

Institut français des relations internationales

ifri

ramses

2019

Rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies
Sous la direction de Thierry de Montbrial et Dominique David

Avec 8 vidéos

DUNOD

Publié par Dunod pour l'Institut français des relations internationales

L'Iran au Proche et Moyen-Orient : un *hegemon* incertain ?

Au risque de l'*hubris*

Construire un « axe de la résistance » assurant sa sécurité et son influence régionale, et assurer sa primauté dans le Golfe persique contre l'Arabie Saoudite : ces deux orientations structurent la politique étrangère iranienne, au-delà des diverses tendances intérieures. Téhéran a engrangé sur ces deux axes d'incontestables succès. Mais il n'est pas sûr que la situation complexe de la région et les conditions politiques internes permettent à l'Iran de consolider durablement son influence.

La diplomatie de l'Iran reste modelée par la concurrence entre deux mouvances datant des débuts de la Révolution islamique. La première donne la priorité à sa sauvegarde comme État-nation, favorisant la pérennité du régime. Elle penche vers une pratique coopérative des relations internationales. La seconde renoue avec la tradition des révolutions à ambitions universelles. Cette fois-ci, il s'agit de répandre à travers le monde un islam rénové, pénétré par la pensée khomeyniste, mais aussi par celle d'idéologues comme l'intellectuel iranien Ali Shariati, et à travers lui, Frantz Fanon ou Che Guevara. En ces deux visions anti-nomiques, se retrouve l'éternel affrontement entre doctrinaires et pragmatiques.

Du côté des doctrinaires se trouve le cœur conservateur du régime, avec le Guide de la Révolution Ali Khamenei, les Pasdaran, garde prétorienne du régime, le pouvoir judiciaire, la radio-télévision d'État, le vaste réseau des fondations pieuses : autant d'institutions directement placées sous l'autorité du Guide suprême et échappant au contrôle du gouvernement. Du côté des pragmatiques se retrouvent beaucoup de diplomates, de gestionnaires de l'économie, ainsi que des élus réformateurs et modérés, parfois dans l'opposition, parfois aux affaires : ils sont presque toujours en position subordonnée, tant le cœur du régime veille à conserver l'ascendant sur l'essentiel. Ceci est vrai en particulier de la politique régionale de l'Iran.

Deux visées stratégiques

Cette politique régionale n'est toutefois pas exclusivement conduite dans un esprit doctrinaire. Personne n'est totalement doctrinaire ou pragmatique. Et entre les deux mouvances, il y a un dialogue permanent, même s'il est difficile. Il se noue au

Parlement et dans les cercles où les uns et les autres se rencontrent. Les consensus se cristallisent notamment au sein du Conseil suprême de sécurité nationale, qui regroupe tous les responsables concernés par les sujets stratégiques et de politique étrangère.

Les conservateurs les plus radicaux peuvent alors se laisser convaincre de mener des politiques coopératives lorsque l'intérêt du régime est en jeu. Ceci s'est vu dans la conclusion de l'accord nucléaire de Vienne, dit aussi JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action). Bien que limité à la question nucléaire, il avait fait naître l'espoir d'une détente entre l'Iran et le monde extérieur, à commencer par ses voisins. Dans son préambule, les participants disaient ainsi s'attendre à le voir « contribuer positivement à la paix et à la sécurité régionales et internationales ». Il n'en a rien été.

Deux visées stratégiques, insupportables aux Occidentaux, continuent en effet à inspirer la politique régionale de l'Iran : la première concerne la construction d'un « axe de la résistance » destiné à mettre en place une défense avancée du pays, puis à étendre son empreinte aussi loin que possible. Cet « axe » relie l'Iran à la Syrie de Bachar Al-Assad, au Hezbollah libanais, ainsi qu'au Hamas palestinien, en traversant l'Irak. Il doit faire pièce à Israël avec l'espoir, qui sait, d'entraîner un jour sa chute. La deuxième visée cherche à assurer la primauté de l'Iran dans la zone du Golfe persique, ou en tout cas à empêcher qu'un autre pays, à savoir l'Arabie Saoudite, ne s'en empare. Mais en même temps, soucieux de démontrer son ouverture, l'Iran prêche pour une mise en réseau des pays de la région et un dialogue sur les contentieux existants. Ce discours peine à convaincre.

