

Les origines du Conseil de coopération du Golfe, 1979-1981

OLIVIER MARTZ

Résumé

Fondé le 25 mai 1981, le Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG), encore appelé Conseil de coopération du Golfe (CCG), rassemble les six pétromonarchies de la péninsule Arabique : Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite, le Koweït, Bahreïn ainsi que les Émirats arabes unis.

Mots-clés : Conseil de coopération du Golfe – Guerre froide – Iran-Arabie saoudite – Organisations régionales – Dialogue Euro-Golfe.

Abstract

The origins of the Gulf Cooperation Council, 1979-1981

Founded on May 25th, 1981, the Cooperation Council for the Arab States of the Gulf (GCC), also known as Gulf Cooperation Council (GCC), brings together the six oil monarchies of the Arabian Peninsula, Oman, Qatar, Saudi Arabia, Kuwait, Bahrain and the United Arab Emirates.

Keywords: *Gulf Cooperation Council – Cold War – Iran-Saudi Arabia – Regional Organizations – EU-Gulf Dialogue.*

Similaire à d'autres organisations régionales¹, l'activité du Conseil de coopération des États arabes du Golfe (CCEAG) se structure, comme le stipule sa charte, autour de différents organes². Deux fois par an, le conseil

¹ Le présent article est le compte rendu du mémoire réalisé dans le cadre d'un Master 2, sous la direction de Laurence Badel, « La genèse du Conseil de coopération du Golfe », soutenu en 2014 à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

² Olivia Blachez, « Conseil de coopération du Golfe », *Les clés du Moyen-Orient*, 2011 [Mis en ligne le 17 janvier 2011 ; consulté le 1^{er} juin 2015] : <http://www.lesclesdumoyenorient.com/Conseil-de-cooperation-du-Golfe.html>.

suprême rassemble ainsi les chefs d'État des six monarchies. Ces derniers doivent notamment y fixer les grandes lignes de la politique que doit suivre le Conseil de coopération du Golfe. Les ministres des Affaires étrangères se réunissent, pour leur part, tous les deux mois afin d'élaborer des projets communs et préparer les travaux du conseil suprême. Basé à Riyad, le secrétariat général s'assure quant à lui du bon fonctionnement du CCEAG. Il joue également un rôle d'expertise par la réalisation d'études sur de très nombreux sujets.

Le conseil de coopération du Golfe : évolutions depuis 1981

Depuis sa création, les efforts de coopération et de coordination du Conseil de coopération du Golfe (CCG), s'ils ont concerné de multiples domaines, ont surtout porté sur des aspects économiques³. Dès novembre 1981, soit quelques mois seulement après l'établissement du CCG, est ainsi ratifié l'*Accord économique unifié*. Actualisé en 1993, ce dernier vise à la mise en place d'une zone de libre-échange entre les six monarchies. Au cours des années 1980 et 1990, d'autres textes importants sont adoptés, que ce soit celui instaurant une *Politique agricole commune* en 1985 ou une *Stratégie industrielle* la même année. La coopération entre les États membres du CCG prend également place au niveau militaire, afin de faire face aux menaces qui touchent alors la région. L'année 1984 voit ainsi l'établissement du fameux *Bouclier de la Péninsule*. Constitué par les armées nationales des différentes monarchies, ce dernier s'apparente alors

³ Pour tout ce qui touche aux différents domaines de coopération au sein du Conseil de coopération, voir par exemple Reyadh Alasfoor, « The Gulf Cooperation Council: Its Nature and Achievements. A political analysis of regional integration of the GCC States (1979-2004) » thèse soutenue sous la direction de M. Lars-Göran Stenelo, Université de Lund (Suède), 2007.

beaucoup à une force de déploiement rapide dont la mission principale est de venir en aide à un État membre menacé. Les six monarchies entendent également s'associer pour assurer leur sécurité intérieure. De nombreuses mesures sont ainsi décidées pour permettre une plus grande coordination de leurs services de renseignement. Cette coopération entre les États membres dans le domaine de la sécurité intérieure semble d'ailleurs effective : en 2011, confronté à d'importantes manifestations chiites, le gouvernement bahreïni demande l'aide du CCG. Des troupes saoudiennes et émiriennes sont alors rapidement déployées à Manama afin d'aider à la stabilisation du pays⁴.

Mais l'établissement du *Bouclier de la Péninsule* ou d'un *Accord économique unifié* ne doit pas tromper : la coopération et la coordination promues par le CCG, outre de rencontrer de nombreuses difficultés, restent encore aujourd'hui particulièrement fragiles. Exemple parmi d'autres, les querelles entre monarchies sont nombreuses : en mars 2014, l'Arabie saoudite, les Émirats Arabes Unis et Bahreïn décident ainsi de rappeler leurs ambassadeurs installés au Qatar, ce dernier pays étant alors accusé de soutenir les Frères musulmans⁵.

Une organisation méconnue

Bien que cette organisation régionale ait été ces derniers mois largement médiatisée, particulièrement au moment de la visite du président François

⁴ « Les pays du Golfe envoient des soldats à Bahreïn pour soutenir le régime », *Le Monde*, 2011 [Mis en ligne le 14 mars 2011 ; consulté le 10 juin 2015] : http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/03/14/le-pouvoir-accepte-de-discuter-mais-maintient-la-pression-au-bahreïn_1492592_3218.html.

⁵ « L'Arabie saoudite, Bahreïn et les Émirats rappellent leur ambassadeur au Qatar », *Le Monde*, 2014 [Mis en ligne le 6 mars 2014 ; consulté le 10 juin 2015] : http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2014/03/06/l-arabie-saoudite-bahreïn-et-les-emirats-rappellent-leur-ambassadeur-au-qatar_4378515_3218.html>.

Hollande à Riyad en mai 2015 ou de celle du secrétaire d'État américain John Kerry à Doha peu après la signature de l'accord sur le nucléaire iranien en juillet de la même année, ses origines restent néanmoins méconnues.

Hormis quelques études universitaires, la bibliographie sur le CCG en langue française est presque inexistante⁶. À l'inverse, si elle est pléthorique en langue anglaise, celle-ci est loin d'être parfaite. Nombre d'auteurs américains ou britanniques présentent en effet la fondation du Conseil de coopération du Golfe comme le seul résultat de causes externes graves touchant directement la stabilité des monarchies du Golfe, que ce soit la révolution iranienne de 1979, le déclenchement de la guerre entre l'Iran et l'Irak en 1980 ou encore la politique agressive de l'URSS ou des États-Unis dans la région⁷. Ce raisonnement intellectuel, s'il n'est pas entièrement faux, peine cependant à expliquer la naissance du CCEAG.

Il n'existe que très peu d'archives françaises sur la genèse du Conseil de coopération du Golfe⁸. À n'en pas douter, cela traduit le peu d'intérêt et,

⁶ On peut citer un exemple caractéristique : Maïdi Hmida, « Le Conseil de coopération du Golfe », mémoire de maîtrise soutenu à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 1984.

⁷ On retiendra notamment : Charles Tripp, « Regional Organizations in the Arab Middle East », in Louise Fawcett, Andrew Hurrell (dir.), *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995 ainsi que Matteo Legrenzi, « Did the GCC make a difference? Institutional realities and (un)intended consequences » in Cilja Harders et Matteo Legrenzi (dir.), *Beyond Regionalism? Regional cooperation, Regionalism and Regionalization in the Middle East*, London, Ashgate Publishing Company, 2008.

⁸ Pour la réalisation de ce mémoire, j'ai consulté les fonds du Centre des archives diplomatique de Nantes (CADN) des ambassades de Bahreïn (403/PO/1/46, 47, 68, 69, 70, 72, 73, 74), d'Arabie saoudite (200/PO/1/25, 27, 28, 29) et des Émirats Arabes Unis (4/PO/1/25). Les archives de l'ambassade de France à Koweït City, dans la mesure où ces dernières ont été détruites lors de l'invasion irakienne du Koweït en 1990, n'y sont pour leur part pas conservées. Je me suis également rendu aux archives du ministère des Affaires étrangères de la

dans une certaine mesure, le mépris des diplomates de l'époque pour cette nouvelle entreprise régionale⁹. Le plus souvent produits par le secrétariat général du CCG, de rares documents soutiennent cependant l'idée que cette dernière structure trouve ses origines dans « une longue tradition de contacts et de coopération des peuples du Golfe remontant au début de l'Islam¹⁰ ». Il s'agit là d'une tentative de légitimation de cette organisation par l'histoire, d'une rhétorique destinée à justifier l'apparition de ce conseil. Cette rhétorique offre malgré tout de nouvelles pistes de réflexion et pose la question des réelles causes expliquant la naissance de cette structure régionale. En effet, peut-être que le Conseil de coopération des États arabes du Golfe ne s'explique pas seulement par les dangers externes de la politique des grandes puissances dans la région, comme le théorisent trop souvent les politologues américains, mais également en raison de facteurs internes auxquels sont confrontées les monarchies depuis le début des années 1970.

Le régionalisme comme réponse aux déstabilisations intérieure et extérieure

À partir de 1979, les monarchies doivent faire face à de multiples dangers, que ce soit dans leur environnement régional, international mais également interne.

Courneuve (AMAE) où j'ai principalement consulté les séries « Généralités MO » (En cours de construction, carton n°402, 403, 404, 405), « Arabie saoudite » (1428/INVA/1, 9, 12, 22, 23, 27, 34, 42), « Koweït » (1675/INVA/361, 363, 364, 368, 373, 375)).

⁹ Ce fut le sentiment exprimé par M. Pierre Morizot en novembre 2013, ambassadeur de France dans le sultanat d'Oman entre 1979 et 1981.

¹⁰ Centre des archives diplomatiques de Nantes [ci-après CADN], Bahreïn, carton n°46, *Second GCC Summit*, novembre 1982.

La révolution islamique et l'invasion de l'Afghanistan

Le début de l'année 1979 voit l'éclatement de la Révolution iranienne puis, quelques jours plus tard, l'établissement d'une République islamique. Si les monarchies du Golfe souhaitent dans un premier temps entretenir de bonnes relations avec cette dernière, celle-ci apparaît cependant rapidement comme une véritable menace. Le nouveau pouvoir iranien et certains ayatollahs multiplient en effet leurs accusations et condamnations à l'égard des monarques de la péninsule. Par différents moyens, ils s'efforcent également d'exporter leur révolution sur l'autre rive du Golfe, poussant parallèlement les importantes minorités chiites présentes dans les monarchies à renverser les familles au pouvoir. Quelques mois seulement après la révolution iranienne, les monarques de la région assistent, impuissants, à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS. Cet événement est alors une réelle source d'inquiétudes : il place en effet l'armée rouge à quelques centaines de kilomètres seulement des États de la péninsule, les bombardiers soviétiques menaçant maintenant directement les puits de pétrole du Golfe. Au cours de la même période, d'autres événements viennent renforcer l'instabilité de la zone, que ce soit la signature des accords de Camp David en 1979 mais surtout l'éclatement de la guerre entre l'Iran et l'Irak à l'automne 1980.

La politique des grandes puissances

La volonté déclarée de certaines puissances de s'imposer dans la péninsule Arabique constitue une seconde menace pour les États de la rive occidentale du Golfe. Les monarques s'inquiètent ainsi du dynamisme de l'Amérique qui, pour protéger ses approvisionnements en pétrole et lutter contre l'URSS, se montre décidée à établir une Force de déploiement rapide (FDR). Cette politique agressive de Washington provoque évidemment une réponse de l'Union soviétique : en décembre 1980, Leonid Brejnev n'hésite pas à proposer un plan en cinq points pour assurer la paix et la sécurité dans le Golfe. Cette proposition, si elle ne recueille

aucunement l'adhésion des monarchies, fait cependant courir le risque d'une escalade pouvant déboucher, à terme, sur un conflit entre les deux grands au Moyen-Orient. Dans le même temps, la Grande-Bretagne apparaît désireuse de revenir en force dans une région qu'elle a pourtant abandonnée en 1971. Enfin, la Communauté économique européenne entend aussi profiter des événements violents qui inquiètent les monarchies pour se rapprocher de ces dernières. Le 15 janvier 1980, Hans-Dietrich Genscher, alors ministre ouest-allemand des Affaires étrangères, suggère ainsi l'établissement d'accords de coopération avec les six monarchies et l'Irak, c'est-à-dire l'instauration d'un dialogue Euro-Golfe¹¹. Devant participer à la stabilisation de la région allant de la Turquie au Golfe d'Oman, notamment suite à l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, ces accords visent à la mise en place d'une coopération économique la plus large possible entre les États arabes du Golfe et les Neuf. La collaboration dans le domaine commercial, la coopération industrielle et technique en vue du développement et de la diversification des économies de la région ainsi que des dispositions relatives au placement des capitaux des États de la péninsule sont autant d'éléments qui, pour Hans-Dietrich Genscher, doivent se trouver à la base d'un dialogue Euro-Golfe¹². Les questions énergétiques tiennent également une place importante dans ces accords. Le ministre ouest-allemand des Affaires étrangères prévoit ainsi la mise en place d'une commission mixte devant assurer une consultation régulière entre la CEE et les États du Golfe pour tout ce qui touche au pétrole¹³. Enfin, ces accords doivent aussi comprendre des clauses évolutives, afin de permettre des développements

¹¹ Archives du ministère des Affaires étrangères [ci-après AMAE], Service de coopération économique, 446INVA/1356, *Note relative aux relations CEE/Pays du Golfe*, 27 février 1980.

¹² AMAE, Direction ANMO, Généralités MO (1980-1982), 402, *Rapports avec les pays du Golfe*, 17 janvier 1980.

¹³ *Id.*

ultérieurs¹⁴. La proposition d'Hans-Dietrich Genscher d'établir un dialogue Euro-Golfe provoque immédiatement l'enthousiasme de la plupart des États membres de la CEE même si certains pays, à l'exemple de la France, entendent limiter l'emballement de Bruxelles sur cette question, surtout lorsque la Grande-Bretagne envisage l'adjonction d'un volet politique. De plus, les États de la région se montrent rapidement hostiles à cette proposition : pour Saddam Hussein en effet, celle-ci n'est qu'une manœuvre de la CEE destinée à « affaiblir et diviser encore davantage la nation arabe¹⁵ ». Plutôt que l'établissement d'un nouveau dialogue, Bagdad préfère la poursuite des contacts entre la CEE et les États du Golfe dans le cadre du dialogue Euro-Arabe¹⁶. Cette opposition de l'Irak influence directement l'attitude des monarchies du Golfe à l'égard de la proposition Genscher : Bahreïn, dont la position avait été dans un premier temps encourageante, décide de se rétracter¹⁷. Quant à l'Arabie saoudite, elle préfère se taire¹⁸. De fait, la proposition d'Hans-Dietrich Genscher est un échec.

Une fragilité à l'intérieur

Enfin, dans leur environnement intérieur, les monarches se sentent également menacés. En ce début des années 1980, les conséquences pernicieuses d'un développement économique toujours plus effréné, rendu possible grâce à la formidable augmentation des revenus pétroliers depuis l'embargo de 1973, se font toujours plus sentir. Les migrants, arrivés dans les États du Golfe pour participer aux chantiers qui fleurissent chaque jour

¹⁴ *Id.*

¹⁵ AMAE, Direction ANMO, Généralités (1980-1982), 402, *Proposition Genscher de coopération Euro-Golfe*, 31 janvier 1980.

¹⁶ AMAE, Direction ANMO, Généralités (1980-1982), 402, *Relations CEE-Pays du Golfe*, 18 février 1980.

¹⁷ AMAE, Direction ANMO, Généralités (1980-1982), 402, *Relations CEE-Pays du Golfe*, 27 février 1980.

