

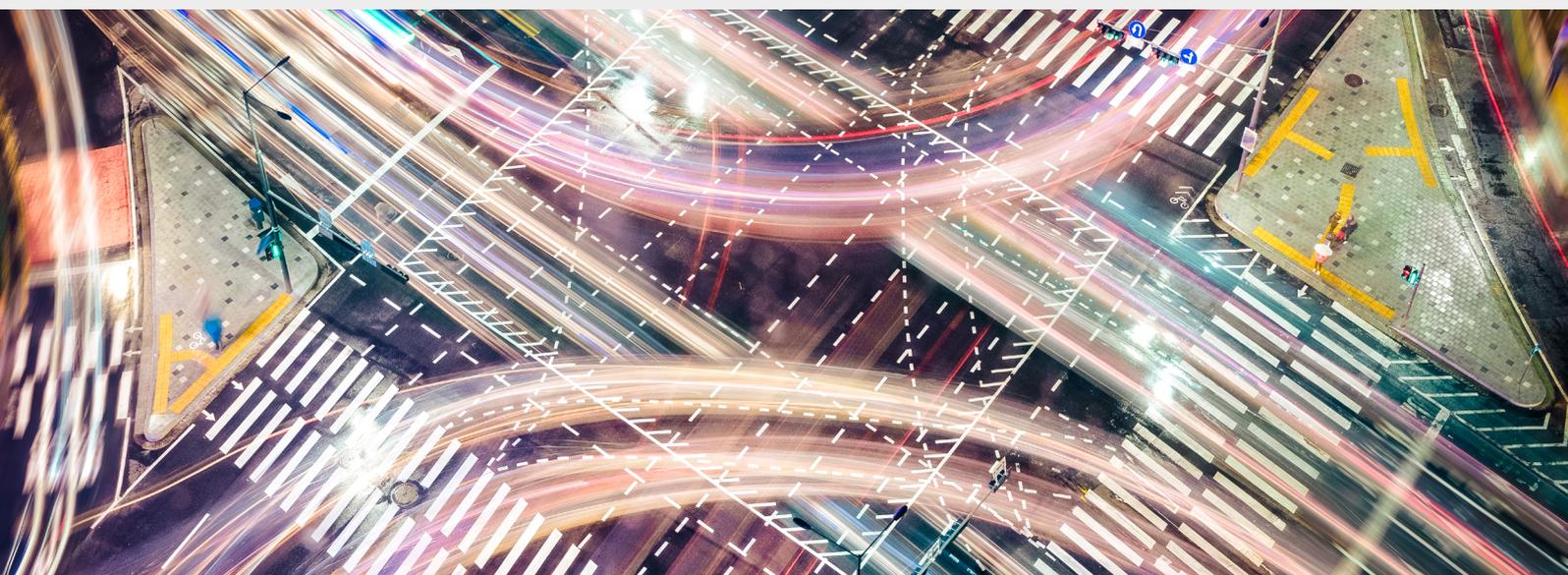


ASIA FOCUS

L'ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE L'IRAN ET LES ÉTATS-UNIS : QUID DE L'ADMINISTRATION BIDEN?

Pierre Pahlavi / Professeur titulaire
au Collège des forces canadiennes de Toronto (Canada),
Directeur adjoint du département des études de la défense

Novembre 2022



PRÉSENTATION DE L'AUTEUR



Pierre Pahlavi / Professeur titulaire au Collège des forces canadiennes de Toronto (Ontario, Canada), où il est directeur adjoint du département des études de la défense. Ses principaux domaines d'expertise et ses publications portent sur les stratégies d'influence, la politique étrangère de l'Iran et les défis hybrides.

Cet article est issu de la contribution de Pierre Pahlavi à la journée d'étude sur la géopolitique de l'Iran, intitulée « 2022 : l'Iran et ses enjeux », organisée dans le cadre des activités doctorales de l'Institut catholique de Paris (ICP) à l'initiative de Théo Nencini, chercheur doctorant à l'ICP et à l'Université Grenoble Alpes.