Construire, puis consolider l'« axe de la résistance »

Avec l'élimination en 2002 de Saddam Hussein, les États-Unis faisaient à l'Iran le plus inespéré des cadeaux. De plus, en installant à Bagdad la démocratie parlementaire, ils garantissaient à la majorité démographique chiite la gouvernance de l'Irak. Enfin, en 2011, le départ des Américains offrait à l'Iran un glacis protecteur sur près de 1 500 kilomètres de frontière. Des perspectives nouvelles d'influence s'ouvraient dès lors dans la région le séparant de la Méditerranée.

Cet avantage acquis, il n'était plus question de le perdre. Lorsque les mouvements djihadistes prennent en Syrie l'ascendant sur les rebelles modérés, il est clair pour les Iraniens que ces néo-Talibans, s'ils parvenaient à s'installer à Damas, chercheraient aussitôt à déstabiliser le Liban ami, et surtout l'Irak voisin, pour y installer des régimes à leur image. Ces mouvements n'étaient-ils pas soutenus par l'Arabie Saoudite, comme ceux qui, au Pakistan ou en Afghanistan, avaient imposé un islam rétrograde et fait la guerre aux chiites ?

Une stratégie indirecte

Comment lutter contre cette menace ? L'armée iranienne, structurée pour la défense de son territoire et faiblement équipée – sinon en missiles balistiques de peu d'utilité en la circonstance – ne peut répondre au défi. C'est alors qu'entre en scène la division des forces spéciales du corps des Pasdaran – Gardiens de la révolution –, la force Qods. Elle avait déjà fait ses preuves en Irak, en menant la

vie dure aux Américains. Mais c'est en Syrie qu'elle va pleinement déployer ses talents, conduite par un chef charismatique, le général Qasem Soleimani. Devant l'ampleur du danger et face à la modestie de ses moyens, Soleimani adopte d'emblée une stratégie axée sur la constitution de milices, formées de Syriens, d'Irakiens et aussi d'Afghans, pour beaucoup immigrés clandestins en Iran et enrôlés contre la promesse d'une régularisation de leur situation. Et il fait surtout appel au Hezbollah libanais. Le Hezbollah jettera plusieurs milliers de soldats dans la bataille et subira de lourdes pertes. Mais il jouera à plusieurs reprises un rôle décisif, notamment pour la reconquête d'Alep. Enfin, c'est Qasem Soleimani qui, à l'été 2015, convainc les Russes d'intervenir alors que la fourniture à la rébellion par l'Arabie Saoudite d'armes antichar efficaces fait vaciller l'armée de Bachar Al-Assad.

Mais Soleimani est aussi sur un autre front. À la mi-2014, l'Organisation État islamique (ou Daech) lance une offensive générale en Irak, conquiert Mossoul, Falloudja, arrive devant Bagdad, pénètre le sud de la région du Kurdistan et s'approche de l'Iran. La République islamique est alors la première à réagir, formant et armant à la hâte les milices chiïtes constituées à l'appel de l'ayatollah Ali Hussein Al-Sistani, conseillant les peshmergas kurdes, faisant même pénétrer en Irak les éléments d'une division blindée pour chasser les djihadistes arrivés près de sa frontière. L'Iran peut affirmer avoir sauvé le régime de Bagdad. Il développe le discours selon lequel il combat sans concessions Al-Qaïda et Daech en Syrie et en Irak, contrairement aux Occidentaux et à la plupart des royaumes de la péninsule arabique. Ayant d'autre part fermement soutenu le pouvoir central irakien contre les vellétés d'indépendance kurde, il peut aussi se présenter comme le meilleur garant de la stabilité de la région.

