

ETATS-UNIS-IRAN : DU GRAND SATAN AU GRAND BARGAIN

Denis Bauchard

L'Harmattan | *Confluences Méditerranée*

2014/1 - N° 88
pages 91 à 112

ISSN 1148-2664

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2014-1-page-91.htm>

Pour citer cet article :

Bauchard Denis, « Etats-Unis-Iran : du Grand Satan au Grand Bargain »,
Confluences Méditerranée, 2014/1 N° 88, p. 91-112. DOI : 10.3917/come.088.0091

Distribution électronique Cairn.info pour L'Harmattan.

© L'Harmattan. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Denis Bauchard

Conseiller spécial pour le Moyen-Orient à l'Institut français des relations internationales. Ancien ambassadeur, il a notamment publié un ouvrage intitulé « Le nouveau monde arabe » (André Versaille, 2012).

Etats-Unis-Iran : du Grand Satan au Grand Bargain

Les relations entre l'Iran et les Etats-Unis, si elles remontent historiquement à 1856, ne sont devenues véritablement actives qu'en 1943. Si les rapports avec le Shah sont bons, le renversement de Mossadegh en 1953 organisé par la CIA ternit leur image. La mise en place en 1979 de la République islamique s'organise sur fond de forte hostilité, les Etats-Unis étant qualifiés par l'ayatollah Khomeiny de Grand Satan. L'assaut donné à l'ambassade américaine à Téhéran par des « étudiants » et la détention en otages de 52 diplomates pendant 444 jours sont vécus comme une humiliation par l'opinion publique américaine. Les conditions d'installation au pouvoir, comme la volonté d'exporter la révolution et se mettre à la tête du « Front du refus », conduisent les Etats-Unis à développer une politique mêlant containment et sanctions, non sans parfois certaines incohérences. Le développement, à partir de 2005, d'un programme nucléaire suspecté d'avoir une finalité militaire renforce les Etats-Unis dans leur volonté de durcir leur position. Cependant quelques occasions de réconciliation sont manquées. L'élection de Rohani apporte une nouvelle donne et une opportunité pour

régler les contentieux en cours, notamment le nucléaire. L'accord intérimaire du 24 novembre 2013 confirme cette évolution, même s'il ne règle aucun problème de fond. Mais une dynamique est créée. S'achemine-t-on vers une normalisation des relations, voire un Grand bargain ? Il existe certes une volonté politique aussi bien du côté d'Obama que de Rohani. Mais des obstacles demeurent : la défiance reste grande entre les deux pays ; la marge de manœuvre est étroite en termes de politique intérieure ; la négociation nucléaire qui s'ouvre est complexe et majeure en termes d'enjeu pour les deux parties ; de nombreux points de crispation existent, notamment l'appui donné par l'Iran au Hezbollah. En toute hypothèse un Grand bargain ne peut être que le fruit de négociations longues et laborieuses qui peut déboucher sur un nouvel équilibre des forces au Moyen-Orient.

Lorsque l'on circule dans Téhéran, on ne peut pas échapper à la gigantesque fresque murale de plus de 20 mètres de haut, peinte sur le pignon d'un immeuble du cœur même de la ville et qui reproduit un drapeau américain. En s'approchant on constate que les étoiles sont devenues des crânes et que, des bandes rouges du drapeau, tombent des bombes : la fresque est accompagnée du slogan *Down with the USA*, qui ne traduit pas fidèlement celui écrit en persan et qui est plus brutalement « Mort à l'Amérique ». Cette fresque toujours en place est repeinte régulièrement : elle reflète la volonté délibérée de diaboliser les Etats-Unis à des fins politiques.

Dans le contexte actuel, cette fresque est-elle appelée à disparaître ? Telle est la question qui se pose. Au départ, la relation avec les Etats-Unis, considérée comme une puissance anticolonialiste, est un moyen d'échapper à l'influence jugée trop pesante de la Grande Bretagne et de l'URSS. La participation de la CIA au coup d'Etat qui a fait tomber le gouvernement du Dr Mossadegh en 1953, devait porter une première atteinte à cette image. Avec la révolution de 1979, l'Amérique est devenue le Grand Satan. Depuis lors, malgré les différentes tentatives de réconciliation tentées d'un côté comme de l'autre, cette position officielle demeure.

Pour comprendre la situation actuelle, un rappel historique est indispen-

sable. Un bilan des politiques menées de part et d'autre dans le contexte de cette relation tumultueuse s'impose avant de se pencher sur la possibilité d'une réconciliation voire d'un *Grand bargain*, portant sur l'ensemble des contentieux, qui ne pourra être, dans la meilleure des hypothèses, que longue et laborieuse.

L'Ami américain

Les relations entre les Etats-Unis et la Perse remontent à 1856 avec la signature d'un traité de commerce et de navigation entre les deux pays. Des missions protestantes s'installent à des fins essentiellement éducatives, des conseillers sont appelés notamment dans le domaine financier et des légations sont ouvertes à la fin du XIX^e siècle mais les relations commerciales et politiques restent minces, ce pays étant accepté par les autorités américaines comme une sphère d'influence britannique. La « révolution constitutionnelle » de 1909 est saluée positivement. La deuxième guerre mondiale, puis la guerre froide jointe au déclin de cette influence devait faire de l'Iran un enjeu stratégique pour les Etats-Unis.

En effet, l'Iran possède une position géographique incontournable : le « Corridor iranien » est la seule voie d'acheminement pour alimenter en matériel militaire l'allié soviétique. Pour ce faire, l'Iran, qui a une frontière commune de deux mille kilomètres avec l'URSS, dispose d'une infrastructure indispensable, un chemin de fer qui va de Bandar Shapur sur le golfe Persique à Bandar Shah sur la mer Caspienne mais qui se trouve alors en très mauvais état. Des conseillers sont envoyés au cours de l'année 1943 pour le remettre en état, d'autres suivront dans d'autres domaines. Dans le même temps, un mémoire est rédigé par le *State department* pour sensibiliser le président Roosevelt à ce pays mal connu¹. Ce texte, qui insiste sur l'intérêt d'une politique américaine active dans ce pays servira de base au premier engagement sérieux des Etats-Unis en Iran. L'importance stratégique de l'Iran est confirmée par le développement de la guerre froide et la volonté américaine d'endiguer la menace communiste dans un pays où la Russie a exercé depuis 1907, grâce à un accord avec la Grande Bretagne, un véritable protectorat dans sa partie nord qui abrite un parti communiste actif, le Toudeh. L'importance de son potentiel pétrolier renforce la volonté américaine. Les Etats-Unis s'opposent à la tentative de l'URSS d'annexer la partie nord-ouest du pays en encourageant les menées séparatistes des Azéris et des Kurdes iraniens et développent une politique d'influence économique

et politique. La participation de la CIA à la chute du gouvernement du Dr Mossadegh devait amplifier cette influence. Lorsque le premier ministre décide en 1951 de nationaliser l'Anglo-Iranian Oil Company, tant que celle-ci assure, à travers une concession léonine, l'exploitation des richesses pétrolières de l'Iran, sous le contrôle de l'Amirauté britannique, les intérêts américains ne sont pas affectés. L'administration Truman encourage la Grande Bretagne à trouver une solution de conciliation. Mais la crainte que cette politique de nationalisation ne serve d'exemple à d'autres pays de la région et l'argumentation selon laquelle une libéralisation du régime du Shah constitue une porte ouverte à l'influence du parti communiste, conduisent le président Eisenhower à intervenir directement en 1953 dans le coup d'Etat qui destitue le Dr Mossadegh.

