



La France et le nucléaire iranien : enjeux bureaucratiques et politique étrangère

Guillaume Beaud

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/4 Hiver** , PAGES 153 À 168

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300065

DOI 10.3917/pe.194.0153

Date de mise en ligne : 09/12/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-4-page-153?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La France et le nucléaire iranien : enjeux bureaucratiques et politique étrangère

Par **Guillaume Beaud**

Guillaume Beaud est diplômé de King's College London et étudiant en sociologie politique comparée à l'École doctorale de Sciences Po, et à l'INALCO¹.

Les décisions de politique étrangère sont des produits complexes, qui dépendent aussi de l'influence de divers groupes bureaucratiques, aux cultures et aux légitimités spécifiques. Le cas de la négociation sur le nucléaire iranien ne fait pas exception, qui a vu s'opposer en France une sensibilité de tradition « régionaliste » et « gaullo-miterrandienne », à une sensibilité plus « occidentaliste », qui tendra à s'imposer dans le jeu institutionnel sous les présidences Sarkozy et Hollande.

politique étrangère

En juin 2017, Emmanuel Macron annonce « la fin d'une forme de néo-conservatisme importée en France depuis dix ans »². Cette déclaration sonne comme une volonté de rompre avec une dynamique interne aux rouages de l'appareil diplomatique, déployée au fil d'une négociation du dossier nucléaire iranien conclu par le *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) du 14 juillet 2015. Aux termes de cet accord signé par l'Iran, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, l'Allemagne et l'Union européenne, la République islamique acceptait de réduire ses stocks d'uranium, circonscrire ses installations d'enrichissement et, par la ratification du Protocole additionnel de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA), acceptait de se soumettre à davantage d'inspections des experts internationaux, en échange d'un retrait progressif des sanctions américaines, européennes et onusiennes liées au programme nucléaire.

Un an après la révélation de l'existence d'installations nucléaires non déclarées, les premières négociations sont engagées avec l'Iran de Khatami

1. Ce travail est issu d'un mémoire de recherche, effectué en cadre universitaire à King's College London (Royaume-Uni). Je tiens à ce titre à remercier chaleureusement Messieurs Roberto Roccu (King's College London) et Alexandre Kazerouni (École Normale supérieure) pour leurs conseils avisés et leur soutien.

2. Emmanuel Macron, Entretien à huit journaux européens, 21 juin 2017.

en juin 2003, sous l'impulsion de la *troïka* France-Allemagne-Royaume-Uni. Il apparaît rapidement qu'un accord viable ne pourra être conclu sans implication des États-Unis³, qui rejoignent les négociations en mai 2005, mais dont les concessions⁴ ne sont alors pas suffisantes pour parvenir à un accord.

Après l'élection d'Ahmadinejad en août 2005, l'Iran reprit ses activités de conversion et le dossier fut transféré aux Nations unies en février 2006, avec l'entrée de la Chine et de la Russie dans les négociations multilatérales. Suite à l'élection présidentielle française de 2007, dont la campagne cristallisa un front critique de la gestion du dossier par le président Chirac, la position française sembla brusquement se transformer. Ayant jusqu'alors souhaité limiter les sanctions unilatérales, la France désormais présidée par Nicolas Sarkozy adopta une position plus maximaliste, prônant une aggravation de ces sanctions, s'opposant vivement à l'équipe de John Kerry et à sa volonté de « conclure à n'importe quel prix »⁵ avant la fin du mandat Obama. Cette nouvelle ligne diplomatique ne s'infléchit pas avec les élections de François Hollande (2011) puis de Hassan Rohâni (2013)⁶. Le JCPOA a ainsi été le produit d'un équilibre entre les deux positions, française et américaine, divergentes et conflictuelles à de nombreux égards. Et si la diplomatie française l'emporta sur certaines exigences essentielles⁷, un certain nombre de diplomates français jugèrent cependant l'accord insatisfaisant, en ce qu'il se limitait à « contenir le programme nucléaire iranien » sans circonscrire les risques de prolifération régionale⁸.

On tentera ici d'appréhender la transformation de la politique étrangère par le prisme de la sociologie des organisations, en s'émancipant des prismes réalistes qui postulent l'homogénéité organisationnelle et sociologique des États comme unités politico-administratives dont le processus décisionnel renvoie au modèle dit de l'« acteur rationnel »⁹. On privilégiera au contraire la perspective développée dans les milieux universitaires

3. S. De Laboulaye, Audition conjointe avec la Commission de la défense et des forces armées, Commission des Affaires étrangères, 11 mai 2005.

4. Les États-Unis lèvent l'embargo sur le domaine aéronautique, de même que leur opposition à la candidature de l'Iran à l'OMC.

5. Gérard Araud, Twitter, 20 mars 2015.

6. Entretien avec un haut fonctionnaire du ministère de l'Économie et des Finances, du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et du ministère des Affaires étrangères, 16 mars 2018.

7. Primordialement, la clause du *snapback*, octroyant à tout État signataire constatant un manquement aux termes de l'accord un droit de veto sur la reconduction annuelle par l'ONU du processus de levée des sanctions.

8. B. Tertrais, « Iran, an Experiment in Strategic Risk Taking », *Survival*, vol. 57, n° 5, 2015 ; V. Jauvert, *La face cachée du Quai d'Orsay*, Paris, Robert Laffont, 2016.

