



Les relations entre les États-Unis et l'Iran

ALEXANDRE ALAOUÏ

*Collaborateur, Observatoire sur les États-Unis
de la Chaire Raoul-Dandurand*

L'Iran continuera sans doute à être au cœur des enjeux clés de la politique étrangère américaine lors du second mandat du président Obama. L'enjeu du programme nucléaire iranien a souvent fait l'objet de controverses entre les candidats à la présidence des États-Unis lors de la dernière campagne électorale. La divergence fondamentale entre les deux candidats semblait se situer sur les moyens à utiliser pour dissuader l'Iran plutôt que sur le fond du problème. Alors que Mitt Romney prônait une position plus ferme envers la République islamique, Barack Obama, de son côté, entend poursuivre la pression diplomatique, alternant entre des manœuvres militaires dans le golfe Persique, des sanctions économiques et des pourparlers multilatéraux¹. Toutefois, les relations entre les États-Unis et l'Iran demeurent perturbées sur une multitude d'enjeux depuis la crise des otages de l'ambassade américaine à Téhéran, où 52 membres du personnel diplomatique américain ont été détenus pendant 444 jours, entre le 4 novembre 1979 et le 20 janvier 1981². Obama est donc le sixième président américain à devoir composer avec des enjeux de sécurité nationale liés à l'Iran.

Contexte général de la relation américano-iranienne depuis 1979

Les États-Unis et l'Iran n'entretiennent plus de relation diplomatique formelle depuis le 7 avril 1980. Washington y poursuit néanmoins indirectement sa représentation par l'entremise de l'ambassade suisse en Iran depuis le 24 avril 1981³. De son côté, Téhéran entretient une délégation à l'ambassade pakistanaise à Washington depuis 1993 au sein de la division des *intérêts iraniens* alors qu'avant cette année, l'Iran était représenté par l'Algérie avant qu'Alger ne cesse ses relations formelles avec la République islamique. De plus, l'Iran maintient une délégation au siège de l'ONU à New York⁴. Pour Washington, les principaux points contentieux qui empêchent la normalisation des relations entre les deux pays concernent le financement de groupes terroristes, le programme nucléaire et l'opposition de Téhéran au processus de paix israélo-arabe. De son côté, l'Iran voudrait que Washington reconnaisse la légitimité du régime islamique, cesse d'interférer avec ses relations étrangères, dégèle ses avoirs et retire sa flotte du golfe Persique⁵.

¹ Jeremiah Goulka, « Would a President Romney Mean War With Iran? », *Mother Jones*, 5 novembre 2012, <http://www.motherjones.com/politics/2012/11/would-president-romney-mean-war-iran>, consulté le 27 novembre 2012

² CIA, *The World Factbook, Iran*, en ligne, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>, consulté le 22 novembre 2012.

³ U.S. Department of State, *Iran (02/01/12)*, mis en ligne le 1^{er} février 2012, <http://www.state.gov/outofdate/bgn/iran/196733.htm>, consulté le 20 novembre 2012.

⁴ Ibid.

⁵ Jahangir Amuzegar, « Iran's Crumbling Revolution », *Foreign Affairs* 82, n° 1 (janvier 2003): p.45-46.

Les relations entre les deux pays ont commencé à se dégrader lorsque le dernier Shah d'Iran, Mohammed Rêza Pahlavi, un allié des Américains, s'est fait renverser et contraindre à l'exil lors de la révolution islamique, le 16 janvier 1979⁶. Ce dernier avait accédé au trône en 1941, succédant à son père, qui l'avait fait éduquer avec des valeurs occidentales. Le régime du Shah a été caractérisé par un mélange de dictature musclée et de modernisation socioéconomique baptisé « la révolution blanche⁷ ». L'Ayatollah Khomeini revint alors d'un exil de 15 ans en France le 1^{er} février pour prendre le contrôle de la révolution et instaurer un régime islamique⁸.