Cette intervention donne un coup d'accélérateur à leur présence tant politique qu'économique, au détriment de la Grande Bretagne, dont l'influence est en déclin dans tout le Moyen-Orient. Des sociétés américaines entrent dans le capital du consortium mis en place pour reprendre les actifs de l'AIIOC ; les Etats-Unis développent avec le Shah dont le pouvoir a été rétabli grâce à eux une coopération active dans plusieurs domaines sensibles, les équipements militaires et le nucléaire ; ils appuient ostensiblement le Shah dans son rôle de « gendarme » du golfe Persique et de front avancé de la guerre froide. Cette intervention américaine a eu cependant deux effets pervers : il ternit l'image des Etats-Unis et discrédite un Shah revenu dans les fourgons de l'Amérique.

Pourtant si la relation entre les Etats-Unis et l'Iran s'intensifie dans tous les domaines, qu'il s'agisse des relations économiques, politiques ou culturelles, elle n'est pas sans nuages au niveau du Congrès comme de l'administration. La question des droits de l'homme est régulièrement évoquée en termes critiques dans le rapport annuel du département d'Etat. Les ventes d'armes sont jugées excessives et à partir de 1976, des restrictions sont apportées afin d'éviter la livraison d'armes trop sophistiquées tandis que l'Iran se plaint de la non mise en œuvre des contrats conclus. Malgré un début de coopération dans le domaine nucléaire après la création en 1974 de l'Organisation de l'Energie atomique, des interrogations se font jour sur la finalité de ce programme. Il est vrai que le Shah reste ambigu dans ses ambitions nucléaires. Par ailleurs les Etats-Unis se refusent à accorder la maîtrise de l'enrichissement et du retraitement et en définitive ne fourniront aucun réacteur. Cette attitude conduit le Shah à se tourner vers la France et à passer

entre 1974 et 1976 un certain nombre d'accords prévoyant notamment la construction de plusieurs centrales nucléaires et une participation à hauteur de 10 % dans l'usine d'enrichissement d'uranium, Eurodif. Enfin, d'une façon plus générale, le Shah n'était plus « l'allié inconditionnel » que souhaitaient les Etats-Unis. Il jouait son propre jeu : sa volonté d'étendre son influence dans le golfe Persique au détriment de pays arabes proches des Etats-Unis comme l'appui donné au sein de l'OPEP aux pays arabes pour quadrupler les prix du pétrole à l'occasion de la crise de 1973, irrite les Etats-Unis. Ainsi à la veille de la révolution islamique les relations étaient devenues difficiles. Faut-il en conclure comme le reproche en a été fait que le président Carter a « lâché » le Shah ? En fait les Etats-Unis, parfaitement informés de l'ampleur du soulèvement contre un souverain devenu mégalomane et autiste qui négligeait leur conseil d'apaisement, n'étaient pas prêts à une intervention directe et hasardeuse. Le Shah ne pouvait plus être sauvé. Le geste de Carter acceptant qu'il vienne se soigner devait coûter cher : un groupe d'étudiants décidait « spontanément » de prendre d'assaut l'ambassade américaine à Téhéran, et de retenir 52 diplomates en otages ouvrant ainsi une crise sans précédent dont le souvenir demeure dans l'opinion publique. Le fiasco de l'opération de sauvetage « Eagle claw », le 24 avril 1980, ajoute à l'humiliation ressentie par l'opinion américaine.

Affrontements et occasions manquées

Depuis 1979, la relation entre la République islamique et les Etats-Unis est placée sous le signe de l'affrontement. En effet depuis plus de trente ans, leur politique est tournée vers le *containment* et pour certains présidents américains le *regime change*. L'Iran, pour sa part, après que l'ayatollah Khomeyni ait dénoncé le Grand Satan, continue d'évoquer « la haine de l'Amérique envers l'Iran » et se veut à l'avant-garde du « front du refus contre l'impérialisme américain ».

La politique américaine, pendant les trente dernières années s'est déployée selon trois orientations. Initiée par le président Reagan dès sa prise de fonction, elle devait recevoir une nouvelle impulsion au cours des années 2000 lorsque le contentieux nucléaire s'est exacerbé.

Contre les menées subversives de l'Iran

A sa prise de fonction, le président Reagan, qui avait reçu en cadeau d'avènement la libération des otages le 20 janvier 1981 après 444 jours de détention, évite de prendre des mesures de rétorsion, craignant que le nouveau régime se rapproche de l'URSS. Cependant, les menées subversives contre les pays du Golfe, le discours violemment anti-israélien de l'ayatollah Khomeyni, les attentats commis par le Hezbollah contre l'ambassade des Etats-Unis puis le cantonnement des Marines à Beyrouth conduisent l'administration à agir. Quelques interventions militaires ponctuelles, parfois clandestines, sont effectuées. Ainsi en est-il des frappes effectuées en 1988 lors de l'opération *Praying Montis* contre une plateforme pétrolière et des bâtiments de guerre iraniens. L'*Iran Freedom and Support Act*, voté en 2006 débouche sur l'octroi de crédits aux ONG qui contribuent à promouvoir les droits de l'homme et la démocratie en Iran qui dénonce cette initiative en accusant les Etats-Unis de menées subversives destinées à opérer un *regime change*. En 2007, les Gardiens de la révolution sont inscrits sur la liste des organisations terroristes. Cependant les Etats-Unis vont préférer, y compris sous la présidence Obama, la guerre de l'ombre avec le débauchage de scientifiques ou de diplomates iraniens, une aide aux minorités kurde et baloutche en lutte contre Téhéran, un appui aux opposants royalistes ou aux Moudjahiddin du peuple, plus récemment avec le programme *Olympic games* qui, en organisant la cyberguerre contre l'Iran avec l'utilisation de virus informatique, comme *Stuxnet*, puis *Flame* a pu pénétrer dans les ordinateurs d'administrations sensibles comme le ministère de la Défense ou les centres de recherche nucléaire.

Sanctionner l'Etat voyou

L'Iran est visé très rapidement par des sanctions, d'abord américaines et ponctuelles puis de plus en plus massives et généralisées même si les sanctions prises au niveau de l'ONU sont restées limitées.

