



NOVEMBRE
2022



Washington-Téhéran : fin 2022, la réconciliation impossible ?

Programme
Amérique
du Nord

Sylvain GAILLAUD

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une association reconnue d’utilité publique (loi de 1901). Il n’est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0628-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : Washington, D.C - 22 octobre 2022 : Les Iraniens-Américains se sont rassemblés près du Capitole pour soutenir le renversement du gouvernement iranien après le meurtre de Mahsa Amini. © Phil Pasquini/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Sylvain Gaillaud, « Washington-Téhéran : fin 2022, la réconciliation impossible ? », *Potomac Papers*, n° 45, Ifri, novembre 2022.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Potomac Papers

Le programme Amérique du Nord de l'Ifri publie une collection de notes en ligne sur les États-Unis nommées *Potomac Papers*. Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique intérieure, étrangère et économique, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces *policy papers* sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d'une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Amérique du Nord de l'Ifri.

Auteur

Sylvain Gaillaud est doctorant en histoire contemporaine à l'Université Rennes 2 (U.R. Tempora). Il soutient au mois de décembre 2022 une thèse sous la direction d'Hélène Harter (Université Paris I-Panthéon Sorbonne) et de Sébastien-Yves Laurent (Université de Bordeaux) sur les « relations spéciales » entre le Royaume-Uni et les États-Unis à l'épreuve de la Révolution islamique en Iran.

Résumé

Les relations entre les États-Unis et la République islamique restent marquées par l'histoire. Côté iranien, le renversement du Premier ministre Mohammad Mossadegh en 1953 pèse lourdement dans la perception des États-Unis. Côté américain, les événements liés à la révolution islamique de 1979 sont encore un traumatisme après plus de quarante ans. La conclusion d'un accord encadrant le développement nucléaire iranien, dit *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) en juillet 2015 constituait la première étape d'une éventuelle réconciliation. Las, elle se trouva interrompue par le retrait des États-Unis de l'accord et l'application d'une politique de « pression maximale » par l'administration Trump en 2018.

Les négociations avaient repris avec l'arrivée de l'administration Biden, mais elles se sont heurtées, côté États-Unis, à l'opposition de nombreux élus du Congrès et, côté iranien, à celle du Corps des Gardiens de la révolution islamique (CGRI).

Des développements importants sont intervenus depuis l'été 2022. D'une part, le gouvernement iranien a maintenu des exigences inacceptables pour les autres négociateurs (membres permanents du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies + l'Allemagne), faisant douter de sa volonté réelle de ressusciter le JCPOA. Aux États-Unis, les questions iraniennes étaient pourtant restées soigneusement ignorées pendant la campagne pour les élections de mi-mandat, afin de ne pas gêner l'avancée des discussions. Le vaste mouvement de contestation populaire qui a suivi le meurtre de Mahsa Amini le 16 septembre (et qui se poursuit à l'heure actuelle) a renforcé l'inflexibilité du gouvernement de Téhéran. Mi-octobre, l'Union européenne déclarait les négociations totalement interrompues.

Côté américain, l'heure est désormais au raidissement. Washington œuvre pour garantir la liberté d'expression iranienne sur internet et renforce sa politique de sanctions. De son côté, le gouvernement iranien cherche désormais à bénéficier du soutien de la Russie en se montrant de plus en plus actif sur le théâtre ukrainien.

À l'automne 2022, la réconciliation entre Washington et Téhéran semble de plus en plus improbable.

Abstract

Relations between the United States (US) and the Islamic Republic are marked by history. On the Iranian side, the overthrow of Prime Minister Mohammad Mossadegh in 1953 weighs heavily on the perception of the US. On the American side, the events linked to the 1979 Islamic Revolution remain a trauma after more than forty years. The agreement on the Iranian nuclear program, known as the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) and signed in July 2015, was therefore a momentous first step towards a possible reconciliation. Unfortunately, the process was interrupted by the US's withdrawal from the agreement and the implementation of a "maximum pressure" policy by the Trump administration in 2018.

Negotiations resumed with the Biden administration, but were opposed by many elected officials in the US Congress and by the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC) in Iran.

Important developments have taken place since the summer of 2022. The Iranian government had maintained demands that were unacceptable to the other negotiators (permanent members of the United Nations Security Council + Germany), casting doubt on its real desire to resurrect the JCPOA. In the US, however, Iranian issues were carefully ignored during the campaign for the mid-term elections, so as not to hinder the progress of the discussions. The widespread popular protests that followed the murder of Mahsa Amini on September 16 (and which continue to this day) have reinforced the inflexibility of the government in Tehran. Thus, in mid-October the European Union declared the negotiations totally suspended.

The US government is now toughening up its approach. It is working to guarantee Iranian freedom of expression on the Internet while strengthening its sanctions policy. For its part, the Iranian government is now seeking to benefit from Russia's support by being increasingly active in the Ukrainian theater.

In the fall of 2022, reconciliation between Washington and Tehran seems increasingly unlikely.

