L'administration Biden face à l'épineux dossier iranien. Quel avenir pour les relations entre les États-Unis et l'Iran ?

Maxime Berri
Chargé de mission - Délégation Proche, Moyen-Orient & Afrique du Nord
Institut d'Études de Géopolitique Appliquée

Avril 2021

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

ISSN : 2739-3283
© Tous droits réservés, Paris, Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, 2021.

Comment citer cette publication :

Maxime Berri, « L'administration Biden face à l'épineux dossier iranien. Quel avenir pour les relations entre les États-Unis et l'Iran ? », Institut d'Études de Géopolitique Appliquée, 07 avril 2021.

Institut d'Études de Géopolitique Appliquée - 31 Rue de Poissy 75005 Paris
E-mail : secretariat@institut-ega.org
Site internet : www.institut-ega.org

SOMMAIRE

Introduction – P. 2

L’héritage Trump : entre pression maximale et bénéfices minimaux – P. 5

L’ère Biden : quel futur pour l’Accord de Vienne ? – P. 8

Conclusion – P. 12

Sources – P. 14

Introduction

De ses débuts au XIXe siècle jusqu'à aujourd'hui, l'histoire des relations entre les États-Unis et l'Iran est loin d'être un long fleuve tranquille, tantôt marquée par des épisodes de coopération, tantôt par des périodes d'opposition, voire d'affrontement. Avant la Seconde Guerre mondiale, en vertu de la doctrine Monroe[1], l'Iran est loin de préoccuper les administrations américaines, mais les relations entre les deux pays n'en demeurent pas moins cordiales. Dès le début des années 1950, tout change radicalement. Le renversement du Premier ministre iranien, Mohammad Mossadegh, organisé en partie par la CIA, marque le retour au plein pouvoir du shah Mohammad Reza Pahlavi. S'ouvrent alors plus de deux décennies de coopération approfondie entre les États-Unis et l'Iran.

Les évènements de 1979 auront raison de cette alliance. La Révolution islamique propulse l'ayatollah Khomeini au sommet de la nouvelle République iranienne. L'antiaméricanisme devient la norme. Parallèlement à cela, la société iranienne s'islamise. À partir de 1980, Washington rompt ses relations diplomatiques avec Téhéran.

Dans les années suivantes, les premières sanctions économiques tombent. En 1986, aux États-Unis, le scandale de l'*Irangate* éclate, dévoilant qu'en secret l'administration Reagan arme l'Iran pour financer les Contras[2] au Nicaragua. En 1995, l'administration Clinton déclare un embargo économique total à l'égard de l'Iran, accusé de développer un programme nucléaire.

Après les attentats du 11 septembre 2001, dans un célèbre discours, George W. Bush associe l'Iran à « l'Axe du mal », exaltant un profond ressentiment dans toutes les franges de la population iranienne. En 2003,

[1] La doctrine Monroe est un ensemble de principes de politique étrangère énoncé en 1823 par le 5ème président des États-Unis James Monroe lors d'un discours devant le Congrès. Elle condamne toute intervention européenne dans les affaires du continent américain, comme celle des États-Unis dans les affaires européennes.
[2] Les Contras étaient des groupes armés en guerre contre le gouvernement au Nicaragua dans les années 1980.

l'invasion de l'Irak par les États-Unis exacerbe le complexe obsidional de la République islamique d'Iran (RII). Craignant d'être la prochaine victime du *regime change*, ses ambitions nucléaires sont confortées. En 2005, l'élection de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence iranienne n'arrange rien. Le programme nucléaire se poursuit et les sanctions économiques à l'encontre de Téhéran se multiplient.

