

## Pour une nouvelle stratégie régionale dans le Golfe

S'il veut éviter les erreurs commises par Trump, Biden devra mettre fin à la politique de pression maximale sur l'Iran et favoriser le rapprochement entre ce pays et les pays du Golfe.

Seyed Hossein Mousavian

**E**n mai 2018, le président des États-Unis, Donald Trump, a retiré son pays du Plan d'action global conjoint (JCPOA), l'accord nucléaire signé entre les grandes puissances mondiales et l'Iran, en 2015. Trump a pris cette décision, en dépit du fait que l'Iran avait pleinement respecté ses obligations au titre de l'accord, ratifié par la résolution 2231 du Conseil de sécurité des Nations unies. L'administration Trump a néanmoins décidé de mener une politique de « pression maximale » et a rétabli une large liste de sanctions économiques contre l'Iran. Il a également menacé les pays européens signataires de l'accord de mesures punitives, s'ils commerçaient ou faisaient des affaires avec l'Iran. Dans plusieurs articles, j'ai insisté sur le fait que la politique de « pression maximale » est contre-productive et qu'à long terme, elle aura un effet nocif sur le régime de non-prolifération, les relations entre l'Iran et les États-Unis et la sécurité au Moyen-Orient.

Avec la stratégie de pression maximale, l'administration Trump a cherché à forcer l'Iran à s'asseoir et à négocier un « meilleur » accord, comprenant une liste de 12 exigences. Certes, cette politique a mis l'économie iranienne en grande difficulté, en raison de sanctions paralysantes, mais elle a échoué à faire plier l'Iran dans les négociations et à le forcer à accepter un nouvel accord ou d'autres questions régionales (Movahed Masoud, « The Sanctions Game », *Boston Review*, 2019). Rares sont ceux qui osent nier l'échec de la politique de pression maximale, qui a porté les tensions régionales à leur paroxysme. On a craint que les États-Unis ne soient entraînés dans une confrontation militaire avec l'Iran, dans la région. Par exemple, dans le port émirati de Fujairah, quatre navires ont été victimes d'une attaque que les Émirats arabes unis ont qualifiée de « sabotage », et une usine de la compagnie pétrolière saoudienne Aramco, à Abqaiq, a été la cible d'une attaque, qui a temporairement réduit de moitié la production de pétrole du pays.

La politique américaine de pression maximale a suivi son propre cours, lorsque l'administration Trump a décidé d'assassiner le général Ghassem Soleimani, l'officier et le stratège le plus influent de l'Iran. En réponse à cet assassinat par drone, l'Iran a lancé une salve d'obus sur une base militaire américaine en Irak, blessant 109 personnes, dans ce qui est considéré comme la première attaque par un pays sur une base militaire américaine, depuis la Seconde Guerre mondiale. Quelques heures plus tard, un avion de ligne ukrainien s'est écrasé, tuant tous les passagers et l'équipage : 176 personnes. L'Iran l'avait abattu par erreur, une autre conséquence de l'atmosphère tendue de menaces constantes.

La politique américaine erronée de pression maximale tourne autour d'une erreur fondamentale : la croyance qu'en exerçant une pression économique sur l'Iran, celui-ci acceptera un accord maximal. Le 1<sup>er</sup> juillet 2020, une explosion s'est produite dans une centrifugeuse à Natanz, l'une des principales installations d'enrichissement d'uranium de l'Iran. Les dégâts ont été importants, mais aucun mort ni blessé n'a été signalé. Le *New York Times* a affirmé avoir été informé par trois anciens diplomates américains qu'il s'agissait d'un attentat perpétré par Israël. En réponse, l'Iran a commencé à enrichir son uranium à 60 %, le pourcentage le plus élevé de son histoire nucléaire. « L'enrichissement à 60 % est une réponse à votre méchanceté. [...] Nous vous coupons les deux mains, l'une avec les centrifugeuses IR-6 et l'autre avec les 60 % », a déclaré le président iranien Hassan Rohani. Cela fait plus de trois ans que les États-Unis se sont retirés du JCPOA, et aucun des objectifs de la politique de pression maximale, qui n'a fait qu'aboutir à une impasse politique, n'a été atteint.