Dès la prise des otages, une série de mesures ont été prises par les Etats-Unis, notamment le gel des avoirs iraniens, dont certaines seront levées au moment de leur retour. Relativement modestes au début, elles furent durcies une première fois en 1996 sous l'administration Clinton, par l'*Iran-Libya Sanctions Act* qui prévoit l'interdiction pour toute société de faire des investissements au-delà de 20 M/\$. Cette législation, qui avait une portée extraterritoriale dans la mesure elle s'appliquait à toute société ayant des relations commerciales avec les

Etats-Unis, fut appliquée avec mollesse. D'une part, des *waivers* furent accordés à certaines sociétés étrangères, notamment Total ; d'autre part les sociétés américaines utilisèrent des « faux nez » pour contourner ces dispositions. Elles étaient présentes comme auparavant dans les manifestations professionnelles organisées chaque année à Téhéran, comme le Salon de l'Informatique ou la Foire du Pétrole et du Gaz : l'impact immédiat est resté faible mais cela a empêché les grandes sociétés pétrolières internationales d'investir de façon massive en Iran.

Ces sanctions unilatérales furent durcies à plusieurs reprises par la voie du Congrès ou par *executive order* du président à partir de 2006, lorsqu'il est apparu que l'Iran développait un programme nucléaire dont la finalité était suspecte. Au niveau du Conseil de sécurité des Nations Unies, quatre séries de sanctions – les résolutions 1696, 1737, 1747 et 1929 – furent prises entre 2006 et 2010. De portée limitée, compte tenu des réticences russes et chinoises, elles ciblent essentiellement les activités liées au nucléaire, les entités comme les individus, mais elles touchent également une des grandes banques iraniennes, la Banque Sepah accusée de financer des activités proliférantes. L'impact politique est certes important en soulignant l'isolement de l'Iran, mais ces sanctions n'ont pu empêcher le programme de se développer, grâce à des circuits de contournement et à la complaisance russe et chinoise.

Ce n'est qu'avec un nouveau train de mesures unilatérales prises par les Etats-Unis mais également par l'Union européenne que les sanctions commencèrent à avoir des effets. Les Etats-Unis, par la pression diplomatique, incitent les pays occidentaux à mettre en place au plan national des sanctions comparables à celles qu'ils ont adoptées concernant les relations commerciales, et qui se traduisent par un embargo sur le pétrole et l'interdiction de tout transfert financier de même que de toute opération d'assurance avec l'Iran. L'Union européenne, à l'initiative de la France, prend dès 2010 puis fin 2012, une série de mesures en ce sens. Ces sanctions, malgré une contrebande importante, notamment via Dubaï et la Turquie, réduisent considérablement les revenus pétroliers et donc les ressources et étranglent l'économie. L'inflation atteint plus de 50 %, le chômage s'accroît, la croissance économique devient négative, le volume des exportations pétrolières est réduit de moitié, toutes les transactions financières sont gelées, si bien que le pétrole exporté ne peut plus être payé. Ainsi les sanctions ont-elles été efficaces, sans empêcher cependant le programme nucléaire de se poursuivre, tout au moins jusqu'à l'accord du 24 novembre 2014. L'élection de Rohani à la présidence devait en effet modifier la donne politique et amener l'Iran à

l'économie exsangue à accepter cet accord avec les 5 + 1, c'est-à-dire les membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne.

Renforcer la position des ennemis de l'Iran

La politique américaine vise à renforcer le potentiel militaire des ennemis traditionnels de l'Iran, essentiellement l'Irak et les pays arabes du Golfe, particulièrement l'Arabie saoudite. Ainsi, en 1984, l'administration Reagan fait disparaître l'Irak de la liste des Etats parrainant les groupes terroristes, rétablit les relations diplomatiques avec le régime de Saddam Hussein et lui fournit des armes, munitions et biens à double usage pendant la guerre Irak-Iran (1980-1988). Des accords de défense sont passés avec plusieurs émirats du Golfe. Le potentiel militaire de l'Arabie saoudite est renforcé à plusieurs reprises par des ventes massives d'équipements, notamment des chars et des avions de combat. Par ailleurs, tout autour de l'Iran des bases militaires américaines sont installées, après la crise du Golfe de 1991, puis à l'occasion de l'intervention en Afghanistan en 2001 et la guerre contre l'Irak en 2003. La présence de ces bases n'est pas liée à la menace iranienne, mais elle constitue un réseau efficace en cas de menaces précises ou d'intervention potentielle. Leur installation contribue à développer en Iran le syndrome de la citadelle assiégée et d'une menace américaine.

Des occasions manquées

Malgré ce climat d'affrontements, des occasions se sont présentées soit à l'initiative des autorités américaines, soit à celle de l'Iran, soit des deux. L'élection de Khatami en mai 1997 donne une première occasion que l'administration Clinton essaie d'exploiter. Le président demande à Mme Albright de trouver la voie d'une réconciliation avant la fin de son mandat. En janvier 1998, le président nouvellement élu, Mohamed Khatami, dans une interview à CNN, se déclare en faveur du « dialogue des civilisations » et rend hommage aux valeurs américaines, souligne les points communs entre les deux pays, notamment un attachement à la religion et propose de développer les échanges culturels et sportifs, notamment d'artistes et d'universitaires. L'administration Clinton répond positivement. Quelques gestes sont faits : l'Iran est retiré de la liste des Etats producteurs de drogues ; une autorisation est donnée à Boeing pour envoyer à Iran Air des pièces détachées. Cependant de part et d'autre les éléments les plus hostiles à ce rapprochement font entendre leurs voix. Dans le même temps, après les émeutes des étudiants en 1999, la position de Khatami est affaiblie. Les Etats-Unis

exigent en préalable un changement de la position de l'Iran sur Israël et sur son soutien au terrorisme, en clair au Hezbollah. En avril 2000, Mme Albright essaie de relancer les discussions et déclare, lors d'une interview sur CNN en avril 2000, que l'intervention de la CIA dans le coup d'Etat mettant fin au gouvernement Mossadegh, constituait un « recul pour la démocratie ». La réponse du Guide est cinglante. Il qualifie cette déclaration de « fourbe », en soulignant qu'elle ne contient aucune excuse. En définitive aucune avancée n'a été possible.

Avec l'administration de George W. Bush, le contexte n'est guère favorable. Khatami condamne vigoureusement l'attaque contre le World Trade Center. Les slogans « Mort aux USA » habituellement hurlés chaque vendredi à l'heure de la prière sont suspendus. Il propose sa coopération dans le domaine de la lutte contre Al-Qaïda. Lors de l'intervention américaine en Afghanistan, Téhéran apporte une contribution dans le domaine du renseignement, appelle ses alliés afghans, notamment l'Alliance du Nord, à coopérer avec les Etats-Unis et contribue au succès de la conférence de Bonn de décembre 2001. Cependant dans le même temps une campagne se développe aux Etats-Unis dénonçant l'implication de l'Iran dans le 11 septembre. Lors de son discours sur l'Etat de l'Union en janvier 2002, le président Bush classe l'Iran dans « l'axe du mal ». L'ambassadeur de Suisse en Iran, Tim Guldemann, représentant les intérêts américains, envoie par courriel à Washington une « Feuille de route », texte rédigé par Sadegh Kharazi, alors ambassadeur d'Iran en France et proche de Khatami, proposant un *Grand bargain*. Cette initiative qui contient un certain nombre d'ouvertures tourne court. Du côté américain, on est dans une phase euphorique après l'intervention en Irak et la chute de Saddam Hussein. Il est vrai aussi que très vite le contentieux nucléaire crispe les positions de part et d'autre, même si le négociateur, H. Rohani, le futur président, accepte en novembre 2004 une suspension de l'enrichissement et l'ouverture des sites nucléaires sous le contrôle de l'AIEA. Cependant la relation avec les Etats-Unis se tend à nouveau pour de multiples raisons, notamment en raison de la reprise en août 2005 de l'enrichissement d'uranium et du soutien de l'Iran par du matériel d'armements et des munitions, à un certain nombre de milices chiïtes voire sunnites qui combattent les troupes américaines en Irak. La lettre « personnelle » du 8 mai 2005 adressée par le président Ahmadinejad, proposant de « nouvelles voies » pour régler les différends, au ton quelque peu insolite, faisant référence à Moïse, Jésus, et le Prophète, devait rester sans réponse.

Le moment Obama

Entre dialogue et fermeté

L'élection d'Obama, saluée positivement par le président Ahmadinejad, qui lui adresse une lettre de félicitations, semblait devoir augurer un nouveau cours dans les relations avec l'Iran. Début 2009, le président Obama s'adresse à la population iranienne à l'occasion de Nowrouz et assure que les Etats-Unis veulent que la République islamique prenne sa juste place dans la « communauté internationale » et propose un dialogue sans conditions. Plus généralement il marque, avec son discours du Caire, sa volonté de réconcilier l'Amérique avec le monde arabo-musulman. Cependant, il reste très critique à l'égard du régime. Il dénonce dans ce même discours « l'hypocrisie du régime iranien » qui « réprime ses compatriotes sur son territoire » et « son programme nucléaire illicite et son soutien au terrorisme ». L'élection falsifiée du deuxième mandat d'Ahmadinejad et la brutale répression qui a suivi ne pouvaient que bloquer toute tentative de négociation. Le président Obama multiplie les décisions ressenties comme hostiles par les autorités iraniennes : déploiement de missiles Patriot en Turquie, renforcement du contrôle de la bonne application des sanctions avec la mise en cause de plusieurs sociétés américaines ou étrangères suspectées de ne pas les respecter, adoption de nouvelles sanctions comme le *Nuclear Iran Prevention Act* début 2013, suppression des Moudjahiddin du peuple de la liste des organisations terroristes, intensification de la cyberguerre etc... Par ailleurs la menace d'une intervention militaire contre les sites nucléaires iraniens, proférée par l'administration Bush junior est reprise par Obama : « Un Iran nucléaire n'est pas acceptable ... toutes les options, y compris l'usage de la force, sont sur la table ». Le rejet de l'accord conclu en mai 2010 entre l'Iran, la Turquie et le Brésil sur l'échange de combustibles, dont la négociation semble avoir été discrètement encouragé par la maison Blanche, est ressenti par Téhéran comme un nouveau durcissement et par Ankara et Brasilia comme un camouflet.

Un tournant est perceptible en février 2013 à l'occasion de la Conférence annuelle de Munich sur la sécurité. Le vice-président Biden déclare les Etats-Unis prêts à des discussions directes avec l'Iran. Cette offre, bien accueillie par le ministre des affaires étrangères, est rejetée de façon sèche par le Guide qui déclare « Vous pointez une arme sur l'Iran en disant négociez ou nous tirons.... La nation ne se laissera

pas intimider ». Cependant, il semble que des contacts discrets soient pris en mars, c'est à dire avant même la fin du mandat d'Ahmadinejad. L'élection surprise de Rohani à la présidence, la déclaration dès le mois d'août de sa volonté d'entamer des « négociations sérieuses », sa déclaration aux Nations unies suivie d'un entretien téléphonique avec le président Obama le 27 septembre, le premier entre les présidents américain et iranien depuis 34 ans, qualifié par Téhéran de « positif et constructif » ont constitué une nouvelle donne qui a débouché sur l'accord intérimaire du 24 novembre 2013. Du côté américain, on laisse entendre qu'après un règlement du contentieux nucléaire, les Etats-Unis sont prêts à un accord plus large.

Un accord intérimaire

La négociation de l'accord entre l'Iran et les cinq membres du Conseil de sécurité auquel se sont ajoutées l'Allemagne et la Haute représentante de l'UE, a débuté le 15 octobre ; il a été conclu le 24 novembre, après quelques rebondissements, au cours desquels les Etats-Unis sont apparus plus ouverts, certains diront laxistes, que la France. Il se présente, par-delà sa complexité technique, comme un accord provisoire et conservatoire : il peut se résumer par la formule « moratoire contre moratoire ». En fait, il n'aborde pas les questions de fond mais arrête les dispositions suivantes. L'Iran suspend son enrichissement à plus de 5 % et accepte de diluer sur place son stock d'uranium enrichi à 20 % ; aucune nouvelle centrifugeuse n'est installée ; il suspend la construction de l'usine d'Arak à eau lourde ; l'accès au site par l'AIEA peut être quotidien et improvisé. De leur côté les 5+1 accepteront un allègement des sanctions à hauteur de 7 Mds/\$; ils n'instaureront pas de nouvelles sanctions ; 4,2 Mds/\$ d'avoirs gelés dans les banques sont débloqués.

Ainsi cet accord, qui s'applique pour une durée de six mois, délai devant permettre un accord définitif, est intérimaire à plusieurs points de vue. Il prévoit la « suspension » du processus d'enrichissement et non un « arrêt » ; il est réversible, pour les deux parties, étant entendu que le dispositif de sanctions prévu aussi bien par l'ONU que de façon unilatérale par l'UE et les Etats-Unis reste en place ; l'Iran ne démantèle à ce stade aucune installation existante ; il porte exclusivement sur le nucléaire et n'aborde aucun des autres sujets de contentieux existants. C'est un accord important tant du point de vue politique que du symbole : il fait de la République islamique un interlocuteur reconnu comme responsable et crédible ; il crée une dynamique en faveur de

la réinsertion de l'Iran dans la communauté internationale mais tout reste à faire si l'on veut avoir l'assurance que la finalité militaire du programme nucléaire iranien est bien exclue.

Cet accord a suscité de fortes réserves des pays qui se sentent les plus concernés par le développement d'un programme nucléaire jugé menaçant pour leur sécurité. C'est le cas d'Israël sur lequel l'Iran ferait peser une « menace existentielle ». Dès qu'il eut pris connaissance de l'accord, B. Netanyahou a dénoncé ce qu'il appelle « une erreur historique » car le « régime le plus dangereux du monde a franchi une étape significative pour obtenir l'arme la plus dangereuse du monde ». Il a rappelé qu'Israël conserve « le droit et l'obligation de se défendre lui-même, par lui-même de toute menace », allusion claire à la possibilité d'une intervention militaire israélienne contre les sites nucléaires, même si la crédibilité d'une telle initiative aussi risquée est faible dans le contexte actuel. Quant à l'Arabie saoudite, si les réactions restent feutrées, l'inquiétude est réelle face à un accord qui permet à l'Iran de reprendre son souffle et qui peut être un premier pas vers un *Grand bargain* avec les Etats-Unis dont elle ferait les frais. Cet accord vient renforcer le climat de défiance qui se développe entre Ryad et Washington.

En revanche, les réactions sont plutôt positives dans les opinions publiques occidentales même si des interrogations subsistent quant aux intentions réelles et à la sincérité des déclarations sur le caractère non militaire du programme iranien. Les interprétations divergent sur la portée de l'accord, notamment sur le droit de l'Iran à l'enrichissement, et on reste inquiet du ton toujours menaçant des déclarations du Guide. Par-delà la question du nucléaire, le régime est toujours perçu comme une menace pour les intérêts occidentaux et un facteur de troubles supplémentaires dans cette région du monde. Une véritable réinsertion de la république islamique dans la communauté internationale et une normalisation des relations avec un régime considéré par beaucoup comme menaçant sont-elles possible à terme ?

Une nouvelle dynamique

Une volonté politique

Cette dynamique se fonde sur une forte volonté politique, de part et d'autre, de normaliser les relations.

Le président Rohani a fait campagne sur le thème de la levée des

sanctions, qui a contribué à assurer son succès. Comme on l'a vu, l'Iran est étranglé économiquement. Les sanctions ont en définitive été très efficaces malgré les contournements et la contrebande et bien que les sanctions économiques décidées par les Etats-Unis et l'UE n'aient pas de portée universelle dans leur application puisque ni la Chine, ni la Russie, ni même la plupart des pays émergents ne se sentent engagées par celles-ci. L'arme la plus efficace a été l'interdiction de tout transfert financier en provenance ou à destination d'une banque iranienne compte tenu de la position dominante des transactions en dollars. A l'impact à court terme sur la croissance et l'emploi, s'ajoutent plus insidieusement des effets sur le long terme : en effet l'important potentiel en hydrocarbures – le pétrole mais surtout le gaz - ne peut être mis en valeur, les sanctions ayant dissuadé les grandes sociétés internationales énergétiques, à l'exception des russes et des chinoises, d'investir en Iran. Cet attentisme a des conséquences graves, en particulier pour la mise en valeur des richesses gazières, domaine où les technologies les plus sophistiquées ne sont bien maîtrisées que par ces sociétés occidentales. Cette situation économique a des conséquences sociales et donc politiques sérieuses. Les milieux d'affaires en particulier le bazar, ne cachent pas leur mécontentement. Pour le régime, il y a un risque de déstabilisation ; et pour le président Rohani, c'est un problème de survie politique. Par-delà cette préoccupation immédiate, il existe de la part du nouveau président la volonté de montrer que dans un Moyen-Orient chaotique, l'Iran reste un Etat stable et responsable. Il souhaite en clair que les Etats-Unis reconnaissent enfin la légitimité de la République islamique et sa place dans la région.

La volonté politique existe également du côté américain. Le président Obama a besoin d'un « front calme » au Moyen-Orient s'il veut redéployer le centre de gravité de sa politique étrangère vers l'Asie. Il ne peut se désengager du Moyen Orient et écarter les risques d'une nouvelle intervention militaire, qui cette fois ci viserait l'Iran, que s'il parvient à éviter l'accession de ce pays comme puissance nucléaire militaire. Les Etats-Unis, outre le risque de voir se créer un arsenal nucléaire dans un pays qu'ils considèrent comme hostile et pouvant menacer la sécurité d'Israël, veulent éviter une nouvelle atteinte au Traité de non-prolifération qui prend l'eau de toute part : l'accès de l'Iran comme puissance nucléaire pourrait avoir des effets en cascade. De nombreux pays du Moyen-Orient, comme l'Arabie saoudite, la Turquie, l'Egypte ne cachent pas qu'un tel précédent pourrait les conduire à suivre un tel exemple.

Des intérêts convergents

Paradoxalement, ce pays qui est considéré officiellement comme le Grand Satan et la source de tout le mal, suscite notamment chez les jeunes iraniens une grande fascination. L'attrait de *l'American way of life* et des grandes universités américaines est alimenté par le rejet du règne des mollahs et des contraintes religieuses. Il est amplifié par les relations denses avec la diaspora iranienne aux Etats-Unis, très présente en particulier en Californie où vit une influente communauté iranienne, la *Teherangeles connection*. Il existe donc un terrain favorable dans l'opinion à un rétablissement de relations plus amicales.

Les Iraniens favorables au rapprochement avec les Etats-Unis insistent en outre sur la convergence des intérêts des deux pays dans de nombreux domaines y compris la lutte contre le terrorisme. Cette affirmation peut paraître surprenante compte tenu du passé : mais on fait observer que face au développement d'un terrorisme jugé essentiellement arabe et sunnite, qui serait inspiré et financé par l'Arabie saoudite, l'Iran chiïte a un comportement responsable et peut, comme il l'a fait au lendemain du 11 septembre, aider les Etats-Unis dans leur lutte contre Al-Qaïda. Même proposition dans le domaine de la lutte contre le trafic des drogues dures, notamment la cocaïne, produite en Afghanistan et dont les filières traversent l'Iran pour atteindre l'Occident. L'Iran représente également sur le plan commercial un marché important – près de 80 millions d'habitants -, dans lequel la classe moyenne se développe. Il préférerait faire des affaires avec les entreprises américaines plutôt que d'être envahi par des produits chinois, souvent de mauvaise qualité. Ceci est vrai en particulier dans le secteur automobile, où existe une forte demande (un million et demi de voitures chaque année). On fait valoir également que les grandes sociétés américaines seraient les bienvenues dans un pays dont le potentiel énergétique et gazier est considérable et sous-exploité. Effectivement, l'Iran se situe, selon le *BP Statistical review* de 2012, à la seconde place pour les réserves prouvées de gaz et à la troisième pour le pétrole, voire respectivement la première et la seconde selon certaines sources iraniennes. D'une façon plus générale, l'Iran du fait de sa position sur le golfe Persique, de son alliance stratégique avec la Syrie et de ses relais d'influence avec les communautés chiïtes majoritaires (en Irak et au Bahreïn) ou minoritaires (au Liban, au Yémen ou en Arabie saoudite) est un acteur incontournable sans lequel il ne peut y avoir de stabilité au Moyen-Orient.

Ces vues quelque peu optimistes doivent être cependant relativisées. L'ambiguïté de l'Iran dans la lutte contre Al-Qaïda, la conviction des

services de renseignements américains de l'appui donné à certaines milices ou groupuscules irakiens chiïtes mais également sunnites, surtout le soutien financier et militaire au Hezbollah ne peuvent qu'inciter les Etats-Unis à la circonspection quant à une coopération avec Téhéran. Quant au retour des grands groupes énergétiques américains, il ne sera possible que si la NIOC, la société publique iranienne pour les hydrocarbures, propose des modalités de collaboration plus attrayantes que les contrats de *buy back* actuellement pratiqués. Il n'en demeure pas moins que, sur plusieurs points, des intérêts communs existent. Encore faudrait-il que ces futures coopérations se fassent dans un climat de confiance. Or celui-ci est loin d'être acquis.

Des perspectives de normalisation encore incertaines

En effet la volonté politique ne suffit pas, le retour de la confiance est un préalable à la normalisation qui doit également surmonter d'autres difficultés, comme la faiblesse de la marge de manœuvre d'Obama et de son homologue iranien,

Le retour de la confiance

La défiance est un élément essentiel des relations mutuelles.

Du côté iranien, on reste persuadé que l'objectif prioritaire des Etats-Unis est de déstabiliser la République islamique, de susciter une « révolution de velours », voire de promouvoir un *regime change*. Une rhétorique foncièrement hostile à leur égard est utilisée à tous les niveaux de façon quotidienne, dont on peut établir un florilège édifiant. En octobre 2008, le Guide évoque « la haine des Etats-Unis contre la nation iranienne ». De multiples déclarations, encore récentes confirment cette suspicion. Ainsi, tout récemment, devant les officiers de l'armée de l'air, le Guide s'indignait de ce que « les Etats-Unis utilisent tous les moyens pour rendre notre population sans espoir, pour lui faire perdre sa confiance dans l'islam et dans la République islamique et pour la faire disparaître ». Il dénonçait plus loin leurs « complots » et « leur soutien aux terroristes qui ont assassiné nos scientifiques ». Cet anti-américanisme verbal reflète cette défiance face aux ingérences du passé lointain et proche. L'Iran se veut à la tête du « Front du refus » contre « l'impérialisme américain et sioniste », dans les enceintes

internationales, aussi bien à l'ONU que dans des forums comme l'Organisation de la Conférence islamique. Il est vrai que, comme on a pu le constater, ces reproches ne sont pas sans fondements et que les ingérences dans les affaires intérieures du pays, du coup d'Etat de 1953 comme dans les cyberattaques récentes, ont été nombreuses et d'ailleurs parfois reconnues par l'administration américaine. En fait l'assaut en 1979 contre l'Ambassade américaine à Téhéran et la prise des diplomates en otages, a été, pour reprendre l'expression d'un ancien ambassadeur de France en Iran, la « prise de la Bastille » de la République islamique, en quelque sorte son « acte fondateur ». Il est peu probable que cet anti-américanisme officiel se dissipe rapidement. Une étape importante serait naturellement la disparition de la fresque évoquée au début de cet article.

A l'inverse, les Etats-Unis en classant l'Iran comme un Etat voyou, en le situant dans l'axe du mal font preuve également d'une profonde méfiance. L'Iran est perçu foncièrement comme une menace contre les intérêts américains. Comme on l'a vu, la crise des otages, humiliante pour la population américaine, a laissé des traces. Les responsables américains ne se privent pas de souligner le décalage entre les déclarations apaisantes et les réalités. Le gouvernement iranien est toujours soupçonné de cacher la vérité, voire de mentir délibérément. A l'appui de cette affirmation de nombreux exemples sont cités à commencer par la non déclaration du site nucléaire de Fordow. Par ailleurs, les propos antisémites récurrents, malgré le départ d'Ahmadinejad, sont évoqués. Alors même que les négociations sur l'accord intérimaire reprenaient, le Guide faisait le 20 novembre dernier, devant un rassemblement de Bassidjjs, une allusion transparente au premier ministre israélien en évoquant « la bouche sale et malveillante du chien enragé » et considérait que « les fondements du régime sioniste ont été affaiblis, (et qu') il est voué à disparaître ». L'influent *American Israel Public Affairs Committee*, l'AIPAC ne se prive pas de relever les déclarations de ce type, soulignant ainsi les duplicités d'un pays considéré comme une « menace existentielle » contre Israël.

La disparition de ce climat de méfiance, qui a également une dimension émotionnelle et son remplacement par un « respect mutuel » entre les deux pays demanderont du temps. Un processus de *confidence building* est indispensable pour atténuer les réactions émotionnelles entre des responsables qui, récemment encore, s'accusaient mutuellement de fourberie et de mensonge.

L'étroitesse des marges de manœuvre

Pour des raisons différentes, Rohani comme Obama ont besoin d'un succès rapide mais ne disposent que de marges de manœuvres étroites. Le président iranien n'est pas le véritable décideur : le Guide assisté d'une administration importante reste maître du jeu. Les domaines les plus sensibles – la défense, le nucléaire, la justice, les services de renseignements – relèvent directement de son autorité. Cependant Rohani a été représentant personnel du Guide et secrétaire général du Conseil suprême de sécurité nationale de 1989 à 2005. A ce titre, il a été de 2003 à 2005 le chef de la délégation iranienne en charge de la négociation sur le contentieux nucléaire. Il a été relevé de ses fonctions par Ahmadinejad. A partir de 2000, il a été membre de l'Assemblée des Experts, enceinte chargée du choix du Guide. Réputé modéré et proche également de Rafsandjani, il ne fait pas partie du camp des « réformateurs » proprement dit et est resté discret pendant l'élection contestée de 2009. Il a donc exercé des fonctions sensibles qui témoignent de la confiance que lui porte le Guide. Mais, celui-ci doit maintenir un certain équilibre entre les différents courants au sein même du régime. Il est clair qu'une partie importante du Majles, à majorité conservatrice, est défavorable à Rohani. De même, de notoriété publique, ses relations avec les Gardiens de la Révolution sont mauvaises. Il doit donc tenir compte de ces forces hostiles qui l'observent et guettent tout faux pas.

