



Politique de l'administration Biden au Moyen-Orient. Vers la désillusion ?

Xavier Dupret

Février 2021

27.000 signes

Les pronostics allaient bon train après l'élection de Joe Biden à la présidence des Etats-Unis. Les déclarations réalisées durant la campagne donnaient clairement l'impression que les Etats-Unis allaient réintégrer les accords de 2015 sur le nucléaire iranien sans autre forme de procès.

Rappelons, à ce sujet, que c'est l'administration Trump, et elle seule, qui a dénoncé ces accords et s'en est retirée unilatéralement en 2018. Depuis l'arrivée du candidat démocrate à la Maison-Blanche, on assiste, il faut bien le reconnaître, à un démarrage décevant.

Des sanctions depuis quarante ans

En effet, on constate, côté américain, une sorte de valse-hésitation qui contredit les promesses faites durant la campagne électorale. Tout d'abord, les Etats-Unis, qui ont pris la responsabilité de claquer la porte des accords, réclament que l'Iran cesse son programme d'enrichissement nucléaire sans mettre parallèlement sur la table un allègement des sanctions.

Pour rappel, les accords de 2015 prévoyaient que l’Iran pouvait lancer un projet de développement de sa filière nucléaire civile à condition de se soumettre à des inspections surprises de la part de l’Agence internationale de l’énergie atomique (AIEA). Force est, d’ailleurs, de reconnaître que les Iraniens ont initialement rempli leur partie du contrat. Jusqu’en 2018, les inspecteurs de l’AIEA disposaient d’un accès sans restriction à tous les sites nucléaires iraniens. A ce sujet, l’AIEA n’hésitait pas à écrire noir sur blanc, un an après l’entrée en vigueur des accords, que l’Iran se montrait un partenaire fiable¹.

Les accords de 2015 comportaient également une contrepartie économique. Les Etats-Unis avaient été contraints de lever une partie des sanctions commerciales et financières qui pesaient jusque-là sur le destin de l’Iran.

Depuis la proclamation de la République islamique en 1979, les Etats-Unis ont, en effet, multiplié, sans succès jusqu’aujourd’hui d’ailleurs, les initiatives visant à déstabiliser les institutions iraniennes. C’est ainsi qu’en 1980, l’Irak de Saddam Hussein a été soutenu par les Occidentaux alors qu’il agressait l’Iran. Cette guerre a duré jusqu’en 1988 et a fait, au total, un million de victimes². Cette action de nature clairement politico-militaire s’est doublée d’un volet économique.

Dès 1979, l’administration Carter a gelé les avoirs iraniens aux Etats-Unis. « Peu de pays ont subi un aussi grand nombre de sanctions que l’Iran. (...) Ces sanctions posent problème, notamment celles prises par les Européens, compte tenu de leurs conséquences sur la vie quotidienne de l’ensemble de la population iranienne. En effet, les sanctions bilatérales – américaines et européennes – avaient, la plupart du temps, peu de rapports directs avec le programme nucléaire, l’objectif étant de peser le plus possible sur l’économie du pays. On est donc en droit de s’interroger sur leur caractère éthique »³.

La victoire de l’Iran, à l’occasion de cette confrontation militaire d’envergure dans la région, constitue un fait incontestable et a, d’ailleurs, été pleinement reconnue par des sources états-

¹ ONU Info, *L’AIEA annonce que l’Iran a respecté ses engagements liés à l’accord sur le nucléaire signé en juillet 2015*, 16 janvier 2016. [En ligne]. Url : <https://news.un.org/fr/story/2016/01/327402-laiea-annonce-que-liran-respecte-ses-engagements-lies-laccord-sur-le-nucleaire>. Date de consultation : 19 janvier 2021.

² Ian Black, « Iran and Iraq remember war that cost more than a million lives » in *The Guardian*, édition mise en ligne du 23 septembre 2010.