La stratégie de l'administration Trump a été critiquée, aussi bien aux États-Unis que par ses alliés occidentaux. Par exemple, le pour lors candidat démocrate, Joe Bi-

**Seyed Hossein Mousavian**, ambassadeur et expert en sécurité du Moyen-Orient et en politique nucléaire de l'Université de Princeton, ancien chef du Comité des Relations extérieures de la sécurité nationale d'Iran. Il a publié *Iran and the United States: An Insider's view on the Failed Past and the Road to Peace* (Bloomsbury, 2014), *A Middle East Free of Weapons of Mass Destruction* (Routledge, mai 2020) et *A New Structure for Security, Peace, and Cooperation in the Persian Gulf* (Rowman & Littlefield Publishers, décembre 2020).

den, déclarait que, malgré les obstacles qui se dressaient sur leur chemin, les États-Unis reviendraient au JCPOA s'il était élu président.

L'Union européenne, de son côté, a insisté pour ne pas abandonner l'accord nucléaire, mais s'est montrée réticente à alléger et réduire les contraintes économiques imposées par les sanctions extraterritoriales américaines. L'Iran a été déçu que l'UE ne fasse pas assez pour contourner les pressions américaines, visant à la dissuader de faire du commerce et des affaires avec l'Iran. Cela a encouragé Téhéran à renforcer ses liens avec les puissances du bloc oriental, notamment la Chine et la Russie. Il a commencé à collaborer avec la Chine sur un pacte politique, économique et de sécurité de grande envergure, qui prévoit l'investissement de centaines de milliards de dollars dans l'économie iranienne. L'Iran cherche également à conclure des accords à long terme avec la Russie. Les hommes politiques iraniens considèrent les accords avec les puissances eurasiennes, comme un moyen nécessaire de lutter contre l'hégémonie des États-Unis et leurs hostilités. Cette nouvelle politique, qui conduit l'Iran à pivoter vers l'Est, implique de cultiver de solides liens économiques, politiques, militaires et sécuritaires avec les géants du continent eurasiatique et a gagné la crédibilité des hauts responsables iraniens, après les décisions inappropriées des États-Unis de se retirer du JCPOA et de mettre en œuvre la politique de pression maximale.

Tout aussi importantes, ces deux décisions ont eu des conséquences directes sur la non-prolifération au niveau mondial. En réponse au non-respect de l'accord par les États-Unis, l'Iran a revu à la baisse le respect de ses engagements, mettant fin à la limitation de l'enrichissement d'uranium, l'un des points de l'accord nucléaire. De plus, à l'époque, le délai d'obtention de l'arme nucléaire iranienne était estimé à environ un an, mais si l'enrichissement de l'uranium augmente à 20 %, comme c'est le cas actuellement, ce délai peut être réduit à trois mois. Début novembre 2020, le Parlement iranien a adopté une loi qui permettrait d'augmenter l'enrichissement d'uranium et de suspendre les visites des inspecteurs. Cette loi stipule que si les sanctions ne sont pas levées, le gouvernement iranien doit douter de l'activité des inspecteurs. Le Parlement iranien a adopté cette loi à la suite de l'assassinat d'un éminent scientifique nucléaire.

En se retirant de l'accord nucléaire et en appliquant la politique de pression maximale, Trump s'est assuré de devenir le premier président américain à lancer une guerre politique, sécuritaire et économique contre l'Iran. L'assassinat du général Soleimani en Irak a mis le dernier clou sur le cercueil de tout rapprochement. La politique de Trump a eu un impact très nocif sur la vie de la population iranienne, en particulier pendant une pandémie mondiale, où les moyens de subsistance économiques de nombreuses personnes ont été sérieusement menacés, surtout dans un pays qui doit faire face à la fois à la pandémie et à un manque de ressources. Il est clair que la capacité du gouvernement iranien à lutter contre la Covid-19 a été gra-

vement entravée par les politiques coercitives de Trump, car elles ont restreint sa capacité à commercer avec d'autres nations. Ces sanctions, qui ont étranglé les exportations de pétrole de l'Iran, paralysé l'économie du pays et l'ont exclu à toutes fins pratiques du système bancaire international, l'ont empêché de prendre rapidement les mesures médicales, économiques et sociales nécessaires pour protéger ses citoyens contre le coronavirus. La responsabilité des sanctions américaines dans les ravages causés par le coronavirus en Iran a entraîné une reprise du débat sur leur efficacité, leur légalité et leur légitimité, non seulement en Iran et aux États-Unis, mais aussi dans le reste du monde. En effet, l'administration Trump a endommagé les moyens de subsistance du peuple iranien sans atteindre ses objectifs politiques (Movahed, Masoud, « Industrializing an Oil-Based Economy : Evidence from Iran's Auto Industry ». *Journal of International Development*, 2020).