¹⁸ *Id.*

dans les monarchies, sont d'abord toujours plus nombreux. Les quelques données chiffrées relatives à la composition de la population des États de la rive occidentale du Golfe en ce début des années 1980 soulignent en effet la faiblesse de la population nationale en comparaison des allogènes¹⁹. En 1979, en Arabie saoudite, sur une population totale de cinq millions d'individus, les étrangers représentent ainsi presque 2 500 000 personnes, dont une forte proportion de Yéménites (1 500 000), d'Égyptiens (200 000), de Jordaniens (100 000) ou encore d'Indiens et de Pakistanais²⁰ (200 000). Cette population étrangère semble d'ailleurs rapidement augmenter : en 1981, elle représente ainsi plus de trois millions d'individus²¹. Situation tout aussi préoccupante au Qatar où la population totale, s'élevant à environ 190 000 personnes, ne rassemble pour sa part que 60 000 nationaux²². Cette masse d'étrangers inquiète toujours plus les monarques : outre de constituer un potentiel facteur de contestation et de subversion, ils mettent de plus en plus en danger l'identité arabe et islamique des États de la rive occidentale du Golfe²³. Au sein des populations nationales, les divisions sont aussi considérables, qu'elles soient économiques ou idéologiques. En Arabie saoudite, la plus importante est sûrement celle opposant les modernistes et les traditionnalistes sur la nature et les finalités du développement économique. C'est aussi, sans aucun doute, la plus dangereuse : à l'hiver 1979, ce sont bien des traditionnalistes qui prennent la Grande Mosquée

¹⁹ Voir à ce sujet l'article de Serge de Klebnikoff, « Les travailleurs immigrés de la péninsule », in Pierre Bonnenfant (dir.), *La péninsule Arabique d'aujourd'hui*, Paris, Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1982, p. 158-159.

²⁰ AMAE, Direction ANMO, Arabie saoudite, carton n°1, *Arabie saoudite : situation intérieure*, 10 mai 1979.

²¹ AMAE, Direction ANMO, Arabie saoudite, carton n°1, *Dossier du voyage présidentiel. Situation intérieure de l'Arabie saoudite*, 13 septembre 1981.

²² CADN, Bahreïn, carton n°74, *Fiche composée sur le Qatar*, s.d.

²³ AMAE, Direction ANMO, Arabie saoudite, carton n°1, *Du recensement et des problèmes démographiques en Arabie saoudite*, 6 juillet 1976.

de La Mecque pour faire entendre leurs revendications. Les critiques, innombrables, sont également toujours plus dures vis-à-vis des familles au pouvoir. Ces dernières sont notamment accusées de se réserver les principaux emplois au sein de l'administration ou de ne pas respecter les obligations d'un islam rigoriste.

Confrontées à de multiples dangers, les monarchies du Golfe, loin de faire preuve de passivité, décident, en ce début des années 1980, d'un certain nombre de mesures pour se protéger.

Afin d'assurer leur sécurité et celle de leur région, les pétromonarchies décident d'abord d'équilibrer leurs relations avec les deux Grands en prenant également leurs distances avec Londres et Bruxelles. Elles entendent aussi renforcer l'efficacité de leurs services de renseignement tout en adoptant des mesures toujours plus sévères pour limiter le nombre d'étrangers présents sur leur territoire. Afin de faire taire les contestations, certains gouvernements, particulièrement celui d'Arabie saoudite, se montrent toujours plus généreux à l'égard des nationaux. Enfin, les monarchies décident également d'assurer une plus grande coordination entre elles. Le 25 mai 1981 est ainsi fondé le Conseil de coopération du Golfe. Dès sa naissance, le CCG apparaît ainsi comme une solution parmi d'autres pour faire face aux dangers qui menacent alors les États de la rive occidentale du Golfe, au même titre que le renforcement de la sécurité intérieure ou la lutte contre les communautés étrangères. Cela explique sûrement pourquoi cette structure régionale fonctionne aujourd'hui particulièrement mal.