Faire pièce à Israël

Côté Liban, l'action de l'Iran est plus feutrée. Il s'y appuie, bien entendu, sur la communauté chiïte, la plus importante du pays. Il apporte un soutien indéfectible au Hezbollah, qui le lui rend bien. En juin 2016, son secrétaire général, Hassan Nasrallah, déclarait : « Nous ne cachons pas le fait que le budget du Hezbollah, ses ressources, ses dépenses, ce que nous buvons et mangeons, ses armes et ses roquettes, viennent de la République islamique d'Iran¹. » De fait, il semble que le Hezbollah ait accumulé, grâce à l'Iran, plusieurs dizaines de milliers de roquettes et missiles prêts à frapper Israël. Et sur un plan politique, l'Iran veille à préserver au Liban un équilibre propice au Hezbollah. Il retrouve ainsi face à lui l'Arabie Saoudite. Cette confrontation a longtemps paralysé le fonctionnement des institutions. Au printemps 2018, l'Iran est, sur ce terrain aussi, en position favorable, avec la victoire du Hezbollah et de ses alliés aux élections législatives libanaises, qui leur permet de contrôler le Parlement.

Enfin, sur la question palestinienne, l'Iran apparaît comme le dernier pays de la région hostile à la solution des deux États. Il considère « l'entité sioniste » comme illégitime et appelée à disparaître. Certes, les éléments pragmatiques du régime glissent *mezza voce* que l'Iran ne s'opposerait pas à une solution qui aurait l'accord des Palestiniens, mais Téhéran ne fait rien pour rapprocher les différentes factions. Au contraire, il soutient

1. « Hezbollah Brushes Off US Sanctions, Says Money Comes via Iran », AFP, 24 juin 2016.

les deux mouvements refusant de renoncer à la lutte armée : le Hamas et le Djihad islamique. Ce soutien prend la forme d'argent, d'armes, de formation et de conseils. Il a été perceptible face à l'intervention israélienne « Plomb durci », en 2008-2009. Un temps interrompu pour cause de divergences sur la Syrie, il a finalement repris le dessus, l'enjeu principal l'ayant emporté sur les autres considérations.

Rivalités dans le Golfe persique

Sur les terrains syrien et libanais, l'affrontement entre l'Arabie Saoudite et l'Iran est donc hautement visible. Mais il a ses sources ailleurs. La République islamique n'a jamais accepté la prétention de l'Arabie Saoudite à régenter la péninsule arabe, ni à exercer une sorte de califat sur le monde musulman.

La rivalité entre les deux pays prend naissance dans des années 1970, avec le retrait britannique de la région. Le shah se positionne alors en gendarme du Golfe persique. La Révolution islamique, elle, s'en prend aux dirigeants impies de son voisinage, fomentant des troubles en Arabie Saoudite, notamment lors des grands pèlerinages, voire des attentats. L'Arabie Saoudite encaisse d'abord, puis contre-attaque, en redoublant de prosélytisme wahhabite dans le monde musulman, en créant le Conseil de coopération du Golfe (CCG) et en soutenant, après une période d'hésitation, Saddam Hussein dans sa guerre contre l'Iran (1980-1988).

Il y a bien un effort d'apaisement après la mort de Khomeini en 1989, mais le 11 Septembre et l'intervention américaine en Irak remettent tout en cause. L'Arabie Saoudite ne supporte pas de voir des chiites au pouvoir à Bagdad. Dès lors que la démocratie est invoquée dans la vague des printemps arabes, elle supporte mal aussi le maintien au pouvoir en Syrie d'un clan issu de la petite minorité alaouite. Elle supporte encore moins que la signature en 2015 d'un accord nucléaire entre six puissances et l'Iran permette à celui-ci d'échapper à sa condition de hors-la-loi. Et à la faveur de la prise de pouvoir *de facto* du jeune prince héritier, Mohammed ben Salman, comme de l'arrivée de Donald Trump, l'Arabie Saoudite abandonne sa politique prudente, presque timide, qui refrénait jusqu'alors l'expression publique de son hostilité à l'Iran.