### Construire sur le modèle du JCPOA pour résoudre les problèmes de sécurité régionale

**L**e président Biden semble attaché à l'idée de résoudre les problèmes par le dialogue et la négociation. Il a démontré sa volonté de réintégrer le JCPOA. Depuis mars 2021, plusieurs rondes de négociations se déroulent à Vienne en vue de sa réactivation. Les discussions visent à lever les sanctions américaines et à amener l'Iran à prendre des mesures pour revenir à l'accord. Au cours de ces discussions, les États-Unis ont confirmé qu'ils étaient prêts à lever la plupart des sanctions, à l'exception de celles imposées aux Gardiens de la révolution ; l'Iran, pour sa part, affirme que ces sanctions sont contraires au JCPOA. « Les parties au JCPOA ont indiqué lors de leur réunion d'aujourd'hui que des progrès 'positifs' ou 'significatifs' ont été réalisés, et qu'un accord est à portée de main », a tweeté Mikhaïl Iulianov, principal négociateur russe, le 19 mai, à l'issue de la quatrième série de conversations à Vienne. Le coordinateur de l'UE, Enrique Mora, a partagé un sentiment similaire, affirmant qu'un accord prenait forme et qu'une entente avait été trouvée sur les mesures à prendre, pour que les États-Unis lèvent leurs sanctions et que l'Iran revienne sur les actions entreprises depuis 2019 sur son programme nucléaire.

En ressuscitant le JCPOA, Biden aura l'occasion d'ouvrir la voie à la résolution d'autres questions urgentes, notamment la non-prolifération des armes nucléaires au Moyen-Orient. À cet égard, l'Assemblée générale des Nations unies a approuvé dans un premier temps les appels à la création d'une zone exempte d'armes nucléaires (ZEAN), dans la Résolution 3236 approuvée, en décembre 1974, sur proposition de l'Iran et de l'Égypte. Entre 1980 et 2018, cette résolution a été renouvelée chaque année sans même voter, et le soutien à la proposition a été intégré dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité. En 2018, la résolution a été votée à nouveau et seuls deux pays s'y sont



**Le 19 juin 2021, l'ultraconservateur Ebrahim Raisi a remporté les présidentielles iraniennes. Mashhad, nord-est de l'Iran, le 22 juin 2021.** /MOHSEN ESMAEILZADEH/ISNA NEWS AGENCY/AFP VIA GETTY IMAGES

opposés, les États-Unis et Israël (Kelsey Davenport, *WMD-Free Middle East Proposal at a Glance*, Arms Control Association, décembre 2018). Mais, à aucun moment, des actions pratiques et concrètes n'ont été proposées à cet égard, et les différentes parties impliquées se sont limitées à faire des déclarations.

Dans *A Middle East Free of Weapons of Mass Destruction: A New Approach to Nonproliferation* (Routledge, 2020), je dresse une feuille de route exhaustive, mais réalisable, qui pourrait conduire à la matérialisation pratique de cette idée. Alors que le Moyen-Orient est en proie à des conflits et que ses dirigeants se méfient les uns des autres, la nécessité d'éradiquer les armes de destruction massive – de la région, mais aussi du reste du monde – devient incontournable, principalement pour éviter qu'elles ne tombent entre les mains de groupes terroristes. Il est nécessaire d'appliquer une feuille de route comportant différentes phases, notamment des lignes directrices et des paramètres pour instaurer une zone libre d'armes nucléaires. Il serait souhaitable de mettre en œuvre, progressivement, des mesures de vérification qui permettraient aux parties concernées d'interagir en toute confiance entre elles et d'avancer pas à pas sur une voie qui serait autrement peu réaliste. Dans un compte rendu, l'ancien ambassadeur américain Thomas Pickering a noté que le livre « examine très attentivement la manière dont les éléments et les principes du JCPOA peuvent être intégrés au mieux dans un accord régional majeur. L'ouvrage passe en revue les défis diplomatiques liés à la création d'une zone libre d'armes nucléaires et propose une approche par étapes. Il étudie également en profondeur

les différentes difficultés et erreurs commises – également en matière de maintien de la paix – et formule des propositions convaincantes pour progresser ».