9. Reposant sur un modèle comportemental relevant d'une conception « substantielle » de la rationalité.

H. Simon, « From Substantive to Procedural Rationality », Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

anglo-saxons sous l'expression de *bureaucratic politics*. Postulant l'hétérogénéité de l'appareil d'État, de ses substructures et des acteurs qui les composent, cette logique analyse la substance et l'évolution d'une politique étrangère par l'étude du rapport de force (*bargaining*) opposant différents segments bureaucratiques en compétition¹⁰. Faisant souvent écho à des légitimités professionnelles divergentes, ces confrontations opposent idées et représentations, ancrées dans ces corps administratifs, et nommées ici « cartes mentales »¹¹. Ces dernières représentent des « systèmes de croyances collectives », prismes par lesquels les acteurs interprètent des informations pour les traduire en décisions. Cette démarche suppose ainsi une conception pluraliste de la notion d'« intérêt national », trop souvent réduite à une dimension économique-matérialiste.

Il conviendra premièrement d'examiner les cartes mentales de deux groupes à l'œuvre sur le dossier iranien : les « Stratégistes » et les « Régionalistes », ces derniers étant progressivement affaiblis au sein de l'appareil décisionnel, leur marginalisation au bénéfice des « Stratégistes » témoignant de la mutation de la position française. De plus, ces segments administratifs puisent leurs filiations intellectuelles dans deux écoles de pensée traditionnelles de politique étrangère dépassant le cas iranien, que l'on nommera respectivement écoles « occidentaliste » et « gaullo-miterrandienne ». Se posera dans un second temps la question des facteurs explicatifs de la transformation du rapport de force bureaucratique, qui renvoie à un questionnement central à la littérature académique d'analyse de la politique étrangère : le nœud entre échelle endogène – transformations domestiques – et exogène – transformations du système international¹².

Une sociologie des « cartes mentales » du dossier nucléaire iranien

Dans *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, Piotet et Loriol montrent les dynamiques ambivalentes à l'œuvre au Quai d'Orsay, entre une forte identité institutionnelle reposant sur une culture organisationnelle et

10. Sur le modèle de « Bureaucratic Politics », voir G. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Company, 1971 ; M. Halperin et P. Clapp, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, 2006 ; J. March et J. Olsen, *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, The Free Press, 1989.

11. Sur la notion de « carte mentale », voir C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay: les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS éditions, 2017 ; A. Henrickson, « The Geographical "Mental Maps" of American Foreign Policy Makers », *International Political Science Review*, vol. 4, n° 1, 1980, pp. 495-530.

12. Ce travail s'appuie sur les précieuses analyses de F. Pouponneau sur la période 2003-2007. Voir F. Pouponneau, « Luttres nationales et politique étrangère, Analyse d'un changement de la "position de la France" dans la crise du nucléaire iranien », Paris, Presses de Sciences Po, 2013 ; F. Pouponneau, *La politique française de non-prolifération nucléaire : de la division du travail diplomatique*, Bruxelles, PIE, Peter Lang, 2015. Ce dernier texte élargit le champ d'étude à la période 2007-2015, et met l'accent sur l'articulation entre les poids relatifs des transformations domestiques et internationales comme paradigme explicatif des fluctuations du rapport de force intra-administratif.

des valeurs qui perpétuent l'ordre social des diplomates, et les mécanismes contribuant à la segmentation de cet « esprit de corps »¹³ entre différents environnements, modes d'actions et responsabilités, souvent liés à différents modes d'entrée dans l'institution¹⁴.

Traditionnellement, le débat français de politique étrangère tend à opposer deux écoles de pensée, en compétition pour imposer leurs représentations : les écoles « gaullo-mittérrandienne »¹⁵ et « occidentaliste »¹⁶. Sur la question iranienne, cette confrontation entre écoles aux frontières poreuses s'est transposée en sous-groupes, les « Régionalistes » et « Stratégistes ». Examiner les principes et tendances sociologiques qui entretiennent les cartes mentales de chaque groupe est fondamental pour appréhender le jeu inter-bureaucratique à l'œuvre sur le cas iranien.

Les « Régionalistes », ou la pénétration du « gaullo-mittérrandisme » sur le dossier iranien

Le « gaullo-mittérrandisme » : entre indépendance et anti-impérialisme

Les partisans du « gaullo-mittérrandisme » se réclament d'une vision héritée de la diplomatie française des présidences de Gaulle et Mitterrand, largement entretenue par une formation centralisée des élites politico-diplomatiques dans des institutions telles Sciences Po et l'ENA, avec des curricula fortement autoréférentiels jusqu'aux années 1990¹⁷. Leur carte mentale repose essentiellement sur deux piliers : d'une part le refus d'une politique de bloc dont dérive un impératif d'indépendance, en particulier vis-à-vis des États-Unis et de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ; d'autre part, la nécessité de maintenir des relations politico-culturelles avec l'aire d'influence historique de la France.

Les « Régionalistes » : une expertise régionale et linguistique

La carte mentale « régionaliste » cristallise à l'époque gaullienne en défendant le maintien de relations étroites avec d'anciennes colonies ou des pays hier sous mandats, en particulier Liban, Syrie ou Tunisie. Cette ligne s'accompagne d'un plaidoyer pour des relations équilibrées entre Israël et ses voisins, reflet tant de la « politique arabe » de l'administration gaullienne que de sa politique vis-à-vis d'Israël, illustrée par son opposition aux conquêtes israéliennes de 1967. La position des Régionalistes contemporains se développe au

13. P. Bourdieu, *La Noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989.

14. F. Piotet, M. Lorient et D. Delfolie, *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, Paris, Hermann, 2013.

15. Terme popularisé par Hubert Védrine dans *Les Mondes de François Mitterrand : À l'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.