³ Thierry Coville, « Les sanctions contre l’Iran, le choix d’une punition collective contre la société iranienne ? » in *Revue internationale et stratégique*, 2015/1 (n° 97), p. 149.

uniennes⁴. Après que Saddam Hussein ait envahi le Koweït, l'action militaire des Etats-Unis a davantage ciblé l'Irak. L'arsenal supposé heurter les intérêts iraniens a, dès lors, été principalement de nature économique.

En mai 1995, les États-Unis décrètent un embargo concernant toute forme de commerce avec l'Iran après avoir, trois mois plus tôt, interdit l'importation de pétrole iranien. En 1996, la loi d'Amato-Kennedy interdit aux entreprises étrangères d'effectuer des investissements de haut niveau (une limite de 40 millions de dollars ne pouvait être dépassée) dans le secteur des hydrocarbures⁵. Depuis, la pression économique des Etats-Unis contre l'Iran constitue une donnée structurelle des relations entre les deux pays.

Un long bras de fer venait de commencer entre Washington et Téhéran. En 2005, l'Iran décide de reprendre son programme de développement nucléaire. Les États-Unis vont alors opter pour un durcissement des sanctions contre Téhéran. C'est ainsi qu'au mois de septembre 2006, l'administration Bush junior adopte de nouvelles dispositions visant à empêcher les banques américaines de réaliser toute transaction avec le secteur financier iranien, même par l'intermédiaire d'autres établissements de crédit⁶.

Il s'agit là d'une mesure particulièrement pénalisante. En effet, toute transaction en dollars nécessite toujours à un moment donné l'intervention d'une banque américaine à travers ce que l'on appelle le *correspondent banking*. Ce mécanisme consiste en la pratique suivante. Prenons le cas d'une banque française (la Société Générale, par exemple). Cette dernière gère les dépôts de ses clients en euros. Elle enregistre donc des transactions dans cette devise avec d'autres établissements de l'Euroland. Imaginons maintenant que l'un de ses clients désire réaliser une transaction en dollars alors que ses comptes sont libellés en euros.

⁴ Sina Azodi, « How the Iranian air force turned the tide of the Iran-Iraq war in 1980 », Atlantic Council, 2 » septembre 2020. Url : <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/how-the-iranian-air-force-turned-the-tide-of-the-iran-iraq-war-in-1980/>. Date de consultation : 30 janvier 2021.

⁵ Michel Cosnard, « Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy. Interdiction de commercer avec et d'investir dans certains pays » in Annuaire français de droit international, volume 42, 1996, p.35. Plus précisément, la législation américaine visait les entreprises qui avaient investi en Iran 40 millions de dollars en une fois ou qui, sur un an, avaient procédé à plusieurs investissements d'au moins 10 millions de dollars chacun.

⁶ Amélie Neuve-Eglise, « Iran : après plus de 20 ans de sanctions. Quelle influence sur l'économie ? » in La Revue de Téhéran, N° 23, octobre 2007. Url : <http://www.teheran.ir/spip.php?article124#gsc.tab=0>. Date de consultation : 22 janvier 2021.

Pour réaliser cette opération, la Société Générale peut se mettre en relation avec l'une de ses consœurs américaines. Cette dernière va lui ouvrir un compte aux Etats-Unis. Et c'est par ce compte que va transiter l'argent de la transaction avant d'arriver en dollars auprès du bénéficiaire final. En coupant l'accès au *correspondent banking* pour les banques iraniennes, les Etats-Unis bloquaient une bonne partie du développement du commerce extérieur de Téhéran puisque le billet vert est la monnaie de référence des échanges internationaux.

La reprise du programme nucléaire iranien a ensuite conduit les Européens à s'aligner sur les positions américaines. C'est ainsi qu'en 2012, l'Union européenne interdit l'importation d'hydrocarbures iraniens sur son territoire. La situation va quelque peu se détendre à partir de 2013.