L'année 2013 laisse entrevoir un réchauffement des relations bilatérales entre les deux pays. Barack Obama est réélu et Hassan Rohani, un modéré, accède à la présidence iranienne. Après douze années de négociations, entamées en 2003, un accord sur le nucléaire iranien est enfin conclu. À Vienne, en juillet 2015, le Plan d'action global commun (PAGC) ou *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) en anglais, est signé par le P5 +1 (les membres du Conseil de sécurité des Nations unies – à savoir les États-Unis, la Russie, la Chine, la France, et le Royaume-Uni -, auxquels s'ajoute l'Allemagne), l'Union européenne, et l'Iran. Celui-ci prévoit une levée des sanctions économiques en échange d'une réduction de l'activité nucléaire iranienne.

Toutefois, dès 2017, l'Accord de Vienne est remis en cause par l'administration américaine. Il en avait fait une promesse de campagne, Donald Trump retire unilatéralement les États-Unis du JCPOA en mai 2018. S'ensuit une politique de « pressions et de sanctions maximales » contre l'Iran, à laquelle Téhéran répond par une politique de « résistance maximale ». Depuis lors, les tensions entre les deux pays n'ont cessé de croître. Toutefois, l'accession de Joe Biden à la Maison-Blanche en janvier 2021 laisse entrevoir une désescalade. Lors de sa campagne présidentielle il avait affirmé sa volonté de faire revenir les États-Unis dans l'Accord de Vienne, sous certaines conditions. Dans le même temps, si les autorités iraniennes se disent prêtes à revenir à leurs engagements liés au PAGC, aucune concession ne sera faite. Dans ces conditions, quel avenir pour les relations entre les États-Unis et l'Iran sous l'administration Biden ?

Pour tenter de répondre à cette question, nous nous intéresserons dans un premier temps à l’héritage laissé par l’administration Trump, en revenant sur les moments clés qui ont marqué les relations entre Téhéran et Washington durant son quadriennat. Puis, nous nous pencherons sur les options à la disposition de la nouvelle présidence américaine, en mettant en évidence les freins auxquels elle fait face.

I. L'héritage Trump : entre pression maximale et bénéfices minimaux

Donald Trump en avait fait une promesse de campagne. Soit il renégocierait l'accord sur le nucléaire iranien, soit il en sortirait. Qualifiant le JCPOA de « pire accord jamais signé par les États-Unis », il affirme que celui-ci a permis à l'Iran de renforcer sa puissance, de s'affirmer davantage sur la scène internationale et même de devenir une menace réelle pour les États-Unis. Selon lui, l'accord dans ses dispositions originelles n'a comme conséquence que de retarder l'inéluctable d'une dizaine d'années. Il estime que des mesures plus contraignantes doivent être prises, et regrette que l'accord ne mette pas plus l'accent sur la question du programme balistique iranien et sur l'influence grandissante de Téhéran dans son voisinage proche.

Bien qu'entre 2016 et 2018 dix rapports de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le gendarme du nucléaire, viennent confirmer que l'Iran remplit ses engagements liés au PAGC[3], cela ne suffit pas à l'administration américaine. En mai 2018, Donald Trump retire unilatéralement les États-Unis de l'Accord de Vienne, avec effet immédiat. Le retour des sanctions à l'égard de l'Iran, mais également à l'encontre des partenaires commerciaux de la République Islamique d'Iran, ne se fait pas attendre. Toutefois, une exception subsiste. La Chine, le Japon et l'Inde gardent le droit d'importer du pétrole iranien, pendant un certain temps et dans des quantités limitées. La stratégie de Donald Trump est simple. Il s'agit de faire plier l'Iran le plus vite possible, contraindre les autorités iraniennes de revenir à la table des négociations afin de signer un nouvel accord plus contraignant.

[3] COVILLE Thierry, dir. BADIE Bertrand, VIDAL Dominique, « L'Iran, entre jeu régional et jeu international », *Le Moyen-Orient et le monde ; l'état du monde 2021*, La Découverte, 2020, pp. 213-218.

