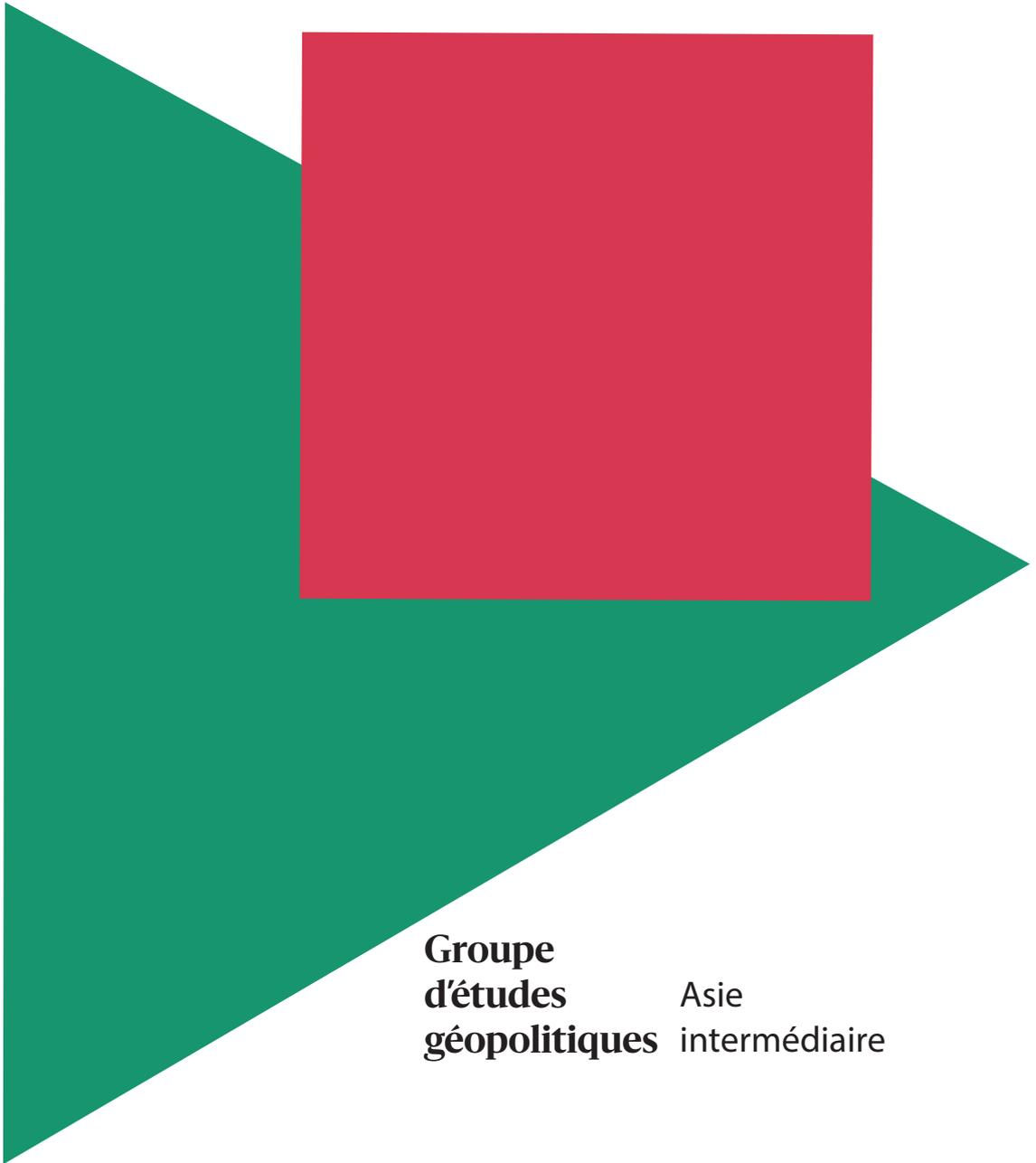


Iran, le jour d'après. Pour une nouvelle politique iranienne de l'Union européenne



**Groupe
d'études géopolitiques** **Asie
intermédiaire**

**Groupe d'études
géopolitiques**

Asie
intermédiaire

**Iran, le jour d'après.
Pour une nouvelle politique
iranienne de l'Union
européenne**

Auteurs

Pierre Ramond, Leopold Werner

Avant-propos

Michel Duclos

45, Rue d'Ulm 75005 Paris
legrandcontinent.eu
geg@ens.fr

Pour citer l'étude

Pierre Ramond, Leopold Werner, *L'Iran, le jour d'après. Pour une nouvelle politique iranienne de l'Union européenne*, Groupe d'études géopolitiques, Asie intermédiaire, Note de travail 2, avril 2020.



Michel Duclos • ancien ambassadeur, Conseiller
spécial géopolitique à l'Institut Montaigne

Avant-propos

Tout laisse penser que le choc du COVID19 sera particulièrement dévastateur au Proche-Orient. On trouve dans la région plusieurs Etats faillis, une collection de gouvernements autoritaires prompts aux manipulations politiques plutôt qu'à la mise en œuvre des politiques nécessaires, des systèmes de santé très faibles (sauf exceptions), des économies anémiques, là encore sauf exceptions (certaines monarchies pétrolières), une défiance très profonde des populations à l'égard des gouvernements. Le prix bas du pétrole aura un effet amplificateur du choc de la pandémie.

Qu'en est-il de l'Iran ? Ce pays a été le premier foyer de la contamination dans la région et le bilan humain y est particulièrement grave. Le fléau du COVID19 frappe en effet un pays affaibli par les sanctions américaines. Le fait que Téhéran ait sollicité l'appui du FMI pour la première fois depuis 60 ans constitue un indicateur du désarroi des dirigeants de la République islamique. Ce contexte offre-t-il une occasion de rebattre les cartes entre la communauté internationale et l'Iran ? Le président Trump semble au contraire considérer la crise sanitaire comme un levier supplémentaire pour provoquer un hypothétique changement de régime à Téhéran. Mais son séjour à la Maison-Blanche touche peut-être à sa fin et les autres puissances globales, notamment l'Europe, devraient agir de manière décisive pour apporter une aide humanitaire à la population iranienne, renouer le dialogue avec les autorités de la République islamique – et préparer l'avenir.

Une action rapide opportuniste n'a de sens en effet que si les dirigeants concernés ont une idée de ce que peut être « le jour d'après ». La note présentée par le Groupe d'études géopolitiques ci-dessous offre à cet égard un éclairage essentiel, mettant parfaitement en perspective les faiblesses de la politique européenne de ces dernières années et les différentes facettes de ce que pourrait être une approche à moyen et long terme de l'Iran.

Résumé analytique

La présente note propose une remise à plat de la politique iranienne des Européens, et un aggiornamento de ses ambitions à partir de trois hypothèses :

- La politique américaine de pression maximale a prouvé son inefficacité, voire sa dangerosité, et ne saurait constituer un exemple ;
- Isolé et affaibli, le régime iranien sera suffisamment pragmatique pour accepter de nouvelles négociations dès lors que celles-ci peuvent déboucher sur une amélioration de sa situation politico-économique ;
- Les activités déstabilisantes de l'Iran sont une source légitime d'inquiétude sécuritaire pour les Européens ; elles appellent à de nouvelles négociations plus ambitieuses pour obtenir de l'Iran une réduction de ces activités.

Nous suggérons de reconnecter les différentes dimensions de la politique européenne de l'Iran, qui traite pour l'instant de manière trop autonomisée les questions de la prolifération nucléaire, du programme balistique et de l'influence régionale de l'Iran. Nous précisons comment les Européens pourraient défendre une nouvelle architecture de sécurité régionale dans laquelle l'Iran aurait intérêt à normaliser les différentes dimensions de sa puissance, en échange de la reconnaissance internationale qui lui manque aujourd'hui cruellement.

- Sur le plan militaire, l'accès de l'Iran aux technologies d'armement occidentales serait conditionné à un abandon par Téhéran de ses programmes de prolifération nucléaire militaire et balistique, sans clauses d'expiration. Nous proposons l'instauration d'un organisme sous tutelle onusienne pour vérifier le respect par l'Iran de l'abandon de son programme balistique.
- Sur le plan diplomatique, les Européens pourraient fournir à l'Iran les garanties de son retour dans le système financier international, en échange d'une ratification de la Convention de Palerme, des recommandations du GAFI et de l'ouverture d'un dialogue ouvert avec Tel-Aviv.
- Sur le plan géopolitique, l'Europe pourrait défendre l'institutionnalisation contrôlée de l'influence iranienne en Irak afin de mener à terme la réforme des services de sécurité indépendants de ce pays. Nous proposons, comme d'autres avant nous, l'instauration d'un "mécanisme de prévention et de gestion des crises" pour promouvoir le dialogue et la désescalade en cas de nouvelles tensions, notamment dans le Détroit d'Ormuz et en Irak.

Face à un agenda chargé de contingences, seul un cap stratégique solide, fondé sur une analyse objective des intérêts de l'Europe dans sa relation avec l'Iran et sur la prise en compte de formats diplomatiques à différentes échelles, permettra aux diplomaties européennes de tirer leur épingle du jeu pour le « jour d'après » : après le coronavirus, après les élections présidentielles américaines et iraniennes, après la fin de l'Accord de Vienne, après l'intensification de la contestation interne au régime, après la mort du Guide.

