia*, 8 mars 2014.

mélangé politique et religion et risquant à ce titre la dissolution[83]. Cette succession d'évènements, qui ne sont séparés que de quelques jours, laisse à penser qu'ils s'inscrivent dans une offensive planifiée plusieurs mois à l'avance, destinée à montrer à l'élément perturbateur qu'il est isolé au sein du club des monarchies du Golfe.

Ces protestations diplomatiques restaient des démarches symboliques tant qu'elles n'entravaient pas directement la poussée des Frères musulmans en Égypte mais surtout en Libye, où le Qatar soutenait le gouvernement issu du Congrès général national de 2012 et la branche politique des Frères, le parti Justice et Reconstruction. Or, les 17 et 23 août 2014, six Mirage F-2000 émiratis bombardaient les positions des milices réputées proches des Frères dans l'aéroport de Tripoli, à partir d'une base égyptienne, tuant 18 miliciens[84]. Bien que ces attaques n'aient pas permis aux combattants proches du gouvernement de Tobrouk de conserver l'aéroport, elles démontraient que les divergences d'intérêts nationaux au sein du CCG pouvaient aller jusqu'à l'affrontement interposé, remettant ainsi en question l'idée de « solidarité » entre membres d'une part, éloignant la réalité d'un front sunnite unifié de l'autre.

Dès septembre 2014, soit quelques semaines après les bombardements émiratis en Libye, le Qatar exigeait le départ de sept personnalités des Frères musulmans réfugiées à Doha[85]– incluant l'ancien ministre de la Coopération internationale de Mohammed Morsi. Lors d'un sommet d'urgence du Conseil tenu à Riyad en novembre 2014, les EAU, l'Arabie saoudite et le Bahreïn entérinaient le retour de leurs ambassadeurs en échange d'une promesse de Doha de ne plus laisser les Frères « opérer » de son territoire. La pression des autres membres ne faiblissait pas pour autant puisque les EAU publiaient à leur tour une liste de 80 organisations terroristes à la mi-novembre qui incluait les Frères musulmans. Au 35e sommet des chefs d'État du CCG, les 9 et 10 décembre, l'ensemble des membres signaient une déclaration finale proclamant leur « soutien total au programme politique du président Abdel Fattah Al-Sissi »[86].

La victoire du bloc saoudien fut consacrée par la décision prise par les ministres de l'Intérieur du CCG de forger une liste des organisations terroristes communes fin avril 2015, qui deviendrait ainsi l'instrument de contrôle privilégié des agissements du Qatar.

Néanmoins, les travaux de réalisation d'une telle liste n'ont toujours pas été achevés. Il est probable que de tels efforts soient longs pour deux raisons au moins : d'abord, l'édification de la liste nécessitera au préalable la mise au point de critères « d'inscription » dont est chargé un comité d'experts[87].

---

83. DICKINSON Elisabeth, « Saudi action puts Muslim Brotherhood in Kuwait on spot », *Al Monitor*, 10 mars 2014.
84. DONAGHI Rori, « Abu Dhabi in a 'state of confusion' after US reveals Libya bombing raids », *Middle East Eye*, 12 février 2015.
85. EL GUNDY Zeinab, « Exit Qatar : What's Next for Egypt's Muslim Brotherhood ? », *Ahram Online,* 18 septembre 2014.
86. « Qatar joins Gulf partners in backing Sisi's Egypt », Daily Mail, 9 décembre 2014. Dans les jours qui suivirent, Doha suspendait la station égyptienne d'Al Jazeera, alors la dernière à couvrir les activités des Frères en Égypte, sur demande du président Sissi.
87. Auteur inconnu, « GCC to have unified terror blacklist ; KSA efforts hailed », *Arab News*, 2 mai 2015.

Ensuite, la constitution d'un document commun exige d'harmoniser la taille des différentes listes, qui varie considérablement d'un pays à l'autre : quelque 80 entrées pour celle des EAU contre neuf neuf seulement pour l'Arabie saoudite[88]. Si certaines entités seront relativement consensuelles, comme le Front Al Nusra et l'État islamique, la question se pose davantage concernant les groupes perçus comme des instruments de l'Iran. En effet, l'inscription des rebelles houthistes devra certainement être négociée avec Oman, qui n'a pas pris part à la coalition ad hoc au Yémen (voir infra).

88. *Ibid.*

IV. LE CCG FACE AUX RÉVOLUTIONS ARABES

A. Typologie des interventions militaires

Depuis 2011, les opérations et contributions militaires des membres du CCG sur la scène régionale se déclinent sur différents modes : unilatéral, bilatéral, ad hoc, et seulement marginalement dans le cadre du Conseil lui-même. Cette « typologie » des interventions menées par les membres du CCG reflète dans une certaine mesure les rivalités internes qui empêchent le Conseil d'être un véritable instrument de politique étrangère commune.

a) Le Bahreïn

L'intervention de la PSF au Bahreïn, commencée le 14 mars 2011 afin d'appuyer le régime du roi Hamad al-Khalifa face aux manifestations populaires, constitue le seul exemple d'action militaire commune du CCG lors des révoltes arabes. Le recoupement des estimations issues d'articles de presse et de déclarations officielles permet d'affirmer qu'environ 2 000 hommes ont été déployés au Bahreïn par l'Arabie saoudite et les EAU[89]. Pour le premier, il s'agit de 1 000 à 1 200 Gardes nationaux et au moins 150 véhicules blindés de transport de troupes ; pour le second, de 500 à 800 policiers[90]. Ces déploiements ont été complétés par la mise en place d'un blocus et l'établissement de postes de contrôle par des navires koweïtiens au nord des côtes bahreïnies, dans l'optique d'empêcher d'hypothétiques livraisons d'armes par l'Iran aux manifestants[91].