L'Iran, comme souvent, attend la faute de l'adversaire pour réagir. Lorsqu'en mars 2015, Mohammed ben Salman lance contre les rebelles houthis du Yémen une campagne de frappes aériennes, l'Iran vient discrètement à leur secours, juste assez pour maintenir une plaie saignante au flanc de l'Arabie Saoudite. La campagne, qui devait être brève, dure toujours au printemps 2018. De même, lorsque l'Arabie Saoudite, suivie par quatre autres pays, rompt en juin 2017 ses relations diplomatiques et économiques avec le Qatar, coupant ses liens de communication terrestre, l'Iran s'empresse de l'approvisionner par voies maritime et aérienne.

Entre ces deux épisodes, une crise sérieuse avait opposé les deux pays. En septembre 2015, un mouvement de foule au cours du grand pèlerinage à La Mecque entraîne la mort d'environ 2 000 personnes, dont plus de 400 Iraniens. L'Iran proteste, ravive sa revendication de voir la gestion des lieux saints transférée à une organisation panislamique. En janvier 2016, la justice saoudienne décapite pour activités terroristes un religieux populaire parmi les chiites du royaume, qui avait pourtant toujours prôché la non-violence. C'en est trop pour les Iraniens. Des foules mollement retenues par

la police mettent à sac l'ambassade saoudienne à Téhéran et le consulat de Machhad. L'Arabie Saoudite rompt les relations diplomatiques.

L'Iran est-il allé trop loin ?

Au terme de ce tour d'horizon, quelles leçons tirer de l'action de l'Iran et des réactions qu'elle suscite ? Il est encore possible d'espérer qu'entre l'Arabie Saoudite et l'Iran, les choses en restent à une guerre des mots, si l'on veut bien oublier les opérations relevant des guerres de l'ombre, comme les soutiens apportés à des minorités turbulentes – chiites en Arabie Saoudite, Baloutches, Arabes ou Kurdes en Iran. L'inquiétude s'élève en revanche à l'examen du théâtre syrien et de son environnement. L'Iran a pris en Syrie des positions qu'il n'est pas prêt à abandonner. Pour les Israéliens, cette présence est inacceptable. Ils l'ont démontré en frappant à de très nombreuses reprises les entrepôts d'armes iraniens en Syrie. Au printemps 2018, la tension est encore montée entre les deux adversaires, et la perspective d'une escalade plus ou moins maîtrisée qui impliquerait le Hezbollah – donc le territoire libanais – n'est plus à écarter.

Téhéran, qui a engrangé de brillants succès dans sa région au cours des dernières années, serait-il allé trop loin ? Certes, il a renforcé ses capacités tactiques, grâce à l'expérience du combat acquise sur les terrains irakien et syrien. Son modèle d'intervention appuyé sur des milices est bien au point et reproductible sur d'autres théâtres. Son allié, le Hezbollah, s'est aussi fortement aguerri et renforcé en moyens balistiques. Il forme aujourd'hui la plus redoutable menace pour Israël. Mais le coût humain et matériel de ces entreprises entraîne des réactions internes. Un certain malaise a pénétré les rangs du Hezbollah et des chiites libanais, qui s'interrogent sur le bien-fondé de cette aide massive à Bachar Al-Assad. En Iran, comme l'ont montré les slogans entendus lors des manifestations nées dans tout le pays au tournant de l'année 2018, il existe une opposition diffuse aux aventures lointaines, avec le sentiment que ceci se fait au détriment de la population iranienne.