Sommaire

INTRODUCTION	6
JEUX DE MIROIRS : LE SOULÈVEMENT DE LA POPULATION IRANIENNE FAIT PESER LE SOUPÇON.....	8
Les échos américains de la contestation populaire	8
L'instrumentalisation par Téhéran d'une méfiance ancienne.....	9
JEUX DE DUPES : LES NÉGOCIATIONS SUR LE JCPOA AU POINT MORT	11
La construction par l'Iran d'une politique de puissance	11
La crispation du processus de négociation.....	12
JEUX D'ÉCHECS : À LA POLITIQUE DE CONFRONTATION SUCCÈDE UNE STRATÉGIE DE SAPE.....	15
Un revirement iranien est-il envisageable ?.....	15
Washington, entre soutien à la liberté en ligne et politique de sanctions.....	15
La carte russe	17
CONCLUSION	19

Introduction

La défaite partielle du Parti démocrate aux élections de mi-mandat du 8 novembre devrait réduire le soutien déjà rare dont disposait au Congrès l'administration Biden dans sa volonté de réactiver le *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPoA). Signé à Vienne en juillet 2015 avec la République islamique par les membres permanents du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) et l'Allemagne (P5+1), le texte entend encadrer la nucléarisation de l'Iran. Sa dénonciation en mai 2018 par Donald Trump conduit à un regain de tensions entre Washington et Téhéran. Les États-Unis mettent alors en œuvre une politique de « pression maximale » afin de contraindre l'Iran à revenir à la table des négociations pour encadrer le développement de son arsenal balistique et de sa politique régionale, points négligés par les accords. Le retrait des Américains, vu comme infondé, encourage les Iraniens à reprendre leurs activités d'enrichissement et engage une escalade diplomatique et militaire dans le golfe Persique¹. L'arrivée au pouvoir de Joe Biden en janvier 2021 relance l'espoir d'un apaisement entre Washington et Téhéran. Plus de quarante ans après la révolution islamique, qui a eu raison du régime impérial du shah (empereur) Mohammad Reza Pahlavi, proche allié des États-Unis pendant la guerre froide, le JCPoA passe en effet pour le premier jalon d'une réconciliation entre deux États à l'inimitié enracinée². Le retour aux affaires des cadres de l'administration de Barack Obama, signataire du compromis nucléaire de 2015, convainc Téhéran d'accepter la reprise du dialogue au mois d'avril. L'élection d'Ebrahim Raïssi à la présidence de la République islamique quatre mois plus tard remet cependant en question le processus. Ce proche du Guide suprême Ali Khamenei fait monter les enchères de la négociation en poursuivant la politique d'enrichissement d'uranium au-delà des limites imposées par le JCPoA, cependant que le retrait américain d'Afghanistan dans la précipitation accélère le désengagement désordonné des États-Unis de la région du « Grand Moyen-Orient³ ».

Deux ans après leur victoire aux élections présidentielles, les démocrates américains n'ont toujours pas réussi à réinventer les bases d'une relation entre Washington et Téhéran. Alors que les élections de mi-mandat ont rebattu à Washington la donne pour les deux années à venir, les efforts de rapprochement engagés par l'administration Biden sont confrontés à une multiplication des ferments de tension entre les deux pays.

1. S. Gaillaud, « Des cendres en héritage : l'obsession iranienne des faucons du président renoue avec l'aventurisme américain au Moyen-Orient », *L'Hétairie*, note n° 50, 24 juin 2019.

2. J. Blight et al., *Becoming Enemies: U.S.-Iran Relations and the Iran-Irak War, 1979-1988*, Plymouth, Rowman & Littlefield, 2014.

3. S. Gaillaud, « Washington-Téhéran : les pourparlers de Vienne sur le JCPoA peuvent-ils aboutir ? », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 6 septembre 2021.

L'engagement croissant de l'Iran aux côtés de la Russie en Ukraine témoigne des ambitions internationales d'une République islamique qui poursuit un processus de rapprochement avec Moscou engagé à l'été dans le cadre du processus d'Astana. Pendant ce temps, le régime iranien souffre à l'intérieur d'une contestation croissante de sa légitimité et de son autoritarisme émanant de la jeunesse, comme le montrent les manifestations qui se sont généralisées dans le pays depuis le décès de Mahsa Amini au mois de septembre.

Dans ce contexte, les silences sur la question iranienne qui ont pesé sur la campagne pour les élections de mi-mandat aux États-Unis témoignent des contraintes pesant sur la politique étrangère américaine vis-à-vis de l'Iran. Le regard sur son histoire le montre : deux générations après la Révolution, les Américains peinent encore à résoudre le puzzle persan : restaurer un cadre relationnel entre deux pays ayant chacun des intérêts à s'entendre avec l'autre mais toujours marqués par une profonde méfiance envers lui⁴. Les traumatismes de la débâcle de 1979, qui colorent encore la perception du partenaire, semblent ainsi empêcher les États-Unis de s'émanciper d'une prévention à l'égard des jeux du défi et de la défiance pratiqués par l'Iran.

⁴ K. Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America*, New York, Random House, 2005.

Jeux de miroirs : le soulèvement de la population iranienne fait peser le soupçon

Les échos américains de la contestation populaire

L'ébranlement du régime islamique par un mouvement de contestation populaire généralisé dès la mi-septembre et les réactions qu'il suscite à l'étranger font rejaillir le spectre des ingérences étrangères en Iran, que les autorités ne manquent pas d'instrumentaliser. Le 16 septembre, une Kurde iranienne de 22 ans, Mahsa Amini⁵, décède à l'hôpital Kasra de Téhéran. Le drame provoque une vague de réactions bouleversées puis indignées dans l'ensemble du pays. Trois jours plus tôt, la jeune femme a été violemment prise à partie puis arrêtée par la police des mœurs pour « port de vêtements inappropriés⁶. La cruauté de son décès ainsi que le flou entourant ses circonstances, non assumées par les autorités iraniennes, deviennent rapidement le symbole de la brutalité reprochée à la République islamique. Celle-ci s'engage dans une politique de répression systématique des manifestations, qui évoque celle qu'oppose le shah à la contestation à son autorité à partir du mois de janvier 1978, au moment où les émeutes de Qom lancent la révolution iranienne. L'organisation non gouvernementale Iran Human Rights évalue au milieu du mois de novembre le nombre de victimes de la répression à 326, dont 43 enfants et 25 femmes⁷. En proie aux conséquences de la mise au ban diplomatique et de la crise économique qui la touchent depuis presque cinq ans, la République islamique apparaît décidée à s'arc-bouter sur les fondements idéologiques de sa révolution. Dans le même temps, la santé réputée chancelante du Guide suprême Ali Khamenei pose la question de sa succession à la tête du régime, cependant que l'ensemble des positions clés sont occupées par des acteurs ultraconservateurs depuis l'élection présidentielle de 2021.