PRÉSENTATION DE LA COLLECTION « ASIA FOCUS »

La collection « Asia Focus » propose des analyses, des entretiens avec des experts ou des acteurs, ou des notes sur des travaux majeurs produits par des spécialistes de la région. Son objectif est d'approfondir la réflexion sur des sujets d'actualité et d'offrir des éléments de compréhension sur les enjeux actuels en Asie. Les dynamiques politiques, sécuritaires, économiques, culturelles ou sociétales sont ainsi privilégiées.

Collection sous la direction de **Barthélémy Courmont**, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille, et **Emmanuel Lincot**, chercheur associé à l'IRIS, professeur à l'Institut Catholique de Paris et sinologue. Elle s'inscrit dans le cadre du Programme Asie-Pacifique de l'IRIS.



PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE

Par son poids économique, démographique et la persistance d'une multitude de défis politiques, stratégiques et sécuritaires, l'Asie-Pacifique fait l'objet de toutes les attentions. Le programme Asie-Pacifique de l'IRIS et son réseau de chercheurs reconnu à l'échelle nationale et internationale se donnent pour objectif de décrypter les grandes dynamiques régionales, tout en analysant de manière précise les différents pays qui la composent et les enjeux auxquels ils sont confrontés.

Les champs d'intervention de ce programme sont multiples : animation du débat stratégique ; réalisation d'études, rapports et notes de consultance ; organisation de conférences, colloques, séminaires ; formation sur mesure.

Ce programme est dirigé par **Barthélémy Courmont**, directeur de recherche à l'IRIS, maître de conférences à l'Université catholique de Lille

Abstract : *Depuis la révolution iranienne, nonobstant des périodes de refroidissement ponctuelles et conjoncturelles, la politique de la Maison-Blanche vis-à-vis de la République islamique est, dans une large mesure, caractérisée par une logique binaire de « neutralisation-négociations ». Ni la « politique de la main tendue » d’Obama et la signature de l’accord nucléaire, ni la politique dite de « pression maximale » de Trump et l’abandon de ce même accord nucléaire n’ont véritablement suffi à rompre cette logique pérenne. Même s’il est encore trop tôt pour dresser un bilan, tout semble indiquer que la politique adoptée par l’administration Biden s’inscrit, elle aussi est dans une large mesure, dans le schéma adopté par les administrations qui l’ont succédé au cours des quatre dernières décennies.*

Avant même que Donald Trump n’entre en fonction en 2016, de nombreux observateurs annonçaient une rupture majeure et sans précédent dans les relations irano-américaines¹. À peine Joe Biden élu en 2020, les bookmakers pronostiquent un autre virage à 180°². Pour Edward Luttwak, la politique iranienne de Washington est, à l’image de la politique étrangère américaine : fondamentalement contradictoire³. De prime abord, elle peut donner l’impression de naviguer sans boussole sur une route sinueuse et incohérente, changeant de cap tous les quatre ans, tantôt à tribord tantôt à bâbord. Or, en dépit des oscillations de surface qui la caractérise indéniablement, cette politique iranienne est considérablement plus constante qu’elle n’y paraît. L’analyse des approches adoptées par les différentes administrations qui se sont succédé à Washington entre 1977-2020, tend à montrer que, malgré les changements de rythme et la succession de périodes de refroidissement et rapprochements conjoncturels, la politique de la Maison-Blanche vis-à-vis de la République islamique est, dans une large mesure, caractérisée par une logique pérenne et cohérente d’un point de vue géopolitique.

Pour saisir cette logique sous-jacente, il convient de prendre du recul historique et la hauteur géopolitique permettant de faire apparaître la ligne directrice tracée par cette politique au cours des quatre dernières décennies. Depuis la révolution islamique et le fracassant divorce de 1979, Washington poursuit une stratégie de « récupération » se traduisant par un jeu « à deux vitesses ». D’un côté, il s’agit de réengager la République islamique d’Iran à travers le dialogue et une certaine forme de marchandage économique, diplomatique et militaire. De

¹ Marko Beck, « US Middle East Policy Shift: Trump’s Administration Divergency », *RUDN Journal of Public Administration*, vol. 6, n°4, hiver: 296-311, 2019.

² Julie Norman, « Biden’s cabinet picks point to a moderate and pragmatic foreign policy », *USApp–American Politics and Policy Blog*, 2020.

³ Edward N. Luttwak, « Why we need an incoherent foreign policy », *Washington Quarterly*, 21(1), 21-31, 1998.

l'autre, il s'agit de limiter sa capacité de nuisance sur la scène régionale et éviter qu'elle ne grave vers les puissances eurasiatiques. Soufflant alternativement le chaud et le froid, les différentes administrations américaines qui se sont suivies à la Maison-Blanche depuis 42 ans ont toutes composé autour de cette partition géopolitique et sa logique binaire de « négociation-neutralisation »⁴. Une partition jouée comme un morceau de free jazz improvisé autour d'un refrain de base et décliné par des changements de tempo et d'orchestration.

L'erreur consiste à confondre le fond et la forme qui, elle seule, change véritablement au gré des variations de style des différentes administrations. Les Démocrates favorisent généralement la manière douce, le dialogue, la concertation et les approches multilatérales – sans toutefois ne jamais entièrement renoncer à l'usage de la contrainte. Les Républicains, eux, privilégient la manière forte, l'intimidation et l'unilatéralisme – sans jamais abandonner l'idée de ramener les Iraniens à la table des négociations. Au-delà des changements de ton, toutes les administrations ont pratiqué cette politique de « fermeté-ouverture » et de « négociation-neutralisation » – que l'on retrouve à des degrés divers dans la doctrine Carter, dans la posture plus ou moins intransigeante de Reagan et des Bush (père et fils) ou dans les approches plus « soft », mais non moins ambiguës de Clinton ou d'Obama. Sous les administrations républicaines, le couple irano-américain s'est adonné à une « valse-hésitation » à quatre temps – deux pas en avant, un pas de côté et un en arrière – qui, au rythme des cycles de crispations et des périodes de fugaces rapprochements, n'en a pas fini de tenir en haleine le reste de la communauté internationale. Balançant entre le *Dual Containment* (stratégie visant à contenir à la fois l'Irak bassiste de Saddam Hussein et l'Iran) de son premier mandat et l'offensive de charme du second, la présidence Clinton n'en a pas été moins hésitante⁵. Souvent décrite comme un nouveau chapitre dans les relations irano-américaines, l'approche d'Obama, alternant la politique de la main tendue et la pression diplomatique, s'inscrit, elle aussi, dans la logique transactionnelle « à deux vitesses » des autres présidences⁶.

En surface – et donc en apparence – la politique de « pression maximale » de Donald Trump peut à bien des égards donner le sentiment de rompre avec cette logique binaire poursuivie par Carter, Reagan, Bush ou Obama. Popularisée par les médias, c'est d'ailleurs la thèse

⁴ Pierre Pahlavi, « Les États-Unis et la République islamique d'Iran (1977-2020) » dans Karine Prémont ed., *Les États-Unis et le monde à l'ère Trump*, numéro spécial de *la revue Étude internationale* (à paraître).

⁵ Steven Simon, « Iran and President Trump: What Is the Endgame? », *Survival*, vol. 60, n°4, juillet: 10, 2018 ; S. Belley, *Les États-Unis et leur politique de rapprochement envers l'Iran (1977-2016)*, MDS JCSP42/PCEMI42, Collège des Forces canadiennes (CFC), 2016.