Toutefois, les résultats escomptés par l'administration américaine tardent à se faire ressentir. Deux solutions s'offrent alors à la RII. Soit elle reste dans l'accord et respecte ses engagements tout en subissant les conséquences économiques des sanctions américaines, soit elle en sort au risque de se retrouver isolée du reste de la communauté internationale. La stratégie de la patience est retenue par les autorités iraniennes. En accord avec les parties restantes, le PAGC est maintenu. L'Iran continue de respecter ses engagements et de se soumettre aux contrôles de l'AIEA. Cette stratégie ne durera qu'un temps. Les sanctions américaines commencent à peser sur l'économie iranienne. D'après les données du Fonds monétaire international (FMI), la croissance de la RII devient négative (de +12,5% en 2016 à -6,5% en 2020), le niveau de vie des ménages diminue (le PIB/habitant à parité de pouvoir d'achat passe de 13 400 dollars US en 2016 à 11 960 dollars US par an en 2020), l'inflation augmente (de 9,1% en 2016 à 41% en 2019), et le chômage stagne (de 12,4% en 2016 à 12,2% en 2020)[4].

L'Iran opte finalement pour une stratégie plus agressive et multiplie les actions de déstabilisation régionale. L'objectif est clair ; faire prendre conscience à Washington que les coûts du retrait américain du JCPOA sont supérieurs aux gains et que cela sera le cas tant que les sanctions économiques demeureront. Les menaces ne prennent pas et en avril 2019, Donald Trump renforce encore plus les sanctions contre Téhéran, mettant notamment un terme aux exemptions qui concernaient l'exportation de pétrole à destination de la Chine, du Japon et de l'Inde. Alors que Donald Trump espérait calmer les ardeurs iraniennes, les tensions s'intensifient. La posture de la RII se durcit, rendant de plus en plus probable un affrontement direct entre Téhéran et Washington au Moyen-Orient.

En mai 2019, l'Iran est impliqué dans le sabotage de plusieurs navires au large des Émirats arabes unis (EAU). Le mois suivant, deux

[4] D'après les données du FMI (disponible sur : https://www.imf.org/en/Countries/IRN#countrydata).

pétroliers - l'un japonais, l'autre norvégien - sont attaqués en mer d'Oman. Preuves vidéo à l'appui, les États-Unis accusent l'Iran. Le mois de juin 2019 n'a pas encore pris fin qu'un drone de reconnaissance américain est abattu par les forces iraniennes. L'occasion pour Téhéran d'envoyer un message à Washington sur ses capacités technologiques. En septembre 2019, c'est une installation pétrolière saoudienne qui est visée. L'attaque est revendiquée par les rebelles yéménites Houthis, soutenus par l'Iran. En décembre 2019, un Américain est tué par un tir de roquette en Irak, attribué à une milice proche de Téhéran. En réponse, les forces américaines bombardent des bases de milices irakiennes reliées à la RII.

Puis, le 3 janvier 2020, l'assassinat à l'aéroport de Bagdad de Qassem Soleimani, le responsable des opérations extérieures des Gardiens de la Révolution, laisse présager le pire. La réponse iranienne ne se fait pas attendre. Plusieurs bases américaines sont prises pour cible par des bombardements. Aucune victime n'est à déplorer. Dans ce contexte de tensions extrêmes, à peine cinq jours après l'assassinat de l'une des principales figures du régime iranien, l'irréparable est commis. Par erreur, un avion commercial ukrainien, qui venait de décoller de Téhéran, est abattu par un missile des Gardiens de la Révolution, faisant 176 morts.

En parallèle de ses actions de déstabilisation, l'Iran reprend également ses activités nucléaires, estimant qu'elle le fait en toute légalité, l'accord de Vienne l'autorisant à cesser de remplir ses engagements si un autre signataire cesse de remplir les siens[5]. En octobre 2020, bien que s'étant retirés du PAGC, les États-Unis s'opposent à la fin de l'embargo sur les armes contre l'Iran prévu par l'accord initial. Le mois suivant, en novembre 2020, c'est une autre figure emblématique de la RII qui est assassinée, le physicien nucléaire

[5] JAVAD ZARIF Mohammad, "Iran Wants the Nuclear Deal It Made; Don't Ask Tehran to Meet New Demands", *Foreign Affairs*, January 22, 2021.