16. Terme popularisé par C. Lequesne, dans *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, CNRS éditions, 2017.

17. C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, CNRS éditions, 2017.

croisement de leur expertise et de leurs responsabilités professionnelles : une majorité d'entre eux a intégré le corps diplomatique par le concours du Cadre d'Orient, qui requiert de fortes compétences linguistiques et une expertise politique sur la région, puis sont socialisés à la Direction de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (ANMO), qui produit des analyses politiques au plus près de l'information provenant des ambassades.

Sur le dossier iranien, les Régionalistes sont caractérisés par deux tendances. D'une part ils s'opposent aux sanctions coercitives et unilatérales, jugées inefficaces, affaiblissant les intérêts économiques français, et donc les leviers politiques de Paris, et bénéficiant *in fine* aux franges radicales du régime iranien. Ces diplomates rappellent alors les conséquences néfastes des sanctions contre l'Irak de la décennie 1990. D'autant de la volonté de l'Iran de se doter de l'instrument nucléaire militaire – sa politique nucléaire étant davantage vue comme un outil de politique intérieure¹⁸ –, les Régionalistes ne conçoivent au demeurant pas l'arme nucléaire comme une menace fondamentale¹⁹. Ils tendent à l'inverse à ne pas négliger la doxa gaullienne reconnaissant à l'arme nucléaire une vertu dissuasive et stabilisante, pouvant être ici en mesure de rééquilibrer l'hégémonie nucléaire régionale israélienne. En somme, dans le débat universitaire sur les effets de la prolifération nucléaire²⁰, ces derniers sont plus proches de la conception optimiste de Kenneth Waltz (*More May Be Better*) que de celle de Scott Sagan (*More Will Be Worse*)²¹. Enfin, ils suivent les gaullo-mitterrandiens sur l'impératif d'indépendance politico-stratégique de la France.

Les « Stratèges » ou la transposition de l'Occidentalisme

L'« Occidentalisme » : normativisme, démocratie libérale et rôle des alliances

La contestation « occidentaliste » des conceptions gaullo-mitterrandiennes émerge dans les années 1990. Venu des mouvements maoïstes, trotskistes et antitotalitaires des années 1970 et 1980, de nombreux militants et intellectuels vont rompre avec le relativisme culturel – au sens de Franz Boas – et le pacifisme pour défendre les valeurs de la démocratie libérale,

18. La politique nord-coréenne tend également à être interprétée en ces termes par la Direction de l'Asie et de l'Océanie.

19. F. Pouponneau, *La politique française de non-prolifération nucléaire: de la division du travail diplomatique, op.cit.*

20. Par prolifération, on entend ici prolifération « horizontale », soit acquisition de capacités nucléaires par de nouveaux États.

21. K. Waltz, « The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better », *International Institute for Strategic Studies*, vol. 171, 1981; S. Douglas Sagan, *The Limits Of Safety: Organizations, Accidents, And Nuclear Weapons*, Princeton, Princeton University Press, 1993; P. Sagan et K. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*, New York, W. W. Norton, 2002.

dans un contexte de « fin de l'histoire » et de parenthèse hégémonique américaine. Pour eux, la chute de l'Union soviétique a démontré l'efficacité des stratégies coercitives reaganiennes²². La puissance française ne repose-rait donc plus désormais sur son indépendance, mais sur sa capacité à se rapprocher de l'hyperpuissance américaine, et à respecter ses alliances et son engagement dans l'OTAN²³.

Selon eux, les démocraties libérales jouiraient d'une certaine supériorité morale les rendant responsables de défendre et diffuser leurs valeurs. À l'instar des néo-conservateurs américains, les occidentalistes défendent l'idée de tempérer la centralité des intérêts nationaux propres dans la conduite de l'action étatique, et valorisent à l'inverse la prise en compte de considérations d'ordre moral dans la définition d'une ligne diplomatique.

L'importance des considérations d'ordre normatif comme les droits de l'homme explique leur soutien aux interventions humanitaires des années 1990 : Somalie, Rwanda, Yougoslavie, Kosovo, etc., choix qui en retour cristallisent leur émergence. Beaucoup défendent également l'intervention en Irak de 2003²⁴. Le contexte sécuritaire des années 2000 et la montée en puissance de la Russie, de la Chine ou de l'Iran contribuent à renforcer l'activisme des

Les occidentalistes européens diffèrent des néo-conservateurs américains

Occidentalistes, notamment à travers un certain soutien à Israël. Bien que défendant la coercition comme force de changement, la rhétorique publique des occidentalistes tend paradoxalement à différer de celle des néo-conservateurs américains, en ce qu'ils insistent plus sur la nécessité du respect des institutions multilatérales et du droit international que sur le recours à l'outil militaire²⁵, contraste qui peut s'expliquer par l'absence de suprématie de l'outil militaire de la France.

À l'origine incarné par divers intellectuels et personnalités tels André Glucksmann, Jean-Claude Milner, Pascal Bruckner, Yves Roucaute ou Bernard Kouchner, l'occidentalisme se développe alors à travers différents canaux intellectuels, qui contribueront à diffuser ses principes vers une partie du corps diplomatique. Laboratoire essentiel de l'occidentalisme, le Cercle de l'Oratoire est créé suite aux attentats de septembre 2001, et rassemble philosophes, écrivains, universitaires et personnalités publiques

22. J. Birnbaum, *Les Maoccidents. Un néo-conservatisme à la française*, Paris, Stock, 2009.

23. C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, op. cit.

24. *Ibid.*

25. T. Delpech, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », *Critique internationale*, n° 2, 2004.

rejetant l'anti-américanisme et l'antisémitisme, et redoutant la montée d'un islam radical perçu comme nouvelle forme de totalitarisme. Le Cercle de l'Oratoire est alors un espace intellectuel de cristallisation de l'occidentalisme par socialisation collective, mais aussi un vecteur de diffusion de ses principes par la constitution de réseaux, ainsi qu'à travers la publication de la revue *Le Meilleur des Mondes* entre 2006 et 2008. De même, des spécialistes de la Fondation pour la Recherche Stratégique, fondée en 1993, ont pu contribuer à populariser la carte mentale occidentaliste dans les milieux académiques et stratégiques français.

Enfin, les transformations de l'enseignement des relations internationales et l'internationalisation des cursus universitaires, vont contribuer à favoriser l'émergence des principes occidentalistes²⁶. Au sein de Sciences Po, si des enseignants comme Hubert Védrine ont pu incarner une vision gaullo-mitterrandienne du rôle de la France dans l'espace international, l'arrivée de personnalités comme Thérèse Delpéch et Bruno Tertrais témoignera d'une mutation allant dans le sens d'une contestation épistémologique occidentaliste des cadres cognitifs de la diplomatie française traditionnelle²⁷.

La carte mentale des « Stratèges »

Nombre de « Stratèges » ont été socialisés à la Direction des Affaires Stratégiques, de Sécurité et du Désarmement (ASSD) du Quai d'Orsay, et en particulier à la Direction du Désarmement et de Non-Prolifération (aussi nommée *Questions Atomiques*)²⁸. L'intransigeance dont feront preuve ces diplomates – intégrant pour beaucoup le ministère après l'ENA – sur le dossier iranien peut s'expliquer par des ressorts de légitimité qui reposent sur des compétences techniques liées à la non-prolifération, générant une identité collective où sont ancrées représentations et expériences communes – les proliférations libyenne et irakienne, ainsi que la sortie de la Corée du Nord du Traité de non-prolifération (TNP) en 2003²⁹. On ajoutera néanmoins deux éléments clés. D'une part, l'appropriation des représentations occidentalistes par les Stratèges et leur ancrage dans ASSD doit beaucoup au rôle de Thérèse Delpéch, directrice des Affaires stratégiques au Commissariat à l'énergie atomique (CEA), et personnalité charismatique du Cercle de l'Oratoire. D'autre part, ces diplomates empruntent des trajectoires professionnelles qui façonneront également

26. J. Hagmann et T. Biersteker, « Beyond the Published Discipline: Toward a Critical Pedagogy of International Studies », *European Journal of International Relations*, vol. 20, n° 2, 2014, pp. 291-315.

27. C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, op. cit.

28. C. Pouponneau, *La politique française de non-prolifération nucléaire*, op. cit.

29. T. Delpéch, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », op. cit.

leurs représentations, occupant pour beaucoup des postes diplomatiques à Washington, Tel Aviv, Abou Dhabi, ainsi qu'au siège de l'OTAN.

Leur carte mentale présente trois dimensions principales. Premièrement, la *Grand Strategy* iranienne est fondamentalement orientée vers le développement de capacités militaires nucléaires. Deuxièmement, la crédibilité du droit international et du régime de non-prolifération – qu'incarnent l'ONU et l'AIEA – est essentielle à la stabilité mondiale. Pour les appuyer, alors que Delpech craint que l'ONU « ne se mue en Ligue des Nations », les instruments coercitifs – les sanctions³⁰, voire la force³¹ – sont à l'occasion jugés opportuns. Enfin, les Stratèges postulent l'effet déstabilisant, et non potentiellement dissuasif, de la prolifération³². Ils pointent, de plus, des risques accrus d'accident. En effet, l'Iran ne ferait pas preuve de la rationalité nécessaire au maintien de l'équilibre dissuasif, n'ayant pas l'expérience de la guerre froide et étant mené par un agenda conflictuel teinté de martyrologie chiite³³. En application du concept de « sanctuarisation agressive », un Iran nucléaire adopterait une posture hégémonique, menaçant directement Israël, seule démocratie de la région³⁴, et pourrait entraîner une « cascade de prolifération » à l'échelle régionale (Turquie, Arabie Saoudite, Égypte...³⁵). Un alarmisme aggravé par la globalisation des échanges, qui facilite les transferts technologiques, comme dans les cas pakistanais et libyen³⁶. Enfin, l'alarmisme nucléaire peut se révéler être un outil efficace pour défendre l'avantage comparatif de la France comme puissance nucléaire. À ce titre, certains Stratèges ont pu dénoncer l'engagement d'Obama à réduire l'arsenal nucléaire américain³⁷.