Pierre Ramond • Directeur du programme
Asie intermédiaire du Groupe d'études
Géopolitiques, ENS (2015), en séjour de
recherche à Oxford (2019-2020)

Leopold Werner • Fonctionnaire

Iran, le jour d'après. Pour une nouvelle politique iranienne de l'Union européenne

Au chapitre des défis géopolitiques auxquels l'Europe est confrontée, l'Iran a sans doute compté, ces dernières années, parmi ceux ayant fait l'objet de la plus grande attention diplomatique, que ce soit à l'échelle nationale ou européenne. Les raisons objectives de cette attention sont nombreuses. L'Iran, à l'instar de la Turquie, est un voisin proche de notre continent, ce dernier étant ainsi particulièrement exposé, sur le plan sécuritaire, aux risques de proliférations iraniennes, que ce soit dans le domaine des missiles balistiques ou du nucléaire. L'Iran est aussi un acteur clef en Irak et en Syrie, deux pays dont les guerres civiles ont provoqué la crise migratoire de 2015 ayant grandement affecté le projet européen.

Dès le début des années 2000, une initiative française portée avec le Royaume-Uni et l'Allemagne avait tenté de négocier avec Téhéran l'instauration de limitations au programme nucléaire iranien, dont l'opacité faisait courir le risque d'un programme caché d'obtention de l'arme nucléaire. Ces discussions avaient repris avec l'élection de Rohani à la présidence de la République islamique en 2013, pour connaître le dénouement heureux qu'on connaît en juillet 2015 avec la signature de l'Accord de Vienne. L'Union européenne, incarnée par la Haute représentante à la politique étrangère et aux affaires de sécurité (HR/VP), avait alors été en première ligne pour défendre l'application équilibrée de l'accord, travaillant aussi bien en collaboration avec l'Autorité internationale de l'énergie atomique (AIEA) quant au respect par la partie iranienne de ses engagements anti-prolifération qu'avec les Européens et les États-Unis pour la levée d'une partie des sanctions internationales contre l'économie iranienne. Il est révélateur que la Federica Mogherini, entre 2015 et 2018, comptait parmi les personnalités politiques occidentales les plus connues de l'opinion publique iranienne.

Après la sortie des États-Unis de l'Accord de Vienne et l'instauration américaine de sanctions unilatérales de portée extraterritoriale, c'est une nouvelle fois à l'échelle européenne que fut élaboré un véhicule financier spécial, intitulé INSTEX, qui devait permettre, en théorie, la poursuite de relations commerciales dans les domaines non-sanctionnés par les États-Unis (biens humanitaires, alimentation, produits de santé). Plus récemment, les États européens signataires de l'Accord de Vienne (France, Allemagne, Royaume-Uni, communément désignés "E3") ont délégué au nouveau HR/VP Josep Borell la responsabilité de les représenter face à l'Iran dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends de l'Accord de Vienne. Ce mécanisme, disposant d'un calendrier contraignant, mais modulable, a été activé par les Européens afin de négocier avec l'Iran une solution à l'impasse dans laquelle l'Accord de Vienne se trouve aujourd'hui. La réponse iranienne à la réinstauration de sanctions américaines a en effet pris la forme d'une réduction progressive et transparente des engagements iraniens prévus par l'Accord (plafonnement du niveau d'enrichissement de l'uranium, stockage maximal d'uranium enrichi, limitation de la production d'eau lourde, plafonnement des dépenses de R&D dans le domaine nucléaire). Si l'Accord de Vienne demeure juridiquement valable, il s'en trouve ainsi vidé aujourd'hui de son contenu effectif.

On comprend, dans ce contexte, pourquoi Ursula Von der Leyen a insisté sur l'importance du dossier iranien, dans la perspective de la "[Commission géopolitique](#)" qu'elle entend diriger. Il nous paraît nécessaire, pour sortir de l'impasse actuelle sur ce sujet, de proposer une nouvelle politique iranienne pour l'Europe, en trois temps.

Tout d'abord, nous montrons que la politique européenne vis à vis de l'Iran est de moins en moins cohérente. Dans un second temps, nous expliquons qu'une nouvelle architecture de sécurité régionale est possible au Moyen-Orient, que l'Union européenne est la plus à même de promouvoir. Dans un troisième temps, nous montrons à quels moments cette architecture pourrait être lancée, et avec quels autres partenaires elle pourrait être défendue.

I. Le risque d'une politique européenne déconnectée

A. Les trois déclinaisons de la politique iranienne

La politique iranienne des Européens se caractérise par une grande pluralité d'approches, faisant aujourd'hui courir le risque d'une perte de cohérence interne et d'un brouillage des objectifs poursuivis. De fait, les ramifications du dossier iranien sont nombreuses et il paraît normal que des initiatives plurielles soient menées afin de gérer ses différents aspects, que ce soit sur le plan politique,

économique, sécuritaire ou encore diplomatique. Il n'en est pas moins problématique que la gestion de ces différentes facettes semble aujourd'hui s'être autonomisée, au point que la politique iranienne de l'Europe souffre d'une segmentation frôlant la schizophrénie.

On compte ainsi au moins trois déclinaisons différentes, bien que liées, de ce que serait "une" politique iranienne de l'Europe. Une première compréhension repose sur la position diplomatique défendue par les E3 et la Commission, dénonçant le retrait américain de l'Accord de Vienne, et cherchant à ce titre à mettre en oeuvre des montages financiers pour poursuivre des relations commerciales avec l'Iran malgré les sanctions américaines. Si cette position poursuivait initialement l'objectif de "faire vivre" l'Accord de Vienne en prouvant à l'Iran que les retombées économiques positives de l'Accord sont réelles, elle est également devenue aujourd'hui un enjeu théorique de souveraineté. Bruno Le Maire insiste ainsi sur l'importance du dossier iranien, qui symbolise la nécessité pour l'Europe d'acquérir une **indépendance vis-à-vis du dollar** au sein du système monétaire international.

6

Une deuxième compréhension de la politique iranienne de l'Europe se concentre sur l'objectif de non-prolifération nucléaire. Il ménage un jeu d'équilibriste entre, d'une part, un encouragement diplomatique à l'adresse de l'Iran afin que Téhéran se restreigne de reprendre son programme nucléaire dans le cadre de l'Accord de Vienne¹ et, d'autre part, des communications plus dures quant au développement de programmes de missiles.² Cette deuxième approche vit elle-même des oscillations, toutes les diplomaties européennes n'ayant pas la même vision de l'équilibre à adopter entre encouragement et menace.

Une troisième politique iranienne de l'Europe consiste enfin à réagir aux influences de l'Iran au Moyen-Orient, notamment en Irak, en Syrie et au Liban. Il s'agit, dans ce domaine dit de la "politique régionale", d'un sujet traité par les diplomaties nationales plutôt que par l'Union. Il se caractérise par sa grande complexité, parce que l'Iran agit au Moyen-Orient officieusement, sous couvert de groupes variés et au gré des évolutions politiques locales. C'est en outre le domaine où les Européens semblent, a priori, disposer du moins de leviers effectifs. Les diplomaties européennes assistent par exemple, impuissantes, au jeu d'influence des coalitions et milices pro-iraniennes dans l'arène irakienne. Elles étaient tout aussi démunies face au soutien de Téhéran à Bachar al-Assad au coeur de la Guerre civile syrienne, ou encore face à la présence mena-

çante du Hezbollah dans le Sud syrien, proche de la frontière avec Israël. Les chancelleries occidentales à Téhéran sont privées d'échanges officiels avec les Gardiens de la Révolution, en charge de la diplomatie effective de l'Iran au Moyen-Orient. Faute d'un tel dialogue, les diplomaties européennes sont condamnées à traiter des influences iraniennes au Moyen-Orient en silo, État par État, comme une donnée exogène, qui est pourtant fondamentale pour la stabilité de la région.

Une réponse partielle semble aujourd'hui se dessiner à l'échelle européenne concernant le volet régional de la politique iranienne. Elle consiste à monter une opération, dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'UE, pour envoyer des navires militaires dans le détroit d'Ormuz afin de mieux observer la situation et dissuader d'éventuelles perturbations du trafic dans ce détroit international, crucial pour l'acheminement du pétrole. Cette réponse, en soi positive, n'en est pas moins limitée, puisqu'elle ne se concentre que sur l'une des sous-régions où l'Iran dispose d'un fort pouvoir d'ingérence. Des propositions européennes restent à formuler concernant notamment une présence stabilisatrice en Irak, à l'heure où les activités de la coalition internationale contre Daech dans ce pays sont en rapide perte de vitesse au lendemain de la mort du Général Soleimani.