Peter Jenkins, ancien représentant du Royaume-Uni auprès de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), a également rédigé un compte rendu du livre dans le *Middle East Eye*, déclarant qu'« une partie importante de cette étude éclairante, met en lumière les racines de l'instabilité qui règne aujourd'hui dans la région, un regard à la fois historique et analytique sur les relations difficiles de l'Iran avec ses voisins arabes, les programmes nucléaires de l'Iran et d'Israël, l'accord nucléaire de 2015, l'utilisation d'armes chimiques en Syrie et le risque croissant que des groupes terroristes mettent la main sur des armes de destruction massive ».

L'argument principal est que le JCPOA représente une réalisation majeure dans le domaine de la non-prolifération, car il s'agit de loin de l'accord de non-prolifération le plus complet de l'histoire. L'ancien président Obama a exprimé, à plusieurs reprises, sa conviction que le JCPOA fermerait toutes les portes au développement d'armes nucléaires par l'Iran. Le plan prévoit les inspections les plus exhaustives et détaillées et le régime de transparence le plus solide de tous les accords jamais négociés en matière de programme nucléaire. Le JCPOA est en effet un outil formidable pour renforcer la non-prolifération dans le monde entier. Relancer le JCPOA créerait une excellente occasion pour l'administration Biden et les puissances régionales et mondiales pour appliquer les principes de cet accord dans leurs sphères d'influence respectives.

L'administration Biden doit réaliser que le temps des négociations actuelles à Vienne s'épuise, peut-être. Les États-Unis devraient revenir à leurs obligations, afin que l'Iran puisse également respecter l'accord et bénéficier des avantages économiques qu'il offre.

### Un nouveau régime de sécurité dans le Golfe

**L**es pourparlers directs entre l'Arabie saoudite et l'Iran à Bagdad, visant à rétablir des relations interrompues il y a cinq ans, constituent le deuxième événement important de la présidence de Biden. Cette initiative intervient à un moment où les dynamiques de pouvoir changent, puisque le président américain a décidé de relancer le JCPOA et d'abandonner la politique de pression maximale de Trump contre l'Iran. Le ministre saoudien des Affaires étrangères a déclaré que le Royaume « garde espoir » après les premiers entretiens avec l'Iran. Le prince héritier saoudien, Mohammed ben Salmane, a également répété qu'il souhaitait entretenir de « bonnes relations » avec l'Iran, son grand rival.

Ce n'est un secret pour personne que le Moyen-Orient est l'archétype de la région conflictuelle (Movahed, Masoud. « Beyond sectarian politics: Saudi-Iranian relations in prospect ». *Yale Journal of International Affairs*, 2014). La région est plongée dans une multitude de situations problématiques : terrorisme, guerres civiles, sectarismes, crise des réfugiés, conflits israélo-palestiniens et irano-saoudiens. Tous ces éléments ont généré une situation d'insécurité à long terme dans la région. Par conséquent, la paix et la coopération entre l'Iran et ses sept voisins arabes du golfe Persique jouent un rôle important dans la gestion de certaines de ces graves crises régionales. Dans un entretien accordé à *The Atlantic*, Obama a déclaré : « Les Saoudiens doivent partager l'espace au Moyen-Orient avec leurs adversaires iraniens. La concurrence entre les Saoudiens et les Iraniens, qui a contribué à alimenter les guerres par procuration et le chaos en Syrie, en Irak et au Yémen, nous oblige à demander à nos alliés, et aux Iraniens aussi, de trouver un moyen efficace de coexister dans le voisinage et d'instaurer une sorte de paix froide ».