Le président Obama n'est pas lui-même totalement maître du jeu et doit tenir compte des données de la politique intérieure américaine. Il a besoin du Congrès pour lever la plupart de sanctions imposées par voie législative. Or celui-ci, surtout à la Chambre des représentants, à majorité républicaine, ne lui est pas favorable et sera très vigilant dans le suivi de l'accord intérimaire. Le premier ministre israélien ne cache pas sa volonté d'influencer le Congrès dans le sens de la fermeté. Le récent voyage de Naftali Benett, chef du Foyer Juif, le parti des colons, s'y est déjà employé. Le relais d'influence représenté par l'AIPAC, qui pointe le vote de chaque parlementaire sur les textes de loi pouvant affecter les intérêts d'Israël, a prouvé, à maintes reprises, son efficacité et peut conduire, au niveau du Congrès, à un blocage dans le processus de levée des sanctions, conditions impératives pour aboutir à un accord définitif avec l'Iran. Dès le lendemain de la conclusion de l'accord intérimaire, il a appelé le Congrès à voter des « sanctions additionnelles ». Ainsi le contenu de l'accord définitif sera analysé avec vigilance et les concessions faites par l'administration seront discutées

sans complaisance. Même si la politique du gouvernement israélien est jugée de façon de plus en plus critique par l'opinion, l'influence d'Israël reste forte sur les votes du Congrès dès que sa sécurité paraît en jeu.

L'importance de l'enjeu nucléaire

Comme on l'a vu, l'accord intérimaire n'a pratiquement réglé aucun problème de fond. Or les enjeux sont majeurs de part et d'autre à la fois en termes symboliques et politiques mais également économiques. Ce qui est en jeu c'est à la fois, « la souveraineté nucléaire » de l'Iran, son « droit inaliénable » à l'enrichissement de l'uranium et la finalité véritable du programme nucléaire. Du côté américain, l'enjeu est de sauvegarder la crédibilité du Traité de non-prolifération et d'empêcher l'Iran de se constituer un arsenal nucléaire. En fait plusieurs points majeurs restent à régler : en effet sur plusieurs points, l'accord a été conclu au profit de l'ambiguïté ou du silence. Tout d'abord le « droit à l'enrichissement » n'a pas été clairement reconnu à l'Iran et déjà les interprétations divergent. Pour les Iraniens, ce droit « inaliénable » a été reconnu ; telle n'est pas l'interprétation de John Kerry. Le sort final du chantier du réacteur à eau lourde d'Arak n'est pas explicitement précisé. La dilution du stock existant d'uranium enrichi à 20 % - 186 kilos - n'est prévu qu'à concurrence de la moitié. Quel sera le sort du stock résiduel ? La question du démantèlement de certains sites ou de certains équipements, souhaité du côté américain, notamment celui de Fordow, particulièrement protégé, reste en suspens. Tous ces points sont majeurs, car les preuves de la finalité militaire du programme sont nombreuses et concordantes malgré les dénégations iraniennes : nombre des centrifugeuses en place (près de 20.000) ; importance du stock d'uranium enrichi à 20 %, quantité dont l'Iran n'a pas actuellement d'usage civil ; existence d'un programme parallèle de fusée à longue portée Pour les pays du 5+1, la façon dont ils seront réglés permettra de s'assurer que ce programme, à l'évidence à potentialité militaire, est bien abandonné. Pour l'Iran, l'abandon de ce programme signifierait l'échec d'une ambition, poursuivie avec détermination, à laquelle des efforts de recherche et des montants financiers considérables ont été consacrés, celle sans doute de pouvoir accéder au « seuil », voire le dépasser, même si aucune décision claire ne semble avoir été prise par le Guide. Ce qui est en cause est la capacité de l'Iran à assurer sur le long terme sa sécurité par la mise en place d'un outil de dissuasion.

La multiplicité des contentieux

Cependant la question du nucléaire n'est pas la seule source de contentieux avec l'Occident, comme on l'a vu précédemment. S'agissant de la politique intérieure iranienne, les ONG américaines comme l'administration dénoncent les atteintes aux droits de l'homme, les emprisonnements arbitraires, la faible liberté d'expression. Pour sa part l'Iran se plaint des ingérences dans sa politique intérieure, du soutien de la CIA aux activités subversives menées au profit des Moudjahidin du peuple, considérés par Téhéran comme terroristes, ou en faveur des mouvements irrédentistes kurdes et baloutches, ou des attaques informatiques. L'Iran n'est pas persuadé que les Etats-Unis aient définitivement renoncé au *regime change*, malgré l'inflexion apportée sur ce point par le président Obama. S'agissant de la politique extérieure, les griefs occidentaux sont multiples : appui, y compris armé, au régime de Bachar al-Assad ; soutien politique, financier et militaire au Hezbollah ; rhétorique violemment hostile à Israël ; coopération avec le Hamas ; menées subversives des services de renseignements iraniens. Pour l'Iran, la politique de *containment*, voire d'encerclement, menée depuis de nombreuses années par les Etats-Unis, est également dénoncée.

Le règlement de ces contentieux à court et à moyen terme est problématique. L'Iran se veut une puissance régionale, non seulement dans le Golfe mais au Moyen-Orient et en Asie centrale, et même plus loin. En cela, la République islamique est dans la continuité de la politique étrangère du Shah, qui avait déjà suscité quelques crispations avec les Etats-Unis. Elle y a ajouté une dimension religieuse – s'affirmer comme leader du monde chiite au sein du monde musulman et comme chef de file du « Front du refus ». Pour l'Iran, l'enjeu est sa place dans l'échiquier moyen-oriental. Téhéran n'est certainement pas prêt à renoncer à ce rôle qui est une source inévitable de tensions avec les Etats-Unis, en particulier si la posture antisioniste de l'Iran est maintenue. Or Washington ne peut accepter que dans une zone aussi stratégique, une puissance puisse conduire une politique aussi contraire à ses intérêts, même si ses priorités se situent ailleurs. Cette ambition persane est appelée à perdurer et à rendre toute normalisation difficile et provisoire.

Les Etats-Unis en échec ?

Un bilan de la politique américaine sur la longue durée est difficile à faire, tant la situation est encore mouvante et l'avenir incertain. Pour simplifier, on peut considérer que l'objectif fondamental du *containment* et du *regime change* a échoué. Malgré les tentatives de déstabilisation intérieure, le régime reste fort 35 ans après sa mise en place. Malgré son isolement, l'Iran reste une puissance d'influence dont les actions dépassent le seul golfe Persique. Par ailleurs, jusqu'au coup d'arrêt donné par l'accord intérimaire, son programme nucléaire s'est développé malgré les sanctions et les cyberattaques au point de se rapprocher du « seuil ».