Dans ce contexte, dresser le bilan de la politique iranienne de l'Europe revient à évaluer l'efficacité de chacun des trois silos décrits ci-dessus. Sur le plan diplomatique, la sortie américaine de l'Accord de Vienne a grandement compromis l'efficacité de celui-ci. Les efforts des E3 pour instaurer, en partenariat avec le Service européen d'action extérieure, un mécanisme de compensation financière (INSTEX) visant à permettre aux entreprises de ces trois pays de réaliser des transactions commerciales avec l'Iran dans les domaines non-sanctionnés par les États-Unis, sans transfert direct d'argent entre les banques commerciales des deux parties, ont pendant longtemps suscité plus de frustration côté iranien qu'ils n'ont permis de pallier les effets désastreux du retrait américain sur l'économie iranienne.³ La première compensation réellement permise par l'INSTEX n'a eu lieu qu'en mars 2020, un an et demi après sa création, et face à l'urgente nécessité de permettre à l'Iran de se procurer des matériels médicaux dans le contexte de la crise du Covid-19.⁴ Concernant le deuxième silo - la lutte contre la prolifération nucléaire et

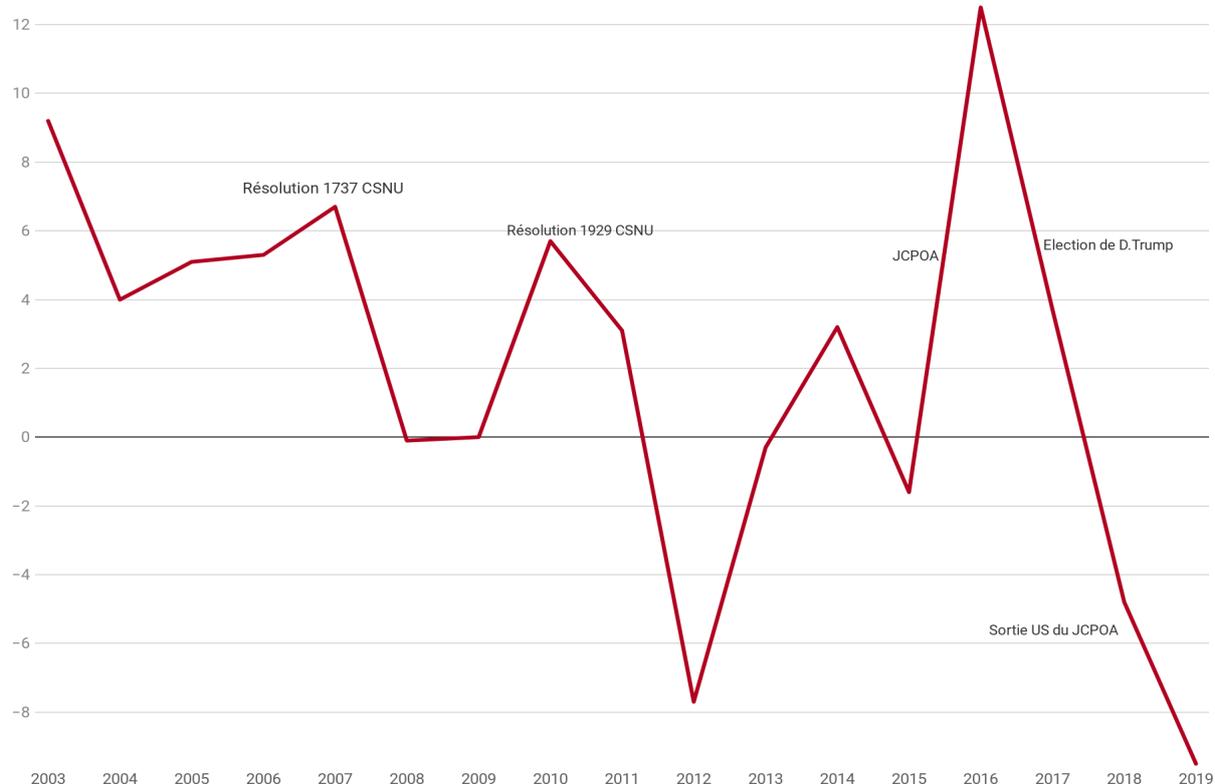
1. Les diplomaties européennes reconnaissent et apprécient, à ce titre, que l'Iran demeure globalement dans une démarche de transparence, en se prêtant au jeu des inspections de l'AIEA.

2. La question de la prolifération de missiles est étroitement liée à celle de la prolifération nucléaire, ceux-ci étant les "vecteurs" éventuels de têtes nucléaires. Les États européens condamnent par exemple le développement par l'Iran de technologies de lanceurs spatiaux, qui sont semblables à celles utilisées pour le lancement de missiles intercontinentaux pouvant porter des têtes nucléaires.

3. Les États-Unis se sont en effet engagés dans une politique à peine cachée de dissuasion afin que les banques européennes n'osent pas utiliser le mécanisme INSTEX, de peur d'être malgré tout sanctionnées, quand bien même les domaines commerciaux couverts par l'INSTEX ne le sont pas par les sanctions américaines en théorie. Côté européen, l'"overcompliance" des banques, motivée par des exemples dissuasifs de sanctions américaines par le passé (BNP Paribas notamment), rend difficile l'utilisation effective de l'INSTEX. Côté iranien, l'établissement d'une autorité capable d'organiser la compensation locale entre importateurs et exportateurs a été particulièrement lente, bloquée par des enjeux de politique intérieure.

4. La Suisse, entre temps, a mis en place un canal financier indépendant avec l'aval américain pour la fourniture de biens médicaux à l'Iran, dont l'efficacité a été plus grande, au moins dans un premier temps.

République islamique d'Iran, croissance annuelle



Graphique: Groupe d'études géopolitiques, Pierre Ramond • Source: FMI

balistique - force est de constater que la République islamique dispose aujourd'hui d'un des arsenaux de missiles les plus aboutis au monde, ainsi que d'un stock d'uranium enrichi de plus en plus important, faisant courir le risque d'un retour à une politique de prolifération militaire. L'idée d'une sortie de l'Iran du Traité de non-prolifération, longtemps considérée comme indéfendable, fait aujourd'hui son chemin et convainc une part croissante de l'intelligentsia politique iranienne.⁵ Le bilan du troisième silo n'est pas meilleur, tant l'influence iranienne en Syrie, en Irak, au Yémen et, dans une moindre mesure, au Liban s'est accrue au cours des dernières années.

B. La nécessité d'élaborer rapidement une nouvelle stratégie européenne cohérente

La politique iranienne des Européens apparaît ainsi fragmentée, insuffisamment efficace et trop faiblement cohérente dans son ensemble. Chacune des initiatives portées par l'Union européenne ou les E3 répond bien sûr à une logique propre, mais elles semblent aujourd'hui ne plus participer d'une stratégie d'ensemble cohérente. Cette fragmentation est particulièrement problématique dans la mesure où la République islamique, de son côté, réalise un **linkage** entre les différents aspects de sa politique étrangère dans son rapport avec l'Europe et les États-Unis. La force de Téhéran a consisté par exemple à utiliser son influence régionale pour obliger ses voisins à accepter son programme nucléaire. L'acquisition d'une dissuasion nucléaire permettrait en retour à l'Iran de consolider son influence régionale. De même, ce linkage permet à la République islamique, pour faire pression sur une discussion diplomatique, de jouer sur les leviers régionaux, jeu que le régime légitime ensuite par la nécessité de se protéger en dehors de ses frontières, face à l'absence de dialogue diplomatique effectif avec les Occidentaux.

À cette stratégie d'ensemble, l'Europe doit aujourd'hui répondre en se fondant sur une nouvelle vision inclusive et cohérente de sa relation avec l'Iran sur le moyen-terme. Cette vision doit être fondée sur une évaluation objective des intérêts que l'Europe a à défendre dans sa relation avec l'Iran. Elle doit également composer avec les objectifs poursuivis par l'Iran et par les États-Unis, sans lesquels aucun *modus vivendi* pérenne ne semble aujourd'hui possible dans la région. Précisons qu'un tel travail de redéfinition stratégique ne saurait se traduire par une rupture spectaculaire. Il devrait se fonder sur une continuité, que ce soit au niveau des formats (importance du Haut-représentant et du format E3, auquel l'Italie pourrait éventuellement être adjointe) ou des enceintes (cadre onusien et cadre dit P5+1 de l'Accord de Vienne).

5. Un texte législatif proposant une sortie de l'Iran du TNP a ainsi été transmis à la commission pour la sécurité nationale du Majlis iranien le 1er février 2020 (ISNA, «[Le Plan de sortie du TNP](#)»).

Cet aggiornamento doit enfin intervenir rapidement. En premier lieu parce que le contexte diplomatico-sécuritaire a beaucoup évolué depuis les années 2010-2015, et que l'Accord de Vienne, sur lequel l'Europe a largement fondé ses nouvelles relations avec la République islamique, et qui était le fruit de ce contexte ancien, n'offre plus de garanties suffisantes face aux risques de la situation actuelle. L'Iran a, depuis 2015, accéléré le développement d'un programme balistique puissant, dont il a déjà fait usage à deux reprises en dehors de ses frontières (deux fois en Irak, contre Daech et contre une base irakienne occupée par des Américains). Il a également montré une capacité de nuisance potentiellement lourde de conséquences économiques dans le Détroit d'Ormuz. Il a, indirectement, attaqué des infrastructures pétrolières d'ARAMCO en Arabie saoudite. Il a enfin consolidé un avantage politique décisif en Irak et en Syrie. En second lieu, cet aggiornamento doit intervenir rapidement parce qu'une nouvelle séquence politique, complexe mais décisive, s'ouvre bientôt, avec l'arrivée à échéance de l'Accord de Vienne, les élections présidentielles américaine, puis iranienne, la fin de l'embargo onusien sur la vente d'armes à l'Iran et enfin le déclenchement par les E3 du mécanisme de règlement des différends de l'Accord de Vienne. Seule une stratégie solide permettra à l'Europe de garder un cap constructif, et donc de jouer un vrai rôle, face aux contingences de cet agenda aux issues imprévisibles.

II. Une nouvelle architecture de sécurité au Moyen-Orient est possible

A. Les priorités des différents acteurs

Quelles sont les priorités de long terme que les Européens ont à défendre dans leurs relations avec l'Iran? La première d'entre elles est clairement sécuritaire ; il s'agit de contrer le risque de prolifération nucléaire et balistique, en Iran comme dans le reste de la région (sud syrien et irakien, Yémen), ainsi que l'émergence de nouveaux groupes terroristes au Moyen-Orient. Ces inquiétudes fondamentales sont partagées par les États-Unis ; elles sont le terrain de départ désigné pour toute négociation future, comme ce fut le cas pour celles ayant mené à l'Accord de Vienne.