Accord mais raisonnements aberrants

Lorsque les accords de 2015 sont conclus entre l'Iran et la communauté internationale⁷, les Iraniens se sont engagés à ne pas enrichir leur uranium de façon à ne pas fabriquer la bombe atomique. Ils limitaient donc leur programme nucléaire aux seules applications civiles.

En revanche, les Etats-Unis ne vont pas lever, loin de là, toutes les sanctions qui frappent l'économie iranienne. En réalité, « la majorité des mesures coercitives est encore maintenue par les Etats-Unis. Les sanctions dites primaires, qui concernent directement les Américains, sont toujours en vigueur. Pour qu'une entreprise ou un particulier américain puisse commercer avec l'Iran, des autorisations de l'Office of Foreign Assets Control (OFAC), agence dépendant du Trésor américain et redoutée pour sa rigueur, sont encore nécessaires. L'OFAC fait la pluie et le beau temps. Beaucoup d'entreprises européennes, qui font une partie de leur chiffre d'affaires aux Etats-Unis, doivent aussi demander l'autorisation à l'OFAC pour commercer avec l'Iran. Pourtant, les sanctions secondaires, qui interdisaient aux entreprises non américaines de faire affaire avec l'Iran, ont été supprimées »⁸. Les exportations d'hydrocarbures vers le Vieux Continent ont donc repris en 2015 alors que les Etats-Unis ont continué à appliquer, de leur côté, des sanctions économiques, financières et commerciales à l'encontre de Téhéran.

⁷ En l'occurrence, les interlocuteurs de l'Iran, pour arriver à la conclusion de cet accord, étaient la Chine, la France, l'Allemagne, l'Union européenne, la Russie, le Royaume-Uni et les États-Unis.

⁸ Charlotte Peytour, « Quelles sont les sanctions contre l'Iran encore en vigueur ? » in Le Monde, édition mise en ligne le 8 mai 2018.

Depuis que l'administration Trump a recalé les accords de Vienne, force est de reconnaître, en toute rigueur analytique, que les Occidentaux éprouvent de sérieuses difficultés à formuler un discours intelligible et cohérent au sujet de l'Iran. Leur perception est, comme nous le verrons plus tard, troublée par de profondes contradictions. Pour s'en convaincre, on rappellera une fois encore que ce sont les Etats-Unis qui ont démonétisé les accords de 2015. Lorsque Washington a réimposé l'ensemble des sanctions contre l'Iran, ce dernier a recommencé à enrichir son uranium. On notera toutefois qu'actuellement, l'Iran ne dispose pas d'arsenal nucléaire.

Autrement dit, si les Etats-Unis voulaient vraiment que l'Iran redéploie son programme nucléaire dans le périmètre des accords de 2015, il leur suffirait d'annoncer un calendrier qui commencerait par une levée des sanctions. Or, ce n'est pas du tout ce que l'on observe pour l'heure.

Depuis son élection, Joe Biden conditionne, en effet, la levée des sanctions au retour inconditionnel de l'Iran aux accords de 2015. Ce type de manœuvres contribue davantage à figer les choses qu'à faire évoluer la situation de façon constructive.

Face à ces exigences quelque peu surréalistes, Téhéran, dont la confiance a été blessée par l'attitude de l'administration Trump, a rappelé qu'il incombait, au contraire, à Washington de prouver sa loyauté. C'est précisément ce point de vue qu'a fait valoir, il y a peu, le l'ambassadeur de l'Iran auprès des Nations Unies, en rappelant, au passage, que « les engagements des Etats-Unis dans l'accord nucléaire ont été inscrits dans le droit international par la résolution 2231 du Conseil de sécurité des Nations Unies »⁹.

Si les Etats-Unis veulent, en tout état de cause, relancer la dynamique des accords de 2015, ils devront mettre du concret sur la table et pas seulement des paroles. Or, c'est là très précisément que le bât blesse car Washington entend élargir les accords de 2015 à un ensemble de questions qui ne sont pas reprises dans la résolution 2231 précédemment mentionnée. C'est ainsi que l'administration Biden désire inclure dans les négociations avec l'Iran les missiles balistiques et le rôle régional de Téhéran. Le moins que l'on puisse dire est que le moment est spécialement mal choisi, alors que la confiance est objectivement au point mort entre les deux pays, pour procéder à une révision d'une telle ampleur.