Dans le domaine de la politique intérieure, le régime a survécu, grâce à une combinaison de répression et de démocratie contrôlée. L'élection du président Rohani ne doit pas faire illusion. Certes il s'agit d'un responsable « modéré » et pragmatique qui n'en est pas moins fondamentalement un homme du système. Cette élection marque la capacité du régime à s'adapter à un contexte intérieur et international qui ne lui est pas favorable. Le rejet évident d'une théocratie d'un autre âge par une jeunesse fascinée par l'Occident a échoué comme en témoigne le « printemps iranien » de 2009. Aucune force politique structurée n'existe ni à l'intérieur du pays, ni en exil. La restauration du Shah relève du fantasme. Quant aux Moudjahidin du peuple, groupe violent à l'idéologie fumeuse, ils ne sauraient représenter une alternative. Le régime peut encore recevoir un large soutien populaire, même de la part des Iraniens de la diaspora, lorsqu'il entend affirmer dans l'ambiguïté sa « souveraineté nucléaire ». De même, les sanctions édictées par la communauté internationale ou de façon unilatérale par les Etats-Unis ou l'Europe, sont considérées comme profondément injustes par la population, y compris par des opposants aussi respectés que Shirin Ebadi. Quant aux menées séparatistes, elles restent sous contrôle tant du côté du Kurdistan que du Baloutchistan.

Sur le plan international, l'isolement réel doit être relativisé. L'Iran peut compter sur le soutien de la Russie comme de la Chine qui trouvent leur intérêt à soutenir un pays défiant l'hyperpuissance américaine. Ces deux membres du Conseil de sécurité ont par leur action conjointe cantonné et limité la portée des sanctions prises au niveau de l'ONU. Grâce aux sanctions et au retrait des sociétés américaines, la Chine est devenue en l'espace de quelques années le premier client, le premier fournisseur et le premier investisseur étranger en Iran. La

Russie a utilisé son partenaire iranien, avec lequel les relations sont parfois difficiles, pour revenir dans le jeu moyen-oriental. Le Sommet du mouvement des non-alignés en août 2012 qui a rassemblé à Téhéran ses 120 pays membres, a été un succès diplomatique : malgré les propos critiques de certains intervenants notamment du Secrétaire général de l'ONU, il s'est conclu par une déclaration à la rhétorique hostile aux Etats-Unis, rappelant en particulier le « droit inaliénable » des pays membres à « développer, rechercher, produire, utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques » et condamnant toute sanction unilatérale de même que toute menace de recours à la force. Ainsi les Etats-Unis n'ont pu empêcher l'Iran de maintenir, voire d'étendre, son influence au Moyen-Orient, voire au-delà. En outre, leur intervention en Afghanistan et en Irak l'a débarrassé de ses pires ennemis, et dans le premier cas définitivement. Ce « cadeau » a permis la mise en place d'un gouvernement chiite en Irak où la minorité sunnite détenait le pouvoir depuis son indépendance, en en faisant sinon un « protectorat » iranien tout au moins un pays où l'influence politique et économique de l'Iran est forte. L'Alliance stratégique avec Damas se maintient depuis 40 ans et son soutien au régime de Bachar Al-Assad contribue à sa survie. Au Liban, le Hezbollah est devenu un acteur majeur dans le jeu politique libanais, soutenu par une grande partie de la communauté chiite jusqu'alors marginalisée. Au Bahreïn, il entretient l'opposition de la majorité chiite, ce qui lui permet de dénoncer la brutalité de la répression et d'apparaître comme un soutien des revendications à la démocratie. Bien plus, l'Iran a développé ses relations avec plusieurs pays d'Amérique latine. Par la tournée d'Ahmadinejad effectuée en janvier 2012 dans ce continent, qui l'a conduit à Cuba, au Nicaragua, au Venezuela et en Equateur, l'Iran est venu narguer les Etats-Unis dans leur arrière-cour.

Comment expliquer un tel échec ? Il semble résulter de la combinaison d'un déni de la réalité joint à une politique parfois erratique. Les Etats-Unis n'ont de fait jamais accepté la République islamique, ni oublié les conditions humiliantes dans laquelle elle s'est installée. Le *regime change* a été le fil conducteur affiché plus ou moins ouvertement depuis la révolution iranienne. Le président Obama semble, par réalisme et par nécessité, avoir renoncé à cet objectif. Mais la méfiance persiste chez beaucoup de responsables iraniens. La seconde raison est que la mise en œuvre de cette stratégie s'est développée dans la confusion, voire l'incohérence. Ce flottement est lié en grande partie au fait que, l'administration comme le Congrès, est tiraillé entre faucons et

colombes, idéologues et pragmatiques, partisans de la fermeté voire du *regime change* et ceux d'un accord pouvant aller jusqu'au *Grand bargain*. Le refus de principe de reconnaître à l'Iran le droit à l'enrichissement de l'uranium a crispé depuis 2005 les négociations, indirectes ou directes, permettant à celui-ci de gagner du temps et de poursuivre son programme nucléaire

La volonté de « punir » par des sanctions fortes s'est accompagnée pendant longtemps d'une mise en œuvre laxiste permettant aux sociétés américaines de rester de fait présentes en Iran. L'épisode rocambolesque de l'*Irangate* qui a conduit en 1986 l'administration Reagan à livrer des armes à l'Iran pour financer les maquis anti-sandinistes au Nicaragua, avec une complicité israélienne, a introduit confusion et méfiance dans le jeu américain. Même incohérence, en creux, à travers la politique américaine en Irak, qui est passée du soutien à Saddam Hussein pendant la guerre qui a opposé l'Irak à l'Iran à sa déstabilisation, renforçant de façon inattendue Téhéran.

Le choix fait par le président Obama, avant même l'élection surprise du président Rohani, d'essayer de régler le contentieux nucléaire et même de normaliser plus globalement l'ensemble des problèmes avec l'Iran va-t-il conduire à des relations plus apaisées, voire normalisées? Il est sans doute trop tôt pour l'affirmer. S'il y a une opportunité à saisir, le poids de l'histoire demeure un obstacle à la réconciliation. Il subsiste également beaucoup de contentieux lourds à régler, sans compter le jeu de ceux qui aux Etats-Unis, en Israël, en Arabie saoudite et en Iran même, estiment qu'il est de leur intérêt que l'état des relations entre l'Amérique et l'Iran reste placé sous le signe de l'affrontement. En toute hypothèse, les enjeux sont majeurs pour l'Iran comme pour les Etats-Unis. Tout laisse penser que les négociations qui viennent de commencer seront longues, tortueuses et aléatoires, surtout si l'objectif doit être le *Grand bargain* qui, seul, permettra de solder l'ensemble des contentieux en cours. ■

Notes :

1. Ce mémoire, dont les idées sont reprises par Cordell Hull dans une note au président Roosevelt du 16 août 1943, est évoqué dans le livre de Christian Destremau. Il fait référence aux archives du département d'Etat (FRUS 1943 vol IV). Voir Christian Destremau, *Le Moyen-Orient pendant la Seconde Guerre mondiale*, Paris : Perrin, 2011.