Au-delà de l'enjeu sécuritaire direct, Washington et Bruxelles ont des sensibilités d'approche distinctes. Les Européens insistent sur le développement de la souveraineté irakienne, pierre d'angle de la sécurité régionale. La restauration d'un État irakien fort et autonome est une priorité que les Européens peuvent accompagner par l'aide publique au développement et l'offre d'expertise en *state-building*. La "réforme des services de sécurité", c'est-à-dire le désarmement des milices et leur intégration sous le giron de l'armée nationale irakienne, fait notamment figure de chantier prioritaire. Les ingérences iraniennes dans le jeu politique irakien empêchent pourtant

de mener rapidement ce processus à bien. Les Européens sont enfin attentifs aux opportunités économiques d'une ouverture des marchés iraniens, représentant plus de 80 millions de consommateurs.

Côté américain, la satisfaction des préoccupations sécuritaires de l'État d'Israël demeure un pilier incontournable. Il existe en outre un consensus idéologique anti-iranien au sein de la gouvernance actuelle, qui fonde Washington à combattre ouvertement tout projet iranien d'influence régionale, là où cette même influence est reconnue et favorisée chez les alliés historiques des États-Unis dans la région (Arabie saoudite, Israël). Cette posture est suffisamment structurante aux yeux de Washington pour qu'elle justifie des violations directes de la souveraineté irakienne, comme on l'a vu avec l'assassinat du Général Soleimani à Bagdad en janvier dernier. Dans cette même perspective, la Maison blanche n'a pas hésité à instrumentaliser la crise humanitaire suscitée par la pandémie du Covid-19 en Iran pour accentuer la "pression maximale" sur Téhéran, en rendant particulièrement difficile la livraison de biens humanitaires de première nécessité (médicaments, masques) via le levier des sanctions extraterritoriales.⁶

Enfin, l'identification des priorités de Téhéran est un exercice moins évident, parce que celles-ci ne sont pas les mêmes pour les réformateurs et les conservateurs. Les deux groupes s'accordent certes sur l'objectif prioritaire de la survie de la République islamique. Les "réformateurs" considèrent toutefois que celle-ci passera nécessairement par des réformes économiques et une ouverture au commerce international, condition sine qua non d'un développement économique massivement réclamé par la population. La voie de la Chine capitaliste fait sans doute, pour eux, figure de modèle. Les "conservateurs" considèrent, pour leur part, que la République islamique ne saurait survivre en s'ouvrant ainsi à la mondialisation ; elle risquerait de perdre son identité propre en se dissolvant dans un système économique structurellement dominé par les États-Unis. Seule une dictature intérieure, accompagnée d'une capacité de dissuasion extérieure, permettra la survie du régime. Le modèle nord-coréen paraît, pour ce camp politique, particulièrement attractif. Il est d'ailleurs régulièrement cité par certaines personnalités conservatrices comme un exemple à suivre sur le plan nucléaire après l'expiration de l'Accord de Vienne.

Au-delà de cette divergence fondamentale, d'autres objectifs sont plus consensuels dans l'arène politique iranienne. L'Iran doit assurer fermement et ouvertement son

rôle de puissance régionale, au même titre que la Turquie ou l'Arabie saoudite, notamment auprès de pays à composantes chiïtes. Si Téhéran dispose déjà d'une assise incontournable en Syrie, en Irak et au Liban, celle-ci prend surtout la forme de leviers officiels d'influence, et ne jouit d'aucune forme de reconnaissance internationale. L'intégration de la République islamique au concert des nations, où l'Iran porterait la voix d'un contre-modèle respecté, est ainsi un objectif assumé du régime. Téhéran doit, pour cela, retrouver une fréquentabilité diplomatique, dont les Européens pourraient être les plus efficaces garants.

De ce rapide tour d'horizon des priorités stratégiques en présence émerge un constat simple. En raison d'une marginalisation politico-économique dont elle est en partie responsable, la République islamique n'a pas pu se développer comme une puissance régionale conventionnelle, malgré d'évidents atouts économiques, démographiques et géostratégiques. Face à cette situation, le régime est parvenu à développer des capacités d'influence militaire et politique inhabituelles vis-à-vis de son voisinage, s'octroyant unilatéralement un pouvoir régional d'ingérence allant à l'encontre des préoccupations sécuritaires des Européens et des États-Unis.

Le défi auquel devra répondre une nouvelle architecture de sécurité régionale sera, dans ce contexte, de parvenir à une "normalisation" du pouvoir régional iranien, qui soit à la fois :

- en ligne avec l'influence objective que l'Iran détient aujourd'hui au Moyen-Orient. Sans cela, toute tentative de redéfinition sera systématiquement refusée par le régime, qui perdrait au change.
- équilibrée grâce à des garanties crédibles vis-à-vis des autres puissances régionales, sans quoi ni l'Arabie saoudite, ni la Turquie, ni Israël n'accepteraient cette nouvelle architecture ;
- respectueuse du droit international, ce qui, d'une part, répondrait en partie aux préoccupations sécuritaires de l'Europe et des États-Unis concernant la prolifération nucléaire et le terrorisme, et ce qui permettrait, d'autre part, à l'Iran de réintégrer la communauté internationale garante de ce droit.

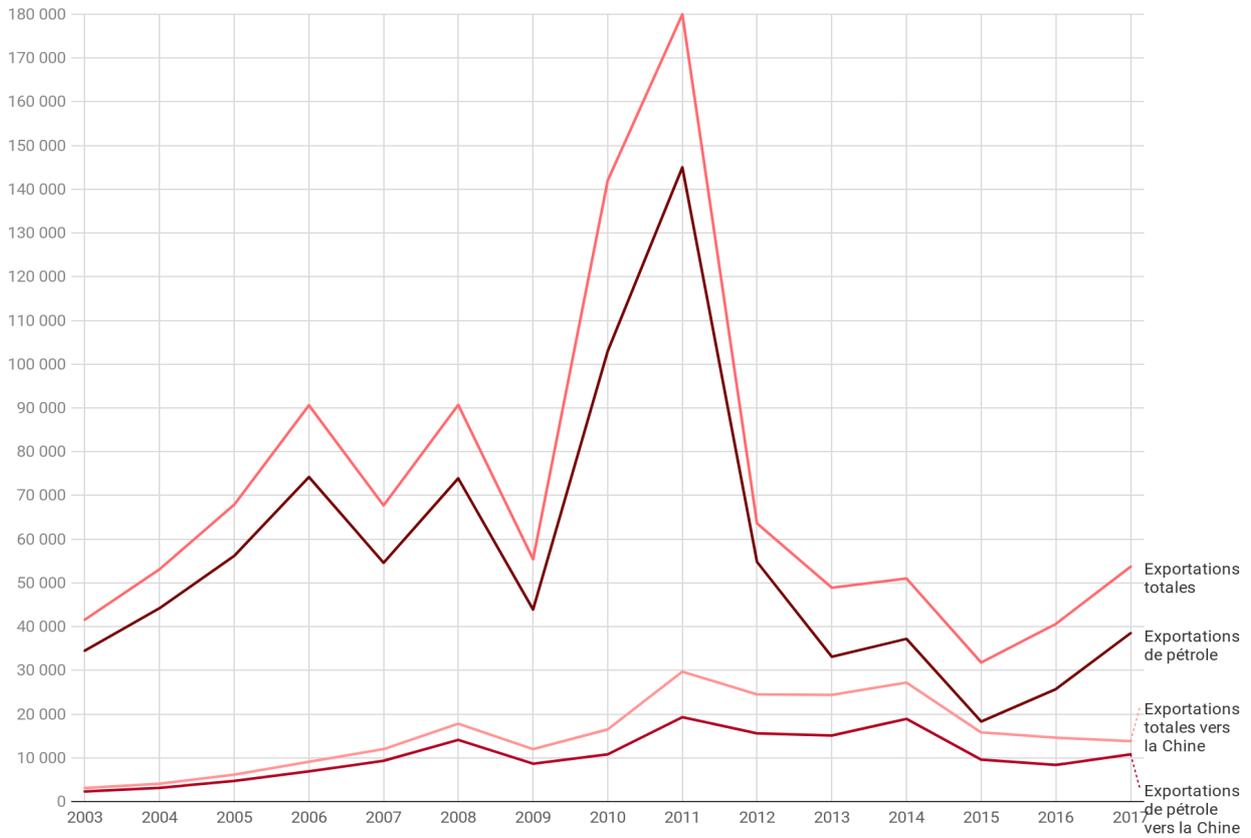
B. Une nouvelle architecture, fondée sur une triple normalisation de la puissance iranienne

A quoi pourrait, concrètement, ressembler cette "normalisation" négociée de la puissance iranienne ? L'enjeu consiste à ouvrir pour Téhéran la possibilité d'acquiescer des prérogatives conventionnelles de puissance militaire et politique, en échange d'un abandon vérifiable de ses activités déstabilisatrices.

6. Les sanctions extraterritoriales ré-instaurées par les États-Unis à partir de l'été 2018 n'excluent théoriquement pas de commercer avec l'Iran pour certaines catégories de produits (biens alimentaires, humanitaires, de santé). Le Département du Trésor, en charge de l'application des sanctions, entretient toutefois l'ambiguïté quant à la possibilité pour les banques internationales de réaliser les transactions financières attenantes au commerce de ce type de produits, dissuadant dans la pratique celles-ci de s'engager dans ce type d'opérations.

Exportations 2003-2017 (millions de dollars)

10



Graphique: Groupe d'études géopolitiques, Pierre Ramond • Source: UN Comtrade

1. Une normalisation militaire

Proposition 1 : Conditionner l'accès de l'Iran aux technologies d'armement occidentales en échange d'un abandon par Téhéran de ses programmes de prolifération nucléaire militaire et balistique, sans clauses d'expiration. Instaurer sous tutelle onusienne des mécanismes effectifs de contrôle pour vérifier le respect par l'Iran de l'abandon de son programme balistique.

