



THE SABAN CENTER  
*for* MIDDLE EAST POLICY  
at THE BROOKINGS INSTITUTION

ARTICLE D'ANALYSE

---

Numéro 20 , juin 2009

## QUEL CHEMIN VERS LA PERSE ?

Options pour un nouvel Américain

Stratégie envers l'Iran

Kenneth M. Pollack

Daniel L. Byman

Martin Indyk

Suzanne Maloney

Michael E. O'Hanlon

Bruce Riedel



THE SABAN CENTER  
*for* MIDDLE EAST POLICY  
at THE BROOKINGS INSTITUTION

ANALYSE PAPER

---

Numéro 20 , juin 2009

# Quel chemin vers la Perse ?

Options pour un nouvel Américain

Stratégie envers l'Iran

Kenneth M. Pollack

Daniel L. Byman

Martin Indyk

Suzanne Maloney

Michael E. O'Hanlon

Bruce Riedel



Clause de non-responsabilité

---

Quel chemin vers la Perse ? Options pour une nouvelle stratégie américaine envers l'Iran est un produit du Saban Center for Middle East Policy de la Brookings Institution. Les essais ont été rédigés par les chercheurs du Saban Center, Daniel L. Byman, Martin Indyk, Suzanne Maloney, Michael E. O'Hanlon, Kenneth M. Pollack et Bruce Riedel. Kenneth Pollack en a également assuré la rédaction.

Aucune des idées exprimées dans ce volume ne saurait être interprétée comme représentant le point de vue de l'un quelconque des auteurs. Ce recueil est le fruit d'un travail collaboratif, et les auteurs se sont efforcés de présenter chacune des options aussi objectivement que possible, sans introduire leurs propres sujets.

opinions divergentes à leur sujet. L'objectif de cet exercice était de mettre en évidence les défis de chaque option et de permettre aux lecteurs de décider eux-mêmes de celle qu'ils jugent la meilleure.

Tous les faits, opinions et analyses exprimés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas les positions ou opinions officielles de la CIA ou de toute autre agence gouvernementale américaine. Rien dans le contenu ne saurait être interprété comme une affirmation ou une implication de l'authentification des informations par le gouvernement américain ou de l'approbation des opinions des auteurs par l'agence. Ce document a été examiné par la CIA afin d'empêcher la divulgation d'informations classifiées.



## Remerciements

---

Les auteurs sont profondément reconnaissants de l'aide financière apportée par la Fondation Smith Richardson, la Fondation Crown Family et d'autres organismes pour la rédaction et la publication de cette étude.



## Les auteurs

---

[Kenneth M. Pollack](#) Kenneth Pollack est

directeur de recherche au Sa-ban Center for Middle East Policy de Brookings. Il a été directeur des affaires du Golfe persique et des affaires du Proche-Orient et de l'Asie du Sud au Conseil de sécurité nationale, maître de conférences à l'Université de la Défense nationale et analyste militaire du Golfe persique à la CIA. Son dernier ouvrage est intitulé « A Path out of the Desert: A Grand Strategy for America in the Middle East » (Random House). Il est également l'auteur de « The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America » (Random House) et de « The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq » (La Tempête menaçante : Les arguments en faveur d'une invasion de l'Irak). (Random House) et les Arabes en guerre : efficacité militaire, 1948-1991 (University of Nebraska Press).

[Daniel L. Byman](#) est chercheur

principal au Saban Center de la Brookings University. Il est directeur du Center for Peace and Security Studies et professeur associé à la School of Foreign Service de l'Université de Georgetown. Il a occupé des postes au sein de la Commission nationale sur les attentats terroristes aux États-Unis (la « Commission du 11 septembre »), de la Commission mixte d'enquête sur le 11 septembre et de la Commission sénatoriale du renseignement, de la RAND Corporation et du gouvernement américain. Il publie de nombreux articles sur les questions liées à la sécurité nationale des États-Unis, au terrorisme et au Moyen-Orient.

Ses derniers livres sont *Deadly Connections: State Sponsorship of Terrorism* (Cambridge University Press) et *The Five Front War: The Better Way to Fight Global Jihad* (Wiley).

[Martin Indyk](#) est directeur du

Saban Center for Middle East Policy à la Brookings Institution. Il a occupé plusieurs postes de haut rang au sein du gouvernement américain, notamment celui d'ambassadeur en Israël, puis celui de secrétaire d'État adjoint aux affaires du Proche-Orient, d'assistant spécial du président Clinton et de directeur principal des affaires du Proche-Orient et de l'Asie du Sud au Conseil de sécurité nationale.

Avant d'entrer au gouvernement, il a été pendant huit ans directeur exécutif fondateur du Washington Institute for Near East Policy. Il a publié de nombreux articles sur la politique américaine au Moyen-Orient et le processus de paix israélo-arabe. Son dernier ouvrage, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East* (Simon & Schuster), a été publié en janvier 2009.

[Suzanne Maloney](#) Suzanne Maloney

est chercheuse principale au Sa-ban Center for Middle East Policy à Brookings.

Elle a travaillé au sein du service de planification des politiques du département d'État, où elle a fourni des analyses et des recommandations sur l'Iran, l'Irak, les États du Golfe et, plus largement, sur les questions du Moyen-Orient. Avant de rejoindre le gouvernement, elle était conseillère pour le Moyen-Orient chez ExxonMobil Corporation et directrice de projet du groupe de travail sur les relations américano-iraniennes au Conseil des relations étrangères.

## Michael E. O'Hanlon

Michael O'Hanlon est chercheur principal en études de politique étrangère à la Brookings Institution. Il est également directeur de recherche pour la 21st Century Defense Initiative, auteur principal de l'Indice Brookings sur l'Irak et titulaire de la chaire Sydney Stein à la Brookings Institution. Ancien analyste du budget de la défense et conseiller des membres du Congrès sur les dépenses militaires, il est spécialisé dans l'Irak, la Corée du Nord, l'Afghanistan, la sécurité intérieure, la stratégie nucléaire, le recours à la force militaire et d'autres questions de défense.

Il est l'auteur de *Budgeting for Hard Power* (Brookings) et de *The Science of War* (Princeton University Press), tous deux à paraître cet été.

## Bruce Riedel

Bruce Riedel est chercheur principal en transitions politiques au Moyen-Orient et en Asie du Sud au Saban Center for Middle East Policy de Brookings. Il a présidé la revue stratégique de la politique américaine envers l'Afghanistan et le Pakistan menée par le président Obama. En 2006, il a pris sa retraite après 30 ans de service à la CIA, notamment au Moyen-Orient et en Europe. Il a été conseiller principal pour la région auprès des quatre derniers présidents des États-Unis en tant que membre du Conseil de sécurité nationale de la Maison-Blanche. Il a également été secrétaire adjoint à la Défense pour le Proche-Orient et l'Asie du Sud au Pentagone et conseiller principal à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord à Bruxelles. Riedel a fait partie de l'équipe de paix du président Clinton lors des sommets de Camp David, de Wye River et de Shepherdstown. Il est l'auteur de « *The Search for Al-Qaida: Its Leadership, Ideology, and Future* » (Brookings).





# Table des matières

---

## Introduction

Le problème avec Téhéran : les options politiques des États-Unis à l'égard de l'Iran .....	1
--	---

## Partie I

Dissuader Téhéran : les options diplomatiques .....	21
---	----

Chapitre 1 : Une offre que l'Iran ne devrait pas refuser : la persuasion .....	23
--	----

Chapitre 2 : Tenter Téhéran : l'option fiançailles .....	42
--	----

## Partie II

Désarmer Téhéran : les options militaires .....	61
---	----

Chapitre 3 : Aller jusqu'au bout : Invasion .....	63
---	----

Chapitre 4 : L'option Osiraq : les frappes aériennes .....	74
--	----

Chapitre 5 : Laissez faire Bibi : autoriser ou encourager une frappe militaire israélienne .....	89
---	----

## Partie III

Renverser Téhéran : changement de régime .....	101
--	-----

Chapitre 6 : La révolution de velours : soutenir un soulèvement populaire .....	103
---	-----

Chapitre 7 : Inspirer une insurrection : soutenir la minorité iranienne Et les groupes d'opposition .....	
--	--

Chapitre 8 : Le coup d'État : soutenir une action militaire contre le régime .....	122
--	-----

## Partie IV

Dissuader Téhéran : l'endiguement .....	129
---	-----

Chapitre 9 : Accepter l'inacceptable : le confinement .....	131
---	-----

## Conclusion

Élaborer une politique iranienne intégrée : relier les options .....	145
--	-----



## Introduction

# Le problème avec Téhéran

## Options politiques américaines à l'égard de l'Iran

---

Que devraient faire les États-Unis à ce sujet ? L'Iran, la question est facile à poser, mais depuis près de trente ans, Washington peine à y répondre. La République islamique présente une série de défis particulièrement déroutants pour les États-Unis. De nombreux dirigeants iraniens considèrent les États-Unis comme leur plus grand ennemi pour des raisons idéologiques, nationalistes et/ou sécuritaires, tandis qu'un grand nombre d'Iraniens moyens affichent les sentiments les plus pro-américains du monde musulman. Contrairement à d'autres États qui peuvent également craindre ou détester les États-Unis, les dirigeants iraniens ont toujours agi en fonction de ces convictions, s'efforçant assidûment de saper les intérêts et l'influence américains au Moyen-Orient, avec plus ou moins de succès selon les périodes. De plus, la politique étrangère iranienne est souvent guidée par des considérations politiques internes difficiles à cerner par le monde extérieur et encore plus difficiles à influencer. Plus d'une fois, l'Iran a suivi une voie qui, aux yeux des étrangers, semblait contre-productive, mais qui a galvanisé le peuple iranien à faire des sacrifices considérables au nom d'objectifs apparemment chimériques.

Malgré ces réalités frustrantes, les États-Unis Les États-Unis ne sont pas en mesure d'ignorer simplement l'Iran,

L'Iran est un pays important dans une région cruciale du monde. Bien que le rôle de Téhéran dans la création de problèmes au Moyen-Orient soit souvent exagéré, il a incontestablement profité de l'instabilité croissante dans ce pays (elle-même en partie due aux erreurs américaines) pour réaliser des gains importants, souvent aux dépens de Washington. Parallèlement, l'estimation nationale du renseignement sur l'Iran de 2007, bien comprise, prévenait que Téhéran était susceptible d'acquérir la capacité de fabriquer des armes nucléaires au cours de la prochaine décennie.

### Un disque sans éclat

Sans surprise, le bilan de la politique américaine envers l'Iran n'est pas particulièrement impressionnant. Depuis 1979, Washington a tout tenté, de la guerre non déclarée aux concessions unilatérales. Ces politiques ont mieux réussi à limiter les agissements iraniens que ne veulent l'admettre leurs détracteurs, mais elles ont largement échoué à convaincre Téhéran de renoncer à son soutien aux groupes terroristes, à sa quête de l'arme nucléaire ou à ses efforts plus larges pour renverser le statu quo régional.

De son côté, l'administration Bush n'a pas eu de politique explicite à l'égard de Téhéran au cours de ses deux premières années.

---

<sup>1</sup> Conseil national du renseignement, « Estimation du renseignement national. Iran : intentions et capacités nucléaires », novembre 2007, disponible à l'adresse <[http://www.dni.gov/press\\_releases/20071203\\_release.pdf](http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf)>, téléchargé le 9 février 2009.

Trois ans plus tard, l'administration ne savait tout simplement pas quoi faire avec l'Iran et l'a relégué dans la catégorie « trop dur », ce qui a conduit à des choix tactiques contradictoires : accepter dès le début la coopération iranienne contre les talibans et Al-Qaïda, tout en songeant indiscrètement à instaurer un changement de régime à Téhéran après Kaboul et Bagdad. Ce n'est qu'en 2003...

C'est en 2004, après la révélation des progrès surprenants du programme nucléaire iranien, que Washington a adopté une approche délibérée à l'égard de Téhéran. En partie en raison des difficultés inhérentes aux relations avec l'Iran, et en partie à cause des profondes divisions au sein de l'administration Bush, la politique qui en a résulté a tenté de concilier au moins deux approches très différentes : tenter de mobiliser la pression internationale sur l'Iran pour qu'il renonce à son programme nucléaire tout en maintenant, au moins rhétoriquement, la menace d'un changement de régime (voire d'une action militaire).

et ne voulant pas prendre de nouvelles mesures dans la sphère diplomatique qui seraient considérées comme « douces » envers Téhéran ou autrement incompatibles avec un changement de régime.

Les responsables américains chargés de mettre en œuvre la politique de pression diplomatique de l'administration Bush sur l'Iran ont joué une carte étonnamment faible.

Malgré les contraintes qui leur étaient imposées – en particulier leur incapacité à offrir des incitations positives significatives à l'Iran ou à d'autres acteurs internationaux clés pour garantir leur coopération – ils ont conçu de nouvelles sanctions financières qui ont causé de réelles souffrances à Téhéran et ont convaincu les gouvernements étrangers réticents d'exercer une pression toujours plus forte, y compris quatre résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU promulguées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

Malgré ces succès, l'approche de l'administration Bush s'est affaiblie avant le départ du président. Bien que malmené, Téhéran a jusqu'à présent résisté à la pression internationale et progressé régulièrement vers l'acquisition de la capacité nucléaire. Dans toute la région, l'Iran est perçu comme un pays en pleine croissance, tandis que les États-Unis déclinent. Par conséquent, un consensus se dessine au sein de la politique étrangère américaine.

L'établissement selon lequel l'administration Obama devra adopter une nouvelle politique envers l'Iran, et peut-être une politique plus ambitieuse, qui puisse réussir là où ses prédécesseurs ont échoué.

Les communautés politiques, les groupes de réflexion et les universitaires n'ont pas hésité à proposer de nouvelles politiques à l'égard de l'Iran, mais le résultat global a été quelque peu décevant. Personne n'a été en mesure d'élaborer une approche à l'égard de l'Iran susceptible d'atteindre les objectifs américains à un coût raisonnable. De plus, les options proposées visent souvent des objectifs très différents selon les objectifs que les États-Unis devraient, selon leurs défenseurs respectifs, viser. Il en résulte une cacophonie qui a semé la confusion bien plus qu'elle n'a clarifié, à un moment où le peuple américain et son nouveau président ont désespérément besoin d'une explication claire des différentes options disponibles afin de pouvoir faire un choix éclairé quant à la voie à suivre.

Le président Barack Obama a déjà relevé ce défi. Depuis son arrivée au pouvoir, lui et la secrétaire d'État Hillary Clinton ont déclaré à plusieurs reprises souhaiter entamer un dialogue direct avec Téhéran. Cependant, le président a souligné qu'un tel engagement s'inscrirait dans une stratégie plus large de la carotte et du bâton visant à encourager Téhéran à modifier son comportement. Il a notamment clairement indiqué qu'il espérait parvenir à un consensus international pour imposer des sanctions beaucoup plus sévères à Téhéran si les dirigeants iraniens refusaient la nouvelle main tendue par Washington. La question de savoir si cette approche peut être plus efficace que les précédentes reste incertaine. À tout le moins, elle devrait être examinée et testée en profondeur afin de déterminer la meilleure façon de la mettre en œuvre et d'évaluer ses chances de succès. De plus, ses perspectives étant incertaines et la politique américaine envers l'Iran ayant la fâcheuse habitude d'être décevante, il est également important d'envisager des alternatives.

les imprévus, les suites et les replis par rapport à l'approche choisie par l'administration.

Une cible très difficile à atteindre

Le problème de l'élaboration d'une nouvelle politique américaine efficace à l'égard de l'Iran commence à Téhéran. Depuis la Révolution islamique de 1979, une grande partie des dirigeants iraniens nourrissent une antipathie considérable envers les États-Unis. L'ayatollah Sayyid Ruhollah Khomeini lui-même voyait le monde comme une lutte manichéenne entre le bien et le mal, l'Iran se présentant comme le champion du bien (et de l'islam, concepts synonymes à ses yeux) et les États-Unis comme le champion de tout ce qui est mal.

Cet ensemble de croyances était au cœur de sa pensée et est devenu un élément fondateur de la philosophie et des revendications de légitimité du régime.<sup>2</sup> S'il ne fait aucun doute que certains dirigeants iraniens et la plupart du peuple iranien souhaiteraient de meilleures relations avec les États-Unis, cette croyance fondamentale continue d'inspirer d'autres acteurs et institutions iraniens, souvent plus puissants.<sup>3</sup> En particulier, l'Iran

Le président, Mahmoud Ahmadinejad, est, de l'avis général, un fervent partisan de la conception de Khomeini, y compris de sa suspicion philosophique et de son dégoût des États-Unis.<sup>4</sup> Même parmi les dirigeants iraniens qui ont depuis longtemps dépassé l'idéologie de l'imam, beaucoup voient encore les États-Unis comme un rival plus traditionnel en Asie du Sud-Ouest, où un grand nombre d'Iraniens croient que leur nation devrait, par nature ou par droit divin, détenir une certaine forme de domination.<sup>5</sup> Le successeur de Khomeini, l'ayatollah Ali Khamenei, peut ou non partager la haine de son prédécesseur envers l'Amérique, mais ses paroles et ses actes indiquent qu'il est profondément méfiant, voire craintif, envers les États-Unis.<sup>6</sup>

En conséquence, la question des relations de l'Iran avec les États-Unis est devenue le « troisième rail » de la politique iranienne depuis avant la mort de Khomeini en 1989.

Les éléments pragmatiques au sein des dirigeants iraniens ont souvent plaidé en faveur d'une amélioration des relations avec les États-Unis, en grande partie en raison de la nécessité pour l'Iran de mettre fin à son isolement politique et (surtout) économique et de commencer à relancer sa politique de révolution, de guerre et de

---

<sup>2</sup> Saïd Arjomand, *Le turban pour la couronne : la révolution islamique en Iran* (New York : Oxford University Press, 1988) ; William O. Beeman, « Images du Grand Satan : Représentations des États-Unis dans la révolution iranienne », dans *Religion et politique en Iran : le chiisme du quietisme à la révolution*, éd. Nikki R. Keddie (New Haven, CT : Yale University Press, 1983), p. 191-217 ; Richard Cottam, « Au cœur de l'Iran révolutionnaire », dans *La révolution iranienne : la recherche du consensus*, éd. R. K. Ramazani (Bloomington, IN : Indiana University Press, 1990), p.

Français : 3-26 ; Massoumeh Ebtekar, raconté à Fred A. Reed, *Takeover in Tehran: The Inside Story of the 1979 US Embassy Capture* (Vancouver, Canada : Talon Books, 2000), en particulier p. 77 ; Baqer Moin, *Khomeini: Life of the Ayatollah* (Londres : IB Tauris, 1999), en particulier p. 220 ; Robert Snyder, « Explaining the Iranian Revolution's Hostility towards the United States », *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* 17, n° 3 (printemps 1994).

<sup>3</sup> Français Sur l'opinion publique iranienne, voir *Terror Free Tomorrow*, « Polling Iranian Public Opinion: An Unprecedented Nationwide Survey of Iran », juillet 2007, disponible sur <<http://www.terrorfreetomorrow.org/upimagestff/TFT%20Iran%20Survey%20Report.pdf>>, téléchargé le 7 janvier 2007 ; Karim Sadjadpour, « How Relevant Is the Iranian Street? » *Washington Quarterly* 30, n° 1 (hiver 2006-2007), pp. 151-162.

<sup>4</sup> Anoushiravan Ehteshami et Mahjoob Zweiri, *L'Iran et la montée de ses néoconservateurs : la politique de la révolution silencieuse de Téhéran* (Londres : IB Tauris, 2007) ; Barbara Slavin, *Amis amers, ennemis intimes : l'Iran, les États-Unis et le chemin tortueux vers la confrontation* (New York : St. Martin's, 2007).

<sup>5</sup> Français Sur la politique iranienne et les débats sur la politique iranienne envers les États-Unis, voir par exemple Ali M. Ansari, *Modern Iran Since 1921: The Pahlavis and After* (Londres : Longman, 2003) ; Daniel Brumberg, *Reinventing Khomeini: The Struggle for Reform in Iran* (Chicago : University of Chicago Press, 2001) ; Daniel Byman et al., *Iran's Security Policy in the Post-Revolutionary Era* (Santa Monica, CA : RAND, 2001) ; Elton L.

Daniel, *Histoire de l'Iran* (Westport, CT : Greenwood Press, 2001) ; Anoushiravan Ehteshami, *Après Khomeini : la deuxième République iranienne* (Londres : Routledge, 1995) ; Mark J. Gasiorowski, « La lutte pour le pouvoir en Iran », *Middle East Policy* 7, n° 4 (octobre 2000) : 22-40 ; Jerrold D.

Français Green, *Organisations économiques paraétatiques et stabilité en Iran : le rôle des Bonyads* (Santa Monica, CA : RAND, 1997) ; Nikki R. Keddie, *L'Iran moderne : racines et résultats de la révolution, édition révisée et mise à jour* (New Haven, CT : Yale University Press, 2003) ; Nikki R. Keddie et Rudi Matthee, éd., *L'Iran et le monde environnant : interactions culturelles et politiques culturelles* (Seattle, WA : University of Washington Press, 2002) ; David Menashri, *La révolution à la croisée des chemins : la politique intérieure et les ambitions régionales de l'Iran* (Washington : Washington Institute for Near East Policy, 1997) ; Mehdi Moslem, *La politique factionnelle dans l'Iran post-Khomeini* (Syracuse, NY : Syracuse University Press, 2002) ; Robert Snyder, « Expliquer l'hostilité de la révolution iranienne envers les États-Unis », *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies* 17, no. 3 (printemps 1994) ; Ray Takeyh, *L'Iran caché : paradoxe et pouvoir dans la République islamique* (New York : Times Books, 2006).

<sup>6</sup> Sur la pensée de Khamenei à l'égard des États-Unis, le meilleur ouvrage disponible est celui de Karim Sadjadpour, « Reading Khamenei: The World View of Iran's Most Powerful Leader », rapport, Carnegie Endowment for International Peace, mars 2008.

Une économie ravagée par la corruption. À plusieurs reprises, ces personnalités ont même tenté d'ouvrir des canaux de communication secrets avec les États-Unis afin de préparer le terrain pour un rapprochement, notamment en 1986 (à l'occasion du scandale Iran-Contra), en 1995 et en 1998-1999. Cependant, à chaque fois, leurs efforts ont été démasqués par des éléments plus radicaux du régime et rapidement étouffés.

Pendant ce temps, les partisans de la ligne dure iranienne – qui ont constamment prôné une politique de confrontation généralisée avec les États-Unis en subvertissant les alliés américains, en soutenant des groupes militants cherchant un changement violent du statu quo au Moyen-Orient, et même en multipliant les actes de terrorisme – n'ont pas non plus pleinement réussi à orienter la politique américaine de l'Iran. Par moments, la ligne de Téhéran a fortement penché en leur faveur, comme en 1987-1988 lorsque les forces iraniennes ont attaqué des navires américains dans le golfe Persique, en 1992-1997 lorsque les Iraniens ont lancé une offensive diplomatique et terroriste contre les États-Unis et leurs alliés au Moyen-Orient, et en 2006-2008 lorsque Téhéran a fourni aux insurgés irakiens des armes capables de tuer un grand nombre de soldats américains dans l'espoir de forcer les États-Unis à un retrait rapide. Cependant, même dans ces cas, les dirigeants collectifs iraniens se sont généralement abstenus d'adopter les positions les plus extrêmes des partisans de la ligne dure et ont même fait d'importantes concessions aux pragmatiques.<sup>7</sup>

Ainsi, vu de Washington, le parcours de l'Iran a souvent semblé itinérant et déroutant. Pendant de longues périodes, l'Iran a été perçu comme l'ennemi juré des États-Unis au Moyen-Orient, soutenant chaque nation, groupe ou individu qui souhaitait du mal aux États-Unis et s'efforçant de bloquer pratiquement tout ce qu'ils pouvaient.

Les États-Unis cherchaient à atteindre leurs objectifs, souvent simplement parce que c'étaient eux qui faisaient l'effort. Puis, souvent sans prévenir, Washington remarquait un léger changement de rhétorique ou une ouverture obscure d'origine inconnue, mais incontestablement iranienne. En 1986 et 1998, Washington réagit rapidement et prit des risques considérables pour rendre la pareille et exprimer clairement sa volonté d'améliorer les relations. En 1995, les États-Unis furent beaucoup plus lents, en grande partie parce que le geste iranien était particulièrement indirect. En 2003, les États-Unis ignorèrent tout simplement l'ouverture de Téhéran. Néanmoins, dans tous les cas, les Iraniens désireux de rapprochement étant incapables de surmonter l'hostilité psychologique et politique profondément ancrée des autres dirigeants iraniens envers les États-Unis, les ouvertures s'évaporèrent rapidement, quelle que soit la rapidité, la générosité ou l'enthousiasme de la réponse de Washington.

Bien sûr, l'Amérique n'a pas été un simple spectateur innocent de ces cycles de confrontation et de collaboration. Souvent, les actions belliqueuses américaines (entendues comme telles ou simplement interprétées comme telles à Téhéran) ont déclenché des réactions iraniennes belliqueuses.

En 1987-1988, l'administration Reagan, malgré toute sa bravoure de cow-boy, fut entraînée à escorter des pétroliers koweïtiens, mais Téhéran supposait que les États-Unis cherchaient ardemment l'occasion d'attaquer les forces navales et aériennes iraniennes dans le golfe Persique. D'un autre côté, certains membres du Congrès américain au milieu des années 1990 et certains membres de l'administration Bush 43 en 2004-2006 semblaient vouloir délibérément provoquer Téhéran, et les Iraniens mordirent à l'hameçon. Il est donc presque certain que même les observateurs les plus avisés à Téhéran considéraient la politique américaine comme tout aussi confuse et déroutante.

---

<sup>7</sup> Français Outre les sources mentionnées dans la note 3 ci-dessus, voir également Anthony Cordesman, *Iran and Iraq: The Threat from the Northern Gulf* (Boulder, CO: Westview, 1994) ; Michael Eisenstadt, *Iranian Military Power: Capabilities and Intentions* (Washington: Washington Institute for Near East Policy, 1997) ; Michael A. Palmer, *Guardians of the Gulf: A History of America's Expanding Role in the Persian Gulf, 1833-1992* (New York: Free Press, 1992).

Le résultat net a été que la relation américano-iranienne a fonctionné comme un pendule. Par moments, les États-Unis et l'Iran ont développé des relations de travail tacites (comme sur la question de l'Afghanistan et à l'égard d'Al-Qaïda en 2001).

2003) ou même des relations amoureuses de type kabuki (comme en 1998-2000). À d'autres moments, les deux camps semblaient au bord de la guerre (comme en 1987-1988, 1995-1997 et 2006-2007).

Parce qu'il semblait si difficile de faire coïncider les ouvertures américaines et iraniennes, et parce que les gestes iraniens semblaient inévitablement étouffés par les éléments les plus radicaux du régime, les décideurs politiques américains ont progressivement considéré la question iranienne comme un échec. Toute tentative d'agir proactivement avec l'Iran, que ce soit pour tenter de nouer le dialogue et de l'inciter à une meilleure relation, ou pour l'affronter et tenter de le forcer à mieux se comporter, s'est soldée par le même échec frustrant. Parce que les dirigeants iraniens se sont toujours montrés réticents à abandonner leurs antipathies idéologiques, politiques et nationalistes envers les États-Unis, ils n'ont jamais accepté les offres américaines d'amélioration des relations, notamment entre 1989 et 1991 sous l'administration Bush et entre 1998 et 2000 sous l'administration Clinton. Parce que Téhéran était également disposé à laisser s'éroder davantage la

L'économie iranienne et l'acceptation de divers degrés d'isolement international et de sanctions, quelle que soit la pression exercée par les États-Unis, ont maintenu Téhéran en position de faiblesse, sans pour autant imposer un changement fondamental de la politique étrangère iranienne. À Washington, la politique iranienne était de plus en plus perçue comme une nécessité vaine, que les décideurs politiques cherchaient à ignorer autant que possible.<sup>8</sup> De fait, ce sentiment semblait prévaloir parmi les hauts fonctionnaires de Bush 43 durant les premières années de cette administration. Même au sein des milieux universitaires et des groupes de réflexion, pendant la majeure partie de la période 1992-2003 – à l'exception de la brève période entre 1998 et 2000, où Clinton a tenté, sans succès, de se rapprocher de Muhammad Khatami – les travaux sur la politique iranienne ont été largement relégués à une petite communauté d'experts, dont les propositions étaient principalement de nature tactique et non stratégique – et même alors, celles-ci ont été fréquemment ignorées par la communauté politique.<sup>9</sup>

La transformation des fortunes américaine et iranienne en 2002-2004 a suscité à la fois un intérêt pour une politique proactive envers l'Iran et un nouveau débat agité sur ce que devrait englober une telle politique.

Avant 2002, l'Iran était considéré (par les États-Unis et de nombreux pays du Moyen-Orient) comme un fauteur de troubles difficile mais largement marginalisé.

---

<sup>8</sup> Français Voir par exemple, Martin Indyk, *Innocent Abroad: An Intimate Account of American Peace Diplomacy in the Middle East* (New York: Simon & Schuster, 2009); Kenneth M. Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America* (New York: Random House, 2004), en particulier pp. 244-342. Le témoignage le plus éloquent du manque relatif d'intérêt pour l'élaboration d'une stratégie proactive à l'égard de l'Iran sous les administrations Bush 41, Clinton et Bush 43 au début réside peut-être dans le silence quasi total sur le sujet de l'Iran dans les mémoires des principaux responsables de ces différentes administrations. Voir, par exemple, Madeleine Albright, *Madam Secretary* (New York: Miramax Books, 2003); James A. Baker III, *The Politics of Diplomacy* (New York: CR Putnam's Sons, 1995); George Bush et Brent Scowcroft, *A World Transformed* (New York: Alfred A. Knopf, 1998); Warren Christopher, *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1998); Warren Christopher, *Chances of a Lifetime* (New York: Scribner, 2001); Bill Clinton, *Ma vie* (New York: Alfred A. Knopf, 2004). Voir également Condoleezza Rice, « Campagne 2000 : Promouvoir l'intérêt national », *Foreign Affairs* 79, n° 1 (janvier-février 2000). Cet essai de Rice exposait la philosophie de politique étrangère du candidat George W. Bush s'il était élu président. L'Iran a fait l'objet de trois courts paragraphes, tous de nature descriptive et non prescriptive, et le sujet a été élucidé par la remarque célèbre : « En fin de compte, des changements dans la politique américaine à l'égard de l'Iran nécessiteraient des changements dans le comportement iranien. »

<sup>9</sup> À titre d'exemple, après la publication par James Bill de « L'Aigle et le Lion : La Tragédie des Relations Américano-Iraniennes » (New Haven, CT: Yale University Press) en 1988, un autre ouvrage majeur sur les relations américano-iraniennes n'a été publié qu'en 2004. Là encore, de nombreux articles de revues et articles d'opinion ont été écrits sur le sujet pendant cette période, mais ils portaient principalement sur des questions d'actualité concernant les relations américano-iraniennes plutôt que sur des efforts visant à réexaminer la relation dans son ensemble et à prescrire une nouvelle orientation. En 2004, un important rapport de groupe de travail a été publié par le Council on Foreign Relations, témoignant une fois de plus de la volonté de la communauté politique américaine d'entamer une réflexion sur une nouvelle stratégie à l'égard de l'Iran. Voir Zbigniew Brzezinski et Robert M. Gates, « Iran : Time for a New Approach », rapport, Council on Foreign Relations, juillet 2004.

Doté de la force nécessaire pour jouer les trouble-fêtes dans les négociations de paix israélo-arabes et la politique libanaise, mais incapable de représenter une menace plus grande. De fait, de nombreux experts iraniens ont commencé à considérer le régime comme de plus en plus anachronique et susceptible d'évoluer lentement vers une forme plus bénigne.

Même si cela aurait certainement pu causer des dommages avant que cela ne se produise. De ce point de vue, une approche stratégique américaine radicalement nouvelle face à l'Iran ne semblait guère nécessaire.

Cependant, entre 2002 et 2004, la position de l'Iran a semblé s'inverser. L'Agence internationale de l'énergie atomique a confirmé les révélations des opposants iraniens selon lesquelles le programme nucléaire de Téhéran était bien plus avancé et plus proche de la production d'armes nucléaires qu'on ne le pensait auparavant. Dans le même temps, les États-Unis ont renversé le régime des talibans en Afghanistan et celui de Saddam Hussein en Irak, éliminant ainsi les deux plus grandes menaces à la sécurité régionale de l'Iran. La gestion catastrophique par Washington de la reconstruction de ces deux pays a enlisé les États-Unis – militairement, politiquement et économiquement – et a considérablement entravé la capacité de l'administration Bush à traiter avec l'Iran ou d'autres acteurs régionaux cherchant à remettre en cause le statu quo. Pire encore, Téhéran exerçant une influence considérable auprès des groupes armés dans les deux pays, il pouvait menacer les intérêts vitaux des États-Unis en Irak et en Afghanistan s'il le décidait et contribuer ainsi aux problèmes militaires et politiques des États-Unis dans ces deux pays. Pour aggraver ces vulnérabilités, l'administration Bush a bâclé l'évolution politique au Liban et dans les territoires palestiniens, provoquant de nouveaux troubles civils dans chacun d'eux. Le plus dommageable, peut-être,

Elle n'a pas cherché à apaiser les conflits de 2006 entre Israël et le Hezbollah ni ceux de 2008-2009 entre Israël et le Hamas, qui ont tous deux produit des résultats largement perçus comme des victoires pour les principaux alliés de l'Iran. De plus, les effets de contagion déstabilisateurs de l'Irak, du Liban, des territoires palestiniens et de l'Afghanistan ont provoqué des troubles internes dans plusieurs pays de la région, laissant nombre des plus fidèles alliés de l'Amérique (et les pires ennemis de l'Iran) se sentir ébranlés et vulnérables. En 2005-2006, les États-Unis apparaissaient faibles et en retrait dans toute la région, tandis que l'Iran semblait mener une nouvelle coalition de rejet qui menaçait de transformer le paysage stratégique du Moyen-Orient.

Cette menace, ou l'impression d'une telle menace, a choqué les dirigeants américains et contraint Washington – tant l'administration Bush que l'ensemble de la communauté politique – à envisager l'Iran d'une manière nouvelle. En particulier, le sentiment d'une menace stratégique iranienne, même parmi ceux qui la jugeaient exagérée, signifiait qu'il ne suffisait plus de simplement tenter d'ignorer l'Iran ou de réagir à ses dernières actions. Les États-Unis devaient donc adopter une nouvelle stratégie visant à éliminer, atténuer ou contenir cette menace.

### Construire une meilleure politique à l'égard de l'Iran

Depuis cette prise de conscience, les ouvrages et articles défendant des positions politiques particulières à l'égard de l'Iran ne manquent pas. Malheureusement, ces articles ont souvent alimenté le débat sur la manière dont les États-Unis devraient gérer les nombreux problèmes posés par l'Iran. Par conséquent, ces positions politiques sont systématiquement ignorées.

---

<sup>10</sup> Français Voir, par exemple, Geneive Abdo et Jonathan Lyons, *Answering Only to God: Faith and Freedom in Twenty-First Century Iran* (New York: Henry Holt, 2003) ; Jahangir Amuzegar, « Iran's Future: Civil Society or Civil Unrest », *Middle East Policy* 7, n° 1 (octobre 1999) : 86-101 ; Daniel Byman et al., *Iran's Security Policy* ; Afshin Molavi, *Persian Pilgrimages: Journeys across Iran* (New York: WW Norton, 2002) ; Elaine Sciolino, *Persian Mirrors: The Elusive Face of Iran* (New York: Free Press, 2000) ; Suzanne Maloney, « Elections in Iran: A New Majlis and a Mandate for Reform », *Middle East Policy* 7, n° 3 (juin 2000) : pp. 59-66 ; Robin Wright, *La dernière grande révolution : troubles et transformations en Iran* (New York : Alfred A. Knopf, 2000).

Les partisans d'autres approches les considèrent comme indignes d'attention. La droite ricane à l'idée d'un dialogue avec l'Iran sous prétexte d'« apaisement », tandis que la gauche réclame que le gouvernement américain renonce à tout recours à la force, quelles que soient les circonstances. Même au centre, une certaine confusion règne quant à la priorité à accorder aux négociations par rapport à l'endiguement, et quant à la combinaison de mesures incitatives et dissuasives appropriée pour contraindre ou persuader Téhéran. Cette confusion résulte en partie de la réticence des partisans à approfondir leurs analyses au-delà des slogans, et en partie de leurs efforts délibérés pour occulter les coûts et les risques réels de la quasi-totalité des politiques à l'égard de l'Iran. De plus, ces dernières années, le débat s'est de plus en plus concentré sur la question étroite du programme d'armement nucléaire iranien (une préoccupation certes cruciale), perdant souvent de vue l'ensemble des divergences américaines avec l'Iran.

L'objectif principal de cette monographie est de présenter les principales options politiques dont disposent les États-Unis pour élaborer une nouvelle stratégie à l'égard de l'Iran, et ce, de manière objective et impartiale. Nous avons tenté de présenter chaque option dans toute sa splendeur, sans le vernis d'un plaidoyer. Chacun de nous estime que certaines options sont meilleures que d'autres, mais nous reconnaissons tous qu'aucune n'est parfaite et que toutes comportent plus de risques et de coûts que de bénéfices garantis. Nous avons également cherché à les présenter sous un format similaire afin de mettre en évidence leurs différences. L'un des nombreux défauts du débat actuel sur l'Iran est que les tenants de perspectives différentes se disputent souvent sur des choses qui ne sont pas comparables : ils comparent des politiques visant des objectifs très différents comme si elles visaient les mêmes fins, ou partent d'hypothèses comme si tout le monde était d'accord sur ces hypothèses.

Une partie du problème est qu'il n'existe pas de consensus national, et l'une des tâches du président Obama dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie envers l'Iran sera de construire un tel consensus ou au moins d'obtenir une tolérance nationale pour sa voie préférée.

Nous soutenons qu'au moins neuf approches distinctes à l'égard de l'Iran ont émergé dans le débat public, et ce sont ces neuf options que nous traitons dans cette étude.

Ces neuf pays diffèrent sur plusieurs points : non seulement par le recours à des instruments politiques différents, mais aussi par la recherche fréquente d'objectifs différents. Ces divergences reflètent des conceptions divergentes de l'Iran, de la communauté internationale et de la meilleure façon de prioriser et de protéger les intérêts américains vis-à-vis de l'Iran. Par exemple, le débat entre les partisans de l'une des options diplomatiques et ceux qui prônent un changement de régime ne porte pas seulement sur la meilleure façon de contrer le programme nucléaire iranien ; il porte aussi sur la question de savoir si les États-Unis devraient accepter la République islamique.

Nous avons ensuite regroupé ces neuf options en quatre « ensembles » reflétant les similitudes entre plusieurs d'entre elles.

La première partie de la monographie traite des deux options diplomatiques. Elle commence par examiner l'option politique que l'administration Obama a déjà annoncée comme étant son approche envers l'Iran, une politique que nous avons baptisée « persuasion », par laquelle les États-Unis utiliseraient des incitations positives et négatives pour convaincre l'Iran de renoncer à son comportement problématique. Comme cette politique n'a aucune garantie de succès et que de nombreux Américains pourraient être en désaccord avec l'approche de l'administration, nous abordons ensuite un éventail beaucoup plus large de stratégies alternatives, en commençant par une autre option diplomatique, celle de l'« engagement » pur et simple, qui supprimerait toutes les sanctions et privilégierait les compromis et les mesures rassurantes pour tenter de persuader Téhéran de s'amender. La deuxième partie examine les différentes options militaires : une invasion à grande échelle, une campagne aérienne plus limitée pour détruire le programme nucléaire iranien et permettre à Israël de lancer ses propres frappes aériennes contre ce dernier. Le changement de régime est au centre de la troisième partie, dans toutes ses variantes : tenter de déclencher une révolution populaire, soutenir une insurrection (ethnique ou politique) contre le régime, et

Enfin, la quatrième partie examine l'idée d'une politique d'endiguement de l'Iran, par laquelle les États-Unis tenteraient de dissuader l'Iran de se doter d'un futur arsenal nucléaire, tout en entravant sa capacité à provoquer des troubles au Moyen-Orient et en Asie centrale.

### Neuf mauvaises options

La plupart des lecteurs concluront probablement que les neuf options présentées dans cette monographie sont toutes lourdes de coûts, de complications, de risques et de faibles chances de succès. Malheureusement, les options disponibles reflètent les difficultés auxquelles les États-Unis sont confrontés face à l'Iran, plutôt qu'un manque de réflexion sur le sujet. Peut-être qu'un nouveau Kennan ou Kissinger émergera pour révéler la réponse au dilemme persan de l'Amérique, mais cela semble peu probable.

Washington est probablement limité à des variantes des neuf approches envisagées dans cette étude, qui impliquent toutes des coûts élevés, des risques importants et des compromis potentiellement douloureux.

Ainsi, en réalisant cette étude sur les options politiques à l'égard de l'Iran, nous avons tenté de les présenter de manière neutre, centralisée et uniforme, facilitant les comparaisons et mettant en évidence les différences, sans toutefois minimiser les risques et les coûts potentiels. Nous nous sommes efforcés de fournir aux lecteurs une explication complète des options, sans les distorsions partisans typiques de nombreux articles de plaidoyer qui encombrant aujourd'hui le débat public. De plus, en les présentant sous un format uniforme, nous pensons que le lecteur sera en mesure de comparer les différentes options et d'en percevoir les différences, non seulement en termes d'approche, mais aussi d'objectifs, de coûts et d'avantages, d'états finaux souhaités et de compromis nécessaires. Des personnes raisonnables peuvent privilégier des options différentes, car elles poursuivent des objectifs différents, ont des priorités différentes ou sont plus disposées à payer un certain prix pour résoudre le problème iranien, plutôt que parce qu'une option donnée a plus de chances de réussir.

Pour ces raisons, chaque option est présentée de manière assez conventionnelle. Nous commençons par son objectif et le calendrier général dans lequel la politique devrait atteindre cet objectif, puis nous présentons son fonctionnement, puis nous décrivons les ressources et les tâches nécessaires pour lui conférer les meilleures chances de réussite. Nous concluons par un aperçu des avantages et des inconvénients de la politique. Dans ce travail, nous avons bénéficié de l'aide précieuse d'Henri Barkey, Geoffrey Kemp, El-len Laipson, Abbas Milani, Mohsen Milani, Carlos Pascual, George Perkovich, Danielle Pletka et Robin Wright. Tous ont apporté des commentaires et des critiques qui ont non seulement amélioré la qualité de cette monographie, mais ont également permis d'éliminer les biais.

Bien que les neuf approches présentées représentent des moyens distincts pour les États-Unis de gérer la situation avec l'Iran, elles ne sont pas toutes destinées à être utilisées isolément. Bien au contraire. La meilleure stratégie américaine à l'égard de l'Iran consisterait sans aucun doute à combiner plusieurs de ces approches au sein d'une politique intégrée, où elles seraient appliquées séquentiellement ou simultanément, et donc de manière complémentaire. Cependant, à des fins d'analyse, afin d'illustrer au mieux leurs différences et de révéler les options les plus intégrables, nous avons choisi de les présenter de manière aussi distincte et discrète que possible. Le chapitre de conclusion examine comment combiner ces différentes options pour produire une telle stratégie intégrée.

### Stratégie, puis tactique

Pour l'essentiel, nous présentons les neuf options de manière très schématique, en les exposant dans leurs grandes lignes sans entrer dans les détails. Nous n'avons pas esquissé les itinéraires d'invasion ni répertorié toutes les cibles des frappes aériennes, ni tenté d'expliquer comment transformer les séparatistes arabes ahwazis en une véritable insurrection.

Détailler les multiples mesures qui pourraient être prises pour engager ou contenir l'Iran. Tel n'est pas l'objet de ce volume. Apporter des précisions nécessite de nombreuses informations sur les circonstances spécifiques de la mise en œuvre de cette politique, informations qui ne sont pas nécessairement disponibles au moment de la rédaction de ce document. Notre objectif était d'aider les lecteurs (et peut-être les membres de la nouvelle administration) à mieux comprendre les principales différences entre les options : leurs objectifs et leurs résultats finaux divergents, leurs coûts et risques différents, leurs réponses divergentes à la menace iranienne et leur acceptabilité variable par les différents groupes d'intérêt, étrangers et nationaux.

Ce n'est qu'en examinant les options sous cette forme concrète que les décideurs américains pourront élaborer avec précision une politique adaptée à leurs objectifs, à leur perception de la menace iranienne, à leur volonté de faire des sacrifices et à la priorité accordée au problème iranien par rapport à ceux de l'économie, de la santé, de l'Afghanistan, de l'Irak, de la Russie et de tout ce à quoi les États-Unis sont actuellement confrontés. Une fois ces questions résolues, les États-Unis pourront adopter une politique iranienne adaptée, puis adapter ses principes fondamentaux aux circonstances spécifiques du moment. Mais sans une évaluation claire de la menace que les Américains perçoivent pour l'Iran, de leurs objectifs et du prix qu'ils sont prêts à payer pour y parvenir, les détails ne suffiront pas à constituer une stratégie. De fait, un autre problème rencontré par Washington par le passé est son obsession pour des différends sur des détails insignifiants, perdant ainsi de vue toute stratégie cohérente et globale à l'égard de l'Iran.

#### Remarque sur les noms des politiques

Depuis près d'une décennie, certains universitaires et experts sur l'Irak prônent une politique de « engagement » avec l'Iran, ce qui signifie que les États-Unis Les États devraient lever toutes leurs sanctions et mettre fin à leurs autres efforts visant à contraindre ou à punir Téhéran, et plutôt essayer d'inciter l'Iran à adopter une position purement coopérative.

Relations. Leur hypothèse est que l'Iran réagit très mal aux menaces, aussi conditionnelles soient-elles, et que seul un effort patient et à long terme pour convaincre l'Iran que les États-Unis ne constituent aucune menace aura un impact sur le comportement de Téhéran, et ce uniquement en apprivoisant progressivement la République islamique sur de nombreuses années, voire des décennies. Cette politique suppose que les États-Unis ne peuvent empêcher l'Iran d'acquiescer l'arme nucléaire, ni contraindre Téhéran à cesser son soutien aux groupes extrémistes violents ou à tenter de renverser le statu quo régional en temps réel. Par conséquent, les États-Unis doivent simplement accepter ces réalités à court terme, dans l'espoir qu'une réduction de la pression et une amitié plus étroite entraîneront à terme un changement de comportement du régime, voire un changement du régime lui-même. C'est également cette politique que nous appelons « Engagement » dans cette monographie.

Cependant, depuis l'arrivée au pouvoir de l'administration Obama, d'autres (y compris de nombreux médias) ont choisi de qualifier la nouvelle approche du président envers l'Iran de politique de « engagement », car le président a déclaré vouloir entamer des négociations directes avec Téhéran. Malheureusement, cela risque de créer une confusion au vu des différentes options qui s'offrent aux États-Unis, les neuf options présentées dans ce volume.

Parce que la politique initiale de l'administration Obama envers l'Iran va au-delà d'un simple processus de négociations directes, et comporte notamment la menace de nouvelles sanctions si l'Iran refuse de négocier un compromis avec les États-Unis – une différence fondamentale avec la signification habituelle de « engagement » avec l'Iran – nous avons choisi de la qualifier de politique de « persuasion ». En effet, la politique de l'administration Obama est une version actualisée d'une approche plus ancienne, généralement qualifiée de « carotte et bâton » ; cependant, pour les raisons expliquées au chapitre 1, nous estimons que cette appellation ne devrait plus être utilisée pour décrire cette option.

## Planter le décor

Formuler une nouvelle stratégie iranienne n'est ni pour les âmes sensibles, ni pour les novices. L'Iran est un pays extrêmement complexe, tant du point de vue de son gouvernement que de sa population. Son interaction avec le monde est encore plus complexe. Il est donc utile pour le lecteur de garder à l'esprit certains facteurs critiques lors de l'examen des options, facteurs qui joueront probablement un rôle dans leur élaboration et dans les réponses de l'Iran.

### La menace iranienne pour les intérêts américains

Une question cruciale que l'administration Obama doit examiner est la menace que représente l'Iran pour les intérêts américains. Sans surprise, les opinions divergent quant à l'ampleur de cette menace. Certains Américains estiment que l'Iran ne constitue pas une menace significative, tandis que d'autres affirment qu'il s'agit de l'un des adversaires les plus dangereux auxquels les États-Unis sont confrontés.

Les menaces de l'Iran contre les intérêts américains se répartissent généralement en quatre catégories principales.

Soutien à des groupes extrémistes violents. À au moins une occasion, un tribunal a prouvé la responsabilité du gouvernement iranien dans un acte de terrorisme (un assassinat dans un restaurant berlinois en 1992). Par ailleurs, de nombreux renseignements indiquent que l'Iran a commis d'autres actes de terrorisme et soutient divers groupes qui commettent des attentats.

Parmi eux, le Hezbollah, le Jihad islamique palestinien et le Hamas. L'Iran est largement soupçonné d'être à l'origine des attaques contre les casernes des Marines américains et de l'armée française à Beyrouth en 1983, contre des installations juives et israéliennes en Amérique du Sud dans les années 1990, et contre le complexe résidentiel Khobar Towers, occupé par les Américains, en Arabie saoudite en 1996.

L'Iran poursuit généralement une politique étrangère qui cherche à bouleverser le statu quo au Moyen-Orient, et

Parce que de nombreux dirigeants iraniens (dont probablement Khamenei) considèrent les États-Unis comme leur principal ennemi, ils cherchent également à les affaiblir par tous les moyens possibles. L'Iran n'est pas le seul pays à avoir adopté une telle position, mais contrairement à la plupart, il soutient les groupes qui recourent à la violence pour atteindre ces objectifs, y compris la violence contre les Américains ou leurs alliés. Le Hezbollah (sous toutes ses formes) et le Hamas entrent dans cette catégorie car ils ne sont pas seulement des terroristes, ce sont des insurgés – ou des résistants légitimes, selon le point de vue. De nombreuses preuves montrent que l'Iran a fourni des armes à un large éventail de milices et de groupes insurgés irakiens, et que ces armes ont été utilisées pour tuer des Américains ; il existe également des preuves, bien que plus faibles, que les Iraniens font de même avec les talibans et d'autres groupes en Afghanistan qui combattent les forces américaines et de l'OTAN dans ce pays.

Efforts visant à subvertir les alliés des États-Unis. Il existe des preuves solides, mais non irréfutables, que l'Iran a aidé à plusieurs reprises des groupes cherchant à renverser les gouvernements d'Arabie saoudite, du Koweït et de Bahreïn (et sans doute aussi ceux du Liban et d'Israël). Cela semble également s'inscrire dans le cadre des efforts de l'Iran pour affaiblir la position américaine au Moyen-Orient, mais c'est aussi probablement une manifestation du désir de nombreux dirigeants iraniens de renverser le statu quo régional, pour des raisons à la fois idéologiques et stratégiques. Dans la mesure où les États-Unis estiment qu'il est dans leur intérêt d'avoir des alliés dans le Golfe, une menace iranienne contre ces gouvernements constitue une menace pour les intérêts américains.

Efforts visant à bloquer un accord de paix israélo-arabe. De nombreux Américains – et certainement toutes les administrations américaines depuis Nixon – estiment que le conflit entre Israël et les pays arabes menace les intérêts américains en raison de son potentiel à attirer d'autres pays (y compris de grandes puissances), à dégénérer en utilisation d'armes nucléaires, à renverser des gouvernements amis, à provoquer le chaos et des troubles civils, et à affecter les exportations pétrolières du Moyen-Orient. Bien que certains

Bien que des dirigeants iraniens aient courageusement déclaré qu'ils accepteraient toute paix avec Israël acceptable pour les Palestiniens eux-mêmes (et vraisemblablement pour les Libanais et les Syriens), Téhéran s'est principalement opposé à la paix entre Arabes et Israéliens, en particulier aux efforts de paix négociés par les États-Unis. Certains éléments indiquent que l'Iran aurait même encouragé (voire ordonné) divers groupes à lancer des attaques qui ont fait dérailler les efforts de paix. Ainsi, de nombreux Américains perçoivent également les efforts de l'Iran pour empêcher le processus de paix israélo-arabe comme une menace indirecte pour les États-Unis.

Développement d'armes de destruction massive.

Interrogés sur la menace iranienne, la plupart des Américains commenceraient probablement par évoquer sa volonté d'acquérir une capacité d'enrichissement nucléaire, largement perçue comme visant à doter Téhéran de la capacité de fabriquer des armes nucléaires. Cependant, cette menace se compose en réalité de plusieurs éléments, dont un ou deux seulement découlent de la possession même des armes. Les autres éléments de cette menace découlent plutôt des craintes quant à la manière dont le développement d'armes nucléaires par l'Iran (ou simplement la capacité de fabriquer des armes nucléaires) pourrait aggraver les autres menaces que l'Iran représente potentiellement pour les États-Unis.

La menace directe que représente la possession par l'Iran d'une ou plusieurs armes nucléaires découle de la possibilité que l'Iran acquière une arme nucléaire et l'utilise contre les États-Unis (immédiatement ou en cas de crise). L'arsenal nucléaire américain étant bien plus puissant que celui de l'Iran, et les représailles américaines étant par conséquent dévastatrices, Téhéran n'agirait ainsi que si ses dirigeants étaient irrationnels ou s'ils estimaient que c'était le seul moyen de sauver leurs vies ou le régime.<sup>11</sup> La rationalité des différents

La question de la position des dirigeants iraniens est vivement débattue, mais les décideurs américains ne disposent tout simplement pas des informations nécessaires pour se prononcer définitivement. La plupart des décisions de politique étrangère de l'Iran depuis la chute du Shah pourraient probablement être qualifiées d'« agressives, mais pas téméraires », mais Washington ne peut exclure catégoriquement l'existence de dirigeants iraniens véritablement fous ou obsédés par l'idéologie, qui tenteraient bien pire s'ils étaient en mesure de le faire.

La plupart des autres craintes américaines concernant les armes de destruction massive iraniennes découlent de la crainte que la possession de telles capacités, et en particulier d'un arsenal nucléaire ou de la capacité d'en construire un, n'exacerbe les autres menaces que l'Iran représente pour les États-Unis. Par exemple, certains Américains craignent que l'Iran ne fournisse des armes nucléaires à des terroristes.

Bien qu'il existe de solides arguments pour expliquer pourquoi Téhéran n'agirait probablement pas ainsi, cette hypothèse ne peut être exclue non plus, et les conséquences, si elle se réalisait, pourraient être véritablement catastrophiques. Une autre possibilité est que l'Iran développe des armes nucléaires et les utilise ensuite contre Israël ou un autre allié des États-Unis, comme l'Arabie saoudite, grand défenseur de l'islam sunnite, s'opposant à l'Iran, champion de l'islam chiite. Étant donné que les États-Unis ont implicitement étendu leur parapluie nucléaire sur les Saoudiens, et qu'Israël pourrait riposter presque aussi massivement contre l'Iran que les États-Unis, cela n'est également probable que dans des circonstances où les dirigeants iraniens feraient preuve d'irrationalité ou seraient menacés de disparition.

Pour de nombreux Américains, une menace plus probable (quoique un peu moins catastrophique) dans l'acquisition par l'Iran d'une capacité d'armes nucléaires est que l'Iran sera enhardi dans son soutien au terrorisme, à la violence et à la guerre.

---

<sup>11</sup> Certes, certains Américains croient que certains dirigeants iraniens sont irrationnels, notamment qu'ils adhèrent à une vision millénariste du monde selon laquelle ils doivent entreprendre des actions apocalyptiques pour accomplir le plan divin. Cependant, la plupart des experts iraniens doutent de cette perspective ou, plus important encore, qu'un tel fanatisme puisse guider les actions iraniennes.

groupes militants, tentatives de subversion des alliés des États-Unis et tentatives de renverser le statu quo au Moyen-Orient. En d'autres termes, une fois que l'Iran disposera d'une capacité nucléaire, Téhéran se croira à l'abri de représailles de la part des États-Unis, d'Israël ou de tout autre pays, et poursuivra donc une grande variété d'actions agressives avec beaucoup moins de retenue que par le passé, ce qui conduirait probablement à diverses crises, y compris une confrontation avec les États-Unis. L'acquisition d'armes nucléaires ou d'une capacité d'armes nucléaires a incité certains pays à se comporter de manière plus responsable (la Chine et, finalement, la Russie), mais dans d'autres cas, elle n'a pas sensiblement modifié leur comportement (la Corée du Nord, l'Afrique du Sud et, sans doute, l'Inde), ou les a rendus plus agressifs (la Russie sous Khroutchtchev et le Pakistan). Ici, la crainte n'est pas tant que les dirigeants iraniens agissent de manière irrationnelle, mais simplement qu'ils deviennent encore plus agressifs, outrepassent leurs limites et commettent des erreurs de calcul. Au cours des trente dernières années, il ne fait aucun doute que, quelles que soient leurs intentions, les dirigeants iraniens ont agi avec agressivité (du moins par périodes) et se sont retrouvés dans des situations extrêmement dangereuses qu'ils n'avaient pas envisagées au départ. L'acquisition de la capacité nucléaire accroîtrait considérablement les conséquences potentielles d'un tel comportement pour l'Iran, ses voisins et potentiellement les États-Unis. Comme les Américains l'ont appris pendant la Guerre froide, les crises entre deux États dotés de l'arme nucléaire sont extrêmement dangereuses et doivent être évitées autant que possible.

## Menaces et options

Dans une large mesure, l'élaboration d'une nouvelle stratégie à l'égard de l'Iran devrait être guidée par la perception qu'ont les Américains de la menace iranienne. La tolérance américaine face à la menace iranienne doit être mise en balance avec le prix à payer pour l'éliminer. Moins les Américains se sentent menacés par l'Iran, moins ils devraient être prêts à payer pour l'éliminer ; et plus ils sont menacés.

Les Américains estiment qu'ils devraient être prêts à donner davantage pour l'éliminer.

En effet, l'une des raisons des profondes divergences entre Américains sur la politique iranienne est que certains considèrent l'Iran comme une menace bien plus grande pour les intérêts américains que d'autres. Si l'on considère que les dirigeants iraniens sont irrationnels ou idéologiquement aveuglés au point d'utiliser l'arme nucléaire s'ils en possédaient une, un tel niveau d'inquiétude inciterait probablement à soutenir les options les plus extrêmes. Cela ne signifie pas qu'il faille refuser d'abord une ou plusieurs options diplomatiques ou de changement de régime, ou même de tenter des frappes aériennes avant de se lancer à corps perdu. Mais si ces efforts échouent, une telle perception de la menace pourrait bien conduire à la conclusion que le coût d'une invasion est plus acceptable que le risque que l'Iran utilise un futur arsenal nucléaire.

Dans une certaine mesure, l'inverse est également vrai : l'attachement à une option particulière révèle généralement (du moins devrait-il le révéler) la perception de la menace iranienne. Ceux qui adhèrent avec ferveur aux options diplomatiques, mais refusent toute option militaire ou de changement de régime, déclarent implicitement que, même s'ils ne souhaitent pas que l'Iran acquière la capacité nucléaire, ils ne sont pas préoccupés au point d'être prêts à supporter les coûts et les risques associés à une action secrète, des frappes aériennes ou une invasion. Même les experts les plus optimistes reconnaissent qu'il sera difficile de convaincre l'Iran d'abandonner son programme nucléaire par la seule voie diplomatique – que ce soit par des engagements, des incitations, des sanctions ou une combinaison de ces moyens – et que s'en tenir à la diplomatie laisse donc une forte probabilité que le programme nucléaire iranien ne soit pas stoppé.

## La vue depuis Téhéran

Le système politique iranien est l'un des plus complexes, byzantins, fragmentés et opaques au monde. Par conséquent, résumer ne serait-ce que les éléments pertinents pour une analyse des États-Unis

Définir les options politiques à l'égard de l'Iran est une tâche ardue, qui exige une grande dose de généralisation et de superficialité. Néanmoins, il est important de rappeler que la réalisation des objectifs américains avec l'Iran ne sera pas un exercice unilatéral : les Iraniens ont également leur mot à dire. En fin de compte, le succès dépendra de la réaction de l'Iran aux initiatives politiques américaines, de la réaction de Washington aux actions de Téhéran et du sentiment de chaque camp quant aux actions ultérieures de l'autre. C'est pourquoi il est utile d'avoir au moins un aperçu de certains aspects clés de la scène politique iranienne et de la perception que les Iraniens ont des États-Unis.

Il est toujours dangereux de généraliser l'opinion iranienne, car, plus que dans la plupart des pays, le peuple iranien et ses dirigeants ont tendance à avoir des opinions très divergentes sur presque tous les sujets imaginables. Mais, vu d'un point de vue plus large, l'Iran semble se percevoir à la fois comme très fort et prospère, et très faible et en difficulté. Dans une certaine mesure, le choix d'un Iranien reflète souvent ses priorités.

Marie s'inquiète.

Sur la scène internationale, de nombreux Iraniens se considèrent comme très forts et sont fiers d'avoir réalisé d'importants progrès. C'est certainement le cas des dirigeants radicaux et radicaux iraniens, comme le président Ahmadinejad et les commandants des Gardiens de la révolution, qui considèrent que les efforts de l'Iran pour constituer un front de rejet contre les États-Unis et leurs alliés ont fait de grands progrès ces dernières années. Les deux menaces les plus immédiates pour l'Iran, le régime de Saddam Hussein en Irak et le régime des talibans en Afghanistan, ont disparu, et l'armée américaine est embourbée dans ces deux pays, ce qui limite sa capacité à menacer l'Iran. Les tenants de la ligne dure perçoivent les affrontements militaires du Hezbollah et du Hamas contre Israël comme ayant profité à l'Iran et vantent la popularité d'Ahmadinejad – et de ses alliés, Hassan Nasrallah du Hezbollah et Khalid Mechal du Hamas – auprès de la population arabe comme autant de signes supplémentaires de la puissance de l'Iran.

Les Iraniens plus tournés vers l'intérieur ont tendance à dresser un tableau différent. L'économie iranienne est en ruine, avec une inflation et un chômage approchant les 30 %. L'Iran reste entièrement dépendant des exportations de pétrole pour sa subsistance économique, mais le bas prix du pétrole et les prévisions de baisse spectaculaire de la production pétrolière iranienne (résultat d'une mauvaise gestion et de l'incapacité à s'approvisionner en technologies occidentales en raison des sanctions) réduisent considérablement les principales recettes de Téhéran. Les difficultés pétrolières de l'Iran aggravent l'impact de la corruption endémique et des sanctions internationales – formelles et informelles, multilatérales et unilatérales – bien plus qu'il ne l'était déjà. La plupart des Iraniens ne voient pas non plus de remède dans leur système politique. Le régime encadre étroitement les dirigeants et les actions qu'ils peuvent entreprendre. En 1997, les Iraniens ont élu Mohammed Khatami président parce qu'il embrassait la vision de la gauche d'un changement profond. Cependant, Khatami n'a pas réussi à instaurer le changement souhaité par les Iraniens. En 2005, ils se sont donc rendus aux urnes et ont élu Ahmadinejad président, persuadés qu'il apporterait la version de la droite d'un changement profond, au moins en termes de réformes économiques de grande ampleur et de lutte contre la corruption. Lui aussi a échoué et a en réalité aggravé considérablement les problèmes économiques.

Les difficultés économiques de l'Iran et sa vulnérabilité aux pressions extérieures ont poussé ses dirigeants politiques à envisager un dialogue direct avec les États-Unis, une démarche inédite. Les déclarations de plusieurs dirigeants iraniens, dont Ahmadinejad, suggèrent que l'Iran serait disposé à dialoguer directement avec les représentants de l'administration Obama.

Il convient de noter que des responsables iraniens ont rencontré des membres de l'administration Bush, à la fois secrètement entre 2001 et 2003 pour coordonner la politique sur l'Afghanistan et ouvertement en 2007-2008 pour discuter de l'Irak. Cette volonté de se rencontrer n'est donc pas nouvelle, mais il semble s'agir d'une volonté de discuter de la relation américano-iranienne elle-même plutôt que des mécanismes étroits d'un intérêt mutuel particulier.

Cela dit, il semble que les dirigeants iraniens n'aient jusqu'à présent pris qu'une décision tactique pour discuter de ces questions avec les États-Unis, mais n'aient pas encore pris la décision stratégique de faire des compromis sur les sujets qui comptent pour les États-Unis, comme le programme nucléaire iranien et le soutien aux groupes extrémistes violents. Dans une certaine mesure, cela s'explique probablement par le fait que Téhéran ignore les objectifs et les intentions des États-Unis et ignore ce que Washington propose (ou menace). Quoi qu'il en soit, il est fort probable que les Iraniens ne franchiront pas ce pas avant d'avoir engagé un processus de négociation et d'avoir pris connaissance de ce qui leur est proposé. Il convient de rappeler que « bazar » – marché – est un mot d'origine iranienne. Et en Iran, le bazar est toujours ouvert.

Au-delà de cela, cependant, l'approche de Téhéran reflète presque certainement la nature de la politique en Iran aujourd'hui. Comme nous l'avons noté, le système politique iranien est déchiré par des factions, et les alliances se forment et se brisent avec une régularité et une rapidité étonnantes, ce qui rend extrêmement difficile le maintien d'une large coalition politique capable d'opérer des changements significatifs au fil du temps. De plus, de nombreuses personnalités politiques clés s'alignent sur des points opposés du spectre politique sur des questions cruciales. Les partisans de la ligne dure ont tendance à privilégier une approche clientéliste de l'économie, considèrent l'amélioration des relations avec les États-Unis comme un anathème et présentent le programme nucléaire iranien comme une panacée économique, diplomatique et sécuritaire. Les réformistes iraniens ainsi que les personnalités plus pragmatiques sont favorables à la privatisation de l'économie et considèrent de meilleures relations avec les États-Unis comme essentielles pour garantir le commerce, l'aide et les investissements dont l'économie iranienne a désespérément besoin. Et s'ils souhaiteraient conserver au moins certains aspects du programme nucléaire, ils se sont montrés bien plus disposés à accepter des limites en échange de meilleures relations économiques et diplomatiques internationales. Au milieu de tout cela trône Ali Khamenei, le guide suprême de l'Iran, qui est de loin la figure la plus puissante du système iranien, mais qui a préféré gouverner en équilibrant l'ensemble des intérêts du pays.

Factions conflictuelles. Khamenei semble profondément méfiant envers les États-Unis, et s'il partage les sympathies idéologiques des partisans de la ligne dure, il semble également reconnaître les réalités économiques soulignées par les pragmatiques. Cela l'a placé face à un dilemme, et sa tendance a été d'éviter les décisions radicales en faveur d'un camp ou d'un autre afin de préserver le statu quo, dans l'espoir d'éviter un dangereux schisme politique interne sans trop nuire à l'économie ou à la sécurité de l'Iran. C'est la somme de tous ces éléments qui crée un système que la plupart des Iraniens décrivent comme fonctionnant selon les lois de l'inertie : un corps au repos le restera sauf intervention d'une force extérieure, et un corps en mouvement restera en mouvement sauf intervention d'une force extérieure. Autrement dit, la complexité et les rivalités du système iranien le prédisposent à tenter de perdurer, et un changement radical exige donc des efforts considérables. Etant donné que l'objectif de l'Amérique est de changer au moins le comportement de l'Iran, sinon ses capacités ou même la nature même de son régime, le seuil de réussite est très élevé.

## La scène internationale

Bien qu'on ait parfois l'impression que les États-Unis et l'Iran cohabitent en vase clos, ce n'est pas le cas. Leur rivalité s'étant manifestée dans la région économiquement vitale du golfe Persique, et les deux camps ayant tenté d'obtenir le soutien d'un large éventail de puissances étrangères, la quasi-totalité de la politique américaine à l'égard de l'Iran implique la participation d'autres pays. Nombre des options politiques présentées dans ce volume sont impossibles sans le soutien indéfectible de dizaines d'autres pays. Même celles qui tentent de s'appuyer uniquement sur les capacités unilatérales des États-Unis bénéficieraient grandement d'un soutien étranger – et pourraient être sérieusement compromises si des pays clés choisissaient de soutenir activement l'Iran. Par conséquent, les perspectives des autres nations concernant l'Iran et les États-Unis...

La confrontation avec l'Iran est également un facteur important

que Washington doit prendre en compte lors de l'élaboration d'une nouvelle stratégie à l'égard de l'Iran.

Une fois de plus, les problèmes entre l'Iran et les États-Unis touchant à de nombreux aspects des politiques étrangères, économiques et sécuritaires de nombreux pays, décrire tous les points potentiellement pertinents concernant chaque autre pays et la manière dont il pourrait réagir aux différentes stratégies américaines à l'égard de l'Iran remplirait de nombreux volumes. Néanmoins, il est utile au lecteur de garder à l'esprit ces points fondamentaux lorsqu'il évalue les différentes options abordées dans cette monographie.

Les voisins de l'Iran. Aucun pays du Moyen-Orient ou d'Asie du Sud ne se montre enthousiaste à l'idée que Téhéran acquière la capacité de fabriquer des armes nucléaires, et encore moins un véritable arsenal. Néanmoins, leurs réactions ont tendance à aller de l'indifférence étudiée (Pakistan, Inde) au silence délibéré (Irak, Afghanistan, Arménie) en passant par la panique privée (Turquie, Arabie saoudite et autres États du Golfe). Pourtant, leur volonté de coopérer avec les États-Unis ne correspond pas toujours à leurs positions publiques ou privées.

Les États du Conseil de coopération du Golfe (CCG) sont à la fois les alliés les plus préoccupés et potentiellement les plus influents des États-Unis dans la région. En public, ils ont eu tendance à se taire, bien qu'ils aient annoncé leur intention de s'aligner sur la volonté iranienne de se doter d'un programme nucléaire, avertissement à peine voilé adressé à Téhéran quant au risque que sa poursuite de l'enrichissement nucléaire déclenche une course aux armements régionale. Les États du Golfe ont relativement peu œuvré pour promouvoir les efforts diplomatiques visant à sanctionner Téhéran, à contrebalancer l'influence iranienne en Irak et en Afghanistan (bien que les Saoudiens aient été très actifs au Liban), ou à « acheter » le soutien d'autres pays à des mesures plus sévères contre l'Iran. Par exemple, quelques achats importants d'armes ou de moyens de transport du CCG auprès d'entreprises russes pourraient contribuer grandement à faire évoluer la position de Moscou sur ce sujet.

mais ces promesses ne se sont pas encore concrétisées. Dans une certaine mesure, la réticence du CCG jusqu'à présent pourrait être la conséquence des actions régionales maladroites de l'administration Bush 43, qui ont tellement aliéné les masses arabes qu'il a été difficile pour les gouvernements arabes de s'associer publiquement à tout ce que les États-Unis menaient. En privé, les dirigeants du CCG n'ont laissé aucun doute sur le fait qu'ils ne souhaitent pas que l'Iran développe une capacité nucléaire, quelle qu'elle soit, craignant que cela n'encourage Téhéran à redoubler d'efforts pour attiser les populations chiites opprimées du CCG, encourager les extrémistes violents dans la région et tenter de subvertir ou de renverser les monarchies conservatrices de la péninsule arabique. Néanmoins, les États du CCG ont également clairement indiqué qu'ils ne soutiendraient pas une opération militaire américaine (et encore moins israélienne) contre l'Iran, qui, selon eux, finirait par créer bien plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.

Le gouvernement irakien est encore trop fragile pour faire des vagues à l'international ou se faire des alliés et des ennemis parmi ses voisins. De plus, en raison de l'influence persistante de l'Iran en Irak et des liens de nombreux hommes politiques irakiens (chiites et kurdes) avec l'Iran, Bagdad hésite à s'impliquer dans le conflit international autour du programme nucléaire iranien. Il convient toutefois de noter que, comme en témoigne le soutien populaire massif aux offensives du Premier ministre Maliki contre les milices soutenues par l'Iran à Bassorah, Sadr City, al-Amara et ailleurs, la plupart des Irakiens conservent leur aversion traditionnelle pour leurs voisins persans. Peu d'Irakiens – et probablement peu de dirigeants irakiens actuels – souhaiteraient vivre aux côtés d'un Iran puissant et agressif s'ils pouvaient y faire quelque chose. Mais ils ne le peuvent pas. Bien que l'Irak ait fait d'énormes progrès depuis la guerre civile de 2005-2006, sa situation intérieure demeure précaire. La plupart des dirigeants irakiens craignent que les tensions américano-iraniennes ne dégénèrent en un véritable conflit (ouvert ou latent) qui se déroulerait en Irak, où des agents et des intermédiaires iraniens pourraient probablement déclencher une vaste campagne.

contre les soldats américains qui resteront sur place au moins jusqu'en 2012. La priorité absolue de l'Irak a donc été d'éviter tout conflit entre l'Iran et les États-Unis qui pourrait dégénérer en combats et faire de l'Irak leur champ de bataille. Un sentiment très similaire a guidé le silence afghan sur cette question.

Plus loin, Israël est peut-être le seul pays de la région plus mécontent que le CCG de la progression de l'Iran vers l'arme nucléaire et de ses conséquences potentielles sur le soutien iranien aux terroristes et autres groupes extrémistes violents. Israël est engagé dans des combats quasi quotidiens avec ses alliés (le Hamas, le Hezbollah et le Jihad islamique palestinien) depuis plus de 25 ans, et Jérusalem craint qu'une capacité nucléaire iranienne incite Téhéran à encourager ses alliés à intensifier leurs attaques contre Israël. Certains Israéliens craignent même que l'Iran utilise l'arme nucléaire contre eux dès qu'il se dote d'un petit arsenal – ou qu'il la fournisse à des terroristes pour ce faire – ce qui représenterait une menace existentielle pour le petit État juif, au sens littéral du terme, puisque quelques armes nucléaires bien placées pourraient anéantir la quasi-totalité de la vie en Israël. En public, de nombreux dirigeants israéliens ont menacé d'attaquer l'Iran pour l'empêcher d'acquérir une telle capacité.

En privé, ils affirment cependant unanimement qu'une résolution diplomatique serait préférable, qu'une frappe militaire ne leur ferait probablement gagner que deux à trois ans et qu'ils espèrent ne jamais avoir à décider s'ils doivent mener une telle opération, à la fois en raison des difficultés que cela implique et du risque de représailles iraniennes.

Europe. À un certain niveau, les dirigeants européens semblent s'accorder sur le fait que l'Iran ne devrait pas être autorisé à développer une capacité d'armement nucléaire (et il existe un consensus remarquablement large parmi eux sur le fait que le programme nucléaire iranien vise uniquement à acquérir des armes), mais ils conviennent également qu'il serait préférable de ne pas imposer de sanctions plus sévères à l'Iran et que le recours à la force serait désastreux. L'unité européenne se dissout au-delà de ces platitudes fades. En particulier, les différents États européens adoptent des positions très différentes sur la question de savoir si

Il est plus important d'empêcher l'Iran d'achever son programme nucléaire ou d'éviter de nouvelles sanctions contre l'Iran.

Un groupe de pays européens, mené par la France et la Grande-Bretagne, a exercé de fortes pressions pour imposer des sanctions plus strictes à l'Iran afin de le convaincre de mettre fin à ses activités nucléaires. Ce groupe a été principalement motivé par la préservation de la norme mondiale de non-prolifération et, seulement en second lieu, par la préservation de la stabilité au Moyen-Orient.

Son argument principal a été que l'acquisition d'armes nucléaires par l'Iran (et là encore, ces pays sont convaincus que tel est l'objectif du programme nucléaire iranien) serait la goutte d'eau qui ferait déborder le vase du Traité de non-prolifération et inciterait de nombreux autres pays à acquérir des armes nucléaires, soit pour dissuader l'arsenal présumé de l'Iran, soit simplement parce qu'il n'y avait plus aucune raison pour eux de le faire. Ces pays ont fait pression non seulement pour une action plus ferme du Conseil de sécurité de l'ONU, mais aussi pour une action multilatérale de l'Union européenne en dehors de l'ONU.

processus.

Un autre groupe de pays européens, représenté principalement par l'Allemagne et plusieurs États méditerranéens, a eu tendance à souligner son aversion pour les sanctions contre l'Iran. À certaines occasions, ce groupe a soutenu que la poursuite des échanges commerciaux avec l'Iran était le meilleur moyen d'améliorer le comportement iranien à long terme (une idée incarnée par l'option Engagement ; voir chapitre 2). À d'autres moments, il a accepté le principe de sanctions contre l'Iran, mais, lorsqu'il s'est agi de passer des paroles aux actes, s'est opposé à toute restriction, sauf aux plus légères. Et à d'autres occasions encore, des responsables de ce groupe ont simplement reconnu que leurs opinions publiques nourrissaient une aversion philosophique pour les sanctions et que leurs gouvernements n'étaient pas assez forts pour aller à l'encontre de la volonté populaire. Que leur position soit fondée sur des principes ou simplement par opportunisme politique, ces pays ont résolument résisté à toute pression supplémentaire sur l'Iran et sont susceptibles de le faire à l'avenir.

Si le programme nucléaire iranien est un sujet de grande importance pour l'Europe, l'implication de Téhéran auprès de terroristes et de groupes militants violents, sans parler de ses efforts pour renverser les gouvernements conservateurs du Moyen-Orient et bloquer le processus de paix israélo-arabe, suscite peu d'enthousiasme en Europe. Nombre d'Européens estiment que les activités de l'Iran dans ces domaines sont inutiles, voire dangereuses, mais elles ne semblent pas avoir le même pouvoir de galvanisation de l'opinion européenne (et encore moins d'action) que le programme nucléaire de Téhéran. Il s'agit d'un domaine important où l'Europe tend à être à la fois unie en interne et à avoir une vision différente de celle des États du Moyen-Orient. Par conséquent, les politiques conflictuelles envers Téhéran peuvent souvent susciter un certain soutien lorsqu'elles sont liées à la quête de l'Iran d'une capacité nucléaire, mais trouvent peu de soutien lorsqu'elles visent à répondre aux activités iraniennes dans d'autres domaines que les États-Unis jugent alarmantes.

Si l'Europe est unie dans son opposition au programme nucléaire iranien (voire dans la méthode pour l'arrêter) et dans son indifférence au soutien de l'Iran aux groupes militants, elle est divisée sur la nature même du régime iranien. La République islamique est brutale, oppressive, répressive, intolérante, paranoïaque et sujette à de nombreuses violations des droits humains. Bien qu'elle respecte certaines pratiques démocratiques (comme des élections relativement compétitives), son respect d'autres principes – tels que la transparence, la responsabilité, l'État de droit, la protection des minorités, la liberté de la presse, la liberté de religion et la liberté d'expression – est discutable, voire inexistant.

Ce comportement moralement odieux est indifférent à certains régimes européens et d'une importance capitale pour d'autres. Les États scandinaves, en particulier, sont de fervents défenseurs des droits de l'homme et, pour eux, le traitement réservé par le régime iranien à ses propres citoyens est un sujet de vive préoccupation.

Russie et Chine. Il est largement admis que la Russie et la Chine pourraient jouer un rôle crucial dans la nouvelle stratégie américaine à l'égard de l'Iran. Toutes deux sont

D'importantes sources d'armement pour l'Iran, notamment les ventes nucléaires russes. La Russie et la Chine sont des partenaires commerciaux importants de l'Iran, et les entreprises chinoises, en particulier, se sont implantées en Iran pour récupérer tous les contrats que les entreprises occidentales ont été contraintes d'abandonner en raison des sanctions. Ainsi, si la Russie et la Chine suivaient l'Occident en sanctionnant l'Iran, la situation économique déjà précaire de Téhéran pourrait devenir extrêmement périlleuse.

En particulier, l'approche de la persuasion bénéficierait grandement de la volonté russe et chinoise d'imposer des sanctions plus sévères à l'Iran. Or, l'administration Obama ayant déjà annoncé son intention de poursuivre cette option, Moscou et Pékin détiennent des atouts potentiels pour influencer la politique américaine. Si la Russie et la Chine coopèrent avec les États-Unis, l'Iran subira une pression bien plus forte ; cela pourrait ou non suffire à convaincre l'Iran de changer de cap, mais cela donnera certainement à Washington des raisons de maintenir cette politique pendant un certain temps. Cependant, si la Russie et la Chine s'opposent aux États-Unis (ce qui, de fait, se rangerait du côté de l'Iran), non seulement la stratégie sera beaucoup plus difficile à mettre en œuvre, mais les États-Unis l'abandonneront probablement beaucoup plus rapidement et se tourneront plutôt vers d'autres options nécessitant moins de coopération internationale.

Moscou et Pékin ont tous deux déclaré publiquement que l'Iran ne devrait pas être autorisé à développer la capacité de produire de l'uranium hautement enrichi, qui est l'ingrédient clé d'une arme nucléaire. (Les Iraniens ont probablement déjà cette capacité, au moins au niveau théorique.) De plus, malgré l'insistance de nombreux experts et de la plupart des responsables iraniens qui affirmaient qu'ils ne le feraient pas, la Russie et la Chine ont toutes deux accepté de renvoyer le programme nucléaire iranien hors de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et au Conseil de sécurité de l'ONU.

Ils ont ensuite voté en faveur de quatre résolutions du Conseil de sécurité contre l'Iran, adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies (qui

(La résolution rend la résolution contraignante pour tous les États membres et constitue le chapitre au titre duquel le recours à la force est autorisé.) De plus, deux de ces résolutions prévoyaient des sanctions contre divers individus et entités iraniens, une mesure que la plupart des experts et la plupart des Iraniens n'auraient jamais imaginé voir la Russie ou la Chine soutenir. Ainsi, au cours des cinq dernières années, la Russie et la Chine ont pris des mesures très importantes pour contrer les ambitions de l'Iran de devenir une puissance nucléaire.

Pourtant, la Russie et la Chine ont continué de faire des affaires avec l'Iran sans empêcher ni même mettre en garde leurs propres entreprises contre ce type de pratiques. En réalité, les entreprises chinoises ont activement tenté d'étendre leurs activités en Iran. De même, la Russie a achevé les travaux sur le réacteur de recherche iranien de Bushehr, que beaucoup considèrent comme une façade utilisée par Téhéran pour mener des recherches sur des activités nucléaires plus néfastes. La Russie a également discuté de la vente à l'Iran de systèmes de missiles sol-air S-300 avancés, ce qui rendrait plus difficile pour Israël et les États-Unis de frapper les installations nucléaires iraniennes. Les Russes et les Chinois ont catégoriquement refusé d'approuver le type de sanctions contre Téhéran qui pourraient exercer une réelle pression sur son économie chancelante. Autrement dit, les Russes et les Chinois ont fait bien moins pour entraver l'Iran qu'ils ne le pourraient – ou que leur rhétorique l'aurait suggéré – et beaucoup pour l'aider, tout en améliorant leurs propres finances. Aucun des deux pays n'a montré la moindre volonté de prendre Téhéran à partie pour son soutien au terrorisme, son opposition à la paix israélo-arabe et ses autres efforts visant à bouleverser le statu quo au Moyen-Orient, sans parler de ses violations des droits de l'homme.

De nombreux experts occidentaux sur les deux pays ont expliqué ce comportement en suggérant que la Russie et la Chine ont des intérêts conflictuels en ce qui concerne l'Iran, et donc, de quel côté elles se trouvent ?

La décision finale dépendra de celui qui sera prêt à leur proposer l'accord le plus attractif. Les deux pays considèrent l'acquisition d'armes nucléaires par l'Iran comme potentiellement dangereuse, mais tous deux voient l'opportunité de tirer des avantages économiques du commerce avec l'Iran. De son côté, la Russie est globalement indifférente à l'instabilité au Moyen-Orient ; en fait, les problèmes qui y règnent peuvent même l'aider en faisant grimper le prix de ses propres exportations de pétrole. De plus, par dépit et fierté, Moscou se délecte à harceler son ancien rival, la superpuissance, afin de forcer Washington à lui témoigner le respect que les Russes estiment mériter. En privé, les responsables chinois affirment sans détour que leur préoccupation stratégique avec l'Iran concerne les ressources énergétiques. Les Chinois croient simplement que, le pétrole étant une ressource limitée, ils doivent s'en assurer l'accès autant que possible (et ainsi empêcher les autres de le consommer) pour assurer la continuité de leur croissance future. L'Iran étant un paria pour de nombreux pays, Téhéran est prêt à conclure avec Pékin des accords qui satisfont les planificateurs chinois, en échange du soutien diplomatique de ce pays. Les Chinois ont répété à maintes reprises aux Américains qu'une coopération américaine en matière d'approvisionnement énergétique était une condition préalable à un soutien accru de la Chine à des sanctions plus sévères.

### L'horloge qui tourne

Le temps qui passe rend urgente la nécessité d'une nouvelle politique efficace à l'égard de l'Iran. L'administration Obama pourrait bien avoir sa dernière occasion d'expérimenter nombre des options politiques détaillées dans cette étude. L'estimation du renseignement national de novembre 2007 sur le programme nucléaire iranien a averti qu'il était possible (bien que « très improbable ») que l'Iran soit en mesure de produire suffisamment d'uranium hautement enrichi pour une arme nucléaire d'ici 2009, bien que la période 2010-2015 soit un horizon plus probable.<sup>12</sup> En mars 2009, l'amiral Mike Mullen, président du Comité des chefs d'état-major interarmées, a déclaré que, sur la base

---

12 Conseil national du renseignement, « Iran : intentions et capacités nucléaires ».

D'après les conclusions de l'AIEA, il pensait que l'Iran possédait déjà suffisamment d'uranium faiblement enrichi pour produire suffisamment de matière fissile pour une seule ogive nucléaire.<sup>13</sup> D'autres ont contesté cette affirmation, mais il ne fait aucun doute que l'Iran disposera bientôt au moins du savoir-faire théorique pour fabriquer une arme et de la plupart, voire de la totalité, des composants physiques pour le faire également.

Une fois que l'Iran aura acquis cette capacité, il sera peut-être trop dangereux pour les États-Unis de tenter des options militaires et trop tard pour employer les options de persuasion ou d'engagement pour tenter de convaincre Téhéran d'abandonner son programme nucléaire. Bien que le soutien constant de l'Amérique à une certaine forme de changement de régime derrière le rideau de fer

Tout au long de la Guerre froide, Washington pourrait encore être en mesure de poursuivre cette stratégie à l'égard de Téhéran, sous une forme ou une autre. Ce même exemple suggère également que celle-ci devrait être bien plus modérée que ne l'espèrent nombre de ses partisans actuels. Il se pourrait donc que l'administration Obama représente la dernière chance pour les États-Unis d'adopter une nouvelle stratégie efficace à l'égard de l'Iran, qui pourrait éliminer la nécessité de mener la grande expérience consistant à déterminer si les Américains peuvent réellement « vivre » avec un Iran nucléaire.

Dans cet esprit, nous pensons qu'il est absolument essentiel que Washington et le peuple américain aient une idée claire de ce qu'implique chacune des différentes options, de ce qu'elles nécessiteraient et de ce qu'elles pourraient accomplir avant de décider de la voie à suivre.

---

<sup>13</sup> Steven R. Hurst, « Mullen : l'Iran possède des matières fissiles pour une bombe », Associated Press, 2 mars 2009.



## Partie I

# Dissuader Téhéran

## Les options diplomatiques

---

la nouvelle administration Obama, traitant Pour Les défis de longue date que pose la République islamique d'Iran aux intérêts et à la sécurité des États-Unis seront compliqués par une série de facteurs difficiles à traiter et regrettables : l'urgence croissante du calendrier associé au programme nucléaire de Téhéran, les conditions défavorables à l'influence américaine dans la région et, enfin, l'héritage curieux et contradictoire des politiques de ses prédécesseurs. Si les experts divergent sur le moment et la manière précis dont Téhéran pourrait franchir le seuil nucléaire, l'ampleur et le rythme du programme iranien garantissent que cette question figurera en tête de l'ordre du jour du premier mandat du président Obama. De plus, l'administration devra faire face aux conséquences durables des décisions de l'administration Bush d'envahir l'Afghanistan et l'Irak, d'expulser la Syrie du Liban sans mettre en place un gouvernement libanais fort pour la remplacer et d'organiser des élections prématurées dans les territoires palestiniens, autant de décisions qui ont accru l'influence de l'Iran, en grande partie aux dépens des États-Unis et de ses alliés régionaux.

Après près de huit ans de guerre en Afghanistan et près de six ans en Irak, rares sont les Américains qui envisagent un nouveau combat au Moyen-Orient. Pour cette seule raison, l'essentiel du débat sur la politique iranienne que l'administration Obama devrait adopter s'est concentré sur les options diplomatiques. Ce débat s'est principalement articulé autour de trois questions interdépendantes :

La menace (ou l'application) de sanctions économiques et diplomatiques contre l'Iran peut-elle inciter le régime à acquiescer aux demandes internationales de changement de comportement ? Quelles sanctions auraient le plus de chances d'y parvenir ? Comment les États-Unis peuvent-ils convaincre les autres grandes puissances de coopérer à une telle politique ?

Est-il possible d'offrir des incitations positives – en complément ou à la place des incitations négatives des sanctions – pour convaincre Téhéran de changer de comportement ? Quelle serait la nature de ces incitations ? Comment les États-Unis pourraient-ils offrir des récompenses à l'Iran sans que cela soit perçu comme un signe de faiblesse et ne fasse qu'encourager les partisans de la ligne dure du régime à s'obstiner davantage ?

Comment Washington peut-il savoir si Téhéran est sérieux en matière de diplomatie ou s'il tente simplement de prolonger un processus de négociations pour gagner du temps jusqu'à ce que le régime ait établi un fait accompli nucléaire ?

Les réponses divergentes aux questions ci-dessus se sont cristallisées en au moins deux approches concurrentes visant à utiliser la diplomatie comme moyen de convaincre l'Iran d'abandonner son programme nucléaire et d'éviter ses autres efforts pour renverser le Moyen-Orient.

Statu quo oriental. Le premier est une version remaniée de l'approche diplomatique que l'administration Bush a largement mal gérée. Elle tenterait d'utiliser des incitations positives et négatives pour persuader les dirigeants iraniens qu'un changement de comportement serait à la fois la solution la plus gratifiante et la moins néfaste. Cette approche, que nous avons qualifiée de stratégie de persuasion, est celle que l'administration Obama a choisie pour sa première incursion dans la stratégie iranienne.

La deuxième est une politique d'engagement qui abandonnerait complètement les bâtons dans la croyance que toute

Les menaces ne font qu'inciter la République islamique à camper sur ses positions, même si cela implique de se tirer une balle dans le pied. En effet, dans sa forme la plus pure, une politique d'engagement adopterait une approche à long terme fondée sur la conviction qu'en rassurant les Iraniens sur le caractère infondé de leurs craintes, en les intégrant à l'économie mondiale et en aidant leur peuple à entrevoir la possibilité d'une vie meilleure grâce à une relation de coopération avec les États-Unis et le reste du monde, Téhéran changerait progressivement de comportement, à l'instar de la Chine.

Ces deux options diplomatiques sont présentées dans les deux chapitres suivants.

## Chapitre 1

# Une offre que l'Iran ne devrait pas refuser

## Persuasion

---

Pour convaincre l'Iran d'abandonner son programme nucléaire, En 2005, l'administration George W. Bush a adopté une approche diplomatique combinant des incitations positives et la menace de sanctions économiques et diplomatiques en cas de refus de Téhéran d'obtempérer. Au moment où Bush a quitté ses fonctions, cette politique n'avait pas encore porté ses fruits, même si elle avait dépassé les prévisions de nombre de ses détracteurs. Nombre d'Américains estiment que cette approche pourrait être réactivée, révisée et mise en œuvre avec succès sous une nouvelle administration.

Immédiatement après son élection, le président Obama lui-même a indiqué que ce serait le point de départ de l'approche de son administration à l'égard de l'Iran.<sup>14</sup> Depuis lors, l'administration a terminé sa révision de la politique et a adopté une version multiforme de cette option.

Comme toutes les options politiques concernant l'Iran, cette approche se heurte à des obstacles considérables. Le premier obstacle réside dans l'héritage des efforts de l'administration Bush, démontrant que son échec n'est pas dû à des défauts inhérents à la stratégie, mais à une mise en œuvre défectueuse. Ceux qui la privilégient

La persuasion (parfois qualifiée à tort de politique de la carotte et du bâton) estime que l'administration Bush a paralysé le processus en le combinant avec des éléments d'autres options politiques – notamment le changement de régime – qui allaient à l'encontre de ses objectifs. Elle a également évité des négociations diplomatiques clés qui auraient pu garantir un soutien international plus important et a refusé de mettre en place des incitations positives significatives qui auraient pu avoir un impact plus important sur les actions de Téhéran et du reste de la communauté internationale.

La persuasion exige également de construire un large engagement international en faveur d'un ensemble de sanctions sévères contre l'Iran afin de le punir de son non-respect, à un moment où de nombreux pays ne considèrent pas la menace iranienne comme une priorité, et où certains ont des raisons de s'opposer à un tel traitement. De plus, en dernière analyse, cette option (et l'option Engagement également) repose sur la volonté et la capacité des dirigeants iraniens à mettre de l'ordre dans leurs politiques afin d'accepter de se conformer à la communauté internationale. La pugnacité habituelle de l'Iran face aux pressions extérieures et la politique intérieure byzantine du régime clérical signifient que tout effort de ce type commence inévitablement par une bataille difficile.

---

<sup>14</sup> Entretien avec le président élu Barack Obama, Meet the Press, NBC, 7 décembre 2008, disponible sur <<http://www.msnbc.msn.com/id/28097635>>, téléchargé le 19 janvier 2009.

## But

Cette politique vise à convaincre le gouvernement iranien de modifier son comportement sur des questions cruciales pour les États-Unis. Elle ne vise pas à tenter de changer le gouvernement iranien.

Peu de temps après son entrée en fonction, le président Obama a tenté de souligner ce point dans son discours de Nowruz.

(Nouvel An iranien) au peuple iranien le 19 mars 2009, dans lequel il assurait aux Iraniens que « les États-Unis souhaitent que la République islamique d'Iran prenne la place qui lui revient au sein de la communauté des nations. »<sup>15</sup>

(Soulignement ajouté.) En d'autres termes, le président signalait qu'il était prêt à accepter le régime iranien actuel, et pas seulement le peuple iranien, de nouveau au sein de la communauté internationale si le régime était disposé à travailler de manière constructive avec les États-Unis et le reste de la communauté internationale.

Une question clé que la nouvelle administration américaine devra aborder concernant les objectifs de l'approche de persuasion envers l'Iran est de savoir s'il faut se concentrer uniquement sur la manière de convaincre l'Iran de cesser son programme nucléaire ou insister également pour que l'Iran cesse son soutien au terrorisme et à d'autres activités anti-statu quo (en particulier ses efforts pour entraver le processus de paix israélo-arabe).

Bien que la simple possession par l'Iran d'une capacité de fabrication d'armes nucléaires comporte des risques, la menace la plus probable est qu'une fois que l'Iran sera considéré comme doté d'une telle capacité, il poursuivra son programme régional anti-statu quo avec une agressivité accrue. Plus précisément, il pourrait apporter un soutien accru aux groupes terroristes et aux opposants palestiniens, tenter à nouveau de subvertir les régimes arabes conservateurs, fournir des armes aux pays et aux acteurs non étatiques qui combattent les États-Unis et leurs alliés, et mener diverses autres actions.

Tout cela vise à affaiblir la position américaine, à renverser ou à « finlandiser » les gouvernements hostiles, et à réorganiser la région à sa guise. Même doté de la capacité nucléaire, Téhéran pourrait ne pas atteindre ces objectifs, mais une volonté accrue de tenter le coup n'en entraînerait pas moins davantage de violence, de chaos, de radicalisme et de crises dans une région qui n'en a pas besoin davantage.

En d'autres termes, la poursuite par l'Iran d'une capacité nucléaire représente une menace majeure : elle intensifierait ses activités anti-statu quo. De nombreux Américains estiment que cela nécessiterait un effort non seulement pour convaincre Téhéran de mettre fin à son programme nucléaire, mais aussi à son soutien aux groupes extrémistes violents et autres activités anti-statu quo. De fait, les sanctions américaines contre l'Iran (du moins avant 2001) ont toujours eu pour objectif explicite de convaincre les Iraniens de renoncer à tous ces comportements problématiques, et pas seulement à leur programme nucléaire. À ce titre, cette politique refléterait les objectifs de la politique américaine réussie envers la Libye de Kadhafi, souvent considérée comme un modèle pour l'application d'une approche similaire à l'Iran.

## Le dilemme américain

L'élargissement des objectifs politiques pour englober le comportement iranien au-delà de son programme nucléaire pose un problème crucial : cela pourrait saper le soutien international, condition sine qua non de cette option. Il existe un large consensus, du moins en principe, au sein de la majeure partie de la communauté internationale, et certainement de toutes les grandes puissances, sur la nécessité d'empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire. Ce principe est souvent défaillant dans la pratique, mais il constitue néanmoins une base importante sur laquelle les États-Unis peuvent s'appuyer pour poursuivre cette partie de leur politique. Cependant, beaucoup moins d'États sont préoccupés par les activités déstabilisatrices de l'Iran dans la région, voire

---

<sup>15</sup> Maison Blanche, « Remarques vidéo du président à l'occasion de la célébration de Nowruz », 19 mars 2009, disponible sur <[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/VIDEOTAPED-REMARKS-BY-THE-PRESIDENT-IN-CELEBRATION-OF-NOWRUZ/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/VIDEOTAPED-REMARKS-BY-THE-PRESIDENT-IN-CELEBRATION-OF-NOWRUZ/)>, téléchargé le 6 avril 2009.

Son soutien aux groupes terroristes. Rares sont ceux qui estiment que ces actions sont suffisamment préoccupantes pour mériter les sanctions sévères nécessaires pour contraindre Téhéran à y renoncer.

Par conséquent, se concentrer uniquement sur le programme nucléaire serait le moyen le plus sûr de bâtir un consensus international large et fort contre l'Iran. Cependant, du point de vue américain, cela pourrait ne pas suffire à satisfaire les besoins américains concernant le comportement iranien. De plus, de nombreux Américains pourraient conclure que si les États-Unis accordent à l'Iran les avantages majeurs que les Iraniens exigent sans doute pour mettre fin à leur programme nucléaire, Washington devrait obtenir davantage de Téhéran en retour. En revanche, si Washington insiste pour inclure les agissements de l'Iran au-delà de son programme nucléaire, il sera plus difficile d'obtenir l'engagement international général d'imposer des sanctions sévères à l'Iran en cas de non-respect de ses obligations, ce qui sera probablement nécessaire au succès de cette politique.

## Laps de temps

L'approche de la persuasion offre le potentiel d'atteindre ses objectifs relativement rapidement – possiblement en quelques mois –, bien qu'un délai de plusieurs années semble plus probable. En théorie du moins, les États-Unis et leurs alliés pourraient s'entendre très rapidement sur un ensemble d'avantages à offrir à Téhéran, ainsi que sur une série de nouvelles sanctions à imposer à l'Iran en cas de refus de l'accord. De même, l'Iran pourrait rapidement décider que l'accord est judicieux et l'accepter, et les choses avanceraient alors relativement vite. En réalité, cependant, les deux processus impliquent probablement des négociations politiques internes et diplomatiques externes très complexes, même en cas de succès. Par conséquent, il semble irréaliste d'espérer que cette approche aboutisse à un succès réel en moins de quelques années. Cependant, si des signes précoces de progrès apparaissent des deux côtés, l'espoir d'un succès pourrait avoir de nombreuses répercussions positives bien avant la signature d'un accord. Par exemple,

Si les Iraniens concluent qu'ils veulent accepter tout ce que la communauté internationale leur propose, ils pourraient décider de transférer unilatéralement des actifs de leur programme nucléaire afin de ne pas gaspiller des ressources de grande valeur sur un programme qui sera bientôt arrêté.

L'un des principaux défis d'une approche de persuasion qui s'appuie sur des incitations positives et négatives pour réorienter l'Iran sur des questions clés est qu'il sera extrêmement difficile de savoir quand cette politique aura échoué. Il est peu probable que le régime iranien, en tant qu'entité collective, déclare qu'il n'acceptera jamais aucune offre de la communauté internationale ni ne négociera avec les États-Unis (même si certains dirigeants iraniens pourraient l'affirmer).

Téhéran semble comprendre que des refus catégoriques, comme ceux préconisés par le président Ahmadinejad, ne lui rapportent rien et contrarie tellement les autres nations qu'elles alimentent le soutien à de nouvelles sanctions. Par conséquent, même si le régime décide de rejeter toute nouvelle offre de la communauté internationale, il feindra probablement de s'y intéresser et tentera simplement de prolonger les négociations. De fait, plusieurs dirigeants iraniens ont déjà manifesté leur volonté de s'asseoir à la table des négociations avec les États-Unis pour discuter de nos divergences, mais jusqu'à présent, cela semble refléter une décision tactique de dialoguer avec Washington, et non une décision stratégique de compromis. De plus, de nombreux Iraniens estiment probablement que les responsables allemands, russes, chinois et autres pays étrangers utiliseront la moindre marge de manœuvre iranienne pour s'opposer à l'imposition de nouvelles sanctions. Ainsi, même si Téhéran n'a aucune intention de faire des compromis, il continuera à laisser entendre qu'il le fera pour étayer les arguments de ceux qui cherchent désespérément à éviter de nouvelles sanctions.

Parce qu'il pourrait être impossible pour la communauté internationale de reconnaître l'échec de cette politique, il sera essentiel d'imposer des limites de temps claires aux négociations et d'exiger de l'Iran qu'il prenne des mesures positives et perceptibles pour démontrer qu'il ne tente pas simplement de prolonger ces négociations.

des négociations visant à éviter de nouvelles sanctions. (Nous y reviendrons plus loin dans ce chapitre pour esquisser ce que pourraient impliquer de tels mécanismes.)

## Aperçu de la politique

Le concept central de l'approche de la persuasion reste l'idée d'offrir simultanément à l'Iran une série de récompenses alléchantes pour l'abandon de son programme nucléaire (et éventuellement la cessation de ses autres comportements néfastes) et de menacer de lourdes sanctions s'il refuse de s'y conformer. En substance, cela revient à proposer à l'Iran un « accord », mais qui contient aussi un ultimatum implicite : changez vos habitudes et vous serez récompensé ; ne changez pas et vous serez puni.

Français Parce qu'après trois décennies de sanctions, les États-Unis n'ont pratiquement aucun lien avec l'Iran qu'ils pourraient menacer de rompre, la pression sur l'Iran doit venir principalement d'autres membres de la communauté internationale, en particulier des principaux partenaires commerciaux de l'Iran en Europe, en Russie, en Chine, en Inde et ailleurs.<sup>16</sup> Cela rend l'option de persuasion entièrement dépendante de la coopération internationale pour fonctionner. Il est tout simplement impossible pour les États-Unis de poursuivre cette politique unilatéralement. Pour cette raison, le Conseil de sécurité de l'ONU est le mécanisme idéal pour mener cette politique, et l'administration Bush y a remporté d'importants succès. Il est moins faisable, mais toujours possible, de poursuivre cette stratégie en dehors des Nations Unies, et l'administration Bush a pu obtenir une modeste coopération de l'Union européenne et des partenaires commerciaux asiatiques des États-Unis en dehors du cadre de l'ONU.

Parce que l'administration Bush a finalement réussi à adopter une version de cette politique, la question clé

que les partisans d'une approche de persuasion—

La question qui se pose à l'administration Obama, y compris maintenant qu'elle a opté pour cette stratégie, est de savoir comment procéder différemment pour qu'une nouvelle version réussisse là où la précédente a échoué. Le cœur de la critique des efforts de l'administration Bush réside dans son refus d'offrir à l'Iran des avantages significatifs, à la fois parce que de nombreux partisans de la ligne dure au sein de l'administration rejetaient par principe toute « concession » et parce que l'administration menait parallèlement une politique limitée de changement de régime, ce qui empêchait toute mesure susceptible d'atténuer les problèmes iraniens.

Cette incapacité à résoudre les contradictions inhérentes à l'approche de l'administration Bush en matière de persuasion a affaibli son approche incitative de deux manières.

Premièrement, cela signifiait que les Iraniens eux-mêmes ne croyaient pas obtenir grand-chose en renonçant à leur programme nucléaire (et encore moins en inversant leur politique étrangère de manière plus générale). Certes, les avantages potentiels n'étaient pas suffisants pour que les Iraniens soucieux de leur avenir économique remportent la bataille politique contre les partisans de la ligne dure déterminés à préserver le programme nucléaire.

Deuxièmement, les maigres avantages que l'administration Bush était prête à offrir n'ont pas impressionné les opinions publiques européennes et est-asiatiques. Les alliés des États-Unis en Europe et en Asie de l'Est sont essentiels à une approche qui repose largement sur les sanctions, à la fois parce qu'ils entretiennent traditionnellement des relations commerciales étroites avec l'Iran et parce qu'ils peuvent fournir précisément les types de capitaux, de technologies et de marchés dont Téhéran a besoin pour résoudre ses problèmes économiques. De plus, si les États-Unis ne parviennent pas à obtenir la coopération de leurs alliés les plus proches, il est difficile d'imaginer qu'ils puissent convaincre la Russie, la Chine,

<sup>16</sup> L'un des domaines dans lesquels l'administration Bush a excellé a été de trouver de nouvelles méthodes créatives pour imposer des sanctions unilatérales à l'Iran en ciblant ses liens avec les réseaux financiers internationaux. Il existe encore des liens dans ce domaine que les États-Unis pourraient rompre, ce qui infligerait de réelles souffrances à l'Iran, même si cela pourrait aussi déclencher des conflits avec d'autres nations. Par conséquent, bien que de telles actions unilatérales soient possibles et aient un impact réel, il n'en demeure pas moins que l'adoption par les pays d'Europe, d'Asie de l'Est et d'Asie du Sud du type de sanctions imposées par les États-Unis dans les années 1990 aurait un impact bien plus important sur l'économie iranienne.

L'Inde et d'autres pays ayant des programmes différents. Si les Européens et les Japonais sont du côté des États-Unis, ces autres pays doivent en prendre note ; si les États-Unis sont seuls, ils peuvent nous ignorer.

Les populations de nombreux alliés des États-Unis se méfiaient de l'administration Bush, persuadées (à juste titre) qu'elle restait attachée à un changement de régime et tentait simplement de faire à Téhéran une offre qu'il n'accepterait jamais, afin que Washington puisse ensuite utiliser un refus iranien comme justification pour appliquer des sanctions paralysantes ou entrer en guerre. De plus, les opinions publiques des démocraties d'Europe et d'Asie de l'Est n'étaient généralement disposées à sanctionner l'Iran pour son refus d'obtempérer que si elles estimaient que Téhéran s'était vu proposer un accord si avantageux que seul un régime déterminé à se doter de l'arme nucléaire le refuserait. Les incitations de l'administration Bush n'ayant jamais été suffisamment importantes pour satisfaire les préoccupations européennes et est-asiatiques, rares étaient ces gouvernements disposés à envisager des sanctions plus que modestes contre Téhéran pour avoir refusé l'offre.

À ce stade, l'Iran reste sur la mauvaise voie, cherchant désespérément à acquérir une capacité d'enrichissement, au mépris du consensus international qui s'y oppose. Dans le cadre de l'approche de persuasion, il ne fait aucun doute que de nouvelles sanctions, beaucoup plus sévères, sont indispensables pour convaincre l'Iran de s'arrêter, de reconsidérer sa position et, espérons-le, de changer de cap. Paradoxalement, cependant, la seule façon pour les États-Unis d'obtenir le soutien international à de nouvelles sanctions est d'offrir des récompenses bien plus importantes à l'Iran pour avoir agi comme il se doit.

#### Augmenter la mise

Les incitations offertes à l'Iran devront être déterminées par le biais d'un processus de négociation avec l'Iran et les alliés et partenaires de l'Amérique dans le

communauté internationale au sens large. Dans de nombreux cas, ces incitations sont susceptibles d'être très complexes. Par conséquent, seules les grandes lignes peuvent être esquissées. Ces avantages se répartiront vraisemblablement en quatre grandes catégories : énergie et technologie nucléaires, incitations économiques, garanties de sécurité et incitations politiques.

#### Énergie et technologie nucléaires

Sur le plan nucléaire, les précédentes offres faites à l'Iran comprenaient des conditions attractives pour la construction de réacteurs à eau légère destinés à la production d'électricité, ainsi que des modalités de participation à un programme international visant à maîtriser la technologie de l'enrichissement. Les réacteurs à eau légère sont plus faciles à surveiller, plus difficiles à convertir rapidement à des fins militaires et seraient soumis à des accords prévoyant que le combustible usé serait restitué au pays fournisseur afin qu'il ne puisse pas être utilisé pour la fabrication de bombes. Ces conditions devraient être maintenues dans le cadre d'une nouvelle offre : l'Iran ayant affirmé à plusieurs reprises ne vouloir que de la technologie et de l'énergie de son programme nucléaire, il faudrait donner à Téhéran la possibilité de satisfaire ces besoins, indépendamment de la véracité de ces motivations.

La question, bien plus épineuse, est de savoir si la communauté internationale devrait être disposée à accorder aux Iraniens une capacité d'enrichissement limitée sur leur propre territoire. Si cela est autorisé, les Iraniens disposeront d'une capacité de rupture assez rapide, ce qui signifie que Téhéran pourrait passer à un programme militaire et commencer à produire assez rapidement des matières fissiles pour des armes nucléaires. Pour ces raisons, plusieurs pays européens ont déclaré catégoriquement qu'ils n'accepteraient jamais d'accord avec Téhéran lui permettant de conserver une telle capacité. En revanche, le régime iranien a catégoriquement rejeté toute demande d'arrêt de son programme avant d'avoir acquis une capacité d'enrichissement complète et a répété à maintes reprises à son peuple que l'acquisition de cette capacité était absolument vitale pour sa prospérité future. Par conséquent, il se pourrait qu'il ne

Il serait possible de parvenir à un accord avec l'Iran qui ne lui permettrait pas de prétendre qu'il conserve une quelconque capacité d'enrichissement.

Lorsque les États-Unis et leurs partenaires internationaux se réuniront pour discuter de cette question particulière, une considération clé devrait être l'étendue, les conditions et le caractère intrusif des inspections et du régime de surveillance que l'Iran serait contraint d'accepter dans le cadre de l'accord. En d'autres termes, plus le régime d'inspections sera intrusif et complet, plus la communauté internationale devrait être disposée à faire des compromis sur cette question. Néanmoins, le risque d'une capacité de percée étant si inquiétant, la communauté internationale devrait insister sur un régime d'inspections de type irakien, doté d'une organisation dédiée (peut-être au sein de l'AIEA, mais certainement dotée d'un personnel et d'un budget distincts et beaucoup plus importants), afin de garantir que la surveillance du programme d'enrichissement iranien reste active et vigilante.

#### Incitations économiques

Compte tenu notamment de la fragilité de l'économie iranienne, les incitations économiques seront probablement l'élément le plus simple et le plus important d'une nouvelle ouverture internationale à l'Iran.

Sous l'administration Bush, Téhéran s'est vu offrir l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce, la levée des sanctions internationales (dont la plupart n'exercent qu'une pression modeste sur l'économie iranienne) et la reprise de ses échanges commerciaux avec l'Europe et le Japon, avant les sanctions.

Ces mesures n'ont pas suffi à convaincre l'Iran d'accepter l'accord.

Par conséquent, une nouvelle stratégie fondée sur la persuasion devra promettre des retombées économiques bien plus importantes. Celles-ci devraient inclure :

La perspective d'un soutien d'autres institutions financières internationales telles que la Banque mondiale.

La levée non seulement des sanctions internationales mais aussi des sanctions unilatérales contre l'Iran, en particulier les sanctions unilatérales globales imposées par les États-Unis États.

Un règlement universel de toutes les réclamations entre l'Iran et les États-Unis (qui incluent les sommes dues pour certains achats d'armes iraniens, le gel des avoirs et d'autres questions que les Iraniens considèrent comme constituant une somme d'argent considérable).

La mise en place d'incitations positives pour l'expansion du commerce international et des investissements en Iran, notamment des crédits commerciaux et des garanties d'investissement pour les entreprises étrangères investissant des capitaux en Iran.

Aide au développement de l'agriculture, des infrastructures, de l'éducation, de l'énergie et de la modernisation environnementale de l'Iran.

La levée des sanctions unilatérales américaines contre l'Iran – que l'administration Bush n'a jamais été disposée à proposer explicitement en raison de son attachement au changement de régime – pourrait avoir un impact majeur sur la pensée iranienne, car l'Iranien moyen et les principaux responsables économiques du régime la désirent ardemment.

#### Garanties de sécurité

Bien que Téhéran le nie publiquement, la communauté internationale considère que la poursuite par l'Iran de ses activités d'enrichissement nucléaire vise, au moins en partie, à dissuader les attaques contre l'Iran. Par conséquent, la communauté internationale devra probablement offrir une autre série d'incitations positives : des garanties pour la sécurité du pays et de son régime.

De nombreux Américains ont suggéré que les États-Unis s'engagent à ne pas attaquer l'Iran, comme le président John F. Kennedy l'a fait pour Cuba dans le cadre de la résolution.

de la crise des missiles de Cuba. Un tel engagement est peut-être nécessaire, mais Washington ne doit pas présumer qu'il sera suffisant. Il est probable que Téhéran exigera des actions plus concrètes de la part des États-Unis (et d'autres pays) s'il doit renoncer à la sécurité d'un arsenal nucléaire potentiel, même théorique. Il est essentiel que la communauté internationale, et en particulier les États-Unis, fournissent de telles démonstrations concrètes de bonne foi, car il est peu probable que le peuple iranien soit influencé autrement, et parce que cela peut apaiser les craintes résiduelles des opinions publiques européennes et asiatiques selon lesquelles les États-Unis se contentent d'utiliser le processus diplomatique pour lancer une opération militaire contre l'Iran.

Le processus le plus difficile consistera à réduire la menace militaire conventionnelle que représentent pour l'Iran les forces américaines au Moyen-Orient et dans l'océan Indien. Les États-Unis ont des intérêts vitaux dans la région du golfe Persique, car cette région du monde est à la fois économiquement vitale et politiquement instable.

Par conséquent, même après que les États-Unis auront réduit leur présence en Irak, il est très probable qu'ils maintiendront toujours des forces militaires dans le Golfe, et ces forces (qui peuvent être rapidement renforcées par d'autres régions) constitueront toujours une menace pour l'Iran.

Les États-Unis pourraient faire des concessions unilatérales à Téhéran, comme accepter de ne déployer qu'un seul groupe aéronaval dans le Golfe ou la mer d'Arabie à la fois. Cependant, il est peu probable que Téhéran considère cela comme une véritable concession, car il serait facile pour les États-Unis de rompre cet accord s'ils le décidaient un jour.

Le problème est encore aggravé par le fait que les États-Unis ne seront pas disposés à aller beaucoup plus loin (en supposant qu'ils soient prêts à aller même jusque-là), de peur de compromettre leur capacité à répondre à d'autres problèmes dans la fragile région du Golfe. Enfin, peu d'Américains souhaiteront restreindre la capacité de Washington à employer la force dans le Golfe sans réaction de l'Iran. Pour toutes ces raisons, une nouvelle architecture de sécurité est nécessaire.

La région du Golfe Persique, construite à partir d'un processus de discussions sécuritaires, de mesures de confiance et (à terme) de véritables accords de contrôle des armements, constitue probablement la seule solution réaliste pour répondre aux préoccupations légitimes de l'Iran en matière de sécurité, d'une manière acceptable pour les États-Unis et leurs alliés dans la région. Les États-Unis devraient donc être disposés à proposer l'inauguration d'un tel processus (en utilisant la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe comme point de départ), qui offrirait à l'Iran la possibilité d'obtenir des restrictions sur le déploiement et l'opération des forces militaires américaines dans la région, en échange de l'acceptation de limitations différentes, mais proportionnelles, de ses propres forces.

#### Incitations politiques

Les Iraniens de presque tous bords aspirent à voir leur pays jouer un rôle de leader au Moyen-Orient. Nombre d'entre eux cherchent en effet à dominer leurs voisins immédiats, comme l'ont fait les Shahs Pahlavi en leur temps. Le programme nucléaire iranien semble s'inscrire dans cette volonté, même si les explications quant à la manière dont il renforcerait le prestige ou la puissance iranienne, et à quelles fins, varient d'un individu à l'autre. Quelle que soit la logique, convaincre l'Iran d'accepter un accord mettant fin à son programme nucléaire – et, idéalement, à ses autres activités anti-statu quo – impliquera probablement aussi des conditions permettant à l'Iran de concrétiser au moins certaines de ces aspirations par d'autres moyens.

Une question clé sera de savoir si les Iraniens sont prêts à être acceptés comme un acteur légitime de la politique internationale au Moyen-Orient, sans pour autant être l'État dominant de la région, comme le souhaitent tant d'Iraniens. Là encore, les avis divergent à Téhéran, mais on ne sait pas clairement ce que les dirigeants iraniens seraient prêts à accepter, et des négociations directes avec l'Iran devraient permettre de déterminer s'il existe une marge de manœuvre pour un compromis. Cependant, les États-Unis ne devraient en aucun cas accorder à l'Iran une position dominante, et nous ne devrions laisser planer aucune ambiguïté sur ce que nous considérons comme le rôle de l'Iran dans la région.

Les alliés du CCG sont terrifiés à l'idée que Washington espère ressusciter l'alliance avec un Iran dominateur que les administrations Johnson et Nixon ont tenté d'utiliser pour maintenir la paix dans le Golfe. Par conséquent, il ne devrait faire aucun doute qu'accepter l'Iran comme un État ayant des préoccupations légitimes en matière de sécurité et un rôle politique à jouer ne signifie pas accorder à Téhéran l'hégémonie régionale.

Ici aussi, l'idée de créer une architecture de sécurité pour le Golfe Persique, à l'instar de celle de la Commission sur la sécurité et la coopération en Europe, serait un bon point de départ. Elle offrirait précisément aux Iraniens un tel moyen de faire entendre, voire apaiser, leurs légitimes préoccupations sécuritaires auprès des autres puissances du Golfe, mais elle montrerait aussi clairement que Téhéran n'est rien d'autre qu'égal aux autres États de la région. Cela ne signifierait pas donner aux Iraniens tout ce qu'ils veulent, mais leur donnerait la possibilité de faire entendre leur voix et d'être inclus comme membres du « club ».

## Fiançailles

Bien que le processus d'engagement avec Téhéran soit traité plus en détail dans le chapitre suivant, il est important de noter qu'il joue également un rôle dans l'approche de persuasion. Premièrement, il sera extrêmement difficile de mener cette stratégie sans un dialogue plus approfondi entre les États-Unis et l'Iran que la ligne de communication fragile et distante qui existe depuis cinq ans (voire trente ans). Avant de proposer des mesures incitatives à l'Iran, les États-Unis devront mieux comprendre ses souhaits et ses besoins. Les offres devront probablement être affinées et adaptées par le biais d'un processus de négociation avant d'avoir la moindre chance de se transformer en accords. Les États-Unis pourraient également devoir faire comprendre plus directement à l'Iran la gravité des sanctions qu'il encourrait en cas de refus d'obtempérer. Tout cela serait grandement facilité par un dialogue direct entre Washington et Téhéran.

De plus, un élément crucial de l'option de persuasion est que les États-Unis démontrent qu'ils souhaitent de meilleures relations avec l'Iran et sont prêts à tout pour y parvenir, à moins d'accepter les ambitions nucléaires de l'Iran, son soutien à des groupes extrémistes violents et ses efforts pour renverser le statu quo régional. Le refus de l'administration Bush de dialoguer directement avec l'Iran a transmis précisément la conviction inverse et a ainsi contribué à renforcer la perception, tant des Iraniens que d'autres (notamment des Européens, des Japonais, des Russes, des Chinois et des Indiens), que Washington n'était pas sincère et ne faisait que simuler une approche avec Téhéran dans l'espoir que Téhéran rejette l'offre afin que Washington puisse ensuite poursuivre une politique plus agressive. L'objectif devrait plutôt être de convaincre les Iraniens que les États-Unis souhaitent qu'ils fassent ce qui est juste, et non de les inciter à faire ce qui est mal pour rendre des options politiques plus agressives plus viables. Par conséquent, cette approche devrait exprimer une volonté claire d'engagement direct, non seulement pour faciliter les négociations, mais aussi pour démontrer la bonne volonté envers l'Iran afin de rendre plus probable une résolution coopérative de la situation actuelle.

En ce sens, l'engagement avec l'Iran est une tactique. L'approche de la persuasion est essentielle, du moins dans un premier temps. Dans cette option politique, le dialogue avec l'Iran vise à faciliter un accord qui résoudrait les nombreux différends entre Washington et Téhéran et donnerait à l'Iran la possibilité de modifier fondamentalement son comportement, ce qui permettrait aux États-Unis et à ses partenaires internationaux de le réintégrer au sein de la communauté des nations. Si l'Iran accepte cet accord et modifie fondamentalement son comportement, la tactique du dialogue se mue alors aisément en stratégie.

d'engagement. Une fois que l'Iran aura démontré sa bonne volonté et choisi la voie du compromis avec les États-Unis et la communauté internationale au sens large, ce même processus d'engagement sera étendu au type d'engagement stratégique envisagé dans le chapitre suivant.

## Se préparer à frapper fort

Un élément essentiel de l'option de persuasion, et ce qui la distingue largement de l'option d'engagement, est la nécessité d'obtenir un accord international sur une série de sanctions douloureuses à imposer à l'Iran s'il refuse l'ensemble des avantages. Ces sanctions doivent être clairement présentées à l'Iran comme une punition pour son refus d'accepter l'accord, au moment même où il lui est proposé.

De plus, les négociations au sein de la communauté internationale sur les sanctions doivent faire partie intégrante de l'élaboration des détails des avantages, afin que les États-Unis et d'autres pays plus disposés à sanctionner l'Iran (comme la France) puissent échanger avantages contre sanctions avec les États moins enclins à pénaliser l'Iran pour son intransigeance.

Ces sanctions doivent être plus sévères que celles imposées à l'Iran jusqu'à présent, mais elles devraient probablement être graduées, c'est-à-dire qu'elles pourraient être moins sévères au départ, puis devenir plus lourdes au fil du temps si l'Iran persiste à refuser l'accord. Une approche graduelle, consistant à intensifier la pression sur l'Iran, conforterait de nombreux pays dans le processus, car elle permettrait à l'Iran de faire volte-face avant que les mesures les plus douloureuses ne soient imposées.

Jusqu'à présent, la plupart des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU contre l'Iran ont eu peu d'impact, car elles visaient les déplacements et les avoirs étrangers de personnes et d'entités iraniennes liées à son programme nucléaire. Les sanctions financières imposées à l'Iran, tant multilatéralement qu'unilatéralement, par les États-Unis et plusieurs pays européens ont été bien plus menaçantes pour Téhéran, et de nombreux Iraniens semblent penser qu'elles contribuent aux graves problèmes économiques actuels du pays.

Cela démontre que les futures sanctions contre l'Iran doivent viser en premier lieu l'économie iranienne. C'est le talon d'Achille de l'Iran, et peu d'autres mesures ont un impact significatif sur le débat politique des dirigeants iraniens. En particulier, de nouvelles sanctions contre l'Iran devraient viser à restreindre davantage les activités financières iraniennes et à empêcher les investissements étrangers dont les Iraniens ont désespérément besoin. S'attaquer à la capacité de l'Iran à obtenir des assurances et des réassurances auprès de sociétés internationales pourrait aggraver les finances du pays. Des sanctions commerciales directes pourraient également être appropriées, mais elles devront être conçues avec la plus grande prudence.

L'interdiction du commerce peut avoir un impact immédiat sur la population civile et, si elle provoque des décès ou des maladies (en particulier chez les enfants), peut rapidement saper le soutien international aux sanctions, comme ce fut le cas avec les sanctions de l'ONU contre l'Irak dans les années 1990.

Il existe néanmoins quelques exceptions importantes à ces règles. Par exemple, une sanction commerciale non économique qui devrait être envisagée est une interdiction internationale des ventes d'armes à l'Iran.

De même, si la communauté internationale souhaite continuer à punir des institutions iraniennes spécifiques plutôt que le système dans son ensemble, de meilleurs candidats que des entités comme les Gardiens de la révolution seraient les énormes bonyads, ces organisations dites caritatives créées après la révolution. Ces organisations contrôlent jusqu'à la moitié de l'activité économique iranienne et comptent parmi les pires sources de corruption endémique en Iran. Elles contrôlent des dizaines, voire des centaines, de filiales qui, avec des entreprises quasi étatiques, dominent l'économie iranienne et constituent des sources cruciales de corruption pour divers responsables du régime. Sanctionner ces entités en les empêchant d'effectuer des transactions financières internationales ne porterait pas seulement atteinte à des institutions bien plus importantes.

---

<sup>17</sup> Voir, par exemple, Robin Wright, « Stuart Levy's War: The Sanctions That Could Coax Iran », *New York Times Sunday Magazine*, 31 octobre 2008 ; Laura Secor, « Letter from Tehran: The Rationalist », *New Yorker*, 9 février 2009, en particulier pp. 36-38.

au régime mais viserait également des organisations largement détestées par le peuple iranien, une circonstance rare et fortuite dans l'histoire des sanctions économiques.

Évaluer les sanctions contre le pétrole et le gaz

Les sanctions potentiellement les plus dévastatrices que la communauté internationale pourrait imposer à l'Iran cibleraient son économie d'hydrocarbures. L'Iran est fortement dépendant de ses exportations de pétrole pour ses revenus et de ses importations d'essence pour ses transports.

L'interdiction de l'un ou l'autre pourrait paralyser l'économie iranienne et engendrer des problèmes majeurs dans toute la société iranienne. C'est pourquoi de nombreuses personnes ont préconisé de telles sanctions, les considérant comme le seul moyen sûr d'exercer une pression suffisante pour inciter le régime iranien à renoncer à son programme nucléaire.

Cette logique est peut-être juste, mais les risques sont réels si elle s'avère contraire. Le marché pétrolier reste actuellement volatil, et la perte des 2,5 millions de barils par jour d'exportations iraniennes pourrait faire remonter les prix du pétrole à des niveaux économiquement préjudiciables. Pour cette raison, la communauté internationale est peu encline à empêcher l'Iran d'exporter du pétrole. De même, si la communauté internationale interdisait (voire limitait) les importations iraniennes d'essence, le régime risquerait de réagir en suspendant ses exportations, provoquant le même problème. Après tout, du point de vue de Téhéran, la restriction des importations d'essence pourrait provoquer l'effondrement de l'économie iranienne et donc du régime lui-même. Dans de telles circonstances, les dirigeants iraniens pourraient ne pas voir l'intérêt de la retenue, car ils pourraient ne pas considérer la perte de leurs revenus pétroliers comme aussi importante s'ils ne peuvent pas acheter l'une de leurs importations les plus essentielles. Ou bien, ils pourraient calculer que la seule façon de persuader la communauté internationale de renoncer à un embargo sur l'essence est de faire la seule chose qui menacerait l'économie de la communauté internationale.

L'interdiction des ventes d'essence à l'Iran pourrait également être si draconienne qu'elle porterait atteinte à l'intérêt général.

sanctions. Comme indiqué précédemment, il faut du temps pour que les sanctions économiques produisent leur effet et persuadent un régime récalcitrant de prendre une mesure qu'il espère éviter. Cela signifie que pour que les sanctions soient efficaces, elles doivent être tenables pendant des mois, voire des années. Cependant, comme l'a montré l'histoire – de manière particulièrement dramatique dans le cas de l'Irak sous Saddam Hussein – des sanctions jugées excessivement sévères et soupçonnées d'être à l'origine d'une malnutrition généralisée, de famines, de problèmes médicaux et, in fine, de la mort d'innocents (en particulier d'enfants) sont intenable, quelle que soit la justesse de ces perceptions. Si la communauté internationale devait couper les importations d'essence iraniennes, il est quasiment évident que les Iraniens prétendraient que des innocents meurent, par exemple parce que la nourriture ne peut être produite ou distribuée, les maisons ne peuvent pas être chauffées et les ambulances ne peuvent pas emmener d'urgence les personnes gravement malades à l'hôpital. Ces affirmations pourraient s'avérer totalement fausses, mais la vue d'enfants morts dont la mort serait liée aux sanctions risquerait de saper le soutien international aux sanctions, quel que soit le comportement du régime iranien.

Pour ces raisons, les sanctions contre l'économie iranienne des hydrocarbures, en particulier ses importations d'essence vulnérables, ne devraient probablement être utilisées que dans le cadre d'une série finale de sanctions à la fin d'un processus plus long visant à renforcer la pression sur Téhéran. s'ils sont employés.

Fixer les sanctions dès le départ

Un enseignement important à tirer de l'expérience de l'administration Bush sur l'Iran, ainsi que des efforts déployés par l'administration Clinton pour gérer Saddam Hussein, est la nécessité de convenir de sanctions spécifiques et de les annoncer comme des avertissements bien avant leur entrée en vigueur. Bien que les grandes puissances aient toutes convenu, durant les 43 années de Bush, que l'Iran ne devait pas être autorisé à acquérir une capacité d'enrichissement d'uranium et qu'il devait être puni pour son refus de se conformer aux diverses exigences du Conseil de sécurité de l'ONU, inscrites dans

Les résolutions adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (qui les rend contraignantes pour tous les États membres) ont permis, à chaque fois qu'il était temps d'imposer de telles sanctions à l'Iran, aux pays réticents d'affaiblir les résolutions elles-mêmes au point qu'elles n'avaient plus beaucoup d'impact.

Il est toujours plus facile de convenir de sanctions plus sévères si les négociations sont menées bien avant l'imposition de sanctions. L'essentiel est alors de codifier ces sanctions – et idéalement de les inscrire dans les résolutions mêmes qui formulent les exigences – afin qu'elles ne puissent être édulcorées au moment de leur imposition. Bien sûr, les Iraniens et leurs partisans essaieraient sans doute de le faire, même dans ce cas, mais la meilleure chance pour les États-Unis d'obtenir des sanctions internationales sévères est incontestablement de les codifier et de parvenir à un consensus public et international bien avant leur mise en œuvre effective. Codifier les sanctions encourues en cas de non-respect à chaque étape du processus est également crucial pour que les Iraniens aient une idée claire des souffrances qu'ils subiront s'ils ne s'y conforment pas. Ce n'est qu'ainsi, et seulement si les sanctions étaient très douloureuses, que les Iraniens qui plaident pour un compromis avec la communauté internationale pourront démontrer que le prix à payer par l'Iran pour une intransigeance persistante serait trop élevé. La capacité répétée des alliés de l'Iran au Conseil de sécurité à édulcorer les résolutions de sanctions a convaincu la plupart des dirigeants iraniens que leurs alliés seront capables de le faire à l'avenir. Ce n'est que si Téhéran perçoit le caractère redoutable des sanctions et leur accord anticipé qu'il sera susceptible de reconsidérer sa ligne de conduite.

#### Déclencheurs sans ambiguïté

George Perkovich, du Carnegie Endowment, a fait valoir de manière convaincante qu'un autre élément essentiel de toute nouvelle sanction contre l'Iran est de la lier, dans la mesure du possible, à des menaces iraniennes détectables.

Actions. Plus les actions iraniennes déclenchent de nouvelles sanctions (actions et sanctions préalablement convenues), plus il sera difficile pour ceux qui s'opposent à de nouvelles sanctions de les éviter. Comme le souligne Perkovich, l'Iran ayant constamment insisté sur le fait que son programme nucléaire est destiné uniquement à des fins énergétiques civiles, le Conseil de sécurité de l'ONU devrait pouvoir interdire certaines actions qui ne sont compatibles qu'avec la production d'armes nucléaires et exiger d'autres actions qui ne sont compatibles qu'avec la production d'énergie nucléaire. Des sanctions sévères devraient être utilisées pour sanctionner le refus de l'Iran de faire l'une ou l'autre de ces actions. Ce scénario rendrait très difficile pour les Russes, les Chinois et d'autres de s'opposer à ces sanctions.

Voici quelques exemples d'actions iraniennes qui pourraient être liées à des sanctions spécifiques :

Un retrait iranien du Traité de non-prolifération, qui ne pourrait être interprété que comme une intention de fabriquer des armes avec l'uranium qu'ils ont enrichi.

La réticence de l'Iran à signer le protocole additionnel au Traité de non-prolifération, qui prévoit des inspections beaucoup plus agressives et complètes, et que Téhéran a déclaré à plusieurs reprises avoir accepté, bien qu'aucun gouvernement iranien ne l'ait jamais réellement ratifié.

Enrichissement supplémentaire de l'uranium faiblement enrichi (LEU), qui est adéquat pour la production d'énergie, à l'uranium hautement enrichi (HEU), qui n'est réellement nécessaire que pour les armes nucléaires.<sup>18</sup>

L'échec de la conversion de l'uranium faiblement enrichi que possède actuellement l'Iran en barres de combustible pour les réacteurs.

<sup>18</sup> L'uranium hautement enrichi a certes d'autres usages ésotériques, mais il n'est pas indispensable aux objectifs déclarés de l'Iran. Et compte tenu du danger que représente l'uranium hautement enrichi comme explosif, ni les Iraniens ni aucun de leurs alliés ne peuvent prétendre de manière crédible avoir un besoin pacifique d'uranium hautement enrichi justifiant sa production.

Conseil de sécurité, travaillant par l'intermédiaire du L'AIEA devrait exiger que l'Iran convertisse tout son LEU en barres de combustible, ce qui devrait être acceptable pour Téhéran étant donné ses affirmations selon lesquelles il veut de l'énergie nucléaire, et non du nucléaire. armes.

Poursuite du stockage de l'UFE à proximité des cascades de centrifugeuses iraniennes, où il pourrait facilement être enrichi en UHE pour la fabrication d'armes. L'AIEA devrait exiger de l'Iran qu'il établisse une installation de stockage pour tout son UFE, loin de ses usines de centrifugeuses, avec des garanties appropriées et des inspections régulières de l'AIEA pour comptabiliser la totalité de l'UFE produit par l'Iran.<sup>19</sup>

Dans un contexte où Téhéran cherche à semer la confusion et à créer l'ambiguïté, cette approche est extrêmement utile pour imposer des sanctions à l'Iran pour sa mauvaise conduite. Cependant, elle ne peut être la seule méthode pour imposer de nouvelles sanctions à l'Iran. Comme indiqué précédemment, les négociations sur un accord ne peuvent pas devenir un simple moyen pour l'Iran d'échapper à toute sanction. Par conséquent, d'autres sanctions devront être assorties de délais.

L'Iran doit accepter des éléments clés, voire l'intégralité de l'accord proposé par la communauté internationale, dans un délai déterminé, sous peine d'autres sanctions. Dans le cas contraire, Téhéran pourrait ne plus avoir aucun intérêt à accepter ou à rejeter l'accord, et continuer à gagner du temps.

## La fin, pas les moyens

Étant donné qu'une approche de persuasion sera difficile à mettre en œuvre quelles que soient les circonstances, il serait préférable que les États-Unis et leurs alliés se concentrent uniquement sur l'issue du processus et moins (voire pas du tout) sur le processus lui-même.

Ce qui est important, c'est d'obtenir le soutien international et de convaincre les Iraniens d'accepter l'accord proposé ; tout le reste devrait être accessoire du point de vue américain.

Certains Américains ont soutenu que l'accord devrait s'inscrire dans un « grand compromis » entre Téhéran et l'Occident (ou l'ensemble de la communauté internationale), car l'Iran ne pourra faire les concessions nécessaires que pour satisfaire ses besoins sur une multitude d'autres questions. D'autres ont soutenu qu'un tel grand compromis serait tout simplement trop difficile à gérer pour le système iranien, et que les États-Unis et la communauté internationale devraient donc plutôt rechercher des accords progressifs et/ou des accords sur différents éléments de l'ensemble, qui seraient plus facilement assimilés par Téhéran. En fin de compte, il devrait appartenir aux Iraniens de décider quelle approche leur convient le mieux, et les États-Unis et leurs alliés devraient clairement faire savoir qu'ils sont ouverts à l'une ou l'autre approche. Peu importe la manière dont les États-Unis parviennent à ce résultat, seul le fait qu'ils y parviennent devrait compter.

Étant donné le nombre d'obstacles auxquels les États-Unis seront confrontés, ils ne devraient pas en ajouter inutilement.

Pour les mêmes raisons, les États-Unis devraient être disposés à laisser les Iraniens définir qui, comment et où ils souhaitent se rencontrer. Certains analystes soutiennent que les Américains doivent être présents à la table des négociations lorsque des offres sont présentées aux Iraniens afin de démontrer l'engagement des États-Unis à leur égard. D'autres ont insisté sur le fait qu'une présence américaine à la table des négociations rendrait impossible pour Téhéran d'accéder à une telle offre. Là encore, l'important est de savoir si les Iraniens souhaitent la présence des Américains à la table des négociations.

Le seul élément connexe du processus qui transcende la règle générale selon laquelle les États-Unis devraient se concentrer sur la fonction et non sur la forme est de savoir si l'offre doit être faite à Téhéran secrètement ou non.

---

<sup>19</sup> Les auteurs remercient George Perkovich à la fois pour l'idée générale et pour les exemples spécifiques.

De nouveau, le débat fait rage parmi les Américains et d'autres, un camp affirmant qu'une offre publique susciterait le nationalisme iranien et forcerait pratiquement le régime à la rejeter, tandis que l'autre rétorque qu'une offre secrète permettrait aux opposants au sein du régime de la tuer dans l'œuf et d'induire ensuite le public en erreur quant à son contenu.

Sur ce point, les partisans d'une déclaration publique du contenu de l'offre disposent d'arguments solides. Lors des précédentes propositions, les partisans de la ligne dure du régime ont pu l'emporter dans les débats politiques sur diverses offres internationales faites à Téhéran, en partie parce que l'opinion publique iranienne n'a jamais vraiment compris ce qui était proposé. L'un des éléments clés de cette offre étant l'idée que l'accord sera si attrayant pour un grand nombre d'Iraniens que le régime ne se sentira pas en mesure de le refuser (et que les opinions publiques européennes le verront également comme un accord qu'aucun régime iranien aux intentions bienveillantes ne pourrait rejeter), il est crucial que les termes soient rendus publics. Garder le secret sur le contenu de l'accord porterait atteinte au principe fondamental de cette option.

Cela dit, il serait cohérent avec cette option politique d'engager des contacts secrets, si cela était préférable pour Téhéran, de mener des négociations secrètes, voire de présenter l'offre initiale aux dirigeants en privé. Cependant, Téhéran doit comprendre que, dans ces circonstances, la communauté internationale ne garderait les termes de l'offre secrets que pendant une période déterminée, et que si les dirigeants ne répondaient pas positivement avant cette date, ils seraient rendus publics. En effet, cela pourrait être un moyen d'imposer des délais pour empêcher les Iraniens de faire durer les négociations.

Le Cap et l'Épée

La question de savoir si les négociations avec l'Iran doivent être ouvertes ou secrètes est liée à un autre aspect de l'approche de la persuasion : à quoi jouer ?

Ce qu'il faut minimiser et ce qu'il faut mettre en avant. Pour diverses raisons, de nombreux Iraniens sont extrêmement sensibles à leur traitement public par les États-Unis. Ainsi, la manière dont Washington (et ses partenaires internationaux) décrit sa politique envers l'Iran, ce qu'il choisit de divulguer et ce qu'il tente de garder secret sont autant d'éléments importants. Malheureusement, l'administration Obama a déjà commis d'importantes erreurs à cet égard.

Face à des menaces, les dirigeants iraniens ont tendance à réagir sur la défensive, rejetant les menaces sans réfléchir, quel que soit leur contenu ou leur impact potentiel sur l'Iran. Depuis la révolution de 1978, Téhéran a souvent fait preuve de fermeté face aux menaces. De plus, compte tenu de la profonde insécurité du régime iranien – au sens propre comme au sens figuré –, la seule façon pour une politique de persuasion de réussir (en termes d'obtention de l'accord iranien qui l'empêcherait d'acquérir un arsenal nucléaire, mettrait fin à son soutien aux groupes extrémistes violents et mettrait fin à ses efforts pour renverser le statu quo au Moyen-Orient) est que le régime iranien puisse prétendre avoir remporté une grande victoire grâce à cet accord. Tant que les États-Unis obtiennent ce dont ils ont besoin, Washington devrait accepter de laisser les Iraniens se vanter à leur guise, car ce sera une condition préalable nécessaire à la réalisation des objectifs américains.

Cette nécessité devrait inspirer les déclarations publiques des États-Unis sur leur politique iranienne, tant que l'approche persuasive est privilégiée, comme l'a fait jusqu'à présent l'administration Obama. En résumé, les États-Unis devraient souligner leur volonté d'engagement et de rapprochement, promouvoir tous les avantages que le peuple iranien pourrait tirer d'un tel accord et exprimer leur souhait d'une relation coopérative et durable entre ces deux grandes nations. Parallèlement, l'administration devrait, dans un premier temps, rester muette sur les sanctions et autres sanctions qui seraient infligées à l'Iran en cas de refus de l'accord.

Premièrement, il est évident que si l'Iran n'accepte pas

Face à la main tendue du président, les États-Unis adopteront une approche différente, moins amicale. Deuxièmement, l'Iran sera de toute façon informé des sanctions. Téhéran dispose de diverses sources qui rendront compte des négociations entre les États-Unis et d'autres membres clés de la communauté internationale sur les sanctions à imposer à l'Iran en cas de refus de se conformer aux sanctions ou de refus d'engager des négociations, de tentative de prolonger les négociations ou d'actions clairement destinées à promouvoir un programme d'armement nucléaire. À terme, ces menaces devront être rendues publiques, mais l'administration Obama a encore le temps. Troisièmement, parce que le régime refuse d'être perçu comme cédant aux pressions, proférer des menaces publiques constantes, comme l'ont fait les membres de l'administration Obama au cours de leurs premières semaines de mandat, compromet tout simplement la capacité à amener les Iraniens à la table des négociations (sans parler des compromis qui rendraient un accord possible) et ne sert concrètement aucun intérêt américain.

Dans le même ordre d'idées, toute administration américaine (y compris l'actuelle) qui entend poursuivre la méthode de la persuasion ne devrait jamais prononcer l'expression « carotte et bâton » en public. Bien qu'il s'agisse d'une simple métaphore, voire d'un cliché, que les Américains utilisent pour décrire toute politique diplomatique recourant à des incitations positives et négatives, cette métaphore, inspirée de la manière dont on manipule un âne, est souvent offensante pour l'objectif de la politique. C'est certainement le cas de l'Iran, qui s'est révolté à plusieurs reprises contre cette expression, notamment lorsque le président élu Obama l'a employée lors d'une interview télévisée.<sup>20</sup>

Il faut également relativiser ce point. En fin de compte, un rapprochement entre adversaires de longue date ne devient possible que lorsque les deux parties ont effectué le calcul unilatéral, dans leur propre intérêt, pour mettre fin à la querelle. Lorsque les deux parties l'ont fait, le rapprochement a généralement lieu, et il

Cela se produit généralement malgré les nombreux faux pas et déclarations offensantes des deux côtés. Les deux pays ferment inévitablement les yeux sur ces affronts, car il est dans leur propre intérêt de le faire. C'est un point crucial à garder à l'esprit lorsqu'on envisage un éventuel accord américano-iranien.

Les pays ne font pas la paix pour se rendre service les uns aux autres ; ils le font froidement, pensant que cela sert leurs intérêts. Tout rapprochement susceptible d'être compromis par une rhétorique odieuse n'est pas la solution idéale. Lors de la réconciliation américaine avec la Chine dans les années 1970 et 1980, et avec l'Inde dans les années 1990 et 2000, les réactionnaires des deux camps se sont livrés à des attaques verbales outrancières pour tenter de faire dérailler le processus. Washington, Pékin et New Delhi ont tous choisi de poursuivre l'amélioration de leurs relations en raison des avantages que chacun en retire. Tant que l'Iran ne décidera pas qu'une amélioration des relations avec les États-Unis est dans son intérêt, peu importe ce que disent les États-Unis, il n'y aura pas de rapprochement ; et une fois que les Iraniens auront pris cette décision, les atteintes à leur dignité perdront une grande partie (voire la totalité) de leur mordant.

Néanmoins, les mots ont un impact et peuvent certainement compliquer un rapprochement délicat. Même une fois que les deux pays auront franchi le Rubicon crucial consistant à considérer le rapprochement comme étant dans leur intérêt. Ces complications affectent rarement l'issue finale, mais elles peuvent certainement influencer le calendrier du rapprochement. Les problèmes des États-Unis avec l'Iran étant étroitement liés à des questions de calendrier, Washington devrait s'efforcer autant que possible de ne pas prolonger ce processus en tenant des propos inconsidérés qui compliqueraient la coopération de Téhéran. En effet, la meilleure chose qu'une administration américaine poursuivant une approche de persuasion pourrait faire serait d'annoncer qu'elle mène une politique d'engagement pur et simple, en mettant en avant tous les aspects positifs et la volonté d'une relation de coopération, et en insistant sur le fait que

---

<sup>20</sup> Obama, Rencontre avec la presse, 7 décembre 2008.

les sanctions et toutes les menaces restent en arrière-plan jusqu'à ce qu'il devienne clair que les Iraniens sont intéressés par un accord.<sup>21</sup>

## Exigences

Comme son nom l'indique, les exigences de l'approche de la persuasion sont principalement diplomatiques et secondairement politiques. Les risques militaires et les coûts économiques devraient être relativement faibles. Outre les exigences déjà mentionnées (incitations économiques importantes, possibilité de compromis sur l'enrichissement, nécessité d'un régime d'inspection très intrusif, entre autres), l'exigence la plus importante et potentiellement la plus onéreuse de cette option est la nécessité de conclure des accords diplomatiques avec la Russie, la Chine et potentiellement d'autres pays afin d'obtenir leur soutien à la nouvelle offre faite à l'Iran. En particulier, les États-Unis auraient besoin de leur accord pour imposer des sanctions paralysantes à l'Iran si Téhéran persistait à refuser l'offre.

L'un des principaux défauts de l'administration Bush a été son refus de prioriser les questions de politique étrangère et de faire des sacrifices sur des questions de moindre importance pour obtenir des gains sur des questions plus importantes. De ce fait, elle n'a jamais vraiment vérifié si des pays réticents comme la Russie et la Chine pouvaient être amenés à soutenir des mesures plus fermes contre l'Iran si Téhéran refusait d'accéder aux exigences du Conseil de sécurité de l'ONU. Un élément clé de la persuasion serait la priorisation : faire passer l'Iran avant toute autre considération, puis faire les compromis nécessaires pour obtenir le soutien de la Russie, de la Chine, de l'Inde et des autres pays concernés.

Bien que les Russes tirent certainement profit de leurs relations avec Téhéran, ils ont déclaré à plusieurs reprises que l'Iran ne devrait pas être autorisé à

développer une capacité d'enrichissement et ont manifesté en privé leur volonté de coopérer avec les États-Unis sur la question iranienne en échange de concessions américaines sur d'autres sujets, probablement sur des questions plus importantes pour Moscou, comme la défense antimissile, la Géorgie, la Tchétchénie, la Biélorussie, la Bosnie, le Kosovo et/ou l'Ukraine. Steven Pifer a suggéré qu'un compromis facile à trouver pour les États-Unis serait de ralentir l'installation de missiles balistiques.

systèmes de défense antimissile en Europe de l'Est en échange d'une coopération russe sur l'Iran.<sup>22</sup> Cela pourrait être étendu à un accord explicite dans lequel la vitesse de mise en place et l'étendue ultime des défenses antimissiles américaines seraient directement liées à la rapidité du développement nucléaire de l'Iran et à la question de savoir si Téhéran accepterait finalement de le suspendre ou d'y mettre fin. Il incomberait alors aux Russes de trouver des moyens de convaincre les Iraniens d'arrêter leur programme (ce qui impliquerait probablement de se joindre à de sévères sanctions internationales) s'ils souhaitaient empêcher le déploiement des systèmes de défense antimissile américains. Surtout après les opérations russes d'août 2008 en Géorgie, il serait répugnant pour les États-Unis de simplement acquiescer à la réaffirmation de la domination russe sur les pays de l'ex-Union soviétique, mais il pourrait être nécessaire de conclure des accords afin d'obtenir le soutien de Moscou à une politique iranienne plus dure. Si l'administration actuelle se soucie réellement d'empêcher l'Iran d'acquiescer à une capacité d'armement nucléaire et est déterminée à poursuivre l'approche de persuasion dans toute la mesure du possible, elle pourrait juger nécessaire de prendre des décisions aussi difficiles.

De même, les Chinois ont indiqué en privé que leur plus grande préoccupation était la sécurité de l'approvisionnement énergétique et qu'eux aussi seraient prêts à accepter des sanctions plus sévères à l'encontre d'un pays récalcitrant. L'Iran si les États-Unis étaient prêts à trouver des moyens

<sup>21</sup> Certains éléments suggèrent que l'administration Obama fait exactement cela. Voir Maison Blanche, « Remarques vidéo du Président à l'occasion de la célébration de Nowruz.

<sup>22</sup> Steven Pifer, « Inverser le déclin : un programme pour les relations américano-russes en 2009 », document d'orientation n° 10, Brookings Institution, janvier 2009.

Pour aider la Chine à répondre à ses besoins énergétiques. La création d'un comité conjoint sur l'énergie, réunissant responsables chinois et américains pour entamer un dialogue, comme l'a suggéré Jeffrey Bader, serait un bon point de départ. Une autre option pourrait impliquer des efforts déterminés de la part des États-Unis pour réduire leur propre dépendance énergétique (libérant ainsi des réserves de pétrole pour les acheteurs chinois) et encourager leurs alliés producteurs de pétrole (comme l'Arabie saoudite, le Koweït, les Émirats arabes unis, le Mexique et le Canada) à collaborer plus étroitement avec la Chine afin de la rassurer sur la satisfaction de ses besoins énergétiques.

D'autres pays exigeront également des contreparties de la part des États-Unis en échange de leur aide sur la question iranienne. De tels accords peuvent être déplaisants, mais nombre d'entre eux seront inévitables si l'on veut que la stratégie de persuasion ait une chance raisonnable de réussir. Sans le soutien d'un large éventail d'autres pays, les sanctions contre l'Iran s'avéreront inefficaces. Non pas que ces pays ne reconnaissent pas le danger d'un Iran doté de l'arme nucléaire ; ils ne le considèrent simplement pas comme une priorité absolue. Par conséquent, les États-Unis pourraient être contraints de leur offrir un avantage sur l'une de leurs priorités majeures pour garantir leur coopération sur la question iranienne, à condition que l'administration actuelle considère cette question comme l'une de ses priorités absolues.

#### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients de l'approche de persuasion.

#### Avantages :

Il existe des preuves qu'une stratégie d'utilisation d'incitations à la fois positives et négatives a eu un impact sur la politique iranienne, et de la manière – mais pas de l'ampleur – espéré. Tout au long de la période 2003-2007, les élites iraniennes ont débattu de leur programme nucléaire, et un certain nombre d'entre elles ont suggéré que l'Iran devrait être prêt à faire des compromis pour éviter les conflits internationaux.

Des sanctions qu'ils craignaient de voir paralyser leur économie déjà fragile. Étant donné que l'administration Bush n'a jamais été disposée à offrir le genre d'incitations positives qui auraient pu attirer l'attention des Iraniens ou convaincre les Européens, les Russes, les Chinois et d'autres d'accepter le genre de sanctions sévères qui auraient pu faire grincer des dents les Iraniens, le niveau du débat durant cette période a été surprenant. Cela suggère qu'une adoption plus enthousiaste de cette option pourrait susciter un débat beaucoup plus intense à Téhéran, susceptible d'aboutir à une décision d'accepter un accord. Le succès d'approches similaires avec la Libye et (dans une moindre mesure) la Corée du Nord renforce également cette hypothèse.

C'est précisément la voie que la plupart des alliés des États-Unis souhaiteraient voir Washington suivre à l'égard de l'Iran. Il est donc fort probable que Washington obtienne la coopération internationale pour cette option (qui, comme mentionné plus haut, est une exigence) et pourrait se traduire par un effet de levier auprès de ces alliés.

En d'autres termes, les pays étrangers pourraient être disposés à s'adapter aux États-Unis pour convaincre Washington de suivre cette voie, surtout s'ils croient que la nouvelle administration envisage sérieusement un changement de régime, l'option militaire ou l'option militaire israélienne (celles-ci sont abordées dans les chapitres suivants) comme alternatives.

Bien qu'à une époque de difficultés économiques nationales, chaque centime compte, les coûts des incitations économiques probables pour Téhéran seraient mineurs et pourraient bien être compensés si les États-Unis. Le commerce iranien connaît un nouvel essor à la suite d'un tel accord.

Pour ceux qui cherchent à éviter une confrontation militaire avec Téhéran, une approche de persuasion aurait peu de chances de produire un tel résultat.

Un conflit. Il serait contre-productif pour Téhéran de réagir militairement à des sanctions internationales plus sévères, et il ne l'a jamais fait par le passé.

Pour ceux qui sont favorables à un changement de régime ou à une attaque militaire contre l'Iran (par les États-Unis ou par Israël), il existe un argument de poids pour tenter d'abord cette option. Inciter à un changement de régime en Iran serait grandement facilité si l'on convainquait le peuple iranien que son gouvernement est si borné idéologiquement qu'il refuse de faire ce qui est le mieux pour le peuple et s'accroche à une politique qui ne pourrait que mener le pays à sa ruine.

Dans ce cas, le scénario idéal serait que les États-Unis et la communauté internationale présentent un ensemble d'incitations si alléchantes que les citoyens iraniens soutiendraient l'accord, pour finalement le voir rejeté par le régime. De même, toute opération militaire contre l'Iran serait probablement très impopulaire dans le monde et nécessiterait un contexte international approprié.

Il s'agit à la fois de garantir le soutien logistique nécessaire à l'opération et d'en minimiser les répercussions. Le meilleur moyen de minimiser l'opprobre international et de maximiser le soutien (même réticent ou secret) est de ne frapper que lorsqu'il existe une conviction généralisée que les Iraniens ont reçu, puis rejeté, une offre exceptionnelle – une offre si avantageuse que seul un régime déterminé à se doter de l'arme nucléaire, et ce pour de mauvaises raisons, la refuserait. Dans ces circonstances, les États-Unis (ou Israël) pourraient présenter leurs opérations comme motivées par la tristesse, et non par la colère, et au moins une partie de la communauté internationale conclurait que les Iraniens « se sont attirés les foudres de leur propre cause » en refusant un très bon accord.

Pour des raisons similaires, l'approche de la Persuasion met bien en place le Confinement comme une solution de secours.

Stratégie de retour. Si les États-Unis et la communauté internationale proposent aux dirigeants iraniens un accord si avantageux qu'ils ne devraient pas le refuser, mais le font quand même, ils convaincront une grande partie du monde qu'ils sont déterminés à acquérir l'arme nucléaire. et probablement à des fins néfastes. Plus précisément, les sanctions sévères qui seraient, espérons-le, envisagées dans le cadre de cette stratégie entreraient en vigueur si Téhéran rejetait l'offre. L'essentiel est que ces sanctions constitueraient un ensemble de contraintes bien plus puissantes que celles auxquelles l'Iran a été confronté par le passé. Ainsi, l'endiguement est l'un des deux résultats naturels de l'approche de persuasion : si Téhéran accepte l'accord, la menace iranienne est éliminée ; mais s'il le refuse, les sanctions sont imposées, créant une option d'endiguement solide.

## Inconvénients :

Pour réussir, une approche de persuasion nécessiterait inévitablement des compromis désagréables avec des pays tiers afin d'obtenir leur coopération contre l'Iran. Dans de nombreux cas, les États-Unis devraient probablement choisir entre des options très difficiles et décider si l'obtention d'un soutien international pour l'Iran justifie de trahir d'autres principes ou intérêts nationaux.

Il est peu probable que les Iraniens répondent par un simple « oui » ou « non » lorsque l'accord sera finalement présenté. Comme par le passé, leur réponse la plus probable sera « oui, mais... ». Au moins dans un premier temps, ils tenteront de voir s'ils peuvent contourner l'ultimatum, diviser la coalition internationale, ou simplement améliorer les conditions et alléger les sanctions. S'il s'agit simplement d'un processus visant à améliorer une offre que le régime a fondamentalement décidé d'accepter, ce serait gênant, mais pas préjudiciable. D'un autre côté, le régime

Il est tout à fait possible que les Iraniens décident de rejeter l'offre, mais feignent de l'accepter tout en insistant pour négocier les détails, et utilisent ce processus pour gagner du temps. C'est pourquoi les délais et l'automatisme des sanctions sont si importants ; s'ils ne font pas partie de l'accord, les Iraniens pourraient raisonnablement espérer échapper aux sanctions (et à la mise en place d'un régime de confinement à leur rencontre).

Bien qu'une approche de persuasion puisse présenter des avantages pour les options de changement de régime et militaire, la possibilité pour l'Iran de prolonger les négociations pourrait également, à terme, compromettre ces deux options. En particulier, plus les États-Unis ou Israël attendront avant de frapper les installations nucléaires iraniennes, plus il sera probable que l'Iran aura amélioré ses défenses, ce qui pourrait réduire l'impact des frappes. De même, des marchandages prolongés sur les termes d'un accord (où les Iraniens excellent) brouilleront la clarté de l'offre internationale, permettant au régime de prétendre plus facilement que l'accord a échoué pour des raisons techniques, ce qui obscurcira les raisons de son refus et affaiblira les incitations nationales à un changement de régime, ainsi que la détermination internationale à imposer des sanctions.

Bien qu'il n'y ait aucune raison théorique pour que les États-Unis ne puissent pas adopter l'option de la persuasion tout en continuant à soutenir la démocratie et les droits de l'homme en Iran, la réalité pourrait être différente. En particulier, Téhéran pourrait exiger la fin de ces pratiques américaines dans le cadre de l'accord final. Si l'Iran était réellement disposé à renoncer à son programme nucléaire, à son soutien aux groupes extrémistes violents et à ses autres efforts visant à réorganiser le statu quo au Moyen-Orient, il serait difficile pour les États-Unis de rejeter cette condition. Néanmoins, une telle condition

Une abdication pourrait être odieuse pour de nombreux Américains et Iraniens. En effet, cette politique repose sur l'hypothèse que le peuple iranien souhaite avant tout une économie saine, et si on le lui promet, il renoncera à presque tout le reste.

et s'ils sont menacés de ruine économique, ils feront tout pour l'empêcher. Cependant, s'il s'avère que la liberté politique, et non la prospérité économique, est le plus grand désir du peuple iranien, alors les États-Unis pourraient non seulement le trahir, mais aussi découvrir qu'une hypothèse fondamentale de cette option est erronée.

Certains analystes iraniens ont soutenu que toute politique incluant des sanctions est vouée à l'échec. Ils affirment que face à des menaces de toutes sortes, le régime clérical réagit instinctivement par la belligérance, même lorsque cela nuit à ses propres intérêts. Par conséquent, selon eux, quel que soit l'impact potentiel des incitations positives de l'approche de persuasion, celui-ci serait sapé par la réaction négative réflexive à la menace de sanctions. C'est cette conviction farouchement défendue, mais non prouvée, qui est au cœur de l'approche d'engagement, qui prône l'utilisation exclusive de la carotte, et non du bâton.

Il y a des raisons de croire que cette politique échouera tout simplement en raison des complexités et des dysfonctionnements de la politique intérieure iranienne. Même si les pressions positives et négatives fonctionnent comme prévu (et comme le suggèrent les débats de 2005-2007), les influences extérieures ne sont jamais plus qu'un facteur parmi d'autres dans la prise de décision iranienne. Depuis la révolution, le régime iranien a agi de manières qui ont semblé étranges et déroutantes aux yeux des étrangers, car elles semblaient contraires aux intérêts nationaux de l'Iran.

Dans pratiquement tous les cas, c'est parce que

Les dirigeants iraniens ont compris leurs intérêts différemment de l'extérieur, ou en raison de considérations de politique intérieure et d'incessantes manœuvres politiques au sein des élites. Puisque cette option politique repose en définitive sur le processus décisionnel iranien, qui doit opérer un choix difficile fondé sur une logique stratégique externe, et puisque le système iranien a tout aussi souvent pris des décisions fondées sur des considérations alternatives contraires à cette logique, il ne faut pas présumer que cette politique est vouée au succès.

## Chapitre 2

# TENTER TÉHÉRAN

## L'option Engagement\*

---

le chapitre précédent a noté que l'annonce de Bush Comme l'administration Bush a tenté pendant environ trois ans une approche de persuasion envers l'Iran, sans parvenir à convaincre Téhéran de renoncer à sa quête de l'arme nucléaire ni à ses autres comportements problématiques. En réponse, plusieurs analystes iraniens ont suggéré que le problème ne résidait pas dans l'adoption hésitante et contradictoire de cette stratégie par l'administration Bush, mais plutôt dans les failles de la politique elle-même. Ces analystes soutiennent que la menace et l'imposition de sanctions inciteront inévitablement les Iraniens nationalistes et un régime craintif à rejeter toute ouverture diplomatique de l'Occident, quelles qu'en soient les conséquences.

Ils ont plutôt recommandé à Washington d'abandonner la politique du bâton et de se concentrer sur la carotte, seule façon de créer un ensemble d'incitations que le régime iranien pourrait accepter.

Au cœur des initiatives vacillantes de l'administration Bush envers l'Iran se trouvait une profonde incertitude quant à l'utilité d'un engagement direct avec Téhéran pour répondre aux préoccupations les plus pressantes de l'Amérique concernant les ambitions nucléaires de l'Iran.

son soutien au terrorisme, sa quête de domination régionale et son traitement de ses propres citoyens.

Cette incertitude quant à l'engagement a transcendé les limites étroites d'un débat politique typique et est devenue un sujet de discorde central entre les deux candidats à la présidence en 2008.

Durant la campagne électorale, Obama, alors candidat, a annoncé sa volonté de dialoguer avec l'Iran, et il a renouvelé cet engagement depuis son entrée en fonction. Mais ce qui reste flou, et ce sur quoi de nombreux partisans et experts des deux camps continuent de débattre, est de savoir si cet engagement doit être simplement un élément d'une approche plus large ou l'aspect central (voire le seul) de la nouvelle politique américaine. L'objectif de ce chapitre est donc d'examiner l'option de l'engagement – en tant qu'initiative autonome – comme option politique potentielle pour l'administration actuelle.

### But

À un certain niveau, les objectifs d'une politique d'engagement pur sont identiques à ceux de la persuasion.

---

\* Comme nous l'avons noté dans l'introduction, certains ont qualifié la politique iranienne actuelle de l'administration Obama de politique d'« engagement », mais cette appellation est erronée. La politique de l'administration Obama diffère à plusieurs égards importants de la politique d'engagement telle qu'elle est décrite et promue depuis près de dix ans. Plus important encore, l'administration emploie déjà diverses menaces contre l'Iran pour tenter de convaincre Téhéran de renoncer à son comportement problématique, et son offre de négocier directement avec le régime est donc limitée dans le temps. Ces deux éléments sont en contradiction directe avec les principes fondamentaux d'une politique d'« engagement » pur avec l'Iran. Au lieu de cela, l'administration Obama poursuit ce que nous avons appelé dans ce volume une politique de « persuasion », souvent qualifiée de politique de la carotte et du bâton (y compris par le président lui-même).

Option. L'engagement vise à convaincre le régime iranien de renoncer à une série de comportements que les États-Unis jugent menaçants. Il propose d'y parvenir en offrant à Téhéran une série d'avantages diplomatiques, stratégiques et économiques si attrayants que les Iraniens renonceraient volontiers à leurs politiques problématiques pour en bénéficier.

Cependant, une différence essentielle entre l'Engagement et la Persuasion réside dans le fait que l'Engagement ne cherche pas à convaincre l'Iran de modifier rapidement son comportement. Il s'agit plutôt d'un processus laissé à la discrétion du régime iranien et, comme l'explique la section suivante, il est fort probable qu'il lui faudra des années pour changer d'attitude suite à cette stratégie, si tant est qu'il y parvienne. Par conséquent, un élément essentiel de l'approche de l'Engagement réside dans l'hypothèse implicite que ni les États-Unis ni la communauté internationale ne peuvent empêcher l'Iran de poursuivre son programme nucléaire, quel que soit le but visé par Téhéran. De même, l'Engagement ne prévoit aucun mécanisme permettant d'empêcher l'Iran de soutenir des groupes extrémistes violents, de saper les efforts de paix israélo-arabes ou, plus généralement, de déstabiliser la région. Bien qu'en théorie, cette option vise à convaincre le régime d'agir ainsi, en pratique, elle renonce sciemment à tout moyen de pression potentiel sur l'Iran pour l'y contraindre. Il s'agit en fin de compte d'une stratégie visant uniquement un changement à long terme, même si ses partisans soutiennent qu'un tel changement est à la fois le seul changement réaliste et le changement le plus profond imaginable.

En effet, à première vue, il semblerait que l'approche d'engagement n'ait aucune ambition de changer le régime iranien, et cela est certainement vrai à court terme. L'espoir de l'engagement est qu'une fois que ce régime ne se sentira plus menacé par les États-Unis ou la communauté internationale, il en viendra à croire qu'une amélioration des relations renforcerait sa puissance et sa stabilité, et choisira donc de changer ses habitudes. En effet, avec cette approche, le succès serait à la mesure de

défini d'une manière qui ne permet pas d'atteindre une conception maximaliste des objectifs idéaux de Washington.

Même le meilleur scénario d'engagement – un grand compromis conclu dans un délai relativement court – laisserait probablement sans réponse des politiques iraniennes inquiétantes, telles que le traitement réservé par Téhéran aux citoyens les plus vulnérables, du moins à court terme. Un tel état final optimal d'engagement impliquerait une relation américano-iranienne marquée par des liens sceptiques, une coopération limitée à des domaines d'intérêt commun et, à long terme, une lente expansion de l'interaction et de la confiance mutuelle. Cependant, l'engagement américain avec l'Iran, même s'il est fructueux, n'empêchera pas la concurrence, ni même les tensions. Dans des cas analogues – les détentes difficiles de l'Iran avec le Royaume-Uni et l'Arabie saoudite, ou les relations des États-Unis avec la Chine ou la Libye – le rapprochement n'a pas résolu toutes les difficultés.

Néanmoins, si l'Engagement est régulièrement critiqué pour son indifférence excessive aux faiblesses internes du régime iranien, ses partisans suggèrent que ses retombées à long terme pourraient dépasser ses alternatives plus ambitieuses. Bien que l'Engagement ne repose pas directement sur un changement de physionomie du régime iranien, ses partisans soutiennent que le processus lui-même constituerait la voie la plus directe et la plus sûre vers une modification du caractère politique et idéologique du régime. Ils soutiennent qu'accroître le niveau et la fréquence des interactions entre les Iraniens et le reste du monde éroderait la légitimité du régime, créerait de nouvelles sources et de nouveaux centres de pouvoir et d'influence, briserait le contrôle monopolistique des élites de connivence et, plus généralement, instaurerait des conditions plus propices à une transition démocratique en Iran. De plus, nombre de ses partisans soutiennent que la seule façon d'instaurer un changement politique profond en Iran est que les États-Unis reculent, supprimant ainsi le fléau que le régime utilise pour justifier ses contrôles répressifs. Dans cet espace, affirment-ils, les militants pour la démocratie indigène s'épanouiraient, et le résultat serait

l'ascension progressive d'une coalition de forces démocratiques qu'ils voient déjà émerger des décombres du mouvement réformiste.

Les chances de voir ces affirmations se concrétiser sont difficiles à évaluer. La normalisation et l'expansion spectaculaire des liens économiques ont assurément transformé la Chine en créant une classe moyenne massive, en donnant du pouvoir à de nouveaux groupes d'intérêt extérieurs au Parti communiste et en affaiblissant l'influence de l'idéologie officielle.

Cependant, la libéralisation économique n'a pas encore véritablement entamé le contrôle autoritaire de l'État chinois ni sa politique en matière de droits humains. Dans d'autres situations, notamment dans l'autocratie plus personnelle de la Libye de Mouammar Kadhafi, la perspective d'un rapprochement avec Washington susceptible de stimuler des progrès internes significatifs est hautement improbable. Néanmoins, les partisans d'un engagement avec l'Iran soulignent le développement de sa société civile et sa grande expérience de la politique concurrentielle – même si, pour l'instant, elle ne s'exerce que dans les limites étroites autorisées par le régime.

comme des indicateurs que la scène politique intérieure contestée de l'Iran serait bien placée pour bénéficier des ouvertures offertes par l'Engagement.

### Laps de temps

L'engagement ne peut fonctionner qu'à long terme.

Premièrement, apaiser les craintes de Téhéran à l'égard des États-Unis prendrait de nombreuses années. D'autant plus que les forces américaines resteront en Irak au moins jusqu'au début de 2012, que leur présence en Afghanistan est illimitée et qu'elles resteront probablement dans le golfe Persique pendant des décennies. De ce fait, l'Iran sera confronté à de puissantes unités militaires américaines à ses frontières occidentale, méridionale et orientale pendant longtemps, ce qui constituera une menace, quel que soit le pacifisme du discours américain ou la rapidité avec laquelle Washington parviendra à démanteler le vaste réseau de sanctions unilatérales contre l'Iran, accumulé par d'innombrables lois et décrets. En effet, le processus de démantèlement du

Les sanctions – en supposant que le Congrès les approuve – seraient un processus tout aussi long. Le débat sur la sincérité des États-Unis dans ces changements ne serait qu'un élément de ce qui sera sans doute une lutte politique longue et intense à Téhéran sur la nécessité d'engager un dialogue avec Washington, même dans ces circonstances. L'hostilité envers les États-Unis était un élément central de la philosophie de Khomeiny. De nombreux dirigeants iraniens y croient fermement, tandis que d'autres la considèrent comme intrinsèquement liée à la légitimité du régime. Les deux groupes seront réticents à l'abandonner au profit d'un rapprochement.

Français De plus, même les garanties de sécurité et le démantèlement des sanctions ne seraient pas garants du succès d'une politique d'engagement pur et simple. Premièrement, dans ces circonstances, les partisans de la ligne dure iranienne soutiendraient sans doute que, puisque l'Iran ne risque aucune sanction pour la poursuite de sa politique actuelle, il n'y a aucune raison de changer de cap. C'est un domaine où l'analogie avec la Chine s'effondre : lorsque Washington a commencé son rapprochement avec Pékin, la Chine ne poursuivait pas activement de politiques hostiles aux intérêts américains, et encore moins conçues pour nuire aux États-Unis. Pour l'essentiel, la Chine avait elle-même changé de braquet et (en coopération tacite avec les États-Unis) s'opposait activement à l'Union soviétique et menait d'autres initiatives bénéfiques pour les États-Unis. Au moins dans un premier temps – et cette période initiale pourrait durer des années, voire des décennies – l'Iran poursuivrait son programme nucléaire ; continuerait de soutenir le Hezbollