

La politique étrangère du Qatar : de l'intermédiation à l'engagement

Jean-Sylvestre MONGRENIER

Chercheur associé à l'Institut Thomas More.

Début 2012, *The Economist* assimilait la politique étrangère qatarie à une “*flying-carpet diplomacy*”. L’hebdomadaire britannique pointait l’omniprésence de l’émir du Qatar, Hamad ben Khalifa al-Thani, sur les fronts diplomatiques du Grand Moyen-Orient et l’expansion de ses investissements dans les économies occidentales. Ajoutons-y l’influence d’Al Jazeera dans le monde musulman. Reprise de-ci de-là, l’image du tapis volant n’est pas sans évoquer les Mille et Une Nuits et, sur un mode subliminal, le caractère illusoire d’une diplomatie-business prétendant se poser en puissance d’intermédiation tous azimuts. En décalage avec les choix politiques opérés depuis le début du « Printemps arabe », elle renvoie plus aux débuts d’une diplomatie qatarie en quête de reconnaissance internationale. Protégé par le dispositif militaire américain, le Qatar s’est activement engagé dans la recomposition du monde arabe sunnite et soutient des formes d’islam politique en phase avec les régimes et les équilibres du Golfe. Cet engagement a pris une dimension militaire, en Libye puis en Syrie, et ne peut que durcir

les relations avec le voisin iranien. C'est dans le cadre d'une coopération régionale renforcée, en bonne intelligence avec l'Arabie Saoudite et avec les réassurances militaires américano-occidentales, que le Qatar pourrait jouer le rôle auquel ses dirigeants aspirent.

Des débuts modestes

2 Le mouvement des sociétés humaines et les dynamiques politiques n'étant pas réductibles à des modèles physiques, c'est par l'histoire, la géographie et la géopolitique qu'il faut saisir les représentations à travers lesquelles les dirigeants pensent le monde et y agissent. Le Qatar forme une péninsule de 11 437 km², peuplée d'environ 2 millions d'habitants dont les trois-quarts sont des résidents étrangers attirés par la manne des hydrocarbures. Arabes de tradition sunnite pour la très grande majorité, les Qataris vivent des revenus de transfert distribués par une forme d'État-providence. Ce territoire est un appendice de la vaste péninsule Arabique, avec l'Arabie Saoudite au Sud-Ouest et les Émirats arabes unis au Sud-Est (les problèmes de délimitation avec l'Arabie Saoudite sont longtemps restés en suspens). De l'autre côté du golfe Arabo-Persique se trouve l'Iran chiite. Historiquement, les lieux sont importants pour la pêche des perles, une activité essentielle sur les rivages du Golfe qui ne s'efface qu'avec la production de perles artificielles par le Japon des années trente (on se souvient des reportages d'Albert Londres sur les pêcheurs de perles de Bahreïn). Aussi ces rivages sont-ils l'enjeu de guerres et razzias jusqu'à ce que Londres y mette bon ordre ¹. C'est dans ce contexte qu'un négociant en perles, Muhammad Al-Thani, au milieu du XIX^e siècle, fonde une dynastie à Doha. Cette époque est à l'origine de passions, de ressentiments et d'une volonté de revanche dont on sait qu'ils sont de puissants moteurs de l'action humaine.

Menacé par l'émir de Bahreïn, l'émir du Qatar bénéficie de l'aide des Anglais avec lesquels un traité, en 1868, est signé. Simultanément, il préserve sa marge de manœuvre du côté de la « Sublime Porte » dont les forces armées contrôlent le littoral du Hassa. Le 29 juillet 1913, un accord anglo-ottoman est signé, avec pour objectif de délimiter les zones d'influence dans la région et d'éviter que la tribu des Saoud, dont la puissance s'affirme, n'absorbe le Qatar. C'est alors que les traditionnelles disputes territoriales,

1. Les Anglais dominent la zone après trois siècles de présence portugaise et de rivalités européennes. La *Pax Britannica* commence avec un traité garanti par Londres, le « traité général de paix », signé en 1820 par les cheikhs de la « côte des Pirates » qui devient la « côte de la Trêve ». Les Anglais se posent en puissance arbitrale et garantissent l'ordre nécessaire à l'activité perlrière.

les rivalités d'influence et heurts inter-tribaux sont renouvelés et aggravés par les enjeux pétroliers. L'*Anglo-Persian Oil Company* (APOC) est active dans l'Empire perse depuis le début du siècle et c'est en 1913 que la *Home Fleet* passe au diesel. La Grande Guerre met au jour l'importance de l'« or noir » dans la géostratégie mondiale et un traité anglo-qatari, signé le 3 novembre 1916, précise la nature des liens pétroliers et sécuritaires entre la métropole impériale et son protectorat local (aucune concession pétrolière ne peut être accordée par le Qatar sans le consentement de Londres qui garantit sa sécurité). L'APOC explore la zone et le pétrole jaillit en 1932, peu avant que la *Standard Oil Company of California* (SOCAL) n'obtienne de l'Arabie Saoudite l'autorisation d'explorer le littoral du Hassa ².

Jusqu'au retrait des armées britanniques depuis les bases à l'est de Suez – annoncé en 1968, il est effectif en 1971 –, le Qatar demeure sous la protection de Londres. Il accède ensuite à l'indépendance et apparaît comme l'une de ces « pétro-monarchies » du Golfe placées sous la protection de Washington qui a pris le relais de Londres dans cet espace d'importance stratégique pour l'approvisionnement énergétique mondial et la libre circulation des flux. Plus encore que de pétrole, le Qatar est un très grand producteur de gaz, doté des troisièmes réserves mondiales (14 %), après l'Iran (15 %) et la Russie (25 %). Avec 30 % de la production mondiale de Gaz naturel liquéfié (GNL), cet émirat se place au tout premier rang dans ce secteur dont les développements bouleversent le marché du gaz (outre la production de gaz de schiste). L'activisme du Qatar dans l'exploitation du gaz, en coopération avec les *majors* occidentales détentrices des technologies adéquates, fait contraste avec le retard pris par l'Iran qui, en dépit de ses réserves, doit importer des volumes depuis l'Azerbaïdjan ou le Turkménistan. En effet, Téhéran est depuis 1979 sous sanctions internationales et les dispositions prises au milieu des années quatre-vingt-dix, puis dans les années deux mille (en raison du programme nucléaire militaire iranien), limitent très fortement les investissements extérieurs et donc l'accès aux technologies. Le fait est d'autant plus saillant que les deux pays se partagent le plus important gisement de gaz naturel au monde : le *North Field* ou *South Pars*, selon la terminologie iranienne (sa superficie est de quelque 6 000 km²).

3

2. Le littoral du Hassa est aujourd'hui placé sous la souveraineté de Riyad. Les populations chiites d'Arabie Saoudite (20 % de la population totale) se trouvent dans la région ainsi que les principaux gisements pétroliers du royaume.

Équilibrisme diplomatique et quête de reconnaissance

4 La fragilité de la situation régionale mais aussi la quête de sécurité ont conduit l'émirat du Qatar à pratiquer un exercice d'équilibrisme au plan diplomatique, doublé d'une politique d'ouverture et de modernisation. Lorsque les Britanniques annoncent vouloir se retirer de leurs positions à l'est de Suez, c'est le souci de sécurité face au puissant voisin iranien et la crainte de déstabilisation régionale par le nationalisme arabe pro-soviétique qui poussent à l'ouverture de négociations pour accoucher d'une fédération entre les cheikhs de l'ancienne côte des Pirates. La renonciation de l'Iran impérial à ses revendications sur Bahreïn et le changement de pouvoir à Oman, aux avant-postes contre la menace du Sud-Yémen, modifient quelque peu la géopolitique régionale. Les Émirats arabes unis prennent forme mais le Qatar ainsi que Bahreïn n'en sont pas parties prenantes et proclament leur indépendance propre (1971). Toutefois, le père de l'actuel émir prend soin de ne pas entrer en conflit avec l'Arabie Saoudite, chef de file des monarchies traditionnelles du golfe Arabo-Persique, comme avec le vis-à-vis iranien. Le Qatar n'a d'ailleurs guère de visibilité politique et médiatique, le souci de reconnaissance étant l'une des clefs de la politique étrangère. Il se dit que Hamad ben Khalifa al-Thani, alors jeune voyageur à travers l'Europe, a été marqué par l'ignorance mâtinée d'insolence d'un douanier sceptique quant à l'existence effective du Qatar ³.

