

Alignements et réalignements de la donne de sécurité dans le golfe Persique : une vue de l'intérieur

Mehran KAMRAVA

| Professeur, Georgetown University Qatar.

Note préliminaire : Issu d'une conférence donnée le 26 février 2024, cet article a été traduit par Dimitri Karakostas.

L'architecture de sécurité dans le golfe Persique traverse, de nouveau, une période de transition, à une époque où certains alignements régionaux et alliances de sécurité préexistants se transforment, alors que d'autres restent constants. Ces changements et ces continuités se réalisent dans un contexte plus vaste de transformations globales et internationales, qui influencent de diverses façons, directement ou indirectement, les alignements évolutifs et les arrangements de sécurité dans la région du golfe Persique.

Cet article examine les causes profondes des changements en cours, touchant les arrangements sécuritaires de cette région, en prêtant attention, plus particulièrement, à ce qui est perçu comme une menace pour la sécurité des principaux acteurs impliqués ainsi qu'à leurs différentes priorités. L'examen des perspectives pour les acteurs-clés de la région – notamment l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis (EAU), le Qatar et l'Iran – ainsi que celles du fournisseur de sécurité extérieur principal que sont les États-Unis, apporte une meilleure compréhension des raisons sous-jacentes aux changements et continuités qui affectent la sécurité du golfe Persique.

Les paramètres régionaux façonnent directement la vision et les préoccupations des responsables politiques concernés. L'approche des problématiques du golfe Persique par Washington s'inscrit dans les contours plus larges de la politique étrangère américaine au Moyen-Orient, de façon générale, et dans le cadre de la doctrine émergente du président Biden, en particulier. De leur côté, les principaux acteurs régionaux sont mus par la poursuite d'un objectif commun qui, pour chacun d'entre eux, découle de l'obtention de gains pour leur économie domestique

et de la promesse, induite ou explicite, de développement pour leurs peuples. À maints égards importants, la sécurité du golfe Persique se trouve au bord d'un précipice de changements. Parmi les plus substantiels facteurs d'évolution à court ou à long terme, il y a les conséquences du nettoyage ethnique de la Palestine par Israël en 2023 et 2024, l'imprévisibilité inhérente aux autocraties, car celles-ci représentent toujours la norme sur les rives du golfe Persique, et enfin les transitions imminentes du *leadership*, en Iran et aux États-Unis. Certaines variables de la sécurité régionale devraient rester inchangées, les plus importantes parmi elles sont la méfiance persistante et, même, les tensions entre les grands acteurs régionaux, une robuste présence militaire en expansion ainsi que la précarité de la situation politique au Yémen et le caractère imprévisible de sa politique.

Le contexte régional

Dans la région du Golfe, après 2011 ⁽¹⁾, le contexte de sécurité marqué par des changements majeurs, des alignements régionaux et une prolifération d'États affaiblis, avait la forme d'une pyramide. Au sommet de la hiérarchie des puissances régionales se trouvaient, d'un côté Israël et l'Arabie saoudite – souhaitant préserver l'ordre sécuritaire régional, centré et garanti par les États-Unis –, de l'autre côté l'Iran et la Turquie – cherchant à modifier cet arrangement, afin d'y jouer de façon indépendante un rôle d'une plus grande importance. Au-dessous de ces puissances régionales se plaçaient de nombreux autres États qui soit étaient moins en mesure de s'affirmer militairement – comme la Jordanie, le Maroc, la Tunisie, les EAU, le Bahreïn, Oman et le Koweït –, soit avaient décidé pour des raisons propres et en fonction de leurs capacités, de ne pas projeter leur puissance dans cette partie du Moyen-Orient – comme l'Algérie ou l'Égypte. Enfin, à la base de cette pyramide se situaient des États affaiblis. L'autorité du pouvoir central y était effondrée après les soulèvements de 2011 – comme au Yémen ou en Libye – ou bien ces États étaient trop épuisés pour exercer une souveraineté véritable sur l'ensemble de leur territoire – comme la Syrie, le Liban et l'Irak. La conséquence de cette situation a été l'exaspération de la compétition entre les États du sommet de la pyramide, afin d'exercer leur influence sur les États affaiblis ou effondrés ainsi que le feraient des mandataires régionaux. Les États-Unis, principaux fournisseurs de sécurité pour nombre d'États-clients, cherchaient à rétablir l'équilibre, en exerçant une « pression maximale » sur l'Iran, tout en aidant leurs alliés régionaux à assurer le maintien de l'ordre de sécurité régional, par une présence militaire directe.

Cet arrangement a duré, à peu près, une décennie, presque sans changement, et, actuellement, certains de ses éléments clés définissent encore l'équilibre des puissances dans le golfe Persique. En janvier 2021, alors que la période dissonante

⁽¹⁾ Le Printemps arabe est un ensemble de contestations populaires d'ampleur et d'intensité très variables qui se produisent dans le monde arabe à partir de décembre 2010 et durant toute l'année 2011.

de la présidence de Donald Trump touchait à sa fin, l'Arabie saoudite, les EAU et le Bahreïn décidèrent qu'il serait profitable à tous de régler leurs différends avec le Qatar en mettant fin à la « crise du Golfe » qui, depuis ses débuts en 2017, avait causé des ravages au sein du Conseil de coopération des pays du Golfe (CCG). Par la suite, plusieurs rapprochements eurent lieu, entre l'Irak et les EAU d'abord, puis – ce qui est très important – entre l'Iran et l'Arabie saoudite. En décembre 2021, l'influent conseiller de Sécurité nationale des EAU, Sheikh Tahnoon bin Zayed Al Nahyan, visitait ainsi Téhéran. Par la suite, des officiers iraniens haut placés effectuaient un nombre de visites significatives à Abu Dhabi. Plus tôt, la même année, après les élections présidentielles de juin 2021, Téhéran avait d'ailleurs déclaré formellement que les relations de « bon voisinage » feraient partie des objectifs essentiels de sa politique étrangère, faisant d'ailleurs, à répétition, des ouvertures à son adversaire régional le plus important, l'Arabie saoudite ⁽²⁾. Après plusieurs séries de négociations entre les deux poids lourds régionaux, en mars 2023, à l'issue de négociations secrètes à Pékin (6 au 10 mars), une annonce surprise indiquait que les deux parties avaient réglé leurs différends et allaient bientôt rétablir des relations diplomatiques.

Même si la méfiance caractérisait toujours les relations entre concurrents, anciens ou nouveaux – l'Iran et l'Arabie saoudite, l'Iran et les EAU, le Qatar et l'Arabie saoudite, les EAU et le Bahreïn, l'Arabie saoudite et les EAU –, à partir de 2021, la région bénéficiait des efforts faits par les différentes parties qui s'orientaient vers l'apaisement de leurs relations. Outre la cessation des effets de l'administration polarisante de Trump, qui avait souvent activé et aggravé les tensions régionales, des considérations économiques nationales semblent être à l'origine de cette volonté d'apaiser les tensions entre voisins. En Iran, la présidence Raïssi, établie après un scrutin dont le taux de participation était le plus bas dans l'histoire des élections présidentielles du pays (49 %), dès ses débuts, était considérée comme à peine légitime et incapable de tenir ses deux promesses électorales de redressement économique et social.

Voilà exposés les éléments généraux du contexte. Venons-en maintenant aux points de vue particuliers et structurants de leurs politiques étrangères pour chacun des acteurs régionaux, nonobstant les évolutions induites par la guerre de Gaza et ses évolutions ⁽³⁾.

Le point de vue de Riyad

Concentré sur les promesses de développement du projet *Saudi Vision 2030*, avec l'ambition de faire du Royaume une des économies les plus puissantes

⁽²⁾ ABEDI A. et MIRMOHAMMADI M., « Neighborhood Policy of the Islamic Republic of Iran: Necessity and Needs », *Abrar*, Téhéran, 2021.

⁽³⁾ Note de la Chaire « Grands enjeux stratégiques contemporains » : Ajout d'une transition.

du monde, et au plus vite, l'État saoudien préfère minimaliser les tensions régionales, dans toute la mesure du possible. Par conséquent, il a renoncé à la plupart de ses projets visant à remodeler l'ordre régional à sa convenance, il freine aussi certains d'entre eux, dans la mesure où il est question d'une normalisation avec Israël. Toutefois, l'énorme puissance pétrolière, financière et politique que représente l'Arabie saoudite étant détenue par un seul individu, la sécurité du régime, étant la priorité suprême, la possibilité d'un comportement instable, à la Saddam Hussein, doit rester toujours présente à l'esprit.

Le point de vue d'Abu Dhabi

Plusieurs tendances dominantes font surface dans la politique extérieure des EAU. La première est une projection continue de puissance *via* des intermédiaires et des substituts. Cette tendance est renforcée par la conception de leur pays qu'ont les *leaders* des EAU qui le voient non pas comme un « petit État » – ce qu'il est objectivement –, mais plutôt comme une « puissance moyenne ». Cette aspiration est générée et confortée par la nouvelle configuration des puissances dans le Moyen-Orient *post*-2011, la compétition de prestige avec le Qatar et l'Arabie saoudite ainsi que l'inefficacité chronique du CCG.

Aspirant à devenir une puissance moyenne et se considérant comme telle, les EAU ont essayé, à un certain degré, de se dégager des marges d'autonomie stratégique vis-à-vis de leur fournisseur de sécurité traditionnel, les États-Unis. Ceci est particulièrement évident en ce qui concerne la relation des EAU avec la Russie et le refus de condamner l'invasion de l'Ukraine, malgré la forte incitation des États-Unis. Au lieu de cela, défiant ouvertement Washington, en décembre 2023, Abu Dhabi a rejoint Riyad, en accueillant le président Poutine pour une visite d'État fortement médiatisée. Quelques mois plus tôt, en mars 2022, les *leaders* saoudien et émirien avaient, en effet, refusé de répondre aux appels du président Biden, concernant la crise ukrainienne.

Quelque peu semblable à celle de l'Arabie saoudite, principalement en raison de considérations de politique interne, la politique extérieure des EAU en est arrivée au point d'assumer trois caractéristiques principales d'affirmation de sa puissance : la revendication du statut de puissance moyenne, un certain degré d'autonomie stratégique et la recherche de l'apaisement des tensions régionales. Le pouvoir consolidé de Mohammed ben Zayed, renforcé après 2008-2009 par l'influence politique accrue à l'intérieur des EAU d'Abu Dhabi, la plus grande légitimité que confèrent, en théorie, le statut de puissance moyenne et une projection de puissance (*parfois militairement*) dure ou (*souvent diplomatiquement*)⁽⁴⁾ douce, se sont associés pour façonner la politique étrangère en vigueur des Émirats. Les

⁽⁴⁾ Ajout des deux parenthèses explicatives en italique conformes au compte rendu intégral de la conférence CGSC (<https://chairestrategique.pantheonsorbonne.fr/2024>).

tendances évolutives de l'ordre international ou régional ne sont certainement pas sans importance, néanmoins, les préoccupations et les ambitions nationales jouent un rôle clé pour modeler la politique étrangère actuelle des EAU.

Le point de vue de Doha

La politique étrangère du Qatar a été assez constante, depuis la transition du pouvoir intervenue en 2013. Sous le gouvernement de Sheikh Tamim qui a succédé à son père, Doha a récemment révisé la majorité de ses implications internationales, notamment dans les guerres civiles au Liban et en Syrie, tout en faisant de la médiation un ingrédient officiel de sa politique étrangère. Le Qatar continue de considérer les activités de couverture ⁽⁵⁾ comme son option préférée de politique extérieure, considérant que les bénéfices de la stratégie de marque (*branding*) et la réduction du nombre de ses adversaires potentiels sont plus importants que les risques de réputation qui les accompagnent. En même temps, il soutient toujours fermement la présence militaire américaine dans la région, la considérant comme une source de sécurité pour le régime et pour le pays.

Le point de vue de Téhéran ⁽⁶⁾

Peu après avoir pris ses fonctions, l'Administration Raïssi ⁽⁷⁾ énonçait deux priorités complémentaires de politique extérieure : celle du « bon voisinage » (*good neighbor*) et du « regard vers l'Est » (*look East*), toutes les deux ayant d'ailleurs été appliquées un certain temps, mais de manière discontinue, par les administrations précédentes. Aiguillonnée par le manque de légitimité électorale fortement ressenti et par les mouvements de protestations nationales, l'administration s'est efforcée d'obtenir quelques réussites en politique extérieure qui auraient pu compenser sa faible popularité. Ses efforts n'ont pas été vains. En juillet 2023, l'Iran est devenu membre de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), puis, en janvier 2024, membre des *BRICS*. L'adhésion à ses organisations est censée renforcer davantage les liens économiques, diplomatiques et militaires avec l'Inde, la Chine et la Russie.

En ce qui concerne les relations avec les voisins, l'amélioration des rapports avec l'Arabie saoudite et les EAU comptent parmi les plus grandes réussites de Raïssi, à ce jour. Comme cela a déjà été indiqué, chacun des deux voisins arabes de l'Iran avait ses raisons pour renforcer les liens avec la République islamique,

⁽⁵⁾ Cette politique se traduit par des soutiens financiers accordés à divers mouvements et organisations politiques et confessionnels au Moyen-Orient et en Afrique.

⁽⁶⁾ NDLR : Voir également, RAMADAN-ALBAN Wendy, « La République islamique d'Iran, au-delà de la contestation de l'ordre international ? », *RDN*, n° 862, été 2023, p. 119-124 (<https://www.defnat.com/>).

⁽⁷⁾ NDLR : Le président Raïssi est décédé le 19 mai 2023 dans un accident d'hélicoptère en traversant une région montagneuse après une visite en Azerbaïdjan.

quand il le fit. En remontant aussi loin qu'en 2019, l'ancien président Rohani avait ainsi déjà proposé le plan *HOPE* (*Hormuz Peace Endeavor*), comme un moyen de réconciliation entre l'Iran et ses voisins arabes du sud. À l'époque, ne voyant aucun profit stratégique dans un rapprochement avec Téhéran, ni les Saoudiens ni les Émiriens n'avaient montré de l'intérêt pour le plan iranien ⁽⁸⁾. En revanche, au moment où le mandat de Raïssi commençait, les priorités politiques avaient changé à Riyad et à Abu Dhabi, et les initiatives iraniennes ont de fait trouvé des oreilles réceptives dans les deux capitales.

Conclusion

Comme ce fut le cas par le passé, le golfe Persique se trouve de nouveau dans une impasse paradoxale. D'une part, pour la première fois, depuis des années, certains des principaux acteurs régionaux ont décidé de laisser de côté les différends et de travailler de façon constructive, afin d'apaiser les tensions. Ceci a été, en grande partie, dû à des évolutions politiques et à des préoccupations internes à chacun des pays concernés. Il en résulte, au minimum, une diplomatie désormais cordiale entre anciens adversaires. Si les États du Golfe ne se font pas entièrement confiance au moins ne se montrent-ils pas ouvertement hostiles ni ne cherchent de façon proactive à se saper les uns les autres. Le Qatar, l'Arabie saoudite et les EAU ont presque complètement réglé les différends qui firent qu'en 2017 ces deux derniers pays furent sur le point d'envahir le Qatar. Les EAU et l'Arabie saoudite ont de nouveau établi des relations diplomatiques avec une République islamique iranienne qui épouse, maintenant, formellement la politique de « bon voisinage ».

Pour chacun des pays concernés, des considérations nationales constituent les raisons essentielles des orientations de politique étrangère. Depuis le début du régime de Sheikh Tamim, en 2013, le Qatar n'a cessé de réduire son soutien aux mouvements armés en Libye et en Syrie. Actuellement, il se concentre plutôt sur la médiation internationale et sa stratégie de marque (*branding*). En Arabie saoudite, un jeune prince héritier était impliqué en 2015 dans plusieurs mésaventures à l'étranger, au moment où il accédait au pouvoir. Désormais, Mohammed ben Salman (MBS) s'intéresse surtout aux affaires nationales, et applique un agenda de développement économique des plus ambitieux. Il cherche en effet à propulser le Royaume parmi les pays les plus développés du monde, à une vitesse vertigineuse. Sans prendre de retard, les EAU nourrissent des ambitions similaires. Tout en se projetant comme une puissance moyenne globale, ils prennent conscience de leur intérêt national, et n'obéissent plus aux volontés de leur fournisseur principal de sécurité, les États-Unis. De son côté, l'Iran, à la suite d'une évolution continue vers un État à l'autoritarisme absolu, a obtenu un degré

⁽⁸⁾ KEYNOUSH Banafsheh, « Iran's Regional Dynamics: A Piecemeal Approach », *Middle East Policy*, vol. 27, n° 2, Été 2020, p. 94-107 ; et plus particulièrement sur ce point : p. 95-97.

d'uniformité politique qui a favorisé la réussite de sa politique du regard vers l'Est et du bon voisinage.

L'élément paradoxal réside dans le fait que, malgré l'apaisement continu des tensions régionales au cours des dernières années, la région du golfe Persique risque encore de connaître des conflits. La présence militaire américaine est généralisée, à la fois dans le Golfe et les territoires environnants. Il n'y a aucun indice de sa diminution éventuelle. Se sentant militairement encerclés par les États-Unis – non sans raison – les responsables de la sécurité à Téhéran ont décidé, depuis plusieurs années, de renforcer la défense navale de leur pays, adoptant une position de plus en plus agressive, dans le golfe Persique ⁽⁹⁾. La possibilité d'un conflit accidentel entre les forces iraniennes et américaines dans le Golfe est un danger constant. Toutefois, la probabilité d'une contagion, suite à une attaque des *Houthis* visant le transport maritime sur la mer Rouge, est plus grande, ainsi que le risque de conséquences indésirables de la guerre d'Israël contre Gaza. Bien qu'actuellement les États du golfe Persique aient mis de côté leurs rivalités, cette région reste donc toujours susceptible de s'embraser.

26 février 2024

⁽⁹⁾ DIVSALLAR Abdolrasool, « Shifting Threats and Strategic Adjustment in Iran's Foreign Policy: The case of Strait of Hormuz », *British Journal of Middle Eastern Studies (BJMES)*, vol. 49, n° 5, 2022, p. 873-895.