5. Elle est connue sous le nom kurde Jina, mais la loi iranienne ne permet d'enregistrer que les prénoms persans.

6. Dès 1979, moins d'un mois après avoir fondé la République islamique, l'ayatollah Rouhollah Khomeini impose aux femmes le port du *hijab* dans l'espace public, un voile ou foulard qui couvre la tête et laissant le visage apparent. En 1983, la loi fixe à 74 coups de fouets la peine infligée aux femmes ne respectant pas cette norme vestimentaire. Lire K. Ziabari, « Iran's Hijab Protests Are of Raisi's Own Making », *Foreign Policy*, 10 octobre 2022.

7. « Iran Protests: At Least 326 People Including 43 Children Killed », Iran Human Rights, 12 novembre 2022, disponible sur : <https://iranhr.net>.

L'émotion suscitée en Iran par le décès de Mahsa Amini trouve de nombreux échos sur les réseaux sociaux puis à l'étranger. Le jour de son décès, le Conseiller de sécurité nationale américain Jake Sullivan écrit sur Twitter sa « profonde inquiétude » envers une disparition qualifiée d'impardonnable et dénonce une atteinte aux droits de l'homme pour laquelle Washington continuera à tenir responsable les officiels iraniens⁸. Le secrétaire d'État Antony Blinken ajoute que les États-Unis comme le peuple iranien portent le deuil de Mahsa Amini et appelle le gouvernement iranien à cesser sa persécution systématique des femmes et à autoriser les manifestations pacifiques⁹. Une semaine plus tard, lors de l'ouverture de la session annuelle de l'Assemblée générale de l'ONU, Joe Biden déclare que les États-Unis soutiennent le courage des citoyens et des femmes iraniennes qui manifestent pour conserver leurs droits fondamentaux¹⁰. Le 3 octobre, il consacre une déclaration à la répression des manifestations qui se sont répandues dans de nombreuses villes et universités iraniennes. Rappelant les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, il déplore la dénégation par le régime iranien des libertés fondamentales depuis sa fondation, comme la pratique à l'encontre de sa population de l'intimidation, de la coercition et de la violence¹¹. Un mois après l'arrestation de Mahsa Amini, en marge d'un déplacement à Irvine, dans la banlieue de Los Angeles, où vit une importante communauté d'origine iranienne, le président rend à nouveau hommage aux citoyens et femmes d'Iran, se déclarant abasourdi par leur révolte, qui a réveillé à ses yeux un phénomène qui ne devrait pas retomber avant très longtemps¹².

L'instrumentalisation par Téhéran d'une méfiance ancienne

Ces prises de parole de la part des principaux membres de l'administration américaine ne manquent pas de susciter des réactions de la part des autorités iraniennes. Le 3 octobre, le Guide suprême Ali Khamenei se déclare « attristé » par la mort de Mahsa Amini, tout en faisant porter la responsabilité des émeutes et de l'insécurité qui ébranlent l'Iran « à l'Amérique, au régime sioniste et à leurs agents », dans une rhétorique convenue depuis les années 1970¹³. S'exprimant à son tour à New York, le président Raïssi rejette « les doubles jeux de certains gouvernements en matière de droits de la personne ».

8. Jake Sullivan, Twitter, 16 septembre 2022, disponible sur : <https://twitter.com/JakeSullivan46>.

9. Antony Blinken, Twitter, 20 septembre 2022, disponible sur : <https://twitter.com/secblinken>.

10. B. Ghosh, « Biden Should Amplify the Voices of Iran's Protesters Analysis », *The Washington Post*, 23 septembre 2022.

11. Déclaration du président Joe Biden, Washington D.C., Maison-Blanche, 3 octobre 2022, disponible sur : www.whitehouse.gov.

12. S. Fossum, « Biden "Stunned" by Iranian Protests: "It's Awakened Something That I Don't Think Will Be Quietened in a Long, Long Time" », *CNN*, 14 octobre 2022.

13. « Khamenei Sees US, Israeli Plot Behind Iran Protests over Amini's Death », *The Arab Weekly*, 3 octobre 2022.

Il s'en prend par ailleurs à Washington pour avoir maintenu les sanctions contre Téhéran et pour mener des guerres cyniques au Moyen-Orient¹⁴. Ces échanges d'invectives témoignent de l'instrumentalisation par le régime de la méfiance répandue, quel que soit le gouvernement aux affaires, envers le « vilain américain¹⁵ », devenu « Grand Satan » lors de la révolution islamique.

La « tragédie des relations entre les États-Unis et l'Iran » en témoigne depuis le milieu du XX^e siècle, en faveur ou à l'encontre des régimes en place¹⁶. En 1953, une révolte populaire contre le Premier ministre Mohammad Mossadegh est détournée par les services de renseignement américains et britanniques. Londres et Washington en profitent pour renforcer le pouvoir du shah en provoquant la chute du gouvernement nationaliste, tout en assurant aux compagnies pétrolières occidentales un contrôle sur les gisements iraniens. Le « coup d'État » de 1953 renforce la présence américaine en Iran, critiquée par les élites religieuses iraniennes, par ailleurs victimes de la politique de modernisation à marche forcée lancée par le shah sous l'influence des États-Unis et sous la perfusion des dividendes pétroliers. L'obsession iranienne pour les ingérences étrangères éclate, jusque dans la contradiction, lors de la révolution de la fin des années 1970 : alors que les manifestants hostiles au pouvoir impérial, galvanisés par les autorités religieuses, scandent des slogans promettant « Mort à l'Amérique », le shah lui-même s'inquiète auprès de ses alliés de ce qu'il perçoit comme un changement d'allégeance, tant il est convaincu que les États-Unis apportent en coulisse leur soutien à ses opposants.

Plus de quarante ans plus tard, alors que la révolte de la jeunesse iranienne contre le régime islamique fait immanquablement écho à celle qui l'avait porté au pouvoir à l'issue de la révolution, la méfiance reste de mise. Elle incite ainsi le secrétaire d'État américain Anthony Blinken à préciser, en marge d'une conversation sur la diplomatie et la sécurité nationale à l'université de Stanford, que le soulèvement à l'œuvre en 2022 n'est pas l'œuvre des États-Unis ou de quelque autre pays : « Les dirigeants iraniens cherchent à tel point à nous [Américains] pointer du doigt afin de nous blâmer qu'ils commettent une profonde erreur d'analyse et de compréhension de leur propre peuple et de leur propre pays, et ceci à leur propre détriment¹⁷. »

14. F. Fassihi, « As Iran Cracks Down on Protests, Its President Assails “Double Standards” », *The New York Times*, 21 septembre 2022.

15. W. Lederer et E. Burdick, *The Ugly American*, New York, Norton, 1958 (traduction française *Le vilain américain*, Paris, Robert Laffont, 1961). Dans cette fiction mettant en scène la mission d'un ambassadeur américain dans un pays imaginaire d'Asie du Sud au début des années 1960, les auteurs témoignent de l'image négative des ressortissants des États-Unis, arrogants et ignorants, qui écornait celle de leur pays au faite de la guerre froide.

16. J. Bill, *The Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations*, New Haven, Yale University Press, 1988.

17. « A Conversation on the Evolution and Importance of Technology, Diplomacy, and National Security with 66th Secretary of State Condoleezza Rice », U.S. Department of State, 17 octobre 2022, disponible sur : www.state.gov.

Jeux de dupes : les négociations sur le JCPoA au point mort

La construction par l'Iran d'une politique de puissance

C'est dans ce contexte que Robert Malley, représentant spécial des États-Unis pour l'Iran, déclare mi-octobre 2022 que les négociations sur la réactivation du JCPoA ne sont plus à l'ordre du jour¹⁸. Il déplore la présentation par Téhéran de conditions inacceptables à la signature d'un nouveau texte. Le blocage traduit la crispation croissante du dialogue entre des partenaires arc-boutés sur leurs positions, sur une question ayant longtemps tendu la relation bilatérale.

L'intérêt de l'Iran pour la maîtrise de l'atome est ancien. Dans les années 1950, le shah y voit un levier énergétique aux projets industriels qui sous-tendent la modernisation du pays. Avec Paris et Bonn, Washington est l'un des principaux partenaires de la nucléarisation de l'empire iranien¹⁹. Le 27 avril 1959 est signé entre l'Iran et les États-Unis un accord de coopération sur la recherche concernant les usages pacifiques de l'énergie nucléaire, prévoyant un échange de technologie, la livraison d'uranium en échantillons de laboratoire et des clauses de garantie. Quinze ans plus tard est fondée l'Organisation iranienne de l'énergie atomique afin de mettre en place le programme de développement de l'énergie nucléaire. Les négociations entre Washington et Téhéran butent rapidement sur la question du retraitement des déchets, un des maillons de la chaîne permettant la production d'uranium de qualité militaire. Si le shah est signataire en 1968 du Traité de non-prolifération nucléaire, les États-Unis ne se font pas d'illusions sur ses ambitions : un rapport du département d'État range en 1978 l'Iran aux côtés des « douze dangereux » pays intéressés par l'acquisition d'armes nucléaires ou des technologies nécessaires à leur élaboration²⁰. Abandonné à la chute de l'empire, le programme nucléaire iranien est relancé au début des années 1982, dans un secret relatif.

18. N. Ebrahim, « Iran Is Slowly Entrenching Itself as a Player in the Ukraine War », *CNN*, 19 octobre 2022.

19. S. Gaillaud, « Quand l'Occident convoitait les marchés persans : perspectives historiques sur la nucléarisation de l'Iran (1957-1980) », in *La revue stratégique en pratique : les enjeux de sécurité et de défense nationale vus par les doctorants de l'IHEDN*, Paris, IHEDN, 2018, p. 39-60.

20. « Subject Files of Ambassador Gerard C. Smith, box 5, Gelb, The "Dirty Dozen" – Broadening Our Approach to Non-Proliferation », The National Archives and Records Administration (College Park), RG 59, 17 mars 1978.

La réactivation du processus de nucléarisation par la République islamique, de même que son inflexibilité dans les négociations pour la restauration du JCPoA témoignent, au-delà du changement de régime, de la volonté de construire une politique de puissance à l'échelle régionale. Parmi les conditions avancées par Téhéran au printemps figure la radiation du Corps des Gardiens de la révolution islamique (CGRI) de la liste des organisations terroristes étrangères à laquelle les États-Unis l'ont rangé en avril 2019, au titre de la politique de « pression maximale » organisée par l'administration Trump. Fondée en mai 1979, cette organisation est placée sous la dépendance directe du Guide suprême. Elle est chargée de défendre la pérennité de la révolution islamique contre ses menaces intérieures et extérieures²¹. C'est ainsi elle qui est chargée de la répression des manifestations qui ébranlent le pays depuis le mois de septembre. Bras armé du régime à l'échelle régionale, elle est dans la ligne de mire des partisans d'un élargissement du compromis de 2015 aux questions de la politique moyen-orientale et de la constitution de l'arsenal balistique de la République islamique. Cette demande de radiation apparaît ainsi comme une revendication destinée à bloquer le processus de négociation. L'administration Biden y ferme la porte au mois de mai, en rappelant que la mise au ban de l'organisation était indépendante des questions nucléaires²².

La crispation du processus de négociation

La réponse des États-Unis prend acte de la vigilance d'un Congrès plus que jamais décidé à limiter la marge de manœuvre de la branche exécutive dans ses négociations avec l'Iran. Au mois de septembre 2015, au terme de la période d'examen du texte, une bataille législative avait échoué à voter une motion de désapprobation du JCPoA, sans que son approbation ait du reste obtenu un nombre de voix suffisant. Les crispations du Congrès sur les questions iraniennes perdurent jusqu'à nos jours, imposant leur inertie aux négociations. Au printemps 2022 est ainsi votée une motion proposée par le sénateur (républicain) de l'Oklahoma, James Lankford, exigeant qu'un nouvel accord contraigne la politique régionale et le programme de missiles balistiques de la République islamique. Le fait que seize sénateurs démocrates aient joint leurs votes à ceux des républicains témoigne des difficultés de l'administration à réunir un soutien suffisant du Congrès à la restauration du dialogue, malgré l'existence d'une majorité, certes fragile, à la Chambre des représentants et au Sénat jusqu'à l'automne²³.

21. Cf. S. Dudoignon, *Les Gardiens de la révolution islamique d'Iran*, Paris, CNRS, 2022.

22. A. Ward et N. Toosi, « Biden Made Final Decision to Keep Iran's IRGC on Terrorist List », *Politico*, 24 mai 2022.

23. A. Desiderio, « Congress Fires Its First Warning Shot on Biden's Iran Deal », 5 mai 2022.

L'impasse des négociations conduit au mois de juin l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à rappeler formellement à l'ordre l'Iran, après la découverte de traces d'uranium enrichi sur trois sites non déclarés comme ayant hébergé des activités nucléaires²⁴. Téhéran a répondu à la résolution en annonçant la déconnexion de 27 des caméras de surveillance déployées par l'AIEA pour contrôler la mise en œuvre des engagements iraniens. L'Iran a par ailleurs mis en place deux nouvelles cascades de centrifugeuses avancées sur le site de Natanz, renforçant notablement sa capacité d'enrichissement d'uranium²⁵.

Face au risque d'escalade des tensions et d'accélération du rythme d'enrichissement, l'Union européenne avance à la fin juin le principe d'un dialogue entre les États-Unis et l'Iran sous la médiation du Qatar. Les discussions ne parviennent pas à débloquer la situation. Les Américains déplorent que les Iraniens refusent encore de se décider à ressusciter ou à enterrer le texte, tout en avançant de nouvelles revendications sans lien avec les questions nucléaires²⁶.

L'échec des pourparlers au Qatar engage le chef de la diplomatie européenne, Josep Borrell, à proposer à la fin juillet un nouveau projet de compromis. L'initiative conduit à une reprise du dialogue à Vienne entre les parties toujours signataires du JCPoA, avec une participation indirecte des États-Unis, pour de nouvelles négociations de la dernière chance en amont des élections américaines de mi-mandat. Pour toute réponse, les Iraniens réaffirment au milieu du mois d'août leur désir de voir levées les sanctions contre le CGRI. Ils revendiquent aussi des garanties économiques pour les investisseurs dans le cas où le texte serait à nouveau dénoncé par une partie signataire. Ils réclament enfin la clôture de l'enquête de l'AIEA sur les sites iraniens où avaient été retrouvées des traces d'uranium enrichi²⁷.

Le détail des termes d'un nouvel accord ne manque pas de susciter encore une fois la crispation du Congrès. Au mois de septembre, le représentant (démocrate) Josh Gottheimer fédère un groupe de cinquante congressistes, démocrates aux deux tiers, qui rédige un courrier destiné à signifier leurs inquiétudes au président Biden²⁸. Ils déplorent que le texte exempte de sanctions les personnes étrangères en relations d'affaires avec des Iraniens qui ne sont pas sous le coup de sanctions, même si ces derniers sont par ailleurs en liens commerciaux avec des personnes ou des groupes sanctionnés, le CGRI y compris. Ils rappellent que la levée des sanctions pourrait renforcer l'Iran, dont ils soulignent le lien avec le terrorisme international, de 1 000 milliards de dollars sur une période de dix ans. Ils

24. « NPT safeguards agreement with the Islamic Republic of Iran », AIEA, 8 juin 2022, disponible sur : www.iaea.org.

25. I. Kwai, « Iran Turns Off U.N. Surveillance Cameras at Nuclear Site », *The New York Times*, 8 juin 2022.

26. K. Atwood et J. Hansler, « Iran Nuclear Deal Talks in Doha End without Progress », *CNN*, 29 juin, 2022.

27. « Nucléaire iranien : Téhéran examine le "texte final" soumis par l'UE », *Le Monde*, 8 août 2022.

28. Josh Gottheimer, Twitter, 1^{er} septembre 2022, disponible sur : <https://twitter.com>.

appellent l'administration à ne pas laisser la Russie récupérer l'uranium enrichi par la République islamique, comme prévu par le texte, ni développer une coopération nucléaire avec Téhéran. Au nom de la protection des valeurs et des alliés des États-Unis contre la menace terroriste, ils demandent à la Maison-Blanche de révéler le détail de tout accord avant de s'y engager.

De même, la République islamique démontre à nouveau sa propension à l'inflexibilité dans l'exercice des négociations. Au milieu des années 1980, elle l'a prouvée lors du dialogue ouvert en secret avec des représentants de l'administration Reagan, désireuse de faciliter la libération d'otages américains détenus par le Hezbollah au Liban. L'objectif est alors de renforcer les factions dites « modérées » à Téhéran par des transferts clandestins d'armes, *via* Israël, en infraction aux sanctions imposées à l'Iran depuis la Révolution. L'initiative, portée à Washington par le Conseil de sécurité nationale et la Central Intelligence Agency, permet à l'Iran en guerre contre l'Irak de reconstituer son arsenal, mais elle n'aboutit pas à la libération des otages américains, ni à la détente espérée entre Washington et Téhéran. L'initiative est dénoncée en novembre 1986 par le CGRI, qui y est opposé, discréditant les États-Unis et accroissant les tensions bilatérales.

Comme à l'époque, les Iraniens profitent, pendant l'été 2022, de l'enlisement du processus de négociation, savamment entretenu, pour poursuivre leur politique d'enrichissement, à l'insu de l'AIEA privée d'une partie de son potentiel de surveillance. Un rapport de l'agence estime au début du mois de septembre à 55,6 kg la quantité d'uranium enrichi à 60 % à disposition de l'Iran, en augmentation de 12,5 kg depuis le mois de mai. Ce type d'uranium peut être aisément enrichi jusqu'au seuil militaire de 90 %. Les quantités en question seraient de plus suffisantes à l'obtention d'une arme nucléaire, pour peu que décision soit prise par le pouvoir islamique d'enclencher les étapes nécessaires à sa fabrication²⁹.

29. S. Liechtenstein, « Iran Nuclear Talks Head into Deep Freeze Ahead of Midterms », *Politico*, 13 septembre 2022.

Jeux d'échecs : à la politique de confrontation succède une stratégie de sape

Un revirement iranien est-il envisageable ?

Après une campagne pendant laquelle la question du JCPOA est restée très absente, la perte de la majorité démocrate à la Chambre de représentants promet un raidissement de la position américaine lors de la prochaine session parlementaire, dans un Congrès du reste largement acquis à la méfiance envers la République islamique depuis la révolution. La réélection du sénateur James Lankford et du représentant Josh Gottheimer, tous deux très actifs dans la dénonciation des intentions de la République islamiste, augure du maintien au Capitole d'une forte pression en faveur d'un endiguement de l'Iran au Moyen-Orient.

Si le nouvel équilibre du pouvoir à Washington éloigne la perspective d'un compromis qui serait, tant soit peu, passé pour favorable à la partie iranienne, il n'hypothèque cependant pas la conclusion d'un accord *in fine*. Le risque de voir un Congrès engagé dans une surenchère à son encontre, voire une alternance républicaine à Washington dans deux ans, pourrait amener Téhéran à réviser sa position. En novembre 1980, la victoire de Ronald Reagan aux élections présidentielles accélère ainsi la conclusion des négociations pour la libération des otages détenus à l'ambassade américaine en Iran depuis le 4 novembre 1979. La perspective de l'arrivée aux affaires d'une administration républicaine n'ayant pas dissimulé son hostilité à leur égard dissuade les autorités islamiques de prolonger un rapport de force qui promet de tourner en sa défaveur. Encore faudrait-il que la République islamique se sente d'ici la fin de l'année 2022 acculée à la négociation, comme elle l'était à l'automne 1980 lorsque l'Irak de Saddam Hussein envahit son territoire.

Washington, entre soutien à la liberté en ligne et politique de sanctions

Critiqués par certains pour la modération de leur positionnement face à la crise que traverse l'Iran – afin de ne pas hypothéquer les chances de sauver le JCPOA³⁰ –, les États-Unis n'en sont pas moins engagés dans un jeu d'échecs stratégique visant à accompagner la déstabilisation du régime pour

30. R. Alvandi, « A Chance to Be on Right Side of History in Iran », *Foreign Policy*, 18 octobre 2022.

le forcer à revoir sa position. L'enterrement de la révolte permettrait à la République islamique de présenter un front renforcé dans une éventuelle reprise des négociations après les élections de mi-mandat, à l'appui d'un chantage nucléaire permis par la réduction des contrôles sur ses activités. Pour l'empêcher, les États-Unis mettent de plus en plus en scène leur soutien d'estime aux membres de l'opposition iranienne. Le 16 octobre, Anthony Blinken reçoit ainsi au département d'État des personnalités engagées dans la défense des droits de l'homme pour des échanges sur la situation des femmes en Iran, aux côtés de Robert Malley et de plusieurs hauts représentants de la diplomatie américaine³¹.

Plus encore, Washington s'est engagé en soutien à l'opposition dans un travail de sape des efforts déployés par Téhéran pour empêcher la diffusion en Iran et à l'étranger des images des manifestations sur les réseaux sociaux. L'organisation de surveillance NetBlocks a signalé dès le 19 septembre des interruptions de connexion dans la province de Kurdistan, dont était originaire Mahsa Amini, puis des restrictions d'accès croissantes à Instagram et à WhatsApp, seules plateformes internationales utilisables en Iran depuis le bannissement de Facebook, YouTube et Twitter³². En réaction, le département du Trésor américain publie quatre jours plus tard des directives visant à soutenir la libre circulation des informations en Iran en autorisant les entreprises de technologie à fournir aux Iraniens des services de connexion extérieurs et sécurisés. L'objectif, assumé, est de contrer les efforts déployés par les autorités iraniennes pour surveiller et censurer la population³³. À cet effet, la secrétaire d'État adjointe Wendy Sherman s'entretient le 12 octobre avec des représentants de vingt grandes entreprises du secteur³⁴.

Cette stratégie de sape se superpose à une politique de sanctions qui prolonge la politique de « pression maximale » pratiquée par l'administration précédente, dans l'une des traditions les plus établies des relations bilatérales depuis la prise d'otage de l'ambassade de Téhéran³⁵. Au mois de novembre 1979, l'administration Carter décrétait ainsi un embargo sur le pétrole en provenance de la République islamique et le gel des actifs iraniens détenus par les établissements bancaires américains. Cinq mois plus tard, Washington mettait en place plusieurs volants de sanctions économiques contre Téhéran, appelant ses alliés européens à les imiter.

31. « Secretary Blinken's Meeting with Human Rights Defenders on Women and Human Rights in Iran », U.S. Department of State, 14 octobre 2022, disponible sur : www.state.gov.

32. « Internet Disrupted in Iran Amid Protests over Death of Mahsa Amini », U.S. Department of State, 19 septembre 2022, disponible sur : <https://netblocks.org>.

33. « U.S. Treasury Issues Iran General License D-2 to Increase Support for Internet Freedom », U.S. Department of the Treasury, 23 septembre 2022, disponible sur : <https://home.treasury.gov>.

34. « Deputy Secretary Sherman's Meeting with Technology Companies on Supporting Internet Freedom for the Iranian People », U.S. Department of State, 12 octobre 2022, disponible sur : www.state.gov.

35. On lira sur ce point avec profit S. Fayazmanesh, *The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment*, Londres, Routledge, 2008.

Dès le 22 septembre 2022, le département du Trésor américain prononce des sanctions contre la police des mœurs, responsable de l'arrestation et des violences préalables au décès de Mahsa Amini, ainsi que contre les dirigeants de la police des mœurs, du ministère du Renseignement et de la Sécurité, des Forces armées terrestres, des Forces de mobilisation de la résistance et des Forces du maintien de l'ordre, accusés de recourir au quotidien à la violence pour réprimer les manifestations pacifiques et les opposants au régime³⁶. Deux semaines plus tard, c'est au tour de sept hauts membres de l'appareil gouvernemental de sécurité iranien d'être placés dans la ligne de mire du Trésor pour leur participation aux violences de la répression³⁷. Le 26 octobre, alors que des manifestations monstres sont organisées en Iran pour célébrer, comme le veut la tradition, le quarantième jour de deuil de Mahsa Amini, sont à leur tour sanctionnés dix officiels iraniens jugés responsables de la répression brutale des manifestations dans le pays, ainsi que deux membres des services de renseignement iraniens et deux entités iraniennes impliquées dans les efforts déployés par le gouvernement pour restreindre à la liberté numérique³⁸.

La carte russe

Parallèlement à la contestation populaire en Iran, la crise ukrainienne laisse à Téhéran, comme d'ailleurs à Moscou, une occasion de répondre à la stratégie de sape et de sanctions engagée par Washington à leur encontre. À la fin octobre, la Maison-Blanche exprime publiquement ses soupçons concernant l'aide que la Russie apporterait à l'Iran sur la question du contrôle des manifestations, en vertu de son expérience approfondie de la répression des libertés publiques³⁹. Pendant ce temps, la République islamique est devenue un acteur à part entière de ladite « opération spéciale » que mène la Russie en Ukraine. Des conseillers militaires et des membres du CGRI sont déployés sur le front. Dix membres des forces iraniennes auraient d'ailleurs péri lors de frappes ukrainiennes contre des positions russes. Une centaine de drones Shahed 136, utilisés pour la première fois par Téhéran au Yémen en 2020, nourrit les frappes contre des cibles civiles. Deux types de missiles balistiques fabriqués en Iran pourraient venir compenser l'épuisement des réserves russes. Tout en

36. « Treasury Sanctions Iran's Morality Police and Senior Security Officials for Violence Against Protesters and the Death of Mahsa Amini », U.S. Department of the Treasury, 22 septembre 2022, disponible sur : <https://home.treasury.gov>.

37. « Treasury Sanctions Iranian Leaders Responsible for Internet Shutdown and Violent Crackdown on Peaceful Protests », U.S. Department of the Treasury, 6 octobre 2022, disponible sur : <https://home.treasury.gov>.

38. « Treasury Sanctions Iranian Officials and Entities Responsible for Ongoing Crackdown on Protests and Internet Censorship », U.S. Department of the Treasury, 26 octobre 2022, disponible sur : <https://home.treasury.gov>.

39. « Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre and National Security Council Coordinator for Strategic Communications John Kirby », Maison-Blanche, 26 octobre 2022, disponible sur : www.whitehouse.gov.

détournant l'attention internationale de la contestation intérieure dont elle est victime, la République islamique entend sous-tendre son propre projet impérialiste au Moyen-Orient en soutenant la Fédération de Russie, cependant qu'elle améliore à l'usage le fonctionnement de son propre arsenal balistique⁴⁰.

40. J. Hardie et B. Ben Taleblu, « Iran Is Now at War With Ukraine », *Foreign Policy*, 26 octobre 2022.

Conclusion

La partie d'échecs stratégique à laquelle se livrent la République américaine et la République islamique augure bien mal d'une relance des relations entre deux ennemis demeurés inflexibles. Les réactions à la disparition de Mahsa Amini ont fait ressurgir le soupçon à l'endroit d'un partenaire américain accusé par les uns d'attiser la contestation ou par les autres de ne pas en faire assez pour la soutenir. Pendant ce temps, après avoir été sur le point d'aboutir, les efforts déployés pour ressusciter le JCPOA sont aujourd'hui au point mort. Dans un contexte politique pourtant relativement favorable depuis l'élection de Joe Biden, l'intransigeance de leur position respective a attisé les tensions entre Washington et Téhéran. La volonté de préserver leur programme d'enrichissement d'uranium a conduit les Iraniens à préférer sacrifier la perspective d'un nouveau compromis pour échapper aux contrôles de l'AIEA. La volonté de maîtriser la nucléarisation du régime des mollahs retient Washington d'une réaction plus offensive à la répression des manifestations qui ont répondu au décès de Mahsa Amini comme au soutien apporté en Ukraine par Téhéran à Moscou.

L'impasse actuelle du dialogue entre les États-Unis et l'Iran traduit l'influence des acteurs hostiles au rapprochement de part et d'autre, le Congrès aux États-Unis, le CGRI en Iran. Elle leur donne aussi raison. Aux yeux de Washington, l'heure ne semble décidément pas au changement de régime à Téhéran⁴¹, ce qui justifie le désengagement des États-Unis des affaires du Moyen-Orient : le « pivot vers l'Asie » déclenché par l'administration Obama se traduit dès lors pendant la présidence Biden tant par la liquidation précipitée de l'engagement en Afghanistan que par la réticence à l'engagement en Iran. Dans une tribune publiée par *Foreign Policy*, l'historien Roham Alvandi le déplore, en relevant que la conclusion d'un nouveau compromis avec l'Iran serait de la part des États-Unis une trahison. Au contraire, un soutien fort et assumé au peuple iranien serait la meilleure manière de conjurer le spectre du « coup d'État » de 1953, lors duquel les Occidentaux ont sacrifié les aspirations libérales des Iraniens sur l'autel de leurs intérêts⁴². Le vœu apparaît cependant pieux, même aux yeux des principaux intéressés : un récent sondage a montré à quel point la politique iranienne des États-Unis depuis 2018 a accentué la méfiance ou l'hostilité des Iraniens envers les « vilains américains », partagées par 85 % des personnes interrogées⁴³.

41. R. Dergham, « Washington Supports Iran's Protests but Not Regime Change », *The National*, 2 octobre 2022.

42. R. Alvandi, « A Chance to Be on Right Side of History in Iran », *Foreign Policy*, 18 octobre 2022.

43. N. Gallagher, E. Mohseni et C. Ramsay, « Iranian Public Opinion at the Start of the Raisi Administration », The Center for International and Security Studies, University of Maryland, septembre 2021, disponible sur : <https://cisssm.umd.edu>.

La collection des *Potomac Papers*

- ▀ Thierry Pouch et Marine Raffray, « Entre soutien et conflits, les échanges agricoles transatlantiques depuis 1945 », n° 44, juin 2022.
- ▀ Corentin Sellin, « Trump et le Parti Républicain. Défaite électorale, victoire idéologique ? », n° 43, septembre 2021.
- ▀ Laurence Nardon et Siméon Rust, « États-Unis/Europe : sept enjeux du numérique », n° 42, juillet 2021.
- ▀ Soufian Alsabbagh, « Les républicains et la politique étrangère américaine après Trump. Entre néo-isolationnisme et rivalité avec la Chine », n° 41, janvier 2021.
- ▀ Laurence Nardon et Mathilde Velliet, « La guerre commerciale sino-américaine. Quel bilan à l'issue de la présidence Trump ? », n° 40, novembre 2020.
- ▀ Cynthia Ghorra-Gobin et Martine Azuelos, « Le Minnesota : comprendre les enjeux nationaux au prisme des territoires », n° 39, septembre 2020.
- ▀ Sébastien Mort, « Les médias conservateurs dans la campagne de 2020. Un soutien unanime au président ? », n° 38, décembre 2019.
- ▀ Lauric Henneton, « Les élections de mi-mandat aux États-Unis. 4 scénarios, 12 États-clés pour le Sénat », n° 37, septembre 2019.
- ▀ Patrick Allard, « La politique commerciale de Trump : faire reculer la Chine », n° 36, mars 2019.
- ▀ Ivana Obradovic, « La crise des opioïdes aux États-Unis. D'un abus de prescriptions à une épidémie aiguë », n° 35, décembre 2018.
- ▀ Marion Leblanc-Wohrer, « *Comply or die?* Les entreprises face à l'exigence de conformité venue des États-Unis », n° 34, mars 2018.
- ▀ Ivana Obradovic et Michel Gandilhon, « La légalisation du cannabis aux États-Unis. Les exemples du Colorado et de l'État de Washington », n° 33, février 2018.
- ▀ Boris Toucas, « "L'affaire russe" : la démocratie américaine ébranlée », n° 32, décembre 2017.

Suivez l'actualité du programme États-Unis sur Twitter :

[@LaurenceNardon](https://twitter.com/LaurenceNardon)



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org