La première étape vers un rapprochement serait que chaque partie reconnaisse ce que l'autre perçoit comme une menace. Les États membres du CCG redoutent que l'Iran ne tente d'exporter la Révolution de 1979 et ne remette en cause leur souveraineté, en prônant l'islam politique et en étendant son influence régionale. L'Iran s'inquiète de l'alignement du CCG sur les politiques américaines et israéliennes visant à un changement de régime en Iran, d'un soutien financier et logistique aux groupes séparatistes et terroristes iraniens, et de son exclusion du CCG, qui sape le rôle légitime et naturel de l'Iran.

Dans un article d'opinion co-écrit avec Abdoulaziz Sager, président du Saudi Arabian Gulf Research Center, et publié dans *The Guardian*, Sager et moi faisons des remarques similaires. Nous proposons aux dirigeants de nos pays respectifs de sortir de l'impasse actuelle et de dépasser le jeu des reproches pour entamer des discussions qui permettront :

- établir des relations sur un pied d'égalité fondées sur le respect mutuel, qui aideront à défendre les intérêts mutuels.
- préserver et respecter la souveraineté, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique et l'inviolabilité des frontières internationales de tous les États de la région.
- mettre fin à l'ingérence dans les affaires intérieures des États.
- rejeter les menaces ou le recours à la force et de s'engager à résoudre pacifiquement tous les différends.
- rejeter les politiques de soutien aux factions sectaires et au sectarisme à des fins politiques, et cesser de fournir un soutien et des armes aux milices des États de la région.
- respecter la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et, en particulier, l'inviolabilité des ambassades et des consulats.
- renforcer la solidarité islamique et éviter les conflits, la violence, l'extrémisme et les tensions sectaires.

- coopérer à tous les niveaux en matière de lutte contre le terrorisme.

- traiter les minorités religieuses comme des citoyens de plein droit et non comme des coreligionnaires dont l'allégeance est supposée dans d'autres pays.

- s'abstenir de rechercher ou de soutenir l'hégémonie d'un État particulier dans la région.

- assurer la liberté de navigation et la libre circulation du pétrole et d'autres ressources à destination et en provenance de la région, et protéger les infrastructures essentielles.

- interdire le développement ou l'acquisition de toute arme de destruction massive.

Conformément à la résolution 598 des Nations unies, le Secrétaire général a organisé un Forum de dialogue régional dont l'objectif est que les pays participants mettent fin aux discours et à la propagande hostiles, rétablissent les relations diplomatiques, lancent des mesures de renforcement de la confiance et organisent des groupes de travail conjoints pour envisager des mesures pratiques, permettant une coopération économique, politique, culturelle, sécuritaire et militaire. L'objectif serait de créer une Organisation pour la sécurité et la coopération dans le golfe Persique (OSCE-CCG) sur le modèle de l'OSCE-UE.

L'élection d'Ebrahim Raisi en tant que prochain président de l'Iran pourrait faciliter une certaine évolution vers une région moins litigieuse au Moyen-Orient, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, étant donné que le prochain président partagera probablement les mêmes convictions que Le cœur du pouvoir en Iran, il disposera d'une plus grande autonomie de décision, formant un gouvernement unifié dont les projets politiques sont en accord avec ceux de l'establishment et, bien sûr, du guide suprême. Deuxièmement, le nouveau président sera confronté à moins de défis de la part du parlement conservateur, du pouvoir judiciaire, des Gardiens de la révolution islamique et d'autres institutions clés. Lors d'un récent débat télévisé, Raisi a déclaré qu'il resterait attaché à l'accord nucléaire, mais que sa mise en œuvre effective nécessiterait un gouvernement « fort », contrairement à l'administration Rohani, a-t-il ajouté.

En résumé, la feuille de route que je propose sur le CCG est fondée sur mes observations et ma longue expérience dans le domaine de la diplomatie, appliquée à la résolution pacifique des conflits. Les principes que j'ai identifiés constituent un cadre pour l'établissement de liens d'amitié entre les pays de la région. Que ce soit une administration conservatrice ou réformatrice qui soit au pouvoir à Téhéran, les étapes décrites dans ce livre sont à la fois réalisables et réalistes et elles ont prouvé leur efficacité lorsqu'elles ont été appliquées dans des conflits similaires. La mise en œuvre des efforts de résolution des conflits peut rapprocher la région d'une paix et d'une prospérité durables, pour tous les pays du Moyen-Orient. ■