⁶ Fawaz A. Gerges, « The 'Obama Doctrine' in the Middle East », Policy Brief, Oct., *Institute for Social Policy and Understanding*, Washington D.C., 3, 2012 ; Fawaz A. Gerges, « The Obama Approach to the Middle East: The End of America's Moment? », *International Affairs*, vol. 89, n°2, mars: 299-323, 2013.

reprise par nombre de commentateurs⁷. De fait, le trumpisme a indéniablement imprimé un ton plus hostile à la relation bilatérale attesté par la rupture du dialogue avec l'Iran et un rapprochement significatif avec Israël et l'Arabie Saoudite. Mais force est de constater que, dans le fond, Trump n'a fait que substituer une technique de vente agressive aux marchandages feutrés de ceux qui l'ont devancé depuis 40 ans dans le bureau ovale. Comme le soulignent Dombrowski et Reich, « [a]u point d'être alarmant pour ses partisans et rassurant pour ses détracteurs, tout suggère que Trump [...] a lui aussi adopté le "*Washington Playbook*" » dans sa relation avec l'Iran⁸. Les accents de rupture et les inflexions observables au niveau tactique ne doivent pas faire oublier que sa politique iranienne n'a pas fondamentalement dérogé des principes directeurs qui ont guidé celle de ses prédécesseurs, à savoir diminuer l'influence régionale de la République islamique tout en l'empêchant de tomber dans l'escarcelle des grandes puissances eurasiatiques⁹.

Quant à Joe Biden, il est sans doute trop tôt pour faire un bilan, mais la première partie de son mandat reproduit déjà fidèlement le patron de la politique iranienne de Washington. En 2020, si le candidat à la Maison-Blanche condamnait irrévocablement la stratégie de « pression maximale » de Trump, il fait totalement siens les fondements de la politique de « fermeté-transaction » de ses prédécesseurs. « *We urgently need to change course* » avait-il notamment déclaré lors d'une entrevue donnée à CNN quelques semaines avant la tenue du scrutin présidentiel. Pourtant, une relecture attentive de cette intervention fait apparaître que ces désaccords affichés avec la doctrine Trump se situaient davantage au niveau de la forme qu'au niveau du fond. Dans la même entrevue, Biden précisait : « *there is a smart way to be tough on Iran, and there is Trump's way* », ¹⁰ en d'autres termes, bien qu'il préconisait de reconsidérer les moyens utilisés au cours des quatre dernières années, il était extrêmement conventionnel, voire conservateur, en ce qui concerne les objectifs poursuivis : non seulement empêcher l'Iran d'acquérir l'arme atomique, mais aussi de ramener ses dirigeants à la table des négociations pour obtenir - qui plus est - un accord plus englobant et plus contraignant que le JCPOA signé en juillet 2015 – un accord élargi à la cessation des « activités déstabilisatrices » des Gardiens de la révolution dans la région et à la suspension de l'ambitieux programme de missiles balistiques iraniens. Autant de clauses d'un nouvel accord que le candidat démocrate espérait imposer à Téhéran faisant écho à la politique de «

⁷ Joseph S. Nye, « The Rise and Fall of American hegemony from Wilson to Trump », *International Affairs*, vol. 95, n°1, janvier : 63-80, 2019.

⁸ Peter Dombrowski et Simon Reich, « Beyond the Tweets: President Trump's in Military Operations », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 12, n°2, été: 74, 2018.

⁹ Rubrick Biegon et Tom F. A. Watts, « When ends Trump means: continuity versus change in US counterterrorism policy », *Global Affairs*, vol. 6, n°1, mars: 37-53, 2020 ; Ayman Saleh Albarasneh et Dania Koleilat Khatib, « The US policy of containing Iran – From Obama to Trump 2009-2018 », *Global Affairs*, vol. 5, n°4-5, décembre: 1-19, 2019.

¹⁰ Joe Biden, « There's a smarter way to be tough on Iran », *CNN.com* www.cnn.com, 13 septembre 2020.

fermeté-ouverture » et de « négociation-neutralisation » pratiquée par Washington depuis la révolution islamique de 1979¹¹.

La période qui s'est écoulée depuis l'entrée en fonction du 46^e président des États-Unis se divise en deux phases qui, chacune, illustre l'adhésion de son administration à la logique binaire de « neutralisation-négociations ». Semblant mettre de côté la volonté affichée sur sa plate-forme électorale d'améliorer les relations avec le régime islamique, l'équipe Biden adopte dans un premier temps la manière forte pour contenir les activités régionales de l'Iran. Comme le note Christoph Bluth en août 2021 : « L'administration Biden a non seulement refusé d'assouplir la politique de "pression maximale" de Trump, mais a lancé des frappes aériennes contre les milices iraniennes en Syrie »¹². Un message musclé que n'aurait pas désavoué le prédécesseur républicain du secrétaire d'État Anthony Blinken, mais que d'aucuns interprètent comme une volonté d'infléchir le rejet des négociations sur le dossier nucléaire affiché par le gouvernement ultraconservateur d'Ebrahim Raïssi élu à la présidence de la République islamique au mois de juin de la même année. Surtout, les observateurs s'accordent pour estimer que l'équipe Biden ne rompt pas avec la ligne directrice adoptée par ses prédécesseurs dans la relation vis-à-vis du régime islamique. Un diagnostic que porte d'ailleurs le chef de la diplomatie iranienne lorsqu'il déclare en 2021 sur Twitter que l'administration démocrate s'évertue à reproduire et à répéter « la même politique qui ne donnera pas de nouveaux résultats »¹³.

Ceci n'empêche pas l'équipe Biden de compléter la dimension « fermeté » de sa politique iranienne avec l'inévitable volet « transaction » en obtenant, fin 2021-début 2022, que les Iraniens acceptent de se rasseoir à la table des négociations en vue d'un renouvellement de l'accord nucléaire suspendu en 2018¹⁴. Contrastant avec la manière forte adoptée au cours des premiers mois de 2021, les négociateurs américains dirigés par Robert Malley vont même jusqu'à faire une série de concessions assez généreuses au régime islamique : d'abord, en renonçant à l'idée du deal « plus englobant et plus contraignant » initialement annoncé sur les activités régionales du CGRI (Corps des Gardiens de la Révolution Islamique) et le programme de missiles balistiques. Ensuite, en envisageant la levée d'une série de sanctions connexes non reliées au programme nucléaire iranien et, enfin, en acceptant de nouvelles demandes de Téhéran incluant, entre autres, l'enrichissement de l'uranium au-delà des 5 %

¹¹ Pierre Pahlavi, « The Presidential Elections in the United States: What Impact on Iranian-American Relations? », Hot Takes, Network for Strategic Analysis, October 2020.

¹² Christoph Bluth, « Iran nuclear capability is more likely bluff than bombs », *The Conversation*, 10 août 2021.

¹³ Pierre Pahlavi, *Fluctuatio et continuationem : la politique iranienne des États-Unis, Grands dossiers : géopolitique des États-Unis*, Diplomatie Magazine n°6, avril-mai, 2021.

¹⁴ Julia Masterson, « Iran Nuclear Talks Show Some Progress », *Arms Control Today* 52.1 (2022) : 24-25.

permis par le JCPOA de 2015 et le droit de sceller et de stocker les centrifugeuses avancées sur le territoire iranien¹⁵. Si, au moment d'écrire ces lignes, les tentatives pour faire revivre l'accord nucléaire moribond semblent compromises (notamment par le rapprochement entre Téhéran et Moscou sur fond de guerre en Ukraine), Washington aura tout tenté pour amadouer et ménager le régime des Mollahs : Les capitales moyen-orientales ont d'ailleurs condamné la « mollesse » de l'administration Biden lors de ces négociations¹⁶ alors que, en octobre 2022, son émissaire spécial, R. Malley, a été fortement critiqué pour son manque d'intransigeance face à la répression brutale des manifestations pour les droits des femmes iraniennes¹⁷. À nouveau, comme au cours des 40 dernières années, le couple irano-américain s'adonne à une « valse-hésitation » à quatre temps – deux pas en avant, un pas de côté et un en arrière – qui, au rythme des cycles de crispations et des périodes de fugaces rapprochements, n'en finit plus de tenir en haleine le reste de la communauté internationale¹⁸.

CONCLUSION

Ce que suggère le caractère éminemment longitudinal de la politique iranienne de Washington est qu'elle n'obéit pas à des décisions ponctuelles, mais à des impératifs stratégiques dictés par un cadre géopolitique remarquablement stable. À l'échelle régionale, ce cadre impose aux États-Unis de considérer l'Iran comme une « case-clé » de l'échiquier moyen-oriental et, à l'échelle continentale, de le considérer comme un pays charnière du système eurasiatique : autant de raisons pour lesquelles les États-Unis ne peuvent s'offrir le luxe de négliger l'Iran - pas plus qu'ils peuvent se permettre de délaissier la région dont ce pays est l'une des plaques tournantes¹⁹. L'histoire récente leur a montré que délaissier l'Iran ou se désengager de la région comporte des risques majeurs qu'ils ne peuvent se permettre de prendre²⁰ : d'abord, donner une trop grande marge de manœuvre à la République islamique sur la scène moyen-orientale ; ensuite, laisser se former un vide géopolitique qui ne peut que profiter à ses rivaux du bloc eurasiatique au premier rang desquels la Russie, la Chine et leurs partenaires de l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS). Autrement dit, de la même manière qu'elles fixent à Washington le cap de sa politique vis-à-vis de Téhéran, les forces

¹⁵ Danielle Pletka, « The Coming Surrender to Iran: The president's negotiators are desperate for a deal, any kind of deal », *The Dispatch*, 9 Mars 2022.

¹⁶ « Israel Criticizes Biden's 'Tolerance' with Iran », *Asharq al-Awsat*, 21 avril 2022.

¹⁷ « US envoy Malley lambasted for saying Iranians protesting for 'respect' from regime », *Al-Arabya*, 23 octobre 2022.

¹⁸ Pierre Pahlavi, « La politique iranienne des États-Unis : oscillations et continuité ([1900] 1977-2020) », *Les États-Unis et le monde à l'ère Trump* Sous la direction de Karine Prémont, *Études internationales*, Volume LII, Nos 1-2, 2022, 99-123.

¹⁹ Pierre Pahlavi (2018), « L'Iran au travers du prisme géopolitique », *Revue de géographie historique*, numéro 12, mai.

²⁰ Jean-Pierre Filiu, « 2020, l'année où le Moyen-Orient a basculé », *Le Monde*, 03 janvier 2021.

profondes de la géopolitique lui imposent de considérer l’Iran comme un incontournable pivot stratégique. Car, comme le note Robert D. Kaplan et la plupart de ceux qui abordent cette question à travers ce prisme analytique, l’Iran est l’un des maillons essentiels du grand ensemble eurasiatique qui, à nouveau et comme l’illustre la crise ukrainienne, reprend sa place au centre du jeu international²¹. De ce fait, la vieille Perse est, pour ainsi dire, condamnée à rester au centre des intérêts des grands joueurs de l’arène internationale - incluant ceux de la Russie et de la Chine - et, par voie de conséquences, au cœur des préoccupations géostratégiques des États-Unis.

²¹ Robert D. Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle against Fate*, New York, Random House, 2013.

L'expertise stratégique en toute indépendance



PROGRAMME
ASIE-PACIFIQUE



2 bis, rue Mercœur - 75011 PARIS / France

+ 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

iris-france.org



L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale.

L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, la formation et l'organisation d'évènements.