Mohsen Fakhrizadeh. Si l'attaque n'est pas revendiquée, les autorités iraniennes s'empressent d'accuser Israël.

Entre-temps, la pandémie mondiale de COVID-19 s'installe. L'Iran est extrêmement touché par le virus et dénombre en mars 2021 plus de 60 000 décès[6], soit dix fois plus que son rival saoudien au même instant[7]. Les sanctions américaines rendent quasiment impossible l'achat des fournitures médicales de base nécessaires à la lutte contre la pandémie. Pis encore, l'un des derniers faits d'armes de Donald Trump est de sanctionner une société pharmaceutique iranienne qui développe un vaccin contre la COVID-19.

II. L'ère Biden : quel futur pour l'Accord de Vienne ?

C'est donc un dossier brûlant que récupère l'administration Biden au début de l'année 2021. Les actions entreprises par la présidence Trump ont porté un coup aux possibilités de coopération qui avaient été ouvertes sous B. Obama. La méfiance entre Washington et Téhéran est à son paroxysme et la nouvelle administration doit agir vite si elle veut recréer une confiance mutuelle minimale.

Lors de sa campagne présidentielle, Joe Biden affirme sa volonté de revenir au sein de l'accord. Ce dernier estime que Donald Trump a agi avec précipitation et que sa politique s'est révélée être un échec. D'une part, l'Iran a relancé son programme nucléaire. D'autre part, la RII a adopté un comportement plus agressif, augmentant le risque d'une nouvelle guerre au Moyen-Orient. S'il ne se fait pas d'illusion quant aux intentions iraniennes, pour lui les actions entreprises par son prédécesseur vont à l'encontre des intérêts américains. Il estime par exemple que si l'assassinat de Qassem Soleimani a bien écarté un acteur

[6] D'après les données communiquées par l'*Islamic Republic News Agency* (disponible sur : https://en.irna.ir/news/84262260/COVID-19-claims-73-lives-in-past-24-hours-in-Iran-Official).
[7] D'après les données du ministère de la Santé d'Arabie Saoudite (disponible sur : https://covid19.moh.gov.sa/).

dangereux de la politique étrangère iranienne, il a aussi poussé l'Iran dans une escalade de violence dont personne ne veut. Biden envisage donc un retour dans le JCPOA, mais sous certaines conditions. Premièrement il souhaite que Téhéran revienne préalablement à ses engagements initiaux, liés à l'accord de 2015. Pour Washington, c'est donc à l'Iran de faire le premier pas. Dès lors que la RII aura montré sa bonne volonté, la présidence américaine espère pouvoir renégocier certaines dispositions du PAGC, notamment sur l'influence régionale de l'Iran et sur son programme balistique[8].

Côté iranien, les autorités ont annoncé être prêtes à reprendre leurs engagements, en conformité avec le JCPOA. Mais l'Iran veut revenir au strict *statu quo* de l'accord de 2015, dans ses dispositions originelles. Aucune modification ne sera acceptée. Concernant l'influence régionale de la RII dans son voisinage proche, Téhéran considère qu'elle agit en tant qu'État souverain luttant pour ses propres intérêts comme le ferait n'importe quel État[9]. La RII est présente en Syrie depuis 2012 pour appuyer l'armée régulière syrienne et le Hezbollah libanais contre les groupes terroristes. En Irak, les forces iraniennes encadrent les milices chiites depuis l'été 2014 pour faire face à l'invasion de l'Etat islamique. Au Yémen, l'Iran soutient les rebelles Houthis face à la coalition menée par Riyad.