Depuis la crise des otages, les relations entre les États-Unis et l'Iran sont caractérisées par un très grand nombre de sanctions promulguées par des décrets présidentiels et le Congrès américain. Le président Jimmy Carter a signé un décret présidentiel le 14 novembre 1979, promulguant un état de sécurité nationale permettant de saisir les avoirs du gouvernement iranien aux États-Unis⁹. Ce décret a été reconduit à maintes reprises par tous les successeurs de Carter et demeure toujours en vigueur, Obama l'ayant signé le 9 novembre 2012¹⁰. De plus, Carter promulgua ce qui est couramment appelé la *doctrine Carter* lors du discours sur l'état de l'Union du 23 janvier 1980 en affirmant qu'une « tentative par une force extérieure pour prendre le contrôle de la région du golfe Persique sera considérée comme une attaque contre les intérêts vitaux des États-Unis¹¹ ». L'Iran a été désigné comme un « État parrainant le terrorisme » le 23 janvier 1984, après l'explosion d'une caserne de *Marines* en octobre 1983 au Liban. Lorsqu'un pays reçoit cette désignation, des sanctions s'appliquent automatiquement par le département du Commerce, en vertu de la *Loi sur les exportations de l'administration* de 1979 (EAA), à propos de la vente d'armements, sur l'aide étrangère accordée à ce pays, sur des biens à usages civils et militaires ainsi que sur des exportations en direction de ce pays¹². À cet égard, notons que le scandale Iran-Contra, qui ébranla l'administration Reagan, était en violation directe avec ces sanctions. D'autres sanctions ont touché directement l'Iran dans le cadre de la guerre avec l'Irak de 1980 à 1988, dont le but était essentiellement de restreindre ses capacités stratégiques dans la région¹³. Dans les années 1990, l'objet des sanctions a changé pour se concentrer essentiellement sur l'énergie, dont le pétrole et le programme nucléaire iranien¹⁴. Depuis l'entrée en vigueur en 1996 de la *Loi sur les sanctions en Iran* (ISA), la présidence est autorisée à sanctionner les entreprises et les citoyens américains qui veulent investir dans le secteur énergétique iranien. Plusieurs

⁶ William J. Daugherty, *American Diplomacy*, « Jimmy Carter and the 1979 Decision to Admit the Shah into the United States », avril 2003, en ligne, http://www.unc.edu/depts/diplomat/archives_roll/2003_01-03/dauherty_shah/dauherty_shah.html, consulté le 27 novembre 2012.

⁷ Library of Congress, *The Post Mossadeq Era and the Shah's White Revolution*, en ligne, <http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cstdy:@field%28DOCID+ir0026%29>, consulté le 17 janvier 2013.

⁸ Radio-Canada, *Histoire moderne de l'Iran*, en ligne, <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/iran/histoire1.shtml>, consulté le 17 janvier 2013.

⁹ National archives, *Executive Order 12170--Blocking Iranian Government property*, 14 novembre 1979, en ligne, <http://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12170.html>, consulté le 27 novembre 2012.

¹⁰ Presidential Documents, Notice of November 9, 2012 « Continuation of the National Emergency With Respect to Iran », *Federal Register*, Vol. 77, n° 219, 13 novembre 2012, en ligne, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-11-13/pdf/2012-27742.pdf#page=3>.

¹¹ Jimmy Carter Library, *Jimmy Carter State of the Union Address 1980*, 23 janvier 1980, en ligne, <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/su80jec.phtml>, consulté le 27 novembre 2012.

¹² Kenneth Katzman, « Iran Sanctions » (Congressional Research Service, 15 octobre 2012), p.28-29, en ligne, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>.

¹³ *Ibid.*, p.1; Library of Congress, *Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1988 and 1989 (H.R.1777)*, en ligne, <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d100:HR01777:@@@D&summ2=m&>, consulté le 28 novembre 2012.

¹⁴ U.S Department of the Treasury, Office of the Foreign Assets Control, *Iran*, en ligne, <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran.pdf>, consulté le 28 novembre 2012.

dispositions de l'ISA ont été renforcées en 2012 avec la *Loi sur la réduction de la menace iranienne et des droits de la personne en Syrie*¹⁵.

Puis, dans les années 2000, les relations entre Washington et Téhéran se sont embourbées. Lors du discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 2002, le président George W. Bush a libellé l'Iran comme faisant partie d'un « axe du mal » qui menace la paix mondiale par sa tentative d'acquérir des armes de destructions massives, avec l'Irak et la Corée du Nord¹⁶. Depuis 2002, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) enquête sur la nature du programme nucléaire iranien. En juin 2006, des efforts multilatéraux ont été tentés par Washington, avec le groupe P5+1¹⁷ pour offrir des mesures incitatives économiques à l'Iran afin que le pays cesse de poursuivre son programme nucléaire, mais ces discussions sont demeurées dans une impasse¹⁸.

