

Michel Raimbaud¹

Ancien ambassadeur de France, ancien Directeur de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides.



L'IRAN CONTRE L'EMPIRE : DE L'AVANTAGE D'AVOIR UNE STRATÉGIE INTELLIGENTE

L'évolution des sanctions unilatérales des États-Unis à l'encontre de l'Iran a connu deux grandes périodes géopolitiques distinctes. La première plus proche d'un endiguement commence avec l'affaire des otages de l'ambassade américaine à Téhéran et va se poursuivre jusqu'à la signature à Vienne du Plan d'Action Global Commun (PAGC) sur la question nucléaire iranienne qui consacre une levée partielle des embargos occidentaux. Durant toute cette première période, les États-Unis consacreront leur puissance unilatérale sans frein. La deuxième période commencera avec le retrait de Washington du PAGC et continue toujours aujourd'hui. Le bouleversement géopolitique durant cette période est considérable dans le sens où le monde occidental est de plus en plus contesté et affaibli. De plus, émerge une dynamique eurasiatique, notamment autour de la Russie, de la Chine et de l'Iran, qui présente pour nombre de pays le visage d'une résistance, sinon d'une alternative. Cette dynamique permet à l'Iran de faire comprendre qu'il n'acceptera aucun chantage quant au couplage de la procédure de négociation de l'accord nucléaire et de la mise en œuvre de sa stratégie dans toute la région.

Mots clefs : AIEA, Chine, États-Unis, Eurasie, Extraterritorialité, Iran, Nations Unies, Plan d'Action Global Commun (PAGC), Russie, Sanctions, Troïka européenne (Grande-Bretagne, France, Allemagne), Unilatéralisme, Union européenne.

The evolution of unilateral US sanctions against Iran has gone through two distinct geopolitical periods. The first, closer to containment, began with the hostage affair at the American embassy in Tehran and continued until the signing in Vienna of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) on the Iranian nuclear issue, which enshrined a partial lifting of Western embargoes. Throughout this first period, the United States would establish its unbridled unilateral power. The second period began with Washington's withdrawal from the PAGC and continues today. The geopolitical upheaval during this period is considerable in the sense that the Western world is increasingly challenged and weakened.

1. Il est notamment l'auteur de *Les Guerres de Syrie*, Paris, Glyphes, 2020 ; *Le Soudan dans tous ses États*, Paris, Karthala 2019 (2^e éd.) ; *Tempête sur le Grand Moyen-Orient*, Paris, Ellipses, 2015.

Moreover, a Eurasian dynamic is emerging, notably around Russia, China and Iran, which for many countries presents the face of resistance, if not an alternative. This dynamic allows Iran to make it clear that it will not accept any blackmail regarding the coupling of the negotiation procedure of the nuclear agreement and the implementation of its strategy in the whole region.

Key words: IAEA, China, Eurasia, European Troika (Britain, France, Germany), European Union, Extraterritoriality, Iran, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Russia, Sanctions, Unilateralism, United Nations, USA.

Parmi les innombrables cibles que compte à son actif l'Amérique, la République Islamique d'Iran peut se prévaloir d'une certaine ancienneté. Elle est sous sanctions depuis 1979².

Cette année-là, le Chah Mohammad Reza Pahlavi, « gendarme » de Washington au Moyen-Orient depuis le début de la guerre froide, doit partir en exil sous la pression populaire, cédant la place à l'Ayatollah Khomeini de retour d'exil, qui instaure aussitôt la République Islamique. L'Iran devient « l'ennemi public numéro un », et fait connaissance avec les « sanctions », en représailles à l'affaire des otages de l'ambassade américaine à Téhéran. Le chef de file du « monde libre » procède à un gel des avoirs iraniens.

La stratégie américaine

C'est dans la foulée qu'est ébauchée la doctrine du « double endiguement » : il faut « contenir » simultanément l'Irak baathiste de Saddam Hussein et l'Iran de Khomeini, menaces pour la sécurité et les intérêts des États-Unis d'Amérique, selon la formule consacrée. Dès septembre 1980, le responsable irakien, tenu pour incontrôlable mais sensible aux pressions, est « encouragé » à engager la guerre contre l'Iran nouveau style. Ce dernier est perçu par Saddam comme une menace : au conflit frontalier et au non-respect de l'accord signé à Alger en 1965, s'ajoutera bientôt en juin 1982 (suite à la guerre civile libanaise) la création du Hezbollah, tenue pour une émanation de la Révolution Islamique.

Résolue à se venger de l'humiliation de la prise d'otages précédemment mentionnée et ayant encouragé Saddam à la guerre, l'Amérique édicte contre l'Iran des sanctions supplémentaires en 1984, en quelque sorte pour garder la main.

2. Vt. J. Cuyenet, *L'Iran sous sanction. Une société sous pression*, Paris, L'Harmattan, 2022 ; également T. Coville, *L'Iran, une puissance en mouvement*, Paris, Eyrolles, 2022 ; C. Therme (dir.), *L'Iran et ses rivaux. Entre nation et révolution*, Paris, Passés/composés-Humensis, 2020.

La confrontation armée entre les deux voisins – certains diront entre le régime « sunnite » de Bagdad et le pouvoir « chiïte » de Téhéran – durera huit ans, jusqu'en août 1988. Elle sera sanglante et laissera les deux adversaires exsangues, notamment l'Irak, qui sera à son tour pris pour cible deux ans plus tard, suite à sa malheureuse invasion du Koweït.

Un renforcement continu des sanctions américaines

Pour sa part, la République Islamique ne sera pas oubliée longtemps : Washington décrète en mars 1995 un embargo pétrolier, puis économique, suivi en 1996 du vote de la loi d'Amato-Kennedy, qui interdit tout contrat dépassant 20 MUSD.

L'année suivante (1997) marque un tournant. En 1997, Mohammad Khatami, jugé en Occident libéral et ouvert au dialogue, est élu Président. Il le restera jusqu'en 2005... C'est durant son mandat, en 2003, que Washington, soucieux de trouver une prise sur son « ennemi désigné », jette son dévolu sur les questions aéronautiques, scientifiques et sur un programme soi-disant nucléaire et militaire développé par Téhéran. Il lance ses alliés européens à l'assaut qui proposent un dialogue sous forme d'échanges de vues ou d'informations sur la non-prolifération. L'Iran ne se dérobe pas et l'Occident s'assure ainsi l'emprise recherchée, qu'il ne lâchera plus : le dossier nucléaire iranien est ainsi « créé » en 2003.

Les objectifs réels des Occidentaux seront vite dévoilés au fil d'une escalade rapide : échanges de vues, de suggestions, puis propositions de plus en plus musclées. Les trois Européens (Grande-Bretagne, France, Allemagne) maintiendront les apparences de la négociation jusqu'à la fin du mandat de Mohammad Khatami, en 2005, date à laquelle il est remplacé par Ahmedinejad, réputé radical.

2005 marque un deuxième tournant. Ahmedinejad annule les concessions faites par son prédécesseur concernant des restrictions dans le programme nucléaire civil, les inspections, etc. Les Nations-Unies sont appelées à la rescousse, par le biais de la Russie et la Chine, qui sont encore disposées à coopérer avec l'Occident. Les États-Unis entrent dans la danse, et la négociation s'assortit dès lors du durcissement des sanctions préexistantes et de nouveaux embargos (en 2006, puis 2007) de la part de l'ONU, des États-Unis, de l'Union Européenne (sur les armes, les équipements pour la communication, le maintien de l'ordre et le nucléaire, notamment les réacteurs, mais également les prestations financières, etc.) : il s'agit dès lors de contraindre l'Iran à signer un accord conforme aux exigences des Occidentaux.

Seules la Russie et la Chine assureront un certain soutien aux thèses iraniennes.

L'escalade se poursuivra et en 2012 c'est une nouvelle vague de mesures, visant à asphyxier l'Iran s'il ne cède pas : le vrai dessein de l'Occident est dévoilé. L'UE décrète un embargo sur les hydrocarbures, sur l'exportation de matériel minier, l'équipement naval, les métaux précieux, ainsi qu'un gel des actifs de l'État iranien et de ses banques. L'accès des transports aériens de fret venant d'Iran est interdit, de même que la fourniture de pièces détachées avion.

C'est ensuite la restriction sur l'usage par l'Iran des services financiers étrangers pour l'exportation pétrolière, puis les transferts de technologie en matière d'armements, liés aux « armes nucléaires ». En 2013, le Congrès américain vote un nouveau renforcement des sanctions.

En janvier 2014, le Plan d'action conjoint intermédiaire conduit à un allègement partiel des sanctions européennes. Enfin, le 14 juillet 2015, l'Iran, les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité plus l'Allemagne et l'Union Européenne signent à Vienne le Plan d'Action Global Commun (PAGC) connu aussi sous le sigle de *JCPOA (Joint Comprehensive Plan of Action)* : les embargos de l'ONU et de l'UE sont allégés, d'ailleurs remplacés par des dispositifs qui renforcent le contrôle du Conseil de Sécurité. Le gel des actifs financiers et celui concernant le commerce des hydrocarbures sont levés par l'Union Européenne. Mais ils sont maintenus par les États-Unis.

Deux ans et demi plus tard, en mars 2018, Donald Trump³ décide le retrait unilatéral de l'accord nucléaire : toutes les sanctions sont rétablies (embargo sur le pétrole, sur l'aéronautique et le secteur minier, ainsi que l'interdiction de l'usage du dollar dans les transactions avec l'Iran).

En juillet 2018, le ministre des Affaires étrangères iranien porte plainte à La Haye, mais les États-Unis récusent la compétence de la Cour Internationale de Justice. Néanmoins, le 3/10/2018, quinze juges de la CIJ décideront que le retrait constitue une violation du traité d'amitié signé en 1955 entre les États-Unis et l'Iran, ce qui (on s'en serait douté) n'impressionnera guère Washington.

En 2019, nouvelles sanctions : les revenus de la Banque Centrale d'Iran, et les fonds souverains du Fonds National de Développement sont gelés (Selon Trump, ce sont les sanctions les plus sévères qui aient jamais imposées à un pays).

3. Vt. P. Baker, S. Glasser, *The Divider. Trump in the White House (2017-2021)*, New-York, Doubleday, 2022.

Le 21 décembre 2020, à Paris, le GAFI (Groupe d'Action Financière International, chargé des normes et mesures en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et les menaces diverses sur le système financier international) appelle ses membres à prendre des contre-mesures contre l'Iran. Washington annonce le rétablissement unilatéral de toutes les sanctions.

Pourtant le soutien du Conseil de Sécurité aux États-Unis s'étirole peu à peu.

À son arrivée à la Maison-Blanche en janvier 2021, Joe (Joseph) Biden promet une reprise sur la négociation de l'accord nucléaire de 2015 durant son mandat, une promesse qui précédera de peu l'élection (en juin 2021) à la présidence iranienne de Ebrahim Raïssi, « ultraconservateur » selon les Occidentaux, c'est-à-dire peu porté aux concessions. Les États-Unis n'ayant plus de relations diplomatiques avec l'Iran depuis 1980, ce sont les Européens⁴ qui serviront une fois encore de « garçons de course » à Washington.

Un horizon géopolitique considérablement transformé

En résumé, en cette année 2022 finissante, le jeu en vigueur depuis près de vingt ans a repris, mais dans un paysage géopolitique bouleversé. La fin de l'hégémonie occidentale est assez évidente et nous assistons à l'émergence d'un monde pluri-polaire entraîné par le bloc russo-chinois. L'Iran, devenu le troisième membre de la troïka eurasienn⁵, a sans doute été bien inspiré en choisissant son camp, ce qui explique le titre de cet article.

L'Iran sanctionné par l'Occident depuis 1979

La mise en parallèle du calendrier politique de la République Islamique depuis son instauration en 1979 et du calendrier des discussions et sanctions de la « communauté internationale » fait apparaître deux évidences :

- les sanctions sont devenues une véritable obsession pour l'Amérique et les Occidentaux, au point d'apparaître comme leur seul instrument « diplomatique » ou leur seule « diplomatie » ;
- c'est pour « piéger » l'Iran que les Européens, agissant en « *proxies* » de l'Amérique, elle-même sous très forte pression d'Israël, lui ont proposé en 2003

4. F. Nicoullaud, « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran. Une histoire sans fin », *Hérodote* 2018/2 (N° 169), p. 83-97.

5. T. Flichy (dir.), *Chine, Iran, Russie : un nouvel empire mongol ?*, Beychac-et-Caillau, Lavauzelle, 2013.

d'entamer des échanges, puis des discussions concernant son programme nucléaire. L'arrière-pensée était de tenter d'entraîner Téhéran dans une escalade de concessions sous peine de sanctions massives, l'objectif global étant de réduire au minimum ses ambitions nucléaires civiles, et de le contraindre à renoncer à ses perspectives militaires.

Depuis près de vingt ans, l'entreprise atlantiste aura connu des hauts et des bas, y compris une rupture avec le retrait unilatéral des États-Unis décidé par Donald Trump en 2018, mais l'Iran aura su en tirer des leçons pour l'avenir et un avantage stratégique, en tenant compte des mutations géopolitiques en cours...

La question des sanctions

De façon générale, les sanctions sont des instruments faussement diplomatiques, contraires à la légalité internationale, incarnée par la Charte des Nations-Unies (de San Francisco) de 1946. Les sanctions extraterritoriales sont exorbitantes et illégales. Elles sont liées à des accusations multilatérales non-prouvées et à des arrière-pensées stratégiques.

Elles ont été exacerbées par le retrait « unilatéral » des États-Unis du Traité de 2016, d'une manière totalement arbitraire.

Le non-dit et le malentendu

Les sanctions contre l'Iran sont liées avant tout au dossier nucléaire iranien, créé de toutes pièces par les Occidentaux en 2003, lorsqu'un dissident dénonce à l'AIEA l'existence de deux centres d'enrichissement de l'uranium soi-disant clandestins. Les dites sanctions évolueront au fil des mois ou des ans, entre allègements ou renforcements, selon l'appréciation (arbitraire) que porteront les Occidentaux sur le respect ou le non-respect supposé des engagements de l'Iran, puis sur le respect des clauses du Plan Global d'Action Commun, de juillet 2015.

Tout au long des vingt ans écoulés depuis l'ouverture du dossier, les négociations seront sans doute pipées par le malentendu jamais exprimé mais toujours présent, quant au « statut nucléaire de l'Iran » :

- pour les négociateurs atlantiques, il s'agit de réduire au maximum les ambitions de Téhéran, drastiquement pour le programme civil, et totalement dans le domaine militaire ;
- pour l'Iran, il s'agit au contraire de préserver l'avenir en revendiquant le droit d'accès au nucléaire civil sans entrave. Le renoncement à l'arme nucléaire

ne saurait être inscrit à l'ordre du jour, l'islam étant un garant suffisant en la matière.

Tel sera le dilemme que l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, le PAGC (Plan d'Action Global Commun) signé le 14 juillet 2015, sera censé avoir tranché.

En pratique, le résultat recherché ou atteint sera plus modeste : l'arrêt temporaire des sanctions économiques contre l'arrêt temporaire du programme nucléaire iranien. Et c'est un peu sur cette base que l'Iran est enseveli depuis vingt ans sous un arsenal de sanctions illégales tous azimuts, de la part des États-Unis, de l'Union Européenne, de l'ONU, avec la caution de l'AIEA et malgré l'opposition au départ très feutrée de la Russie et de la Chine.

La règle du jeu

Pour les quatre Occidentaux (les États-Unis et les trois Européens) sous forte pression d'Israël et avec la bénédiction de l'ONU sous influence, le souci premier est en fait d'interdire à l'Iran toute perspective d'un statut nucléaire militaire, en d'autres termes de l'empêcher d'accéder au rang de puissance nucléaire (signifiant la possession de l'arme atomique)⁶.

Les sanctions à dose massive et multiformes permettent aux dits Occidentaux d'avoir une forte prise sur l'Iran : tout allègement étant conditionné par le respect d'un certain niveau de conditions liées de près ou de loin à des restrictions sur le programme nucléaire, toute « violation » des engagements étant au contraire « sanctionnée ».

C'est Janet Yellen, Secrétaire au Trésor et personnage éminent de la diaspora néoconservatrice mondialiste au pouvoir, qui gère la dette américaine, mais aussi qui concocte et gère toutes les sanctions et mesures coercitives diverses et variées contre l'Iran, la Syrie, la Russie, la Turquie, le Venezuela, Cuba, la Chine, le Mexique, voire l'Union Européenne (*cf.* Nord-Stream 2).

Pour l'Iran, l'essentiel est de préserver la possibilité à terme d'accéder au statut de puissance nucléaire de plein exercice (y compris militaire), en se réservant une certaine latitude dans le domaine crucial et charnière de l'enrichissement de l'uranium. Le manquement des Occidentaux aux engagements pris en matière

6. Vr. A. Rastbeem (dir.), dossier « Sanctions internationales et extra-territorialité », *Géostratégiques*, n° LIII, Académie géopolitique de Paris (AGP), 2007, 205 p.

d'allègement des sanctions ou aux obligations du Traité a été sanctionné à diverses reprises par le gel des engagements iraniens et une certaine reprise de liberté.

Il va de soi que le « retrait unilatéral » de l'Amérique en 2018 et la liberté d'action qui en a résulté pour la République Islamique a été mis à profit par celle-ci pour accélérer ses progrès nucléaires. La pression mise sur Téhéran, par Européens interposés, pour reprendre la négociation est motivée par le désir de l'Amérique et de ses affidés européens de reprendre un peu la main après le nouveau « bond en avant » de Téhéran.

Les deux Parties adverses sont ainsi lancées dans une course contre la montre qui ne dit pas son nom mais dont l'objectif est très clair.

Chaque rupture de rythme a permis à l'Iran de se rapprocher de l'objectif recherché, c'est-à-dire de raccourcir le délai estimé nécessaire pour « accéder à la bombe » : sans doute moins d'un an actuellement.

Le basculement de l'équilibre géopolitique

Il n'a pas été question jusqu'ici de deux États pourtant parties essentielles à la négociation : la Russie et la Chine, introduites en 2006 dans le dossier : Il s'agissait alors de renforcer les rangs des représentants de la « communauté internationale » face à l'Iran, en un temps où les Occidentaux faisaient encore la loi et « disaient le droit », sans craindre d'être contrés. Les deux puissances eurasiennes se contentaient alors d'apporter à l'Iran un soutien feutré et une certaine coopération, sans pour autant heurter de front leurs « partenaires » euro-américains. Un veto n'était pas encore envisageable.

Il n'en est plus ainsi aujourd'hui, alors que l'on parle sans détours de la fin de l'hégémonie occidentale et de la recomposition de l'ordre mondial. L'heure est même à la confrontation et l'axe eurasien Moscou-Pékin est à l'offensive, n'ayant aucune raison de faire des cadeaux et des politesses à leurs ex-« partenaires ».

L'Iran s'est joint à cet axe, faisant alliance avec Moscou et ayant signé un pacte de partenariat stratégique avec Pékin. Il peut donc en toute tranquillité tenir tête aux pères fouettards de l'Axe du Bien, désormais contrés au Conseil de Sécurité.

La stratégie iranienne

Téhéran semble donc avoir découplé les deux aspects du dossier ; parvenir à signer une nouvelle version de l'accord nucléaire PAGC, sur la base du marchandage qui a prévalu jusqu'à présent : l'arrêt temporaire des sanctions économiques

contre l'arrêt temporaire du programme nucléaire iranien, à moins que ce ne soit la réduction des sanctions contre le ralentissement du programme nucléaire.

Manifestement Téhéran a intérêt à temporiser en réclamant des garanties aux États-Unis et à leurs laquais occidentaux, utilisés comme « *proxies* » dans la négociation : l'Iran réclame à juste titre à l'AIEA malveillante de terminer ses enquêtes « affaires fausement classées », ou des précisions sur tel ou tel point. Washington n'a aucun moyen d'exiger une signature rapide pour reprendre un accord qu'il a lui-même torpillé.

L'Iran a par ailleurs clairement fait comprendre qu'il n'acceptera aucun chantage quant au couplage de la procédure de négociation de l'accord nucléaire et de la mise en œuvre de sa stratégie dans toute la région. Membre de l'axe de la résistance d'une part et désormais membre de la troïka eurasiennne, avec Moscou et Pékin comme partenaires, en assez bons termes avec Erdogan, il peut envisager l'avenir avec résolution, conformément à la ligne ferme que l'on prête au Président récemment élu, Ebrahim Raïssi.

Il ne faut donc pas compter sur un quelconque abandon des positions et des vues de l'Iran quant à l'avenir des dossiers qui lui tiennent à cœur dans la région ; la Syrie, le Liban, la Palestine, l'Irak, etc.

L'avenir nous dira si ces calculs étaient les bons. Mais la recomposition géopolitique en cours donnera sans doute raison aux audacieux. Dans un monde où foisonnent les idiots utiles, elle démontrera l'avantage qu'il y a à agir suivant une stratégie intelligente. ■