Pour ce qui est du programme balistique, l'Iran joue sur le fait que l'Accord de Vienne lui interdit seulement de développer des missiles balistiques capables de porter des armes nucléaires. Grâce à ce flou, le programme balistique iranien a connu un certain dynamisme ces dernières années. Téhéran s'est concentré sur le développement de missiles conventionnels de moyenne et longue portée. Certains de ces missiles sont d'ailleurs impliqués dans des actions de déstabilisation

[8] BIDEN, Jr. Joseph R. "Why America Must Lead Again; Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump", *Foreign Affairs*, March/April 2020.
[9] JAVAD ZARIF Mohammad, "Iran Wants the Nuclear Deal It Made; Don't Ask Tehran to Meet New Demands", *Foreign Affairs*, January 22, 2021.

régionales[10]. En août 2020, les autorités iraniennes annonçaient même la création d'un nouveau missile d'une portée comprise entre 1 400 et 1 800 km, nommé « Shahid Haj Qasem », en l'honneur du général iranien assassiné quelques mois plus tôt.

Si l'Iran n'est pas près de revenir sur les dispositions de l'accord de 2015, les autorités exhortent également Washington de faire le premier pas. Tant que les sanctions ne seront pas retirées, en particulier celles qui l'empêchent d'exporter son pétrole, et qui tiennent le pays en marge du système financier international, l'Iran continuera d'outrepasser ses engagements liés à son programme nucléaire.

Aux États-Unis, alors que la politique étrangère et la politique intérieure sont étroitement liées, plusieurs dissensions demeurent quant à la marche à suivre sur le dossier du nucléaire iranien. Les élections législatives de 2020 ont renforcé les partisans de la ligne dure au Congrès, favorables au retrait du JCPOA. Dans le même temps, les modérés, favorables à l'accord, ont subi des pertes électorales. Au sein même du camp démocrate, aucun consensus n'existe. Si une partie est favorable à un retour au *statu quo* de 2015, une autre partie menée par le président américain Joe Biden souhaite un retour sous condition. Aussi, à l'autre bout de la planète, les alliés des États-Unis, à l'instar d'Israël et de l'Arabie Saoudite mettent la pression sur Washington pour freiner les ambitions nucléaires iraniennes.

En Iran la position ne bougera vraisemblablement pas. Les assassinats du général Qassem Soleimani et du scientifique Mohasen Fakhrizadeh ont renforcé le camp des ultraconservateurs, qui s'opposent au JCPOA. La stratégie de pression maximale de l'administration Trump a été perçue comme une tentative de faire imploser l'Iran en vue d'un *regime change* et de faire basculer l'équilibre de la puissance au Moyen-Orient en faveur du Royaume

[10] VAHID Farid, « Iran : les possibles conséquences de la fin de l'embargo sur les armes », *Revue Défense Nationale*, 2021/2 n°837, pp. 109-114.

saoudien[11]. Les médias conservateurs vont même jusqu'à affirmer qu'au fond, la stratégie de Joe Biden n'est pas si différente de celle de Donald Trump. Dans le même temps, une partie des Iraniens les plus modérés, initialement favorables à l'Accord de Vienne, s'est mise à soutenir le programme nucléaire national. En Iran, de toute part, le JCPOA est remis en question en raison de la faiblesse des retombées économiques. En conséquence, dans toutes les sphères de la société, du Parlement aux médias, jusque dans les universités, des voix s'élèvent, affirmant que le JCPOA est un piège, limitant tout à la fois le programme nucléaire iranien et le développement économique du pays.

[11] NASR Vali, "Biden's Narrow Window of Opportunity on Iran", *Foreign Affairs*, March 2, 2021.

Conclusion

Bien que certaines voix viennent obscurcir l'avenir de l'Accord de Vienne, l'Ayatollah Khamenei reste favorable à un retour au *statu quo* de 2015, à condition que Washington fasse le premier pas en retirant les sanctions économiques rapidement. La fenêtre d'opportunité existe donc bel et bien pour l'administration Biden, mais celle-ci ne sera pas ouverte indéfiniment. Elle doit donc agir vite. Les élections présidentielles iraniennes prévues en juin 2021 arrivent à grand pas. Les résultats du scrutin détermineront assurément la teneur des futurs relations entre l'Iran et les États-Unis. Alors que les radicaux sont donnés favoris, le risque d'une mort du JCPOA se profile et un embrasement au Moyen-Orient est redouté.