En 1995, Hamad ben Khalifa al-Thani supplante son père alors que ce dernier est à l'étranger. Il lance un processus de réformes sociales et politiques qui singularisent le Qatar dans une zone où le *statu quo* porte aussi sur les moeurs et modes de vie. Dès 1999, l'élection d'un Conseil communal est organisée et l'accès aux fonctions électives est ouvert aux femmes. En 2003, une Constitution est adoptée – elle est en vigueur depuis 2005 – et les membres du Conseil consultatif, le *Majlis Al-Choura*, sont élus au suffrage universel direct pour les deux-tiers d'entre eux, l'émir désignant l'autre tiers. Les libertés de la presse, d'association et de culte sont reconnues par la Constitution et une église catholique a été consacrée en 2008. Sous ce rapport et jusqu'à un certain point, le Qatar fait figure de tête de pont de la modernité occidentale dans la région. Les abondantes ressources financières générées par le secteur des hydrocarbures – elles sont

3. L'anecdote est rapportée par Benjamin Barthe in « Les ambitions démesurées d'une micro-monarchie », *Le Monde*, 26 au 26 février 2012.

gérées par un fond souverain –, donnent de la visibilité à l'émirat ⁴. La crise de 2008 et les besoins en liquidités des institutions financières occidentales ont conféré plus d'importance encore aux prises de participations dans un certain nombre de grands groupes. Par ailleurs, la visibilité de ce *hub* capitaliste – dans le sens originel de détenteur de richesses – est démultipliée par la création d'Al Jazeera (1996), la « CNN arabe » constituant un outil d'influence et de rayonnement au Moyen-Orient, plus largement dans le monde musulman.

Richesse et influence ne suffisent pas à faire du Qatar une puissance, dans le sens le plus substantiel et le plus efficient du terme. Suite au retrait des Britanniques, l'émirat prend donc soin de nouer des relations militaires avec d'autres puissances occidentales : la France sous Valéry Giscard d'Estaing, au prétexte d'une mythique politique arabe gaullienne (les enjeux sont autres et géographiquement plus limités) ; les États-Unis après que le raid irakien sur le Koweït, en 1990, ait mis en évidence la fragilité de ces petites entités face aux puissances régionales, surarmées dans un climat de guerres et de tensions régionales (voir la guerre Iran-Irak, 1980-1988). C'est dans le prolongement de l'opération *Desert Storm* (1991) qu'un premier accord de coopération de défense est signé entre les États-Unis et le Qatar, accord complété depuis par d'autres à l'origine de l'importante base aérienne *Al Udeid*. Dans l'intervalle, le Qatar participe en 1981 à la fondation du Conseil de coopération du Golfe (CCG), et ce bien que les prétentions hégémoniques de l'Arabie Saoudite dans la zone indisposent l'émir. Parallèlement, le Qatar maintient des portes ouvertes avec les puissances non-occidentales (Iran, Russie) ainsi que des acteurs anomiques tels que le Hamas ou les Talibans. C'est donc de complexes jeux de pouvoir et d'influence que Doha s'efforce de conduire dans le Grand Moyen-Orient et au-delà : variations avec la Russie et l'Iran autour d'une *troïka* gazière (l'« OPEP du gaz »), alors que l'affolement des marchés énergétiques bouscule les consommateurs occidentaux ; participation aux interminables négociations libanaises sur les coalitions politiques internes ; liaisons avec les mouvements palestiniens les plus radicaux tout en accueillant une représentation diplomatique israélienne à Doha, jusqu'en 2009 du moins ⁵.

5

4. Le Qatar Investment Authority est fortement présent sur le London Stock Exchange et il est à l'origine d'importants investissements à Canary Wharf, le quartier d'affaires bâti dans l'East London. L'argent qatari irrigue aussi la place de Paris et le consortium boursier New York Stock Exchange-Euronext a noué une association avec la bourse de Doha.

5. Les pressions des États arabes et musulmans lors de l'opération « Plomb durci » (décembre 2008-janvier 2009) ont conduit au départ de la tête de la délégation israélienne.