Enjeux de sécurité nationale à propos de l'Iran pour le président Obama

Le président Obama a hérité du dossier iranien, tel que laissé par les administrations précédentes. Ses politiques envers l'Iran se sont généralement inscrites en continuité avec ses prédécesseurs. En effet, à l'été 2007, dans une lettre publiée dans le magazine *Foreign Affairs*, le sénateur Obama annonçait ses couleurs en affirmant qu'il fallait poursuivre les pressions diplomatiques pour stopper le programme d'enrichissement d'uranium de l'Iran puisqu'il « serait trop dangereux que des armes nucléaires se retrouvent dans les mains d'une théocratie radicale¹⁹ ». La question du nucléaire iranien demeure l'un des enjeux de sécurité nationale prioritaire de l'administration Obama. Selon le document *Stratégie de sécurité nationale* de la Maison-Blanche de mai 2010, l'Iran constitue une priorité qui mérite une grande attention à court terme. La politique officielle de Washington sur ce dossier est de placer Téhéran devant ses obligations internationales en regard du Traité de non-prolifération nucléaire en échange d'une plus grande intégration de l'Iran sur les plans politique et économique, tout en exerçant une pression sur les dirigeants du pays²⁰. À l'été 2010, le virus informatique Stuxnet a affecté les centrifugeuses d'installations nucléaires iraniennes, ralentissant considérablement l'enrichissement d'uranium²¹. Selon un article du *New York Times* de juin 2012, les États-Unis et Israël seraient à l'origine du virus et Obama aurait ordonné que ce genre d'attaques cybernétiques soient mises en œuvre dès le début de sa présidence²².

¹⁵ U.S. Department of State, *Iran Sanctions*, en ligne, <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm>, consulté le 28 novembre 2012.

¹⁶ The White House, President George W. Bush, *President delivers State of the Union Address*, en ligne, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, consulté le 28 novembre 2012.

¹⁷ Allemagne, Chine, États-Unis, France, Grande-Bretagne et Russie.

¹⁸ U.S. Department of State, *Iran (02/01/12)*, mis en ligne le 1^{er} février 2012, <http://www.state.gov/outofdate/bgn/iran/196733.htm>, consulté le 20 novembre 2012.

¹⁹ Barack Obama, « Renewing American Leadership », *Foreign Affairs* 86, n° 4 (2007): p.6.

²⁰ White House, *National Security Strategy*, mai 2010, p.4, 23-24, en ligne, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, consulté le 27 novembre 2012.

²¹ CBSNews.com, « Iran Confirms Stuxnet Worm Halted Centrifuges », mis en ligne le 29 novembre 2010, <http://www.cbsnews.com/stories/2010/11/29/world/main7100197.shtml>, consulté le 29 novembre 2012.

²² David E. Sanger, « Obama Ordered Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran », *New York Times*, mis en ligne le 1^{er} juin 2012, <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?hp>, consulté le 29 novembre 2012.

Malgré un bilan assez positif pour le président Obama en politique étrangère lors de son premier mandat²³, la question du nucléaire iranien semble lui avoir échappé. Les messages vidéo annuels, diffusés pour le Norouz, dans lesquels Obama s'adresse directement au peuple iranien n'ont eu aucun effet, malgré que le ton se soit endurci en 2012 envers les dirigeants de la République islamique dans le contexte des sanctions économiques²⁴.

En attendant la suite, une rumeur à propos de discussions bilatérales entre Washington et Téhéran s'est répandue en octobre 2012, résultant d'échanges secrets entre des membres des deux gouvernements depuis le début de la présidence d'Obama²⁵. Par contre, cette rumeur a été démentie dans les jours suivants par les deux gouvernements, augmentant la confusion à la veille du dernier débat présidentiel²⁶. Toutefois, les pourparlers multilatéraux avec le groupe P5+1 et Téhéran, qui ont cessé en juin 2012, pourraient reprendre incessamment selon le ministre des affaires étrangères iranien²⁷. En attendant, les pressions multilatérales faites par de nombreux pays occidentaux accompagnées de sanctions et d'embargos se poursuivent²⁸.

Du côté des experts des questions nucléaire ou iranienne, un débat est en cours pour interpréter la situation et se pencher sur la marge de manœuvre dont dispose Obama. D'un côté, certains ne voient pas la question des armes nucléaires iranienne comme une menace directe à la sécurité des États-Unis, qui ne vaut pas une guerre et qu'il s'agit d'un enjeu pour lequel les administrations successives dépensent peut-être trop de temps et d'énergies²⁹. Chez les plus pessimistes, il est mention du très grand obstacle qui consiste à rétablir la confiance mutuelle entre les deux pays après 30 ans de suspicions réciproques³⁰.

Toutefois, un sondage Gallup de 20 février 2012 place l'Iran à la tête des nations ennemies des États-Unis selon le public américain, 87 % des Américains ayant une perception défavorable de

²³ Paul Glastris, Ryan Cooper et Siyu Hu, « Obama's Top 50 Accomplishments », *Washington Monthly*, mars-avril 2012, en ligne, http://www.washingtonmonthly.com/magazine/march_april_2012/features/obamas_top_50_accomplishments035755.php, consulté le 29 novembre 2012.

²⁴ Scott Wilson, « Obama to Iranian people in holiday message : 'American seek a dialogue' », *Washington Post*, mis en ligne le 20 mars 2012, http://www.washingtonpost.com/politics/obama-to-iranian-people-in-holiday-message-americans-seek-a-dialogue/2012/03/20/gIOAj5sWPS_story.html, consulté le 29 novembre 2012.

²⁵ Helene Cooper et Mark Lander, « U.S. Officials Say Iran has Agreed to Nuclear Talks », *New York Times*, mis en ligne le 20 octobre 2012, http://www.nytimes.com/2012/10/21/world/iran-said-ready-to-talk-to-us-about-nuclear-program.html?_r=0, consulté le 18 novembre 2012.

²⁶ Brian Knowlton et Thomas Erdbrink, « U.S. and Iran Deny Plan for Nuclear Talks », *New York Times*, mis en ligne le 21 octobre 2012, http://www.nytimes.com/2012/10/22/world/middleeast/iran-and-us-deny-theyll-hold-nuclear-talks.html?_r=0, consulté le 18 novembre 2012.

²⁷ « Iran: New P5+1 talks possible next month », *UPI*, mis en ligne le 23 octobre 2012, http://www.upi.com/Top_News/Special/2012/10/23/Iran-New-P51-talks-possible-next-month/UPI-89631350988200/, consulté le 27 novembre 2012.

²⁸ U.S. Department of State, *Iran Sanctions*, en ligne, <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/index.htm>, consulté le 28 novembre 2012.

²⁹ Daniel Byman, « Don't Assume Iran is the Greatest Threat », *Foreign Policy*, mis en ligne le 17 octobre 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/17/dont_assume_iran_is_the_greatest_threat, consulté le 29 novembre 2012. ; David Rothkopf, « 12 Catastrophes the Next President Must Avoid », *Foreign Policy*, mis en ligne le 5 novembre 2012, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/11/05/12_catastrophes_the_next_president_must_avoid?page=0.1, consulté le 29 novembre 2012.

³⁰ Hossein Mousavian, « How to Engage Iran », *Foreign Affairs*, mis en ligne le 9 février 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137095/hossein-mousavian/how-to-engage-iran?>, consulté le 29 novembre 2012.

la République islamique³¹. Fort de sa réélection, Obama a les mains relativement libres pour orienter la politique américaine envers l'Iran selon son choix. Avec un Congrès divisé entre une Chambre des représentants à majorité républicaine et un Sénat dont les démocrates détiennent une majorité simple, les législateurs risquent plus d'affronter le président sur des enjeux relatifs à l'économie qu'à la sécurité nationale. La réaction israélienne à la menace nucléaire iranienne et le sort du gouvernement al-Assad demeurent des enjeux dont les issues seront décisives pour l'avenir des relations entre les États-Unis et l'Iran.



www.dandurand.uqam.ca

³¹ Frank Newport, « Americans Still Rate Iran Top U.S. Enemy », *Gallup Politics*, mis en ligne le 20 février 2012, <http://www.gallup.com/poll/152786/Americans-Rate-Iran-Top-Enemy.aspx>, consulté le 29 novembre 2012.