Ainsi, la lutte contre le nucléaire iranien doit se mener en convergence avec les États-Unis. Les Stratèges, parfois dénoncés comme « néo-conservateurs », sont peu présents dans l'appareil décisionnel quand s'ouvrent les négociations en 2003, mais ils investiront les postes à responsabilité à

30. T. Delpech, « Iran: les limites du pessimisme », *Commentaire*, vol. 29, n° 115, 2006.

31. T. Delpech, « Iran and the Bomb, the Abdication of International Responsibility », CERI, 2007.

32. N. Roche, *Pourquoi la dissuasion*, Paris, Presses universitaires de France, 2017.

33. T. Delpech, « L'arme nucléaire au XXI^e siècle », *Politique étrangère*, n° 1, 2007 et B. Tertrais, *Iran, La Prochaine Guerre*, Paris, Le Cherche-Midi, 2007.

34. T. Delpech, « Iran and the Bomb, The Abdication of International Responsibility », *op. cit.* ; N. Roche, *Pourquoi la dissuasion*, *op. cit.*

35. F. Heisbourg, *Iran, Le Choix des armes ?*, Paris, Stock, 2007 ; G. Araud, « A French View on the Iran Deal: Interview with Ambassador Gérard Araud », *Arms Control Today*, 20 mai 2016, disponible sur : <www.armscontrol.org>.

36. T. Delpech, « Les désarrois de la lutte contre la prolifération nucléaire », *Critique internationale*, vol. 23, n° 2, 2004, disponible sur : <www.cairn.info>.

37. « Cable WikiLeaks, Ambassade américaine de Paris : "France's Position on Nuclear Issues in the Run-Up to the NPT Revcon. Cable", 09PARIS1039. », 31 juillet 2009.

compter de 2007 et ce jusqu'à la signature du JCPOA en 2015. Au cœur de cette confrontation bureaucratique entre légitimités, expériences, représentations et sociologies divergentes qui induisent des conceptions discordantes de l'intérêt national, les Régionalistes se verront progressivement marginalisés. En résultera un durcissement de la position de la France, sans laquelle le JCPOA aurait sûrement été, en substance, plus souple, et signé plus tôt.

Expliquer la transformation du rapport de force inter-bureaucratique

La période chiraquienne : diplomatie de médiation et statu quo bureaucratique

À l'amorce du dialogue irano-européen en 2003, la France joue un rôle proactif de facilitateur. Il convient ici d'examiner les mécanismes sous-tendant ce paradigme bureaucratique dans lequel les Régionalistes conservent d'importants leviers. Si la carte mentale régionaliste n'est contestée qu'à partir des années 1990, puis lors du tournant sécuritaire post-11 Septembre, la diplomatie française de 2003 reste naturellement marquée par les représentations régionalistes. On peut cependant distinguer deux variables explicatives supplémentaires.

Le poids des réseaux et de la sociologie du chef de l'État

En 2003, le cadre multilatéral des négociations fait de la question iranienne un « enjeu présidentiel », sur lequel le chef de l'État et le ministre des Affaires étrangères concentrent les leviers décisionnels. Bien que n'incarnant pas l'ethos gaullo-mitterrandien *stricto sensu*, Dominique De Villepin personnifie en pleine crise irakienne le refus d'un alignement sur les États-Unis. De plus, la carte mentale du chef de l'État converge avec celle des Régionalistes : volonté d'indépendance, conception « waltzienne » de la prolifération, attachement au dialogue politico-culturel avec le Moyen-Orient illustré par une « politique arabe » et une relative proximité avec la direction de l'OLP dans une vision d'équilibre vis-à-vis d'Israël. Ainsi, si les acteurs chargés des négociations sont peu à détenir une expertise en non-prolifération, ils sont pour beaucoup des diplomates d'ANMO. De plus, les successeurs de Villepin, Barnier et Douste-Blazy, ne remettront pas fondamentalement en cause l'approche initiale. Douste-Blazy insistera même sur le « rôle stabilisateur de l'Iran », s'attirant les critiques des Stratèges³⁸. Si l'expertise technique de ces derniers explique leur implication croissante – Gérard

38. Philippe Douste-Blazy, Déclaration à Beyrouth, 31 juillet 2006.

Araud, ambassadeur en Israël, est nommé en 2006 à la tête d'ASSD –, on n'observe guère de « déchiratisation » de l'appareil diplomatique³⁹. En outre, ancien ministre gaullo-mitterrandien, Roland Dumas sera missionné à Téhéran pour promouvoir les négociations. Le *statu quo* diplomatique n'est jusqu'alors pas contesté, et Jacques Chirac continuera en 2007 à minimiser le danger nucléaire iranien et à réaffirmer sa foi en la dissuasion⁴⁰.

Une conjoncture particulière : la crise irakienne

Dans le contexte d'une profonde crise transatlantique, l'initiative européenne – à laquelle les États-Unis refusent de participer – valorise au Quai d'Orsay les diplomates qui défendent l'indépendance, d'autant qu'une part significative du corps diplomatique se met à craindre l'unilatéralisme militaire de l'administration Bush⁴¹. Alors que les Européens tentent de désamorcer la crise par des accords commerciaux avec l'Iran, les responsabilités bilatérales des diplomates d'ANMO se révèlent fondamentales. À l'inverse, prônant une réconciliation transatlantique⁴², les Stratèges ressentent mal la période 2003-2005. L'accord signé à Paris en décembre 2004 résulte d'une fonctionnalisation *de facto* des rôles entre Européens – *good cop* –, et Américains – *bad cop*⁴³.

L'entrée des États-Unis dans les négociations, en mai 2005, marque le début de la contestation du *statu quo*, et exacerbe les tensions bureaucratiques au Quai d'Orsay. Les pressions américaines entraîneront l'annulation de la visite de Douste-Blazy à Téhéran début 2007⁴⁴, contraindront le directeur d'ANMO à retirer une déclaration critique des sanctions⁴⁵, et exigeront que certaines entreprises françaises réduisent leurs activités en Iran. Mais si les pressions américaines tendent à infléchir la position française, elles ne contribuent pas à valoriser fondamentalement les Stratèges au Quai d'Orsay, qui ne sont guère mobilisés quand le dossier iranien est

39. Entretien avec un haut fonctionnaire.

40. « Cable WikiLeaks, Ambassade américaine à Paris, Chirac Adviser: France's Iran Policy Has Not Changed, 07PARIS389. », 1^{er} février 2007.

41. J. W. Davidson et M. J. Powers, « If you Want it Done Right, Do it yourself. Explaining British and French Nonproliferation Policy after Iraq », *The Nonproliferation Review*, vol. 12, n° 3, 2005.

42. T. Delpéch, « Trois principes pour l'Europe au Moyen-Orient », *Commentaire*, vol. 110, n° 2, 2005.

43. Voir S. E. Brodt et M. Tuchinsky, « Working Together but in Opposition: An Examination of the "Good-Cop/Bad-Cop" Negotiating Team Tactic », *Organizational Behaviour and Human Decision Processes*, vol. 81, n° 2, 2000 ; H.M. Curtis, « "Good Cop/Bad Cop" as a Model for Nonproliferation Diplomacy Toward North Korea and Iran », *Nonproliferation Review*, vol. 14, n° 1, 2007.

44. « Cable WikiLeaks, Ambassade américaine à Paris, "Chirac Envoy to Iran – What's Prompting this and What we Should Do about it", 07PARIS170. », 17 janvier 2007.

45. Islamic Republic News Agency, « French Diplomat: Nobody Denies Iran's Right to Access Nuclear Energy », 19 avril 2007.

transféré à l'ONU en 2006. La France ne modifie pas sur le fond sa ligne : limitation du nombre et du périmètre des sanctions⁴⁶, alignement sur l'AIEA et son directeur Mohammed El-Baradei, critique de l'unilatéralisme américain et de l'hégémonie nucléaire israélienne⁴⁷.

Sous la présidence de Jacques Chirac, différents facteurs contribuent ainsi à un *statu quo* bureaucratique dans lequel les Régionalistes conservent des leviers. Alors que les Stratèges s'alarment de la rhétorique d'Ahmadinejad et appellent à amplifier les sanctions, les diplomates d'ANMO répètent que l'enjeu nucléaire renvoie avant à des questions de politique intérieure, et rappellent le contrôle de Khâmenei sur la politique étrangère iranienne⁴⁸.

L'ère Sarkozy : rupture du rapport de force bureaucratique et transformation de la ligne diplomatique

L'élection de Nicolas Sarkozy initie une rupture du rapport de force bureaucratique qui valorise les diplomates de la Direction du Désarmement et de Non-Prolifération. Le temps de la campagne présidentielle avait témoigné d'une polarisation du débat entre les deux cartes mentales. Alors que les acteurs régionalistes publient le *Rapport Avicenne*⁴⁹ qui défend la réintégration de l'Iran dans la communauté internationale, intellectuels occidentalistes (Glucksman, Lévy, Wiesel) et experts en non-prolifération (entre autre Delpech et Tertrais) se mobilisent, avec en point d'orgue la publication de *Fermeté face à l'Iran* par le *Cercle de l'Oratoire*⁵⁰.

Le poids d'acteurs clés : Nicolas Sarkozy et Bernard Kouchner

Dès sa campagne, Sarkozy entend incarner une ligne politique en rupture avec celle de son prédécesseur. Décrit par les diplomates américains comme le président le plus pro-américain depuis 1945⁵¹, il affirme son « admiration pour Bush », défend l'unilatéralisme et fustige le veto français de 2003. Élu, il mise sur un rapprochement avec Israël, élément contribuant à sa convergence avec les Stratèges. Le président Sarkozy montre au demeurant peu d'estime pour les spécialistes régionaux, considérés comme de simple

46. Entretien avec Philippe Douste-Blazy, par le *Figaro*, 8 mai 2006.

47. M. El-Baradei, « Saving Ourselves From Self-Destruction », *The New York Times*, 12 février 2004 ; M. El-Baradei, *The Age of Deception, Nuclear Diplomacy in Treacherous Times*, New York, Metropolitan Books, 2011.

48. F. Nicoulaud, « Iran, trop de passions polluent les négociations », décembre 2007, *Foreign Policy* et C. Pouponneau, *La politique française de non-prolifération nucléaire*, op. cit.

49. « Rapport Avicenne, Maghreb – Moyen-Orient, Contribution pour une politique volontariste de la France », *Le Monde Diplo*, 23 avril 2007, disponible sur : <<https://blog.mondediplo.net>>.

50. Le Cercle, *Fermeté face à l'Iran : appel aux dirigeants européens*, Paris, Le Manuscrit, 2007.

51. « Cable WikiLeaks, Ambassade américaine à Paris, 05PARIS8606. Décembre 2005. ».