La pérennité de l'influence iranienne n'est pas garantie

L'Iran y a-t-il au moins gagné en influence durable ? En Irak, même si l'on est reconnaissant du soutien apporté aux heures les plus sombres, il y a chez la plupart des Irakiens la volonté de ne pas se laisser instrumentaliser. À cet égard, le gouvernement de Haïder Al-Abadi a pris soin de marquer sa différence avec le précédent gouvernement de Nouri Al-Maliki, très proche de Téhéran. Et les élections législatives de mai 2018 ont placé en tête le mouvement de Moqtada Al-Sadr, qui veut maintenir à égale distance les États-Unis et l'Iran. Enfin, les hautes autorités du chiisme irakien ont toujours rejeté le modèle iranien de soumission du politique au religieux.

De même en Syrie, malgré l'appui décisif de l'Iran, il est impossible de distinguer l'émergence d'une relation intime, confiante, entre les dirigeants iraniens et le cercle de Bachar Al-Assad. Seule se voit une convergence d'objectifs et d'intérêts. Rien ne fait apparaître non plus une popularité des Iraniens chez les Syriens loyaux au régime. Quant à l'avenir, on peut douter de la portée de l'influence iranienne dans un pays dévasté, dont les besoins de reconstruction vont bien au-delà de la capacité d'intervention de l'Iran. Le cas du Hezbollah est sans doute l'exception

qui confirme la règle. Il se situe, il est vrai, dans une longue histoire de proximité entre chiïtes iraniens et libanais. Il y a là fusion des doctrines et des volontés. Rien de ceci ne se retrouve dans la relation avec le Hamas et le Djihad islamique. Et le Hezbollah, si puissant soit-il, n'est pas tout le Liban.

En somme, l'Iran peut-il espérer installer son influence, voire son hégémonie, sur tout ou partie de ses voisins arabes ? L'ambition initiale de la Révolution islamique de restructurer à son image le monde musulman a clairement échoué. Reste l'ambition pérenne de l'Iran de peser sur son environnement en sa qualité de pays majeur, démographiquement, culturellement, historiquement. Autant d'attributs que très peu de pays de la région peuvent revendiquer. Mais comment peser ? Se retrouvent alors les deux écoles décrites en introduction. Les uns font le pari qu'à travers une politique coopérative, l'Iran exercera naturellement son influence. Le ministre des Affaires étrangères iranien, Mohammad Javad Zarif, plaide ainsi en faveur d'une « région forte » plutôt que d'un « homme fort dans la région » du Golfe persique. Il propose d'ouvrir avec ses voisins un dialogue multiforme appelé à déboucher sur « un pacte régional de non-agression ». En sens inverse, s'entendent des rodomontades de responsables iraniens, affirmant par exemple que Bagdad est à nouveau la capitale de l'Iran ou que l'Iran contrôle quatre capitales dans la région : Bagdad, Damas, Beyrouth et Sanaa. Elles produisent un effet désastreux auprès des populations concernées.

En réalité, pour exercer son influence sur le Proche et Moyen-Orient, l'Iran est plutôt handicapé par sa profonde singularité : langue, mœurs, culture, confession dominante... Pas mieux que le shah, la République islamique n'est parvenue à apprivoiser ses voisins. Ses positions de principe radicales, notamment à l'égard d'Israël, ont tendu à l'isoler. Malgré tous ses efforts, elle paraît, aujourd'hui comme naguère, incapable d'exercer dans sa région une hégémonie à la fois positive et acceptée : deux conditions indispensables pour être pérenne.

F. N.

Pour en savoir plus

- B. Hourcade, *Géopolitique de l'Iran. Les défis d'une renaissance*, Paris, Armand Colin, 2016.
- P. Razoux, « Quelques clés pour décrypter la politique étrangère iranienne », *Hérodote*, n° 169, printemps 2018.
- K. Katzman, « Iran's Foreign and Defense Policies », *CRS Report*, Congressional Research Service, 20 mars 2018.