Le Qatar, acteur clef des recompositions régionales

6 Le souci de gestion des équilibres dont fait preuve l'émir du Qatar a mené certains commentateurs à évoquer une posture de non-alignement tandis que ses investissements tous azimuts lui confèrent une aura d'ubiquité et de puissance globale. Pourtant, cet activisme est principalement la conséquence d'une situation fragile d'une part, l'expression du souci de bien gérer la rente pétro-gazière d'autre part. Surtout, l'équilibrisme qatari tend à minorer l'importance de l'émirat comme plateforme géostratégique américano-occidentale dans une région névralgique. Le Qatar participe du système de projection de puissance des États-Unis au Moyen-Orient, système destiné à assurer la protection de leurs alliés, endiguer le pouvoir chiite iranien dont la volonté de puissance inquiète les régimes arabes-sunnites et sécuriser les flux d'hydrocarbures au départ du golfe Arabo-Persique. Après le « 11 septembre », l'empreinte militaire américaine a été renforcée. Le Qatar accueille le Centre des opérations aériennes américaines dans la région et un état-major avancé du Central Command, le grand commandement qui couvre depuis Tampa (Floride) le Proche et Moyen-Orient ainsi que la Haute-Asie (Asie centrale, Afghanistan, Pakistan). Avec le glissement du dispositif à la périphérie de l'Arabie Saoudite et le retrait d'Irak, le Qatar est désormais la principale base d'action des États-Unis dans le Golfe ⁶. Pour autant, il n'est pas une chasse gardée américaine et son armée est équipée par des industriels français, ces liens ayant leurs contreparties dans la sphère diplomatique et stratégique (accord de défense signé en 1994 ; Haut-Comité mixte destiné à coordonner l'action diplomatique).

Le basculement d'une partie du monde arabe dans une série de révoltes, voire dans la guerre pure et simple en Libye puis en Syrie, aura conduit le Qatar à s'engager résolument, dissipant ainsi les faux-semblants relatifs à la puissance d'intermédiation de l'émirat. On sait le rôle joué par Al Jazeera dans la répercussion des révoltes arabes et, inversement, sa plus grande discrétion sur le déroulement des événements à Bahreïn. La politique étrangère qatarie ne s'est pas limitée aux modes indirects et stratégies d'influence. Dans l'affaire libyenne, le Qatar a tôt fait de reconnaître le Conseil national de transition, administré la preuve de son entregent au sein de la Ligue arabe, aidé la France et le Royaume-Uni à monter une coalition, financé les

6. Le renforcement de la présence américaine sur le territoire de l'Arabie Saoudite après la guerre du Golfe est l'un des facteurs explicatifs du phénomène « Al Qaïda » d'où le redéploiement des forces. Bahreïn, le Koweït, les Émirats arabes unis et le sultanat d'Oman sont d'autres points-clefs.

insurgés et déployé une force aérienne sur le théâtre des opérations ⁷. Un tel engagement ne saurait s'expliquer par les liens de type tribal entre l'émir et les groupes en révolte de Benghazi ou une sorte de vendetta géopolitique à l'encontre de Kadhafi, honni dans le monde des dirigeants arabes en raison de ses provocations. C'est en Syrie, contre le régime de Bachar Al-Assad, que l'émir du Qatar a confirmé vouloir participer activement au remodelage du monde arabe sunnite, suite à la faillite historique des nationalismes laïcs et socialisants issus de la période nassérienne. D'une manière générale, le Qatar soutient l'ensemble des forces qui composent l'arc islamo-sunnite, du Maghreb au Machrek : les différentes branches des Frères musulmans et leurs épigones, divers mouvements salafistes aussi, par précaution plus que par dilection peut-être. L'objectif serait de s'assurer des clients et prévenir la dérive vers le djihadisme, non sans jeux dangereux et possibles effets pervers, au Sahel par exemple.

De fait, le « Printemps arabe » a ouvert de nouveaux champs à la politique étrangère du Qatar qui dès lors a pris sens, c'est-à-dire direction et signification. À cette occasion – le Qatar a pu être qualifié de « vacuum power » –, cet émirat agile dont les circuits décisionnels sont courts (l'essentiel se joue entre l'émir, son fils, le Premier ministre) exploite le vide politique créé par la situation en Égypte et l'engourdissement de l'Arabie Saoudite, du fait des luttes internes autour de la succession. Pourtant, le Qatar n'est pas en mesure de se poser en puissance régionale de plein exercice. Dans le golfe Arabo-Persique, marqué par une sorte de guerre froide sectaire entre régimes arabes sunnites et Iran chiite ⁸, l'Arabie Saoudite demeure la puissance de référence, tant par son poids propre (surface territoriale et démographique, rôle de « swing producer », alliance avec les États-Unis) que par sa volonté d'agir lorsque l'essentiel est en cause (voir l'intervention à Bahreïn, le 14 mars 2011, et la gestion de la crise politique au Yémen). Nonobstant les rivalités entre dynastes, la capacité des États du Golfe à modeler le nouvel ordre politique arabe et contrebalancer l'Iran repose sur un axe Doha-Riyad, l'Arabie Soudite représentant l'élément décisif sur la durée. Il y a enfin le puissant allié et protecteur américain, indispensable pour défendre le petit émirat et assurer la libre circulation dans le détroit d'Ormuz par lequel transitent les exportations de GNL. Dans le golfe Arabo-Persique, tout en renouvelant les garanties de sécurité, la logique américaine

7

7. Les avions du Qatar étaient déployés sur la base OTAN de Souda, en Crète, avec le soutien des moyens militaires et logistiques français.

8. Téhéran est possiblement en mesure d'actionner le levier des minorités chiites des rives sud du Golfe.

est de promouvoir le CCG pour mieux partager le fardeau ⁹. C'est dans ce cadre régional renforcé que le Qatar pourrait exercer au mieux sa fonction d'aiguillon et de pointe agile.

Une pointe agile plus qu'une puissance régionale

Le Qatar s'est donc appuyé sur ses richesses pour pratiquer une politique d'équilibre lui permettant de travailler à sa sécurité et d'asseoir ses positions dans le golfe Arabo-Persique. Les circonstances – affolement des marchés énergétiques, crise financière de 2008 et « Printemps arabe » – ont ensuite conduit l'émirat à saisir des opportunités et franchir de nouvelles étapes. Le Qatar n'est pas seulement une entité gazière ou un *hub* capitaliste, moins encore une « Laputa des sables », mais un acteur du système régional. D'un point de vue occidental, au-delà des aspects financiers dont on exagère la portée politique, l'émirat constitue une porte d'entrée et un intermédiaire utile avec certaines des forces et personnalités montantes dans le monde arabe sunnite ou dans des situations critiques (voir l'Afghanistan et la recherche d'un accord minimal avec les « bons Talibans »).

8

Dépourvu de la masse critique requise pour assumer un véritable leadership, il serait exagéré d'en faire la puissance de référence, à même de remodeler l'ensemble de la zone. C'est aussi la vision d'ensemble qui fait défaut, vision sans laquelle il ne saurait y avoir de grande politique. Le socle sur lequel repose la politique étrangère du Qatar dépend très largement du maintien du *statu quo* dans le golfe Arabo-Persique, la tâche dépassant les seules capacités de l'émirat. Il faudrait enfin se demander jusqu'où les contradictions internes à la société qatarie, avec leurs possibles retombées géopolitiques, pourront être gérées au moyen de la rente pétro-gazière. La période ouvre des opportunités pour le Qatar, certes, mais nous ne sommes qu'au départ des choses et il y aura des chocs en retour.

9. Le CCG regroupe tous les États de la péninsule Arabique à l'exception du Yémen. Il est fondé le 26 mai 1981, avec l'appui des États-Unis qui cherchent à promouvoir un système de sécurité régional permettant de pallier le retrait des forces britanniques et la perte de l'allié régional iranien (1979). L'objectif affiché est de créer un marché commun mais des accords de sécurité sont signés dès 1982 et des manœuvres militaires (« Bouclier de la Péninsule ») sont régulièrement organisées entre les forces armées des pays membres. Le CCG dispose d'un Conseil suprême des chefs d'État et de gouvernement, d'un Conseil des ministres, d'un Secrétariat général, situé à Riyad, et d'un Comité de conciliation pour régler les différends internes. Les décisions se prennent à l'unanimité. Dans la présente conjoncture, un rapprochement avec le Maroc et la Jordanie ainsi qu'une intégration plus étroite sont envisagés.

Résumé

Le caractère spectaculaire des investissements extérieurs du Qatar et la « diplomatie du tapis volant » tendent à occulter les lignes de force de sa politique étrangère. À l'abri du « parapluie » américain, l'émirat du Qatar constitue l'élément agile du Conseil de coopération du Golfe. Il entend jouer un rôle moteur dans un monde arabe sunnite en cours de recomposition. En toile de fond, l'opposition entre régimes arabes sunnites et Iran chiite. Le Qatar ne pourra jouer cette partie sans le renforcement des solidarités entre pays du Golfe.

Abstract

The spectacular side of Qatar's investments abroad and the "flying-carpet diplomacy" tend to hide the lines of force of its foreign policy. Under the American umbrella, Qatar is the nimble component of the Gulf Cooperation Council. The main idea is to be a driving force in the Sunni Arab world that is taking shape. In the background, there is the opposition between the Sunni Arab regimes and Shiite Iran. Qatar will not be able to play such a game without any stronger solidarity among the Gulf's countries.