Sur le plan militaire, la normalisation de la puissance iranienne passe avant tout par l'abandon de son programme de développement nucléaire militaire. C'était l'objectif premier poursuivi par l'Accord de Vienne, qui a toutefois été mis à mal par le retrait unilatéral des États-Unis. La reprise des objectifs et des moyens de l'Accord est donc indispensable pour l'avenir. Il semble néanmoins peu probable qu'une nouvelle négociation à ce sujet puisse avoir lieu dans le cadre actuel de l'Accord, qui est aujourd'hui largement dévoyé en Iran et vidé, dans les faits, de son contenu. Ce serait dès lors dans le cadre d'une négociation plus large, portant sur le pouvoir militaire iranien dans son ensemble, qu'une prolongation des dispositions anti-prolifération de l'Accord de Vienne pourrait être négociée. C'était déjà l'idée défendue par la diplomatie française en 2018, visant à "étendre" l'Accord actuel à de nouveaux domaines lorsqu'il sera arrivé à son échéance.

Le deuxième enjeu de normalisation militaire a trait aux programmes de développement de missiles balistiques par Téhéran. L'adoption de tels programmes a été la solution trouvée par la République islamique afin de compenser son isolement stratégique. L'Iran ne dispose aujourd'hui d'aucun accord de défense avec d'autres États militairement puissants, et ne jouit d'aucun accès légal au marché international de l'armement en raison des embargos onusiens et nationaux. Le pays est donc privé, dans l'état actuel des choses, des technologies de pointe développées en Occident et en Russie, et doit compter soit sur des armements vieillissants, soit sur des productions locales coûteuses et moins performantes.

La fin de l'actuel embargo onusien sur la vente d'armes à la République islamique, prévu par la résolution 1929 du CSNU puis par l'Accord de Vienne, est fixée au 18 octobre 2020 (5 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord de Vienne⁷). Il est fort probable que la Russie et la Chine s'opposent à une prolongation de cet embargo au Conseil de sécurité. Les États-Unis et l'Union seront bien sûr libres de voter, à leur niveau, des embargos qui contraindront leurs propres industries. Washington pourrait également faire pression sur Pékin pour empêcher la vente d'armes

à Téhéran dans le cadre des négociations commerciales américano-chinoises. On voit mal comment Moscou se priverait en revanche de vendre des armes à son allié iranien après la fin de l'embargo onusien.

Dans ce contexte, les Européens et les États-Unis n'ont pas intérêt à laisser l'Iran se ré-armer librement auprès de la Russie, alors qu'ils pourraient plutôt conditionner l'accès de l'Iran à l'éventail large de leurs propres technologies d'armement (chasseurs, hélicoptères, lanceurs de satellite, chars, frégates, sous-marins etc.) en échange d'un abandon par Téhéran de ses programmes de prolifération nucléaire militaire et balistique, cette fois-ci sans clauses d'expiration. Cet abandon devrait bien sûr être soumis à un régime de vérification. Une première possibilité, à cette fin, serait de déléguer le contrôle à une agence onusienne (comme le Bureau des affaires de désarmement), selon un modèle comparable à celui instauré par l'Accord de Vienne dans le domaine du nucléaire avec l'AIEA. Une deuxième possibilité, inspirée des accords sécuritaires européens héritiers de la fin de la Guerre froide, serait d'instaurer un régime libre de contrôle aérien des infrastructures, ouvert aux autres États de la région (cf. le Traité ciel ouvert en Europe).

Une telle normalisation militaire rendrait inefficace l'argument central de la diplomatie iranienne, qui consiste à rappeler l'isolement stratégique soi-disant subi dans lequel se trouverait la République islamique, et qui justifierait selon elle le développement d'un programme balistique. Refuser un plan de normalisation de sa puissance militaire reviendrait pour Téhéran, dans ce contexte, à reconnaître que les vecteurs de dissuasion asymétrique développés au cours de 20 dernières années sont moins le fruit d'une volonté de légitime d'ajustement sécuritaire à un contexte particulier, que celui d'un désir de puissance bien moins acceptable.

2. Une normalisation diplomatique

Proposition 2 : donner à l'Iran des garanties de retour dans le système financier international, en échange d'une ratification de la Convention de Palerme, des recommandations du GAFI et d'un dialogue ouvert avec Tel-Aviv.

Sur le plan diplomatique ensuite, l'instauration d'une nouvelle architecture de sécurité passe par des ajustements de la part de l'Iran, condition sine qua non à ce que les voisins de Téhéran puissent accepter une normalisation de l'influence iranienne dans la région. Deux points particulièrement bloquants dans les positionnements diplomatiques iraniens pourraient, s'ils venaient à évoluer, ouvrir la porte à cette normalisation.

En premier lieu, l'adoption et l'application par Téhéran du droit international relatif à la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Convention de Palerme de 2000) serait un signal très

7. L'embargo sur la vente d'armes de l'Union européenne à l'Iran prendra fin en octobre 2023, comme prévu par l'Annexe 5, paragraphe 20.1 de l'Accord de Vienne.

positif quant à l'abandon du soutien financier par l'Iran à des groupes terroristes.⁸ Une telle adoption semble aujourd'hui à portée de main, le Madjles étant seulement bloqué dans l'adoption des règles du Groupe d'action financière international (GAFI) par les contre-pouvoirs législatifs (Conseil des Gardiens) issus de la Guidance.

En second lieu, l'ouverture d'un dialogue diplomatique entre Téhéran et Tel-Aviv serait un progrès déterminant, marquant une forme de reconnaissance implicite de l'État d'Israël par la République islamique. Il s'agirait, pour Téhéran, d'une concession purement idéologique, mais en fait peu coûteuse sur le plan diplomatique et intérieur. Contrairement aux États arabes de la région, l'Iran n'a jamais été en guerre contre Israël, et l'antisionisme de l'Iran relève d'une construction strictement idéologique et récente de la République islamique. L'antisionisme n'est pas, dans les faits, un ressort efficace de propagande auprès d'une population iranienne largement indifférente à l'existence de l'État juif, comme en témoigne par exemple le refus de nombreux iraniens de piétiner les drapeaux israéliens peints au sol par le régime.

Des actes symboliques forts pourraient enfin accompagner ces ajustements de fond, comme par exemple la fermeture du musée anti-américain dans les anciens locaux de l'Ambassade des États-Unis à Téhéran, ou encore l'arrêt de la production de drapeaux américains et israéliens "à brûler" dans les manifestations du régime.

En échange de ces ouvertures, Téhéran gagnerait rapidement en fréquentabilité économique et diplomatique. L'adoption de la Convention de Palerme et des recommandations du GAFI permettraient à l'Iran de sortir de la liste noire des "juridictions à haut risque" du GAFI (que l'Iran occupe seule avec la Corée du Nord), une première étape indispensable à la réouverture de canaux financiers entre les banques iraniennes et le reste du monde.⁹ Couplée à une normalisation militaire et à un dialogue avec Tel-Aviv tels que décrits plus haut, la normalisation des règles de transparence du système financier iranien répondrait à un élément central de l'argumentaire américain à l'encontre de l'Iran. Ces progrès devraient ainsi pousser les États-Unis, sous pression diplomatique, à mettre fin à leurs sanctions financières unilatérales au titre du financement du terrorisme. Ceci induirait en retour de nets progrès économiques pour l'Iran.

8. La République islamique est signataire de la Convention de Palerme depuis le 12 décembre 2000, mais ne l'a jamais ratifiée.

9. Etant donné le mode de gouvernance du GAFI, les États-Unis ne pourraient pas, à eux seuls, aller à l'encontre des recommandations des experts indépendants du GAFI réalisant l'examen par les pairs dans le sens d'une sortie de l'Iran de la liste noire.

3. Une normalisation géopolitique

Proposition 3 : promouvoir l'institutionnalisation contrôlée de l'influence iranienne en Irak et mener à terme la réforme des services de sécurité indépendants de ce pays.

Sur le plan géopolitique enfin, la normalisation de la politique régionale iranienne paraît hors de portée à court terme en Syrie, un pays où Téhéran a acquis un avantage géopolitique difficilement négociable. Il s'agit donc de se concentrer, dans un premier temps, sur le dossier irakien, une priorité des Européens où des progrès réels paraissent davantage à portée de main.

Sur le fond, la principale préoccupation européenne concernant l'influence iranienne en Irak tient à l'ingérence des Gardiens de la Révolution dans le jeu politique à Bagdad et leur instrumentalisation de milices chiïtes, nuisant à la reconstruction d'une armée nationale irakienne efficace. En échange de garanties dans le sens d'une meilleure indépendance de la gouvernance politico-militaire irakienne, Bagdad pourrait s'engager à signer, à l'issue d'une période de transition, un accord de sécurité et de défense avec Téhéran. Particulièrement engagés dans la voie de la réforme des services de sécurité en Irak, les services de l'UE à Bagdad pourraient être renforcés, et se voir reconnaître par Téhéran et Bagdad un rôle officiel de garant de cette transition vers une "normalisation" de la relation sécuritaire irako-iranienne.

Outre cette dimension bilatérale, la normalisation de l'influence iranienne à Bagdad passera nécessairement par une négociation avec les principaux acteurs régionaux, au premier rang desquels se trouve l'Arabie saoudite. Des signaux encourageants sont à noter dans cette direction, comme par exemple la proposition par Téhéran de lancer avec les États du Conseil de coopération du Golfe (CCG) une nouvelle architecture de sécurité dans le détroit d'Ormuz, intitulée HOPE. Sans accepter ouvertement cette proposition, Riyadh ne l'a pas refusée, signe qu'une ouverture diplomatique est possible.