⁹ Majid Takht-Ravanchi, « Biden Wants to Return to the Iran Deal. He Can Start Here » in New York Times, éditions mise en ligne du 27 janvier 2021.

En réalité, l'Iran refuse toute discussion sur son programme balistique si les pourparlers n'incluent pas également un volet ambitieux sous la supervision de l'ONU au sujet du contrôle des armes dans la région, en ce compris les missiles et les armes nucléaires israéliens. De la même manière, l'Iran ne s'oppose nullement à une dynamique de paix au Moyen-Orient mais estime que cette dernière a clairement sa place dans un cadre distinct des accords de 2015.

La diplomatie iranienne ne voit pas d'ailleurs pas pourquoi seuls les Occidentaux pourraient placer la barre très haut pour ce qui est de la définition d'un programme de « stabilisation » régionale. Voilà pourquoi Téhéran pointe l'impossibilité d'établir une paix durable dans la région sans apporter une solution juste et structurelle au conflit israélo-palestinien.

Les esprits chagrins objecteront que ces préalables sont posés dans le seul but de faire échouer les pourparlers. Cet argument ressortit au registre du procès d'intention dans la mesure où le monde entier a pu constater que l'Iran a, jusqu'au revirement de l'administration Trump, rempli sa part de contrat dans le cadre des accords de 2015.

De ce point de vue, il faut bien reconnaître que les institutions garantes du droit international semblent, pour l'heure, tourner le dos à Washington. En effet, la Cour internationale de justice (CIJ) s'est déclarée, au début du mois de février de cette année, compétente pour examiner la demande de Téhéran visant à annuler les sanctions rétablies par l'administration Trump¹⁰. Certes, cette décision préliminaire ne statue en rien sur le fond de l'affaire mais on imagine mal la justice internationale ne pas au moins souligner l'anomalie que constituent les sanctions américaines dans la mesure où elles s'opposent en tout point à une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Or, les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, contrairement à celles de l'Assemblée générale, se caractérisent par une valeur juridique contraignante. Jusqu'ici, les partisans de l'administration Trump avaient surtout dénoncé le fait que les accords sur le nucléaire iranien n'avaient pas recueilli l'approbation du Congrès alors que les Républicains contrôlaient le Sénat. Cet argument est sans fondement dans la mesure où la Charte des Nations unies stipule, en son article 25, que « les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions

¹⁰ Luis Lema, « L'Iran augmente la pression sur Joe Biden » in Le Temps, édition mise en ligne du 3 février 2021.

du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte ». Cette offensive juridique de la part de Téhéran place Washington dans une position délicate et rend difficilement praticable un élargissement des accords de 2015 à d'autres considérations que le programme nucléaire iranien.

A l'heure où la diplomatie américaine se borne à construire un *story telling* opposant des Iraniens entre eux (le mythe bien connu de l'antagonisme entre « modérés » et « extrémistes »), force est de constater que c'est surtout l'approche par les sanctions qui devrait être remise en cause par les Occidentaux. Lorsque la presse occidentale s'étonne des progrès, par exemple, en matière balistique de l'Iran, elle ne perçoit pas, et c'est la faiblesse de son « analyse », que ces indéniables progrès sont intervenus en dépit de la politique de sanctions qui frappe le pays depuis plus de quarante ans. Autrement dit, le bilan de la politique américaine concernant l'Iran révèle un cuisant échec et c'est en se montrant ferme que l'Iran obtient des avancées face aux Occidentaux.

Les dernières nouvelles en provenance des Etats-Unis, à l'heure où ces lignes étaient écrites, semblent indiquer que l'administration Biden s'interroge sérieusement sur la manière de renouer avec les accords de 2015. Evidemment, les contradictions qui traversent le champ politique américain rendent impossible, à ce stade, la formulation d'un pronostic clair.

En tout état de cause, on sent bien que si Washington renonce à l'approche de la pression maximale caractéristique de l'ère Trump, ce sera avant tout davantage en raison de la crainte qu'inspirent les « durs » que d'une quelconque sympathie à l'égard de supposés « modérés ». La politique de fermeté de Téhéran a donc porté ses fruits dans la mesure où, comme le note la presse de référence occidentale, le stock d'uranium enrichi de l'Iran est, depuis que Donald Trump a désavoué les accords de 2015, passé de 102 kilos à près de 2,5 tonnes¹¹.

C'est cette fermeté qui confère une crédibilité aux récentes propositions de la diplomatie iranienne visant à définir un mécanisme de synchronisation et de coordination à partir d'une médiation européenne¹². En effet, cette proposition iranienne a, et c'est un fait politique significatif, commencé à être prise en considération par les Européens au moment où l'Iran a testé un nouveau

¹¹ David Gardner, « New Iran envoy shows Biden is serious about reviving nuclear deal » in Financial Times, édition mise en ligne du 3 février 2021.

¹² La Tribune (avec Reuters), « Iran : Zarif esquisse une voie pour sortir de l'impasse sur le nucléaire », édition mise en ligne du 1^{er} février 2021.

lanceur trois étages de satellites à combustible solide susceptible « de faire concurrence aux autres lanceurs actuels dans le monde »¹³.

On vérifie une fois de plus que les relations interétatiques trouvent leur fondement dans la maîtrise consciente des rapports de forces. Il ne faut pas s'en étonner dans la mesure où « un Etat est une communauté humaine qui revendique le monopole de l'usage légitime de la force physique sur un territoire donné »¹⁴.

Les Etats-Unis, une puissance en net déclin

De ce point de vue, il faut bien constater que les Etats-Unis constituent, contrairement à l'Iran, l'élément instable des relations internationales aujourd'hui. Tantôt la Maison-Blanche dit vouloir séparer la question de la stabilité régionale des accords de 2015. Tantôt Joe Biden fait mine de vouloir jouer la carte de la fermeté en imposant à l'Iran de nouvelles négociations avant toute levée des sanctions¹⁵.

L'Amérique de Joe Biden n'est plus celle de Barack Obama. Elle dispose de moins de pouvoir d'influence, spécialement au Moyen-Orient. C'est ainsi que la forte présence militaire russe en Syrie a beaucoup changé la donne en ce qui concerne les alliances et les rapports de force dans la région.

D'un point de vue financier, la dette publique des Etats-Unis, surtout depuis l'éclatement de la crise du coronavirus, progresse de façon spectaculaire. Il y a peu, l'administration Biden a élaboré un plan de sauvetage de l'économie américaine de 1.900 milliards de dollars. Ce paquet de mesures « anti-crise » est de nature à faire dérailler les finances publiques du pays. En effet, les réformes fiscales de l'ère Trump ont coûté cher et ont fait gonfler la dette américaine qui est passée à 27.000 milliards de dollars fin septembre 2020 contre 19.500 milliards quatre ans plus tôt¹⁶.

¹³ Le Figaro (avec AFP), "L'Iran teste un nouveau lanceur de satellite", édition mise en ligne le 1^{er} février 2021.

¹⁴ Max Weber, « Le Savant et Le Politique » (1919), introduction de Raymond Aron, Union Générale d'Éditions, Collection : Le Monde en 10-18, Paris, 1963, p.22.

¹⁵ Les Echos (avec AFP et Bloomberg), « Joe Biden affiche sa fermeté face à la Chine et l'Iran », édition mise en ligne du 8 février 2021.

¹⁶ La Libre Belgique (avec AFP), *Trump parti, les républicains redécouvrent la dette*, édition mise en ligne le 31 janvier 2021.

Il s'agit là d'une progression de plus de 38% en une législature. Pour faire financer leurs déficits, les États-Unis doivent montrer les muscles dans la mesure où ils comptent davantage de dettes que d'actifs. La comparaison entre ces deux postes comptables permet d'établir la position d'investissement nette du pays. Cette dernière était de -13.950 milliards de dollars à la fin du troisième trimestre 2020. Ce chiffre signifie qu'à cette période, les États-Unis, pour pouvoir boucler leurs comptes, devaient trouver près de 14.000 milliards de dollars auprès de l'extérieur. En 2011, la position d'investissement nette des États-Unis était de -2.000 milliards de dollars¹⁷. A l'époque, les États-Unis avaient donc sept fois moins besoin du reste du monde qu'aujourd'hui pour se financer.

Face à ce déclin, on voit clairement le géant chinois s'affirmer comme la nouvelle superpuissance au centre du système des relations internationales. Pour l'anecdote, alors que les États-Unis doivent compter sur le reste du monde pour financer leurs déficits, la Chine dispose d'impressionnants excédents qui la placent en position de financer ses partenaires. Pour information, les réserves extérieures de Pékin s'élevaient à 3.210 milliards de dollars en janvier 2021¹⁸.

Voilà qui n'augure en rien d'une position d'ouverture sur le long terme des États-Unis à l'égard de l'Iran. Autrement dit, Joe Biden n'est peut-être pas prêt d'admettre que l'enlisement des accords de 2015 est entièrement imputable au gouvernement des États-Unis. Si cette hypothèse se confirme dans les semaines qui viennent, l'attitude habituelle de soumission des Européens à l'égard des États-Unis exclura, dans ce cas de figures, que l'Iran puisse à nouveau exporter du pétrole vers l'Europe et voir ses banques opérer à nouveau sans encombre avec le reste du monde. C'est évidemment ennuyeux mais cette éventualité ne doit pas faire oublier un certain nombre de tendances positives (quoique récentes) qui renforcent l'Iran dans son bras-de-fer avec les États-Unis.

La presse économique relevait, par exemple, que les exportations de pétrole iranien ont repris à partir du mois de décembre de l'année dernière. Les spécialistes ont ainsi pu établir que les exportations de pétrole iranien, à cette époque, étaient de 370.000 barils par jour contre 100 à

¹⁷ Bureau of Economic Analysis (BEA), United States Department of Commerce U.S. International Investment Position, Third Quarter 2020, Url : <https://www.bea.gov/news/2020/us-international-investment-position-third-quarter-2020>. Date de consultation : 8 février 2021.

¹⁸ Ceic Data, China Foreign Exchange Reserves 1989 – 2021, MONTHLY (USD MN), Url : <https://www.ceicdata.com/en/indicator/china/foreign-exchange-reserves>. Date de consultation : 6 février 2021.

200.000 barils par jour au plus fort de la crise au printemps 2020¹⁹. De surcroît, les exportations non pétrolières de l'Iran ont, en dépit des sanctions américaines, également progressé au cours de l'année dernière et se sont élevées à un total de 28 milliards de dollars²⁰.

Ces chiffres démontrent, au final, un terrible aveu d'échecs pour la politique de sanctions des Etats-Unis. Puisse la diplomatie états-unienne en tirer les conclusions qui s'imposent. Le temps presse...

¹⁹ Hellenistic shipping news worldwide, « Iran's oil exports rise in January despite sanctions », édition mise en ligne du 28 janvier 2021. Url : <https://www.hellenicshippingnews.com/irans-oil-exports-rise-in-january-despite-sanctions-trackers/>. Date de consultation : 5 février 2020.

²⁰ Xinhua, « Iran's non-oil exports in 10 months reach 28 bln USD », édition mise en ligne du 28 janvier 2021. Url : http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/28/c_139704865.htm. Date de consultation : 3 février 2021.