« experts de la poésie persane »... Le poids des préférences présidentielles s'accroît d'une puissante centralisation décisionnelle au profit de l'Élysée⁵². Le choix de Bernard Kouchner comme chef de la diplomatie traduit la tendance occidentaliste : ancien militant communiste, ce dernier théorise le droit d'ingérence humanitaire dans les années 1980 puis s'aligne sur les positions américaines, notamment sur les dossiers irakien et iranien. Des acteurs adhérant à la carte mentale des Stratèges (Philippe Errera, François Richier, Gérard Araud, Nicolas Roche ou Michel Miraillet...) sont nommés à des positions bureaucratiques clés sur la question iranienne. Thérèse Delpech et Bruno Tertrais participent à la rédaction du Livre Blanc sur la défense de 2008⁵³. Les Stratèges, dont la légitimité dérive de leur expertise nucléaire, défendent dès lors une « compartimentalisation » de la politique envers l'Iran, le dossier nucléaire devant être traité *per se*, indépendamment des autres dossiers, dont les affaires bilatérales, partie intégrante du champ de responsabilité des diplomates d'ANMO.

L'opposition à Obama et le rôle des puissances tierces

Alors qu'après l'élection d'Obama et l'annonce, dès 2009, d'une politique de dialogue avec l'Iran et de retrait du Moyen-Orient est vigoureusement critiquée par les Stratèges, la rupture de la convergence transatlantique amplifie paradoxalement le rôle des experts français de la non-prolifération. D'une part, ces derniers se voient investis d'un monopole d'intransigeance sur le dossier iranien. D'autre part, l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis et Israël constituent désormais un front anti-iranien, et démultiplient leurs activités de lobbying en France, contribuant à renforcer le poids des Stratèges dans le jeu bureaucratique. De plus, sous les gouvernements Kadima d'Ehoud Olmert puis Likoud de Benyamin Netanyahu, la crainte de bombardements israéliens sur l'Iran pousse les Stratèges à durcir leurs préconisations⁵⁴.

On peut ici conceptualiser l'influence de puissances tierces sur la diplomatie française comme résultant, tant d'une dimension *push* – la volonté d'une diplomatie à exercer de l'influence sur la ligne diplomatique française – qu'une dimension *pull* – la capacité de la diplomatie française à être réceptive, voire à encourager cette influence, en somme, suivant des paramètres d'offre et de demande. Si les volontés saoudiennes, émiraties et israéliennes – hostiles à un accord jugé trop souple à l'Iran – de renforcer

52. Entretien avec François Revardeaux, conseiller stratégique de Laurent Fabius, puis François Hollande, 29 février 2018.

53. *Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc*, Paris, Odile Jacob/La Documentation française, juin 2008.

54. Entretien avec François Heisbourg.

une ligne française plus rigide est constante depuis l'élection d'Obama, la nature de la « demande » française semble différer entre les mandats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande. Sous la présidence Sarkozy, la convergence idéologique entre les intérêts de ces puissances et la carte mentale des Stratèges, influents dans l'appareil diplomatique, constitue le socle de cette dynamique de rapprochement bilatéral. Sous la présidence Hollande, les intérêts économiques français seront un facteur additionnel contribuant aux politiques d'influence saoudiennes, émiraties et israéliennes, qui elles-mêmes renforceront le poids des Stratèges dans l'administration diplomatique française.

Le mandat de Nicolas Sarkozy assure un progressif transfert de responsabilités vers les Stratèges, alimentant la rigidification de la position diplomatique de la France vis-à-vis de l'Iran, allant jusqu'à s'opposer à l'AIEA⁵⁵. Les Régionalistes sont alors d'autant plus marginalisés qu'il est demandé à l'ambassade à Téhéran de transmettre ses informations non plus à ANMO mais à ASSD⁵⁶.

Un transfert de responsabilités vers les Stratèges

Ces derniers s'opposent à une politique jugée « néo-conservatrice » envers l'Iran et la Libye. La seconde partie du mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy verra la formation du Club des Vingt⁵⁷ – rassemblement apolitique composé d'anciens ministres, universitaires, écrivains et journalistes, tels Roland Dumas, Régis Debray, Denis Bauchard ou Francis Gutmann – et du Groupe Marly⁵⁸ – formé de diplomates gardant alors l'anonymat – se faisant porte-parole de la carte mentale des régionalistes, critiques de la politique étrangère française sous Sarkozy, et déplorant notamment le manque d'indépendance vis-à-vis des États-Unis et l'impuissance de la France et de l'Union européenne face aux crises arabes et africaines, ou à l'émergence de la Chine. À une tribune du Groupe Marly dans *Le Monde* répondra dans *Le Figaro* le Groupe Rostand, qui défend l'action internationale de la France et dénonce une volonté de « revenir à un passé mythifié où la France ne pouvait exister qu'en s'opposant à l'Amérique », désignant les diplomates du Groupe Marly comme les « héritiers d'une caste endogame qui pense que le pouvoir politique doit s'aligner sur les notes de fonctionnaires infailibles »⁵⁹.

55. « Cable WikiLeaks, Rep. Américaine à l'AIEA IAEA/Iran: Time to Kill the Work Plan?, 08UNVIENNA », 17 janvier 2008 ; Bernard Kouchner, « Conférence de presse, 4 septembre 2009 ».

56. C. Pouponneau, *La politique française de non-prolifération nucléaire, op.cit.*

57. Le Club des Vingt, *Péchés capitaux, les 7 impasses de la diplomatie française*, Paris, Cerf, 2016.

58. Groupe Marly, « La voix de la France a disparu dans le monde », *Le Monde*, 22 février 2011.

59. Groupe Rostand, « Réponse aux diplomates anonymes », *Le Figaro*, 24 février 2011.

L'ère Hollande : une continuité diplomatico-bureaucratique

Suspendues en 2011, les négociations ne reprennent qu'après l'élection de Rohani en juin 2013, lequel souhaite comme Obama normaliser les relations irano-occidentales, d'où une première étape : la signature du *Joint Plan of Action* en novembre. Cependant, le poids des Stratèges, qu'exprime la politique de « fermeté constructive » de Fabius, se maintient jusqu'à la signature du JCPOA.

Le poids du kouchnérisme et la diplomatie économique

La pérennisation des Stratèges dans l'appareil décisionnel s'explique tout d'abord par la nature transpartisane du *kouchnerisme* décrite plus haut. En effet, des diplomates proches de Kouchner et ayant occupé des postes clés sous la présidence Sarkozy, se maintiennent à des positions essentielles. De plus, Hollande rompt avec la centralisation décisionnelle de l'ère Sarkozy, octroyant plus de leviers aux acteurs du Quai d'Orsay, dont le ministre Fabius qui entretient une aigre relation avec l'Iran depuis son passage à Matignon⁶⁰, et les diplomates d'ASSD. Enfin, le nouveau ministre des Affaires étrangères introduit la primauté de la « diplomatie économique », favorisant le rapprochement avec les puissances du Golfe, et renforçant ainsi le poids des Stratèges.

L'approfondissement du retrait américain

Le reflux accéléré de l'engagement américain dans la région, après les Printemps arabes et le refus d'Obama d'intervenir en Syrie, a renforcé les volontés saoudo-émiraties – pour qui Assad n'est que l'interprète des velléités hégémoniques de l'Iran – de s'en remettre aux Stratèges, qui avaient défendu une intervention en Syrie. De plus, si l'ère Sarkozy a pu témoigner d'un rapprochement stratégique avec Tel Aviv⁶¹, Hollande démontre quant à lui une surprenante proximité avec Israël, dont les représentants sont associés à diverses discussions sur le dossier iranien. La dynamique s'amplifie d'autant plus que Moshe Yaalon, partisan de frappes aériennes envers l'Iran, remplace Ehoud Barak à la Défense en 2013, ce dernier ayant jusqu'alors critiqué l'alarmisme de Netanyahou⁶².

60. Alors Premier ministre (1982-1984), Laurent Fabius mène les négociations avec l'Iran en pleine guerre avec l'Irak, sur le commerce des armes, l'asile octroyé à des opposants au régime, et le prêt Eurodif. Rohani est alors membre du Conseil suprême de Défense.

61. Entretien avec un haut fonctionnaire.

62. Entretien avec M. Yaalon, « We Can in No Way Tolerate an Iran with Nuclear Weapons », *Der Spiegel*, 7 août 2015.

Ainsi, bien qu'Hollande et Fabius semblent se distancer de la ferveur idéologique de leurs prédécesseurs, plusieurs facteurs, à différentes échelles, éclairent la persistance du poids décisionnel des Stratèges, et à l'inverse la marginalisation des Régionalistes.

Entre 2003 et 2015, la position de la diplomatie française affiche un raidissement qui témoigne d'une inversion du rapport de force entre deux segments bureaucratiques – ANMO et ASSD –, dont les diplomates – Régionalistes et Stratèges – reflètent des « cartes mentales » et des légitimités professionnelles divergentes, et dont résultent des conceptions opposées de l'intérêt national et des moyens à employer pour le défendre.

S'inscrivant dans une analyse sociologique de la politique étrangère et proposant une lecture administrative, les analyses précédentes éclairent l'articulation de facteurs domestiques – mutations politiques nationales – et internationaux – transformation du système mondial – pour expliquer l'affirmation des Stratèges. On a voulu montrer l'importance des idées, représentations et trajectoires dans le façonnement d'une politique étrangère, ainsi que la centralité présidentielle, détenant de forts pouvoirs de nomination et de centralisation décisionnelle sur des dossiers *ad hoc*. On remarquera en outre qu'en dépit du « domaine réservé » qu'instaure la V^e République, on ne détecte que de rares oppositions entre le président et le chef de la diplomatie depuis 1958, même en périodes de cohabitation. Ces observations semblent témoigner du poids des filiations transpartisanes en matière de politique étrangère. Enfin, on relèvera le peu de rôle joué par Matignon qui pourtant, à l'inverse de l'Élysée, dispose d'un puissant appareil administratif (SGDSN), mis au profit des préférences présidentielles sur le dossier iranien.

La dialectique facteurs externes/ facteurs internes

Dès son élection, Emmanuel Macron a affirmé son souhait de se distancer des considérations normatives des Occidentalistes, pour donner des garanties à l'Iran, en particulier suite au retrait américain du JCPOA et au retour des sanctions. Mais le renouvellement très partiel des acteurs diplomatiques peut expliquer les limites du discours présidentiel. Alors que les Stratèges conservent de puissants leviers, la diplomatie française tend à converger avec la position américaine en faveur d'une renégociation du JCPOA, en pointant le programme balistique iranien – on parle

de «nucléaire élargi». Alors qu'Emmanuel Macron défendait suite à son élection la recherche de solutions pour conserver intact le JCPOA, ce qui peut sembler comme un paradoxe ou un revirement diplomatique semble témoigner du poids des héritages bureaucratICO-institutionnels, en dépit du changement de gouvernance politique qu'induit l'élection d'un nouveau président de la République...



Mots clés

Iran
Diplomatie française
Nucléaire
Rivalités bureaucratiques