C'est en capitalisant sur une telle dynamique que les Européens pourraient proposer au Royaume saoudien et à la République islamique d'élargir le spectre de leurs discussions à venir non pas seulement au Golfe persique, mais également à l'Irak, avec pour objectif que les canaux d'influence de ces deux parties à Bagdad gagnent en transparence et donc en contrôle. En tant que bailleurs de fonds importants de l'aide au développement dans ce pays, les Européens pourraient légitimement participer aux discussions entre l'Arabie saoudite et l'Iran concernant l'Irak. Ils pourraient y jouer un rôle de médiateurs, garants de l'indispensable préservation de la souveraineté irakienne.

Proposition 4 : instaurer un “mécanisme de prévention et de gestion des crises” pour promouvoir le dialogue et la désescalade en cas de nouvelles tensions régionales.

De telles ouvertures ne sont bien sûr envisageables qu'à moyen terme, comme pour la plupart des propositions formulées dans cette note. La possibilité d'une normalisation de la politique régionale iranienne dépendra beaucoup du climat de confiance entre les principaux protagonistes, et donc de l'absence de nouvelles crises suscitant des escalades à court-terme. Des propositions intéressantes, par exemple formulées par le Russian International Affairs Council (RIAC) et l'Institut Montaigne, évoquent la possibilité d'utiliser l'ouverture d'un dialogue entre Téhéran et Riyad pour commencer par mettre en oeuvre un “mécanisme de prévention et de gestion des crises”, particulièrement nécessaire à l'heure où la volatilité semble à son paroxysme dans le Golfe persique et en Irak. Ce type de propositions devrait revêtir une importance première dans l'ordre des priorités diplomatiques. Elle ne doit pourtant pas empêcher les diplomates de réfléchir à un cap stratégique de moyen-terme, qui sera indispensable pour naviguer au gré des échéances particulièrement importantes à venir sur le dossier iranien.

III. Le calendrier

Une nouvelle architecture de sécurité, fondée sur la triple normalisation de la puissance iranienne proposée ci-dessus, ne pourra être promue qu'à la faveur d'ajustements diplomatiques de la part des différents acteurs. Ceux-ci pourraient résulter, d'une part, d'échéances prévisibles (élections présidentielles américaine et iranienne, mécanisme de règlement des différends de l'Accord de Vienne, fin de l'embargo onusien sur les armes), et d'éventuelles contestations populaires en Iran, largement imprévisibles, d'autre part. La suite de cette note propose une analyse des enjeux relatifs à chacune de ces principales échéances.

A. Elections présidentielles américaines

La principale variable politique viendra des élections présidentielles américaines de novembre 2020, qui opposeront, de manière presque certaine, Joe Biden et Donald Trump.

Joe Biden a toujours critiqué la sortie de l'accord nucléaire par l'administration Trump le 08 mai 2018, qui a consisté selon lui à tourner le dos aux alliés européens des États-Unis, et qui serait la principale cause des tensions les plus récentes avec l'Iran. Il expliquait cependant en juillet 2019 que si l'Iran souhaite retourner dans l'Accord de Vienne, il faudrait “l'étendre et le renforcer afin de lutter plus efficacement contre les activités déstabilisatrices de l'Iran”. La position du candidat démocrate, bien que faiblement détaillée pour le moment, paraît ainsi com-

patible avec celle de la France, Emmanuel Macron ayant proposé dès 2018 l'inscription de l'Accord de Vienne dans le cadre d'une négociation plus large sur les activités perturbatrices de l'Iran¹⁰ en dehors du seul domaine nucléaire. Les conditions pourraient ainsi être réunies, en cas de victoire de Biden, pour un arrêt de la politique de “pression maximale” établie par l'administration Trump, qui n'a jusqu'ici mené à aucun résultat concret, voire pour un retour des États-Unis à la table des négociations internationales avec l'Iran.

Dans cette hypothèse, la question de la levée d'une partie des sanctions américaines à l'encontre de la République islamique serait déterminante. C'était déjà sur celle-ci qu'avait échoué la tentative de médiation française orchestrée par Emmanuel Macron entre Donald Trump et Hassan Rohani en marge de l'AGNU en septembre 2019.¹¹ Il semble difficile d'imaginer que Joe Biden puisse détricoter l'ensemble des sanctions unilatérales mises en place par l'administration Trump contre des entités et des individus iraniens. Dans une séquence de fortes tensions, un futur président démocrate aurait en effet du mal à justifier des levées de sanctions, qui apparaîtraient comme des concessions faites à un État autoritaire. En revanche, l'hypothétique future administration démocrate pourrait revenir sur les sanctions horizontales touchant le plus durement l'économie iranienne, notamment les interdictions d'importer du pétrole iranien. Une première étape pourrait consister, à cette fin, à réintroduire dès l'arrivée au pouvoir du futur président démocrate des exemptions (“waivers”) à ces sanctions au profit des principaux importateurs de brut iranien (Chine, Inde, Japon, Turquie, États européens). Une telle mesure aurait le mérite de soulager rapidement l'économie iranienne, tout en étant un gage de bonne volonté pour les négociations à suivre.

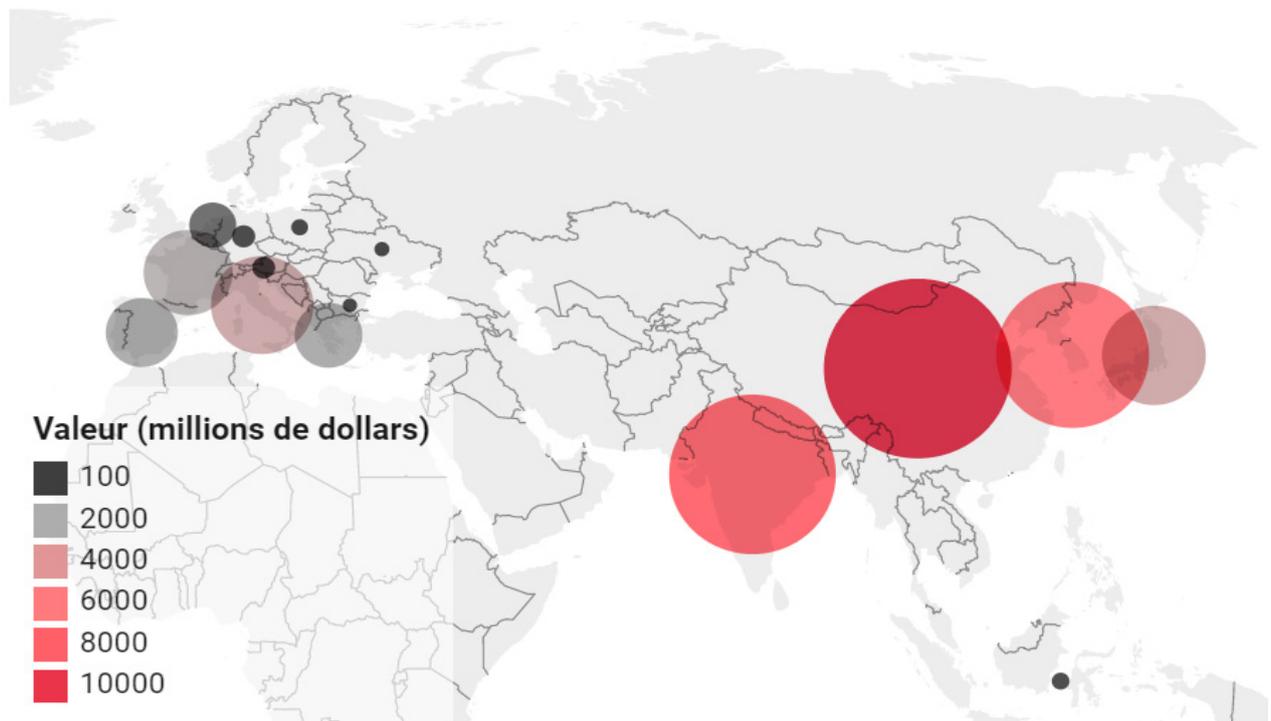
Dans l'hypothèse où Donald Trump serait réélu, il paraîtrait peu probable que la gouvernance conservatrice iranienne (Guide, Gardiens) accepte de retourner à la table des négociations sans d'importantes contreparties, auxquelles la Maison blanche semble moins que jamais disposée après les épisodes de tensions des derniers mois. Deux scénarios seraient alors envisageables. Soit l'administration Trump poursuit sur sa lancée et mène à son terme le mouvement de retrait militaire des États-Unis du Moyen-Orient déjà engagé (notamment en Syrie et en Irak). Cette hypothèse réduirait de fait le poids politique des États-Unis dans la région, et renforcerait l'isolation diplomatique dans laquelle Washington se trouve aujourd'hui. La recherche d'une nouvelle architecture de sécurité dans la région se jouerait dès lors sans les États-

10. CNS News, “Biden Concedes Iran Nuclear Deal Could be Stronger”, 12 juillet 2019.

11. Malgré des signaux encourageants quant à une potentielle rencontre entre les deux chefs d'État sous la houlette de la médiation française, le président iranien, sous pression domestique, avait dû se retirer au dernier moment, en arguant notamment du fait qu'aucune rencontre n'était possible tant que les États-Unis n'avaient pas, dans un premier temps, levé toutes les sanctions.

Importateurs de pétrole iranien en 2017

14



Unis, qui risquent également de voir gagner en efficacité les canaux déjà existants pour contourner les sanctions extraterritoriales imposés par Washington (INSTEX, canal suisse). Dans l'hypothèse inverse où Donald Trump choisirait la politique à laquelle l'invitent ses conseillers néo-conservateurs et déciderait de conserver une présence militaire affirmée en Irak pour faire face à l'Iran, la priorité diplomatique des Européens devrait être nécessairement plus limitée. La priorité serait dès lors à éviter de nouvelles escalades menant à un conflit direct. Pour ce faire, l'établissement de canaux effectifs de désescalade entre Téhéran et Washington devrait être priorisé.

B. Calendrier du mécanisme de règlement des différends de l'Accord de Vienne

Le deuxième calendrier à prendre en compte est celui du mécanisme de règlement des différends (MRD) de l'Accord de Vienne, dont les Européens sont pour l'instant maîtres, et qu'ils pourraient utiliser pour compenser le manque de prévisibilité du calendrier électoral américain.

Le 14 janvier, les ministres des E3 ont demandé à activer le MRD, qui prévoit qu'une commission conjointe (composée de toutes les parties à l'Accord - c'est à dire sans les États-Unis) examine la plainte présentée par la partie ayant saisi le mécanisme.¹² En cas de non résolution du différend dans ce cadre, le dossier est transféré au Conseil de sécurité des Nations-Unies, qui dispose alors de 30 jours pour voter la poursuite de la levée des sanctions ou, à défaut, la réapplication de toutes les sanctions multilatérales.

Les membres de la Commission conjointe ont décidé jusqu'ici de repousser la première étape de consultation, censée durer 15 jours, sauf consensus pour la prolonger. Le calendrier du MRD dépend ainsi de la volonté des négociateurs, et l'on pourrait imaginer qu'il soit prolongé indéfiniment. Dans la mesure où les parties plaignantes sont les E3, il s'agit d'un outil de pression supplémentaire sur l'Iran, puisque les Européens peuvent désormais provoquer dans un délai relativement bref soit la fin du MRD (en considérant que leurs plaintes n'ont plus lieu d'être), soit la fin de l'Accord de Vienne (en provoquant un vote au CSNU).

Les E3 pourraient par exemple utiliser cet argument pour dissuader la République islamique de sortir du Traité de non-prolifération (TNP) et de reprendre des activités nucléaires militaires. Ce gain de temps serait particulièrement utile, par exemple pour contenir les risques de prolifération en Iran en attendant les élections présidentielles américaines fin 2020. En cas de réélection de Trump et

d'impossibilité d'ouvrir un dialogue entre Téhéran et Washington, le MRD pourrait en outre être une enceinte intéressante pour les E3, la Russie et la Chine afin de négocier une future architecture de sécurité autour de l'Iran sans les États-Unis.

C'est d'ailleurs la stratégie que semblent avoir adoptée les Européens au cours des dernières semaines. En effet, même si le gouvernement iranien a dénoncé l'activation du MRD, il participe tout de même aux réunions de la commission de suivi du JCPOA, dont la quinzième, qui s'est tenue le 26 février à Bruxelles, s'est très bien déroulée d'après le vice-ministre iranien des affaires étrangères Abbas Arraqchi. La menace que représente le MRD encourage ainsi les Iraniens à maintenir un dialogue constructif avec les P5+1 dans le cadre de la commission de suivi du JCPOA.

C. Contestations internes en Iran

La dernière temporalité importante tient à la survenue possible de nouvelles contestations à l'encontre du régime de la République islamique au sein-même de l'Iran.

Les élections législatives du 21 février 2020 ont montré le manque de confiance d'une part importante de la population dans le régime.¹³ Elles ont été révélatrices de l'ascendant pris par les "conservateurs" sur les "réformistes" au sein de celui-ci, le Conseil des Gardiens (équivalent d'un Conseil Constitutionnel) n'ayant validé qu'un nombre négligeable de candidatures de députés modérés sortants. Dans de telles circonstances, il est probable que les modérés actuels (Ali Laridjani, Hassan Rouhani) et les partisans de l'ouverture (Javad Zarif par exemple) seront marginalisés de l'arène politique publique après les présidentielles de 2021, à la manière de Hachemi Rasfandjani ou de Mohammed Khatami avant eux.

Face à la conjonction d'une reprise en main autoritaire du régime par les conservateurs au détriment des éléments de démocratie prévus par la Constitution, d'une insatisfaction populaire croissante vis-à-vis des conditions économiques et de la disparition d'une opposition politique crédible pour représenter les réformateurs iraniens au sein-même du régime, nombre d'Iraniens doivent choisir entre se taire en silence, quitter si possible le pays ou manifester dans la rue. Comme observé en novembre 2019, puis en janvier 2020, cette dernière option demeure une possibilité, malgré la peur de la répression, tant la mainmise autoritaire des conservateurs sur de nouveaux secteurs de la vie politique et économique est mal vue par une grande majorité d'Iraniens.¹⁴ La présentation

12. En l'espèce, la plainte des E3, représentés par le Haut représentant à la politique étrangère et de sécurité commune, vise le non-respect par la République islamique de ses engagements de non-prolifération aux termes de l'Accord de Vienne.

13. Le taux de participation, officiellement de 45%, est le plus faible de l'histoire de la République islamique. Beaucoup d'observateurs s'accordent en outre à dire que le chiffre officiel est très au-delà de la réalité de la participation.

14. Les Gardiens viennent par exemple de se discréditer en abattant par erreur un avion de ligne de la compagnie Ukrainian Airlines transportant de nom-

d'un candidat conservateur impopulaire aux prochaines élections présidentielles de mai-juin 2021¹⁵ pourrait aussi susciter des contestations populaires importantes. Une telle instabilité politique intérieure pourrait déboucher, en retour, sur un nouveau renforcement autoritaire du régime, ou bien au contraire l'affaiblir davantage. Dans cette dernière hypothèse, même les plus conservateurs des dirigeants de la République islamique seraient poussés à accepter de nouvelles négociations internationales pour sauvegarder le régime.

Enfin, la gestion par la gouvernance iranienne de la crise du coronavirus, sévissant particulièrement violemment en Iran¹⁶, constitue un sujet de vive insatisfaction chez une grande partie de la population. Nombre d'Iraniens accusent le régime d'avoir fait taire les premiers lanceurs d'alerte de la propagation du virus (notamment dans la ville de Qom, coeur de l'épidémie) afin de ne pas mettre en danger la tenue des élections législatives du 21 février, contribuant ainsi à la diffusion de celui-ci. Le régime est ensuite paru particulièrement inapte à gérer cette crise sanitaire, qui a touché jusqu'aux plus hautes autorités de l'État, à l'instar de la célèbre vice-ministre aux affaires familiales Masoumeh Ebtekar, ou bien du proche conseiller en relations internationales du Guide, Ali Akbar Velayati. Ce n'est qu'après quelques semaines que la réponse idéologique du régime a pris forme, insistant sur la prétendue provenance américaine de ce virus, et sur la responsabilité de Washington dans l'aggravation de la crise en raison du réel blocus commercial imposé par les États-Unis à tout transfert de produits médicaux essentiels en Iran.¹⁷ Particulièrement létale, cette crise risque de renforcer la volonté d'une partie de la population de se débarrasser de la gouvernance actuelle, jugée incompétente et malhonnête.

Ces éventuelles contestations intérieures, si elles ne sont pas prévisibles, semblent inévitables, et devront être prises en compte dans le calcul du rapport de force favorable aux négociations. Lors des précédentes tractations diplomatiques ayant mené à l'Accord de Vienne, la République islamique pouvait abandonner son programme nucléaire militaire qui inquiétait la communauté internationale ; aujourd'hui, elle ne peut plus faire peser un tel abandon dans la balance des négociations. Un nouvel épisode de contestation interne placerait par conséquent

breux iraniens vivant au Canada.

15. La date exacte n'est pas encore fixée.

16. En Iran, on compte près de 58000 cas confirmés le 5 avril 2020, selon les chiffres officiels, probablement sous-estimés en raison, là comme ailleurs, du faible nombre de tests réalisés.

17. La Suisse a mis en place un canal financier permettant le transfert de produits médicaux essentiels à l'Iran, mais celui-ci est empêché de fonctionner par les États-Unis. De même, l'Iran a lancé un appel, exceptionnel dans l'histoire de cette institution, au FMI pour une aide financière d'urgence face à la crise du Covid-19. Les États-Unis disposent toutefois du plus important nombre de quote-parts dans le système de gouvernance du FMI, ce qui leur donne virtuellement le pouvoir d'empêcher une réponse positive de la part de cette institution.

l'Iran dans une position bien plus faible que celle de la fin du deuxième mandat Ahmadinejad.

D. Quand agir ?

En somme, les Européens devraient redéfinir leur politique iranienne dès à présent, tout en utilisant le calendrier du MRD de l'Accord de Vienne afin de pousser les Iraniens à ne pas complètement en sortir d'ici fin 2020. L'idée d'une telle architecture pourrait alors être reprise par Joe Biden (qui ne semble pas avoir, pour l'instant, de stratégie bien définie), voire par Donald Trump qui pourrait être séduit par l'idée de faire un accord plus complet que son prédécesseur. Parallèlement, le rapprochement des acteurs régionaux (notamment les pays du Golfe) vis-à-vis de l'Iran pourrait apaiser la crainte existentielle d'une invasion du territoire iranien.

Dans ces conditions, une politique d'ouverture et d'incitations vigoureuse de la part des pays Européens pourrait pousser le régime iranien, par pragmatisme, à accepter le plan de normalisation proposé, quand bien même les institutions gouvernementales seraient toutes aux mains des plus conservateurs d'ici à l'été 2021.

IV. Les médiateurs

La stratégie des pays européens devra non seulement s'adapter aux fenêtres d'opportunité ouvertes au gré du calendrier décrit ci-dessus, mais également composer avec d'autres médiateurs, notamment si l'administration américaine conserve sa politique iranienne actuelle. Nous examinons à présent le cas des États qui pourraient favoriser la normalisation de la puissance iranienne, et, par elle, une nouvelle architecture de sécurité régionale. Ceux-ci ne s'excluent bien entendu pas mutuellement, mais peuvent au contraire ménager des incitations diplomatiques complémentaires.

La **Russie** a semblé directement bénéficier de la montée des tensions du mois de janvier 2020, comme l'a montré la visite d'Angela Merkel à Moscou samedi 11 janvier, venue pour discuter des moyens de sauver l'Accord de Vienne. Les diplomates russes se sont flattés que la chancelière allemande préfère discuter de la crise à Moscou plutôt qu'à Washington, ce qui prouverait selon eux combien la Russie est une puissance raisonnable avec laquelle il est possible de discuter, contrairement à l'administration Trump. Ainsi, Andrey Kortunov (directeur du RIAC) considère que la Russie pourrait établir une plateforme de négociation en impliquant l'Iran, les pays arabes voisins et éventuellement des puissances extérieures (Russie, Chine, Inde, Union européenne).¹⁸

18. Andrey Kortunov, "[Soleimani's Assassination is more than a Crime](#)", 7 janvier 2020, Russian International Affairs Council.

Moscou pourrait être tenté d'accepter la triple normalisation de la puissance iranienne exposée ci-dessus, qui acterait l'influence régionale de son partenaire iranien, constituerait un recul de la politique des sanctions dont la Russie est également une victime par ailleurs, et un abandon de la doctrine du régime change à laquelle les administrations russes ont toujours été opposées. La Russie pourrait jouer également un rôle essentiel dans un éventuel rapprochement irano-israélien, puisqu'elle entretient de bonnes relations avec les appareils militaires des deux pays. Il faudra néanmoins prendre en compte les éventuelles réticences de Moscou à l'idée de contrats d'armements entre les pays européens et la République islamique, qui réduirait la dépendance stratégique de l'Iran vis-à-vis des exportations d'armements russes.

La **République populaire de Chine** (RPC) pourrait également être intéressée par un tel plan. La diplomatie chinoise repose en grande partie sur la défense du principe de souveraineté territoriale, sur la dénonciation des différentes formes d'ingérences (notamment militaires) et sur une discours du "dialogue des civilisations" dont le narratif des Nouvelles Routes de la soie est l'exemple le plus connu. Dans ce cadre, la reconnaissance d'un rôle sécuritaire à l'Iran et une meilleure intégration de Téhéran au système économique international (avec la mise en oeuvre des mesures réclamées par le GAFI notamment) font partie des demandes de la RPC, qui souhaite déléguer aux puissances régionales les questions sécuritaires, et qui a vu la plupart des ses investissements dans les infrastructures iraniennes mis en péril par la mise au banc de l'Iran du système bancaire international. La RPC, qui a dans l'ensemble respecté les sanctions américaines (et les mesures de précaution du GAFI) aurait intérêt à ce que l'Iran puisse à nouveau exporter du pétrole et faire des commandes à des entreprises nationales chinoises dans un certain nombre de domaines (construction de chemins de fer, de ports, de transports en commun, d'usines électriques, etc...). La RPC est enfin opposée, en tant qu' "État doté", à la prolifération nucléaire, et craint la montée de tensions au Moyen-Orient dont elle dépend pour ses importations d'hydrocarbures.

La RPC pourrait dès lors être impliquée à deux niveaux. D'une part, elle pourrait jouer un rôle d'observateur dans le nouveau mécanisme de prévention et de gestion des crises dans le Golfe persique. D'autre part, elle pourrait être un garant important, de par son poids économique et les promesses de retombées positives pour l'économie iranienne, d'une nouvelle négociation plus large, après la fin de l'Accord de Vienne, incluant les enjeux régionaux décrits plus haut.

Enfin, deux autres acteurs régionaux pourraient être associés à des formats diplomatiques innovants. Le premier est le **Pakistan**, dont on a vu les tentatives de média-

tion après l'assassinat du général Soleimani.¹⁹ Le Pakistan a en effet tout à perdre à une montée des tensions : risque d'un nouveau conflit en Afghanistan, arrivée potentielle de réfugiés dans le Balouchistan pakistanais, tensions interconfessionnelles intra-pakistanaises entre chiites et sunnites. L'appareil sécuritaire pakistanais est en outre un des rares à entretenir de bonnes relations à la fois avec Washington et Téhéran. Dans l'hypothèse où l'architecture proposée ici aurait déjà convaincu un certain nombre d'acteurs, il serait intéressant de créer un format Pakistan-Iran-UE-États-Unis pour apaiser les tensions en Afghanistan et contribuer à instaurer un climat davantage favorable aux négociations.

L'**Inde** était également un des principaux partenaires commerciaux de l'Iran avant le retour des sanctions américaines, et l'un des principaux importateurs de pétrole iranien. Delhi aurait donc tout à gagner à parrainer un processus diplomatique aboutissant sur une ré-ouverture de l'économie iranienne. L'Inde pourrait aussi profiter de celle-ci sur le plan stratégique, l'Iran comptant parmi ses alliés maritimes importants face à la stratégie chinoise du Collier de perles.

À ce titre, la proposition d'un accord global proposant une normalisation de la puissance iranienne gagnerait en crédibilité si l'Inde ajoutait sa voix à celle de la Chine (par exemple au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai, dont Delhi est, de même que le Pakistan, membre à part entière depuis 3 ans). Cela passerait par exemple par une garantie indienne d'investissements dans l'économie iranienne en cas d'accord diplomatique, notamment dans le secteur des importations d'hydrocarbures. Une promesse de poursuite des investissements dans le port de Chabahar, actuellement à l'arrêt, pourrait également être un élément incitatif. Cette situation serait d'autant plus envisageable si les relations entre les pays du Golfe (qui fournissent le pétrole indien) et l'Iran s'améliorent. On pourrait ainsi imaginer impliquer l'Inde au format P5+1 (moins les États-Unis). Ce format atteindrait une nouvelle masse critique, qui isolerait encore davantage les États-Unis dans l'hypothèse où Washington continuerait de refuser de vraies négociations. Au sein du format E3, le Royaume-Uni pourrait être chargé du travail de coordination avec l'Inde, ce qui renforcerait également la cohésion entre Londres, Berlin et Paris sur le dossier iranien, menacée par le rapprochement diplomatique entre Londres et Washington pour cause de Brexit.

En somme, les nouveaux formats sur lesquels l'Union européenne pourrait s'appuyer seraient :

- Le MRD de l'Accord de Vienne (Chine, Russie, E3, UE, Iran)

19. Le premier ministre Imran Khan a envoyé le chef d'état major pakistanais Qamar Bajwa en Iran pour rencontrer des militaires iraniens et proposer la médiation du Pakistan ; parallèlement, Mahmood Qureshi s'est rendu, en l'espace d'une semaine, aux États-Unis, en Arabie saoudite et en Iran, pour également proposer une médiation pakistanaise.

- Un format où l'Inde "remplacerait" les États-Unis dans le format P5+1.
- Un format d'Astana élargi à l'UE pour l'apaisement des tensions en Irak et en Syrie.
- Un format Pakistan, États-Unis, UE, Iran dans le cas d'une ouverture diplomatique à Washington.
- Un format régional composé des pays du Golfe et de l'Iran dans lequel l'UE jouerait un rôle de pure coordination.

Tous ces formats impliqueraient, pour que la position européenne soit la plus forte possible :

- De maintenir l'unité du format E3 en dépit du Brexit.
- D'utiliser les différentes échelles et dimensions de la diplomatie européenne pour défendre cette architecture auprès du plus grand nombre d'acteurs étatiques possibles (Chine, Russie, Inde).
- D'impliquer davantage les diplomaties nationales européennes dans la formulation de la position de l'UE (notamment l'Italie qui a été un partenaire important de l'Iran, et la Pologne dont la proximité avec les États-Unis ne doit pas nuire à la cohérence de la position européenne).

Conclusion

Les propositions mises en avant dans cet article ne constituent pas un plan clé en main qu'il faudrait appliquer immédiatement, mais une série de perspectives

utiles à la réflexion quant à une nouvelle politique iranienne de l'Europe.

Cette nouvelle architecture, fondée sur l'idée d'une triple normalisation du pouvoir iranien, s'appuie sur la prise en compte d'éléments qui bloquent actuellement toute forme de négociations et de progrès, et sur la prise en compte de plusieurs réalités que les hommes politiques peuvent refuser de voir, mais que les négociateurs doivent prendre en compte : Israël restera une puissance régionale pour les décennies à venir et les États arabes acceptent peu à peu cette réalité ; l'Iran restera influent en Syrie et en Irak à moyen-terme ; l'Iran est un des seuls pays au monde à être exclu de la mondialisation économique en raison de son opposition radicale aux États-Unis, et aucun autre pays ne souhaite l'accompagner dans ce fier isolement ; il existe un consensus au sein de l'administration américaine sur la nécessité de retirer les troupes du Moyen-Orient. Nous pensons que les différentes diplomaties européennes devraient s'emparer à nouveau, à l'approche d'échéances déterminantes, du dossier iranien à partir des quelques propositions formulées ici. Certaines d'entre elles peuvent paraître utopiques, mais il paraît indispensable, face à l'impasse actuelle, que les diplomaties européennes fassent à nouveau preuve de créativité. ◀