Pour certains spécialistes comme le chercheur américano-iranien Vali Nasr, l'administration Biden a tout intérêt à revenir à l'accord tel qu'il a été signé en 2015 et à retirer les sanctions économiques prises par Donald Trump. Ce faisant, l'Iran reviendrait à ses engagements initiaux. L'économie iranienne connaîtrait une embellie. Dans le même temps, Joe Biden pourrait décider de supprimer les restrictions de visas pour les Iraniens et débloquer un plan d'aide d'urgence du FMI pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Avec une telle politique, les radicaux iraniens perdraient en influence. Les modérés, plus favorables à la coopération, gagneraient des voix et le destin des élections présidentielles pourrait basculer[12]. De là à imaginer un revirement total de situation dans les relations entre Washington et Téhéran, rien n'est moins sûr, mais une telle stratégie aurait le bénéfice de désamorcer les tensions et de faire diminuer le risque d'une nouvelle guerre au Moyen-Orient.

Ce sont d'ailleurs les contours de ce scénario qui se profilent, comme le prouve l'actualité début avril 2021. Bien que les autorités américaines

[12] *Ibid*.

et iraniennes se refusent à un dialogue direct officiel, un sommet virtuel réunissant les membres encore parties au PAGC (avec l’Iran mais sans les États-Unis), a lieu à partir du 6 avril 2021, afin de relancer les négociations sur le nucléaire iranien et préparer le retour des États-Unis dans l’accord. Sur Twitter, le ministre des Affaires étrangères iranien, Mohammad Javad Zarif, annonce que la rencontre a pour but de « finaliser rapidement la levée des sanctions et les mesures relatives au nucléaire en vue d'une suppression coordonnée de toutes les sanctions, suivie de la cessation des mesures de rétorsion par l'Iran ». Reste à savoir si cette rencontre sera suffisante pour contenter à la fois Téhéran et Washington, ou si d’autres tractations devront avoir lieu.

Sources

AL-ALOOSY Massaab, "Biden, Iran: Do Democrats mean Detente with Iran?", *Arab Center for Research & Policy Studies,* Strategic Brief No. 2, October 8, 2020, 6 p.

BIDEN, Jr. Joseph R. "Why America Must Lead Again; Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump", *Foreign Affairs*, March/April 2020.

COVILLE Thierry, dir. BADIE Bertrand, VIDAL Dominique, « L'Iran, entre jeu régional et jeu international », *Le Moyen-Orient et le monde ; l'état du monde 2021*, La Découverte, 2020, p. 213-218

DJALILI Mohammad-Reza, KELLNER Thierry, *L'Iran en 100 questions*, Tallandier, 2018, 411 p.

JAVAD ZARIF Mohammad, "Iran Wants the Nuclear Deal It Made; Don't Ask Tehran to Meet New Demands", *Foreign Affairs*, January 22, 2021.

MOÏSI Dominique, « Le nouveau bras de fer entre l'Iran et les États-Unis », Blog, *Institut Montaigne,* 1er mars 2021.

NARDON Laurence, « Quelle politique étrangère américaine après 2020 ? », *Institut français des relations internationales,* 2020/2, p. 87-98.

NASR Vali, "Biden's Narrow Window of Opportunity on Iran", *Foreign Affairs*, March 2, 2021.

NICOULLAUD François, dir. BADIE Bertrand, VIDAL Dominique, « Le sabotage de l'accord de Vienne et ses conséquences », *Le Moyen-Orient et le monde ; l'état du monde 2021*, La Découverte, 2020, p. 253-258

VAHID Farid, « Iran : les possibles conséquences de la fin de l'embargo sur les armes », *Revue Défense Nationale,* 2021/2 n°837, p. 109-114