Le déploiement s'est fait à la suite d'une demande explicite d'intervention du roi Hamad al-Khalifa à chacun des autres membres du CCG, séparément si l'on en croit les déclarations des officiels saoudiens et émiratis. Le gouvernement saoudien a en effet déclaré via son agence de presse officielle que la décision avait été prise par le conseil des ministres, tandis que le ministre des Affaires étrangères des EAU a annoncé sa contribution lors d'un meeting international à Paris[92].

Il s'agit d'un exemple classique de légitime défense dite collective, consacrée par la charte des Nations unies comme un droit inaliénable des États[93]. La commission d'enquête indépendante du Bahreïn (BICI), chargée de faire la lumière sur les violences des forces gouvernementales contre les manifestants depuis février 2011, et qui a eu

89. BRONNER Ethan, « Saudi Troops Enter Bahrain to Put Down Unrest », *The New York Times*, 14 mars 2011.

90. L'estimation minimale est donnée par le ministère des Affaires étrangères émirati. « Bahrain imposes state of emergency », *Al Jazeera,* 15 mars 2011. Voir BICI, Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, version finale du 10 décembre 2011, p. 125 et 387.

91. RICHTER Frederik, « Kuwait to mediate in Bahrain Crisis », *Reuters*, 27 mars 2011.

92. Voir « GCC troops dispatched to Bahrain to maintain order », *Al Arabyia*, 14 mars 2011.

93. Charte des Nations unies, chapitre VII, art. 51.

accès aux dossiers des agences de sécurité de l'État, ne relève pas de pression extérieure outre-mesure exercée sur le gouvernement bahreïni en faveur de l'intervention, ce qui ne signifie pas qu'elle n'ait pas été dans l'intérêt d'autres États[94]. Il semble que ce soit bien le roi al-Khalifa qui ait décidé de déposer une requête le 13 mars, consécutivement à la dégradation sécuritaire des derniers jours et à la proclamation de l'état d'urgence dans le royaume[95].

Le mandat des forces étrangères au Bahreïn semble avoir été relativement clair : appui aux forces de sécurité du Bahreïn dans la protection des installations « vitales » du pays, en particulier les champs pétroliers au sud, et assistance aux forces armées du Bahreïn en cas d'agression extérieure. Bien que certains médias aient accusés ces forces étrangères d'implication directe dans les violences contre les manifestants, le gouvernement du Bahreïn a toujours nié une quelconque confrontation. Sur la base des rapports soumis par le gouvernement et de ses propres enquêtes de terrain, la commission d'enquête indépendante (BICI) n'a pas été en mesure d'établir ces violations des droits de l'homme[96]. Toutefois, les opérations de sécurisation des installations ont permis de libérer les forces de sécurité bahreïnies de ces tâches pour qu'elles puissent se « consacrer » à la répression des manifestations.

En revanche, une ambiguité apparaît dès que l'intervention est réalisée sous le parapluie de la PSF. En effet, la mission de cette dernière concerne la défense des territoires des États membres contre une agression extérieure. Or, aucun État tiers n'a attaqué de manière conventionnelle et revendiquée les infrastructures ou les citoyens du Bahreïn. Le problème réside alors en cela que la définition de l'agression n'a jamais été fixée par le droit international[97]. L'article 51 de la charte des Nations unies consacre la légitime défense en riposte à une agression qui se vérifie à un moment donné, telle la pénétration d'une frontière par des forces étrangères ou le bombardement de cibles par des avions. Mais la pratique a montré que l'agression pouvait également prendre la forme d'une infiltration progressive de groupes armés soutenus par un État tiers, ou bien l'organisation, l'appui, le financement ou l'encouragement d'activités subversives dans un autre État[98].

Or, les témoignages des officiels du gouvernement bahreïni recueillis par la BICI affirment que la décision de solliciter l'aide des voisins s'est fondée principalement sur la crainte d'une intervention armée de l'Iran, ou bien de livraisons d'armes aux

94. BICI, Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry, version finale du 10 décembre 2011, p. 132. La commission a été instaurée par un décret du roi al-Khalifa, sous la pression internationale, et est absolument indépendante du gouvernement. Ses 5 membres sont des experts (chercheurs, juges, professeurs) en droit international et affaires des droits de l'homme, dont aucun n'est bahreïni.

95. *Idem.*

96. Concernant le rôle assigné aux forces étrangères, voir BICI, *op. cit.*, p. 125 et 387.

97. L'Assemblée des Nations unies a voté en 1974 une résolution (3314) spécifiquement dédiée à la définition de l'agression, qui établit notamment une typologie des actes passibles de recevoir une telle qualification mais précise d'emblée qu'elle ne constitue pas une liste exhaustive. De plus, elle ne revêt pas un statut juridiquement contraignant pour les États membres de l'ONU.

98. CASSESE Antonio, « article 51 », in COT Jean-Pierre et PELLET Alain (dir), La Charte des Nations unies : Commentaire article par article, Paris, Economica, 1991, p. 780.

manifestants chiites[99]. Ces accusations auraient été fondées, selon le gouvernement bahreïni, sur le fait que l'ambassade iranienne à Manama ait maintenu des contacts avec les leaders de l'opposition, les incitant à refuser la tenue d'un dialogue national[100].

De plus, Téhéran aurait investi massivement les réseaux sociaux afin d'inciter au changement de régime et à l'action violente, de sorte que l'on se situerait dans le domaine de l'agression « indirecte » sous forme d'activités subversives[101]. Toutefois, la Commission n'a jamais conclu à une implication irréfutable de l'Iran dans l'organisation des manifestations – encore moins à la planification d'une attaque – d'autant que le gouvernement bahreïni a refusé de transmettre les documents qui étaient censés la prouver. Il s'agit donc d'un cas de figure semblable à celui de l'intervention soviétique en Afghanistan à partir de 1979 : Moscou affirmait qu'il agissait sur requête de l'État afghan, et que l'agression qu'il subissait revêtait la forme de « provocations militaires et d'activités de subversion des forces extérieures »[102].

Or, sa justification avait été repoussée par les membres du Conseil de sécurité de l'époque. Dans le même esprit, la cour internationale de justice avait refusé de qualifier d'agression le fait pour un État de livrer des armes à des rebelles dans un autre État, dans son arrêt du 27 juin 1986 Nicaragua contre États-Unis d'Amérique[103]. Par conséquent, la qualification d'agression dans le cas bahreïni paraît fragile au vu de la jurisprudence, d'autant plus qu'elle se réfère à une menace d'agression et non à une action avérée. Pour le dire autrement, l'intervention de la PSF ne peut se fonder véritablement ni sur l'article 51 de la charte des Nations unies ni sur le mandat de la PSF, mais profite du vide juridique concernant la définition de l'agression pour conserver un minimum de substance.

b) La Libye

Le cas libyen combine le mode d'action bilatéral, unilatéral et multilatéral ad hoc. Le Qatar et les EAU ont tous deux participé, séparément, à l'opération Unified Protector de l'OTAN en Libye en 2011, en mettant à disposition du commandement aérien combiné respectivement six F-16 et cinq Mirage 2000[104]. Ces déploiements ont été effectués en vertu de la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, officiellement pour mettre en œuvre la zone d'exclusion aérienne[105]. L'action du Qatar a été facilitée par un activisme préalable au sein de la Ligue arabe, qu'il présidait alors, lui permettant d'emporter une déclaration de soutien à la résolution 1973 du Conseil avec l'appui pour l'occasion du roi Abdallah d'Arabie saoudite[106].

99. BICI, *op. cit.*, p. 132 et 384.

100. *Ibid.,* p. 384.

101. *Idem.*

102. CASSESE Antonio, *op. cit.*, p. 788.

103. PANCRACIO Jean-Paul, « Un mutant juridique : l'agression internationale », Cahiers de l'IRSEM, date inconnue, p. 25.

104. MOKEFI Mansouria, « Le Qatar, acteur des recompositions géopolitiques au Maghreb ? », Notes de l'IFRI, mai 2014, p. 6.

105. « UAE updates support to UN Resolution 1973 », *Emirates News Agency*, 25 mars 2011.

106. L'une des raisons de l'approbation du roi saoudien aurait été la tentative d'assassinat subie en 2004 sur ordre supposé du Guide de la révolution libyenne, MOKEFI Mansouria, *op. cit.*, p. 6.

Doha aurait par la suite livré quelque 20 000 tonnes d'armes dont des fusils d'assaut et des missiles antichars, privilégiant les groupes islamistes les plus radicaux comme les Martyrs d'Abu Salim[107]. En revanche, les bombardements des avions émiratis en 2014, cette fois sur les combattants islamistes libyens, n'ont été encadrés ni par le CCG, ni par la Ligue arabe, ni par une résolution du Conseil de sécurité : il s'agissait d'une opération montée entre Égypte et EAU, dont même les Américains se plaignirent de ne pas avoir été informés[108].

c) La Syrie

L'action du CCG (en tant qu'entité) face à la guerre civile syrienne s'est limitée pour le moment à des déclarations. Tout d'abord prudent dans sa rhétorique durant les deux premières années de guerre, le Conseil a adopté une position radicale à partir de 2013 en accusant Bashar el-Assad de génocide et appelé au retrait des forces étrangères de Syrie, principalement le Hezbollah, les milices chiites irakiennes et les forces spéciales iraniennes[109]. Mais c'est à nouveau sur un mode multilatéral ad hoc que les initiatives des monarchies du Golfe se sont fondées : dès avril 2012, un axe Riyad-Doha-Ankara émergeait sous la forme d'un accord informel par lequel les deux premiers partenaires s'engageaient à payer les salaires des rebelles de l'Armée syrienne libre tandis que le troisième promettait de fournir des renseignements[110]. Dans le même temps, l'Arabie saoudite a joué le rôle d'intermédiaire dans la livraison d'armes américaines à certains groupes rebelles : 13 000 missiles TOW ont été commandés en 2013 auprès des États-Unis par Riyad, qui a ensuite commencé à les distribuer[111]. Parallèlement, le Bahreïn, l'Arabie saoudite et les EAU auraient envoyé un total de dix F-16 tandis que le Qatar aurait déployé un Mirage pour participer aux efforts de la coalition occidentale contre l'État islamique en Syrie[112].

d) L'Irak

Concernant l'Irak, le CCG s'est contenté de publier des communiqués de soutien au gouvernement d'Abadi pour l'encourager à être inclusif[113]. Cependant, l'Irak constitue peut-être le terrain le plus propice à une intervention éventuelle du CCG dans son ensemble, via la PSF. D'abord, l'Irak est, contrairement à la Syrie, directement contigüe à deux membres du CCG, l'Arabie saoudite et le Koweït, et fait peser sur eux deux menaces : une incursion des forces de l'État islamique et l'établissement de milices alliées et soutenues par l'Iran à proximité de leurs territoires.

107. *Idem.*

108. DONAGHY Rori, *op. cit.*

109. « Syria Gulf Cooperation Council's « inflammatory rehtoric », *Al Akhbar English*, 11 décembre 2013.

110. « Saudi Arabia and Qatar funding Syrian rebels », *Reuters*, 23 juin 2012.

111. BARNARD Anne, « US – Made Weaponry is Turning Syrian Conflict into Proxy War With Russia », *The New York Times,* 12 octobre 2015.

112. « Saudi Arabia confirms role in strikes against Islamic State in Syria », *Reuters*, 23 septembre 2014.

113. HOURCADE Bernard, *op. cit.*

De plus, au vu du précédent bahreïni, la notion d'agression pourrait être invoquée en cas d'affrontement ou d'incidents avec des milices chiites irakiennes, pour peu qu'elles soient encadrées ou supposées encadrées par des militaires iraniens.

En effet, un tel cas de figure rentrerait dans la typologie de l'agression de la résolution 3314, qui inclut l'envoi par un État de bandes armées, de groupes armés ou de forces irrégulières pour se livrer à des actes de force armée dans un autre État[114]. Au niveau opérationnel, il convient de noter que la base d'Hafr Al-Batin, où est stationnée la composante permanente de la PSF, se situe sur la ligne de clôture de 965 km bâtie par l'Arabie saoudite à la frontière irakienne en septembre 2014, ce qui lui confère une importance considérable en cas de projection vers l'Irak[115]. En sachant que 30 000 soldats saoudiens sont déployés dans la zone, on pourrait imaginer des opérations combinées entre des forces saoudiennes et des forces coalisées du CCG, ce qui permettraient éventuellement d'alléger les coûts opérationnels. Néanmoins, l'attitude d'Oman vis-à-vis d'un conflit armé indirect contre l'Iran constituerait la véritable inconnue d'une telle hypothèse, l'activation de la PSF devant se faire théoriquement à l'unanimité.

B. Le cas particulier de l'intervention au Yémen

Le cas du Yémen constitue l'une des manifestations les plus paradoxales du rôle du CCG dans la sécurité régionale : cinq des six États membres y interviennent militairement depuis le 26 mars 2015, mais sous la forme d'une coalition ad hoc plus large dirigée par l'Arabie saoudite[116].

Le fondement juridique de l'intervention de la coalition saoudienne concerne une demande d'assistance écrite du président Hadi, adressée aux six membres du CCG et qui se fondait sur le droit de légitime défense collective : « *Je vous demande instamment, conformément au principe de légitime défense énoncé dans l'article 5 de la Charte des Nations unies, à la charte de la Ligue des États arabes et au Traité de Défense Commune [de la Ligue], d'apporter un appui immédiat au Yémen, par tous les moyens et mesures nécessaires, y compris l'intervention militaire, pour protéger le Yémen et son peuple contre l'agression houthiste en cours (...) et aider le Yémen à lutter contre Al Qaida et l'État islamique d'Irak et du Levant* »[117]. Cette lettre a été transmise au Secrétaire général des Nations unies et au président du Conseil de sécurité en annexe d'une autre lettre signée par les six représentants permanents des membres du CCG, dans lesquels ils s'engagent à venir en aide au gouvernement yéménite[118].

---

114. Assemblée générale des Nations unies, *ibid*., art. 3 g).

115. SPENCER Richard, « Saudi Arabia's 'Great Wall' to keep out Isil », *The Telegraph*, 14 janvier 2015.

116. Quatre membres du CCG déploient des forces terrestres contre les Houthistes, à savoir l'Arabie saoudite, le Qatar, les EAU et le Bahreïn. Voir BINNIE Jérémie, « Arab states deploy more ground forces to Yemen », *IHS Jane's*, 9 septembre 2015.

117. Conseil de sécurité des Nations unies, Lettres identiques datées du 26 mars 2015, adressées au Secrétaire général et au président du Conseil de sécurité par la Représentante permanente du Qatar auprès de l'Organisation des Nations unies, 27 mars 2015, p. 4 et 5.

118. *Ibid*., p. 5.

Trois remarques peuvent être formulées quant à cette intervention. D'abord, elle a été sanctionnée tacitement par le Conseil de sécurité, contrairement à celle du Bahreïn : dans sa résolution 2216 (2015) instaurant un embargo sur les armes à destination des rebelles houthistes, le Conseil rappelle la légitimité du président Hadi et déclare « prendre note » de sa demande d'assistance militaire[119]. Ensuite, il peut paraître paradoxal d'invoquer le traité de défense liant l'ensemble des membres de la Ligue arabe alors que la lettre ne s'adresse qu'aux membres du CCG. Cela s'explique par le fait que le Yémen n'est pas un membre à part entière du CCG et n'est donc pas lié au traité de sécurité collective de l'organisation[120]. En revanche, tous les membres du CCG étant également parties à la Ligue arabe, le Yémen peut bénéficier de leur assistance – qui demeure géographiquement la plus évidente à solliciter – via le traité de sécurité de la Ligue.

Toutefois, une activation de la PSF aurait été plausible, puisque la lettre des représentants du CCG prenait soin d'affirmer que l'Arabie saoudite avait été l'objet d'agressions directes de la part des Houthistes[121]. Ceux-ci auraient également mené des exercices à la frontière saoudienne et détiendraient des armes lourdes qui feraient peser une « menace grave et continue pour [les pays du Golfe] »[122]. L'emploi du terme d'agression aurait donc pu présager d'une demande d'intervention saoudienne, en jouant sur le flou juridique qui entoure la nature de l'entité qui « agresse ». D'ailleurs, cette agression tendait, comme dans le cas du Bahreïn, à être associée à un ou des États tiers, puisque le président Hadi soulignait dans sa lettre que des « forces régionales dont le but est d'imposer leur hégémonie sur le Yémen (...) apportaient leur soutien aux Houthistes », sans préciser davantage[123]. L'Iran était à nouveau en ligne de mire, notamment depuis qu'un navire chargé de systèmes explosifs, de MANPADS et de munitions d'ALPC (armes légères et de petit calibre) fabriqués en Iran avait été arraisonné en 2013, avec pour destination finale, selon de hauts fonctionnaires yéménites, le bastion des Houthistes de la ville de Saada[124]. Toutefois, l'enquête n'avait pu aboutir à des conclusions finales car la prise de Sanaa par les Houthistes en septembre 2014 avait permis la libération de tous les suspects impliqués dans la livraison, y compris deux membres du Hezbollah et trois membres du Corps des Gardiens de la Révolution islamique[125].

Quoi qu'il en soit, si la proximité des Houthistes avec l'Arabie saoudite permettait de justifier un tant soit peu l'hypothèse d'une « agression », l'activation de la PSF aurait certainement buté sur l'opposition d'Oman[126].

---

119. Conseil de Sécurité des Nations unies, Résolution 2216 (2015), 14 avril 2015, p. 1 et 2.

120. Le Yémen a exprimé son désir de rejoindre le CCG depuis 1996, mais son retard économique par rapport aux autres membres ainsi que des querelles territoriales avec Oman et l'Arabie saoudite l'ont empêché d'y accéder jusque maintenant. Il a toutefois pu intégrer certaines structures mineures comme le Bureau de l'Éducation, le Conseil des ministres de la Santé et le Conseil des ministres des Affaires sociales et du Travail. Voir BURKE Edward, « One blood and one destiny ? Yemen's Relation with the GCC », London School of Economics and Political Science, 2012, p. 23.

121. Conseil de Sécurité des Nations unies, Lettres identiques..., *op. cit.*, p. 5.

122. *Idem.*

123. *Ibid.*, p. 4.

124. Groupe d'experts des Nations unies sur le Yémen, Rapport final du Groupe d'experts sur le Yémen créé par la résolution 2140 (2014) du Conseil de sécurité, 20 février 2015, p. 41.

125. *Idem.*

126. *Ibid.*

En effet, celui-ci avait été sollicité comme les autres par le président Hadi, mais avait opposé son refus de participer à une quelconque coalition militaire[127]. Mascate démontrait à nouveau sa qualité de partenaire le plus indépendant de l'Arabie saoudite au sein du CCG, en rompant avec l'interventionnisme unanime du Conseil par l'élaboration d'un plan de cessez-le-feu en sept points, qui incluait la transformation des Houthistes en parti politique légitime, la tenue de nouvelles élections parlementaires et présidentielles et l'admission du Yémen dans le CCG[128]. Mais Riyad n'a pas souhaité donner suite au plan et s'est contenté pour le moment d'une exploitation minimale des services de médiation d'Oman, à savoir l'arrangement de cessez-le-feu minutés qui ne comportent aucune volonté véritable de cessation des hostilités[129].

VIOLATION DU DROIT HUMANITAIRE AU YÉMEN

Contrairement au Bahreïn, l'action des forces coalisées du CCG au Yémen est manifestement entachée de violations du droit humanitaire international. Selon le Haut Commissariat des Nations unies pour les Droits de l'homme, 2 355 civils ont été tués depuis le début de l'intervention étrangère, ce qui s'explique notamment par les bombardements indiscriminés qu'exécute la coalition saoudienne dans des zones résidentielles. Entre le 26 mars et le 30 juin 2015, les raids aériens ont été responsables de plus de 60 % des civils tués et blessés, contre 23 % pour les frappes terrestres et 17 % pour les engins explosifs improvisés[130]. Inversement, 82 % des victimes (tués ou blessés) des frappes aériennes au 1er juillet 2015 sont des civils[131]. En mai dernier, un porte-parole de la coalition affirmait même que la ville entière de Saada, au nord-ouest du pays, constituait une cible militaire, au mépris du droit de la guerre qui exige de distinguer les civils des objectifs militaires[132].

En plus de la fermeture de l'espace aérien, les forces coalisées maintiennent un blocus naval alors que le Yémen importe en temps normal 90 % de ses besoins alimentaires[133]. Par conséquent, 80 % de la population est désormais en situation de besoin immédiat d'assistance humanitaire et le Fonds alimentaire des Nations unies a averti de la possibilité que des millions de Yéménites, majoritairement des femmes et des enfants, soient victimes de famine[134]. Les forces aériennes de la coalition ont également largué des bombes à sous-munitions sur des territoires contrôlés par les Houthistes, comme dans le gouvernorat de Saada en mai dernier, ce qui permet de rappeler qu'aucun des membres du CCG n'est partie à la Convention sur les armes à sous-munitions de 2008, pas plus que le Yémen[135].

En particulier, des bombes contenant des sous-munitions BLU-07, vendues par les États-Unis aux Saoudiens dans les années 1990, ainsi que des Sensor-Fuzed Weapons fabriquées plus récemment par Textron Systems ont été retrouvées au Yémen[136]. En fait, les États-Unis appuient directement la coalition saoudienne au Yémen. Entre mars et octobre 2015, le Département d'État américain a notifié par deux fois le Congrès de son intention de vendre des armements qui devaient explicitement servir au Yémen.

127. CAFIERO Giorgio, « Oman breaks from GCC on Yemen Conflict », *op. cit.*

128. *Idem.*

129. *Idem.*

130. OHCHR, Situation of Human Rights in Yemen : Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 7 septembre 2015, p. 8 et AOAV, State of Crisis : Explosive Weapons in Yemen, 9 octobre 2015, p. 5-6.

131. Lorsque l'on parle de frappes aériennes, cela inclut à la fois les roquettes, missiles et bombes larguées par des avions, des hélicoptères ou des drones. AOAV, *ibid.*, p. 5.

132. « The Human Carnage of Saudi Arabia's War in Yemen », Amnesty International, 27 août 2015.

133. « The Human Carnage..., Amnesty International, *op. cit.*

134. *Idem.*

135. « Yemen : Cluster Munitions Harm Civilians », Human Rights Watch, 31 mai 2015.

136. *Idem.*

La première vente concernait des bombes guidées ainsi que la logistique associée aux EAU pour un montant de 130 millions de dollars[137]. La seconde, fin juillet 2015, concernait des munitions d'une valeur de 500 millions de dollars à destination des forces terrestres saoudiennes : « L'offre de vente permettra de ravitailler les Forces terrestres royales saoudiennes en munitions dont elles ont besoin pour continuer de protéger la frontière sud de l'Arabie saoudite contre les attaques en cours des milices houthistes hostiles (...) », indiquait la notice de la DSCA[138]. En août dernier enfin, l'Administration américaine notifiait de manière informelle le Congrès de sa volonté de réalimenter les forces saoudiennes en munitions de type JDAM (*Joint Direct Attack Munitions*) produites par Boeing[139].

Le gouvernement britannique a également reconnu, via une réponse du ministère de la Défense à une interpellation de la Chambre des Lords le 14 juillet 2015, qu'il fournissait un « soutien technique, des armes guidées avec précision et un échange d'informations avec les forces armées saoudiennes dans le cadre d'arrangements pré-existants »[140]. En particulier, des bombes à guidage Paveway IV, produites par Raytheon UK et destinées initialement à la Royal Air Force, ont été transférées à l'armée de l'air saoudienne en juillet afin d'être probablement chargées sur des avions Typhoon et Tornado[141]. Le 23 septembre, un missile de croisière PGM-500 'Hakim', fabriqué par la firme britannique Marconi Dynamics et exporté dans les années 1990 aux EAU, a été utilisé lors d'un raid aérien pour détruire une usine de céramiques dans le gouvernorat de Sanaa[142]. Au total, depuis le début de l'intervention saoudienne en mars 2015, le gouvernement britannique aurait accordé 37 licences d'exportation de matériel militaire à destination de Riyad, en refusant d'exposer les détails des contrats aux parlementaires britanniques, selon l'ONG Oxfam[143].

C. Les développements institutionnels récents : commandement unifié, quelle valeur ajoutée ?

Au 34e sommet des chefs d'État, tenu à Koweït début décembre 2013, les représentants des États du CCG se sont accordés sur la création d'un commandement militaire unifié et doté d'une force de 100 000 hommes, dont le Haut Comité militaire a été chargé d'étudier les modalités de mise en œuvre[144].
Sa structure inclurait des sous-commandements opérationnels Air-Terre-Mer ainsi qu'un système de renseignement commun. De plus, le ministre des Affaires étrangères bahreïni a souligné qu'il n'était en aucun cas censé remplacer la PSF, et pourrait au contraire avoir un rôle plus actif puisque les forces à disposition ne seraient pas liées cette fois à l'obligation « d'attendre » l'agression pour intervenir.

137. Defense Security Cooperation Agency, « United Arab Emirates : Guided Bomb Units (GBU-31S and GBU-12S) », 29 mai 2015, p. 1.
138. Defense Security Cooperation Agency, « Kingdom of Saudi Arabia : Ammunition for the Royal Saudi Land Forces », 29 juillet 2015, p. 1.
139. CAPACCIO Anthony, « Saudi Arms Resupply Readied by U.S. as King to Visit White House », *Bloomberg Business*, 3 septembre 2015.
140. CHUTER Andrew, « RAF Bombs Diverted to Saudis in Yemen strikes », *Defense News*, 16 juillet 2015.
141. *Ibid.*
142. Amnesty International, « Yemen : Coalition used UK Cruise Missile in unlawful airstrike », 25 novembre 2015.
143. LAWRENCE Penny, « Yemen and the Scandal of UK arms sales to Saudi Arabia », *The Guardian*, 17 septembre 2015.
144. AWAD Mustafa, « GCC announces a Joint Military Command », *Defense News*, 11 décembre 2013.

D'un point de vue stratégique, l'annonce d'un commandement unifié paraît logique au vu du déphasage de la PSF par rapport aux réalités actuelles et de l'attention décroissante que semblent lui porter ses propres contributeurs. La distorsion de la notion d'agression lors de l'intervention au Bahreïn a montré la difficulté de justifier une action de la PSF sur ses attributions initiales. L'intégration de composantes maritime et aérienne dans la nouvelle force lui donnerait une crédibilité supérieure à celle de la PSF eu égard aux scénarios d'intervention récents (blocus des côtes bahreïnies et yéménites, bombardements aériens censés détruire des stocks d'armements). Enfin, cette nouvelle force pourrait bénéficier des premiers efforts d'harmonisation des doctrines militaires incarnées par le lancement de l'Académie du Golfe pour les Études stratégiques et de sécurité lors du même sommet, insitution qui siégera aux Émirats.

Malgré ces perspectives encourageantes, le commandement intégré se heurte déjà à plusieurs difficultés. D'abord, près de deux ans après son annonce, il reste dans un état embryonnaire. Selon les chefs d'État du CCG, le premier pas vers ce commandement unifié a été la conduite d'un exercice naval en mars 2015, qui devait lui-même seulement « préfigurer » la constitution de la composante maritime du commandement unifié[145]. Ensuite, la question du commandement de la force et de la localisation de son quartier-général constitue une source de dissensions potentielles. En effet, l'Arabie saoudite a promis de fournir la moitié des 100 000 hommes, ce qui ferait d'elle une nouvelle fois le plus gros contributeur du CCG. Bien qu'il s'agisse à nouveau de contributions théoriques fixées à l'avance et déployées en cas de crise, on peut se demander dans quelle mesure l'Arabie saoudite serait capable d'assigner 50 000 hommes à une structure virtuelle alors qu'elle en mobilise déjà 50 000 à la frontière irakienne, plusieurs milliers d'autres au Yémen et environ un millier enfin au Bahreïn[146].

De plus, si ce commandement devait fonctionner comme un « OTAN arabe », comme se plaît à le présenter la presse des pays du Golfe, alors le contributeur majoritaire aura le privilège d'assumer la direction[147]. Mais il n'est pas sûr que les autres pays soient à nouveau prêts à voir Riyad disposer du pouvoir décisionnel au sein d'une force commune bien plus ambitieuse que la PSF. Il faut se souvenir qu'un projet similaire, proposé dès 1991 par le sultan Qaboos d'Oman, avait justement échoué en raison de l'opposition de l'Arabie saoudite, qui refusait de voir le seul rival militaire crédible du groupe prendre le leadership des affaires de défense[148]. Au cas où l'Arabie saoudite parviendrait à disposer du commandement effectif de la force, il resterait encore aux autres membres à ne pas opposer une résistance « passive » en bloquant ou retardant tout effort de modernisation, de standardisation des doctrines, de systématisation des entraînements communs. Ceci reviendrait alors à laisser dépérir le nouveau commandement, comme c'est le cas de la PSF depuis près de 35 ans.

---

145. Présentée comme la vitrine de la défense commune du CCG, cette force maritime disposerait des mêmes attributions que la PSF sur mer, chargée de protéger routes commerciales vitales et d'empêcher les livraisons d'armes de l'Iran à ses alliés dans la région. Voir LAKHSMI Aiswarya, « GCC Joint Maritime Security Force Soon », *Marine Link*, 8 mars 2015.

146. « Number of Saudi-led coalition troops in Yemen rises to 10 000 », *Reuters*, 8 septembre 2015.

147. BLANCHE Ed, « GCC dreams of an Arab NATO », *Middle East Magazine*, date inconnue.

148. Entretien avec DA LAGE Olivier, *ibid.*

Parallèlement, une initiative militaire d'une autre organisation régionale est venue questionner la crédibilité du projet du CCG. En effet, 20 jours seulement après ce qui fut labellisé « premier pas » vers le commandement unifié du Golfe, les chefs d'État de la Ligue arabe se mettaient eux aussi d'accord pour mettre sur pied une force commune, chargée de lutter contre les extrémistes islamistes en Syrie, Irak et Libye.

À l'instar de celle du CCG, les modalités de mise en place de la force « pan-arabe » ont été confiées à un panel d'experts qui présentera ses conclusions aux ministères de la Défense des membres de l'organisation. Bien que les effectifs n'aient pas été publiquement annoncés, plusieurs officiels de l'armée égyptienne ont parlé de 40 000 hommes[149]. Or, selon les mêmes sources, la majorité des troupes proviendraient de l'Égypte, du Maroc, de la Jordanie et de l'Arabie saoudite, qui pourrait même emporter le commandement de l'ensemble[150]. Les pays du Golfe se chargeraient également de couvrir les dépenses d'installation et de gestion de la force[151].

Par conséquent, on peut s'interroger sur la pertinence d'une force du CCG face à celle d'une Ligue arabe qui dispose d'un réservoir de troupes bien plus important grâce à l'Égypte, mais également d'une légitimité dans le monde arabe certainement supérieure à celle du club des monarchies du Golfe.

D'ailleurs, privilégier la Ligue au CCG pourrait permettre à l'Arabie saoudite d'accéder aux pays qu'il fut un temps question d'intégrer au Conseil ; Égypte, Maroc et Jordanie, dont elle espérait qu'ils combleraient le manque de ressources humaines des armées des petits partenaires du Golfe. Mais l'hypothèse d'une compensation du commandement unifié par le lancement d'une force pan-arabe s'est éloignée depuis que le protocole de ratification de celle-ci a été reporté justement à la demande de l'Arabie saoudite, du Bahreïn, du Koweït, du Qatar et des EAU en août dernier, officiellement pour cause de désaccords sur l'action qu'elle mènerait en Libye[152].

La Ligue s'est alors fendue d'un communiqué reportant à une date ultérieure la ratification, sans donner plus d'explications[153]. Quoiqu'il en soit, il paraît peu probable que les États du CCG contribuent sérieusement à deux forces parallèles pour deux raisons : des capacités démographiques limitées, même pour l'Arabie saoudite, et un mode d'action militaire qui privilégie jusqu'à présent le bilatéral et la coalition ad hoc et permet ainsi d'éviter les engagements contraignants des alliances institutionnalisées.

149. MUSTAFA Awad, « Arabe League Sets New Defense Force at 40 000 », *Defense News*, 1er avril 2015.

150. *Idem.*

151. *Idem.*

152. « Arab League delays meeting on joint military force », *Daily News*, 26 août 2015.

153. *Idem.*

CONCLUSION

Le Conseil de coopération du Golfe a été fondé comme une alliance sécuritaire entre six pays du Golfe pris en tenailles entre deux États alors puissants et menaçants – l'Iran et l'Irak –, et demeure donc par essence un acteur de la scène géopolitique moyen-orientale. L'institutionnalisation de cette alliance a consisté en l'édification progressive d'un traité d'assistance en cas d'agression, d'une force commune et d'un pacte de sécurité intérieure, qui ont permis de maintenir un minimum de stabilité des régimes des pays membres et ont fait du CCG le principal rival régional de l'Iran après la chute de Saddam Hussein. L'intervention au Bahreïn, menée sous l'égide de la PSF en 2011, a d'abord constitué un avertissement à Téhéran du rôle que le CCG était prêt à assumer dans la sécurité régionale.

Toutefois, l'organisation n'a pas la force que ses États membres paraissent lui conférer. Chacun d'entre eux continue en effet de s'appuyer avant tout sur les États-Unis, et plus largement les pays Occidentaux, pour assurer leur défense face à un ennemi extérieur. Le CCG ne peut apparaître comme un acteur tout à fait indépendant dès lors que ses membres restent tributaires des industries de défense européennes et américaines pour l'équipement de leurs forces armées.

De plus, les rivalités internes entre membres, Qatar et Arabie saoudite d'abord, Arabie saoudite et Oman ensuite, entravent l'efficacité et la portée des actions décidées au Conseil. Afin de prendre le dessus ou d'équilibrer un autre membre, il est tout à fait envisageable de s'appuyer sur un acteur extérieur : l'Égypte pour l'Arabie saoudite afin de contrer le Qatar, les États-Unis pour les autres États afin de rompre la dépendance sécuritaire envers l'Arabie saoudite. Ainsi, les membres du CCG semblent privilégier un mode d'intervention ad hoc ou bilatéral lorsqu'il s'agit de répondre aux crises régionales.

La mise en place d'un commandement unifié doté d'une force de 100 000 hommes, comme annoncé en 2013, constitue le principal horizon du CCG en matière d'architecture de défense. Cette force représenterait un instrument militaire bien plus crédible que la Peninsula Shield Force dans le cadre du face-à-face avec l'Iran et ses alliés, et pourrait ainsi relancer l'intérêt des États membres dans une défense « commune » dans le cadre du Conseil. Cependant, la réussite d'un tel projet reste tributaire des conceptions divergentes qu'ont les États de leur politique étrangère, en particulier d'Oman qui conditionne sa sécurité à une politique d'équilibre avec le voisin iranien.

LES RAPPORTS DU GRIP

2013/2 **Le contrôle du courtage en armements – Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?**, Kloé Tricot O'Farrell, 36 p., 7 €

2013/3 **Mali – De l'intervention militaire française à la reconstruction de l'État**, Bernard Adam, 32 p., 7 €

2013/4 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – compendium 2013**, Sabrina Lesparre et Luc Mampaey, 52 p., 8 €

2013/5 **Sur les traces des armes dans le dédale procheoriental**, Fanny Lutz, 40 p., 7 €

2013/6 **Le « pivot » américain vers l'Asie – Conséquences sur le système de défense antimissile américain, asiatique et européen**, Bruno Hellendorff et Bérangère Rouppert, 32 p., 6 €

2013/7 **Le Sommet sur la sécurité nucléaire à la croisée des chemins : entre doutes et ambitions**, Sylvain Fanielle, 36 p., 7 €

2013/8 L**a Conférence sur une zone exempte d'armes de destruction massive et leurs vecteurs au Moyen-Orient**, Bérangère Rouppert, 44 p., 7 €

2013/9 **Arms Transfers to The Syrian Arab Republic : Practice and Legality**, Mélanie De Groof, 56 p., 8 €

2013/10 **Un New Deal pour le marché européen de la défense ? La position de la Commission en vue du Conseil européen de décembre 2013**, Quentin Genard et Sabine Sarraf, 24 p., 6 €

2013/11 **Groupes armés actifs en R. D. Congo – Situation dans le « Grand Kivu » au 2e semestre 2013**, Georges Berghezan, 36 p., 6 €

2014/1 **L'Iran et la question syrienne – Des « Printemps arabes » à Genève II**, Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, 32 p., 6 €

2014/2 **Le programme nucléaire iranien : Rétrospective sur les accords conclus avec l'AIEA et le « P5+1 »**, Bérangère Rouppert, 35 p., 6 €

2014/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – compendium 2014**, Sophie Durut et Luc Mampaey, 52 p., 8 €

2014/4 **Répertoire des entreprises du secteur de l'armement en Belgique**, Louis Discors et Luc Mampaey, 48 p., 7 €

2014/5 **Initiatives de l'UE pour le contrôle des armes légères : vers une meilleure coordination**, Cédric Poitevin, 40 p., 7 €

2014/6 **Le traçage des armes sur les lieux de conflits : leçons et perspectives**, Claudio Gramizzi, 22 p., 6 €

2014/7 **Au vent mauvais : Comment la vente des Mistral à la Russie sape les efforts de l'Union européenne**, Roy Isbister et Yannick Quéau, 20 p., 6 €

2015/1 **Quelle place occupe la Turquie sur les marchés de défense ?**, Yannick Quéau, 28 p., 7 €

2015/2 **Armes artisanales en RDC : enquête au Bandundu et au Maniema**, Georges Berghezan, 44 p., 7 €

2015/3 **Groupes armés au Katanga : épicentre de multiples conflits**, Georges Berghezan, 38 p., 7 €

2015/4 **Traité de non-prolifération nucléaire : l'échec de 2015 mènera-t-il au succès de la première commission ?**, Jean-Marie Collin, 32 p., 6 €

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : www.grip.org
10 numéros par an pour 60 € (frais de port inclus)

CONSEIL DE COOPÉRATION DU GOLFE : une politique de puissance en trompe-l'œil

Depuis l'effondrement du régime de Saddam Hussein en 2003, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) est devenu le principal challenger de l'Iran sur la scène régionale. Porté par la montée en puissance militaire de l'Arabie saoudite, le CCG a développé une architecture de défense qui vise à garantir la stabilité des États membres ainsi qu'à contrer les éventuelles velléités de l'Iran d'étendre son influence dans la région.

L'affirmation du CCG sur la scène régionale a culminé en 2011 lorsque, à la tête de la Peninsula Shield Force (le bras armé de l'organisation), l'Arabie saoudite et les EAU ont conduit une intervention militaire et policière au Bahreïn. Avec pour double objectif d'appuyer le régime allié dans ses opérations de répression contre les manifestants à majorité chiite, et de dissuader Téhéran d'en soutenir les éléments les plus subversifs.

Pourtant, depuis 2011, l'action du CCG dans la sécurité régionale est restée marginale, tant à cause du déséquilibre du rapport de forces interne que des rivalités entre membres. À mesure que la compétition entre l'Iran et l'Arabie saoudite a pris de l'ampleur dans le contexte de l'éclatement des révolutions arabes, Oman a freiné les initiatives trop agressives du CCG envers Téhéran dans l'espoir de maintenir une bonne entente avec son voisin perse. Pour preuve, la guerre menée contre les Houthistes au Yémen, qui implique cinq des six membres du CCG, se déroule dans le cadre d'une coalition ad hoc à laquelle Oman ne participe pas.

L'avenir du CCG en tant qu'acteur de la sécurité régionale dépend notamment de la réussite des réformes institutionnelles initiées en 2013, qui prévoient en particulier la création d'un commandement militaire unifié. Cette force représenterait un instrument militaire bien plus crédible que la Peninsula Shield Force dans le cadre du face-à-face avec l'Iran et ses alliés, mais reste tributaire des divergences d'intérêts nationaux entre les membres du CCG.

Léo Géhin est chargé de recherche au GRIP pour le projet « Armes légères et transferts d'armes ». Diplômé en sciences politiques de l'Université Jean-Moulin Lyon III et titulaire d'un master 2 de relations internationales de l'IEP de Strasbourg, il travaille notamment sur les questions liées au contrôle des transferts d'armements de l'Union européenne et des instruments de contrôle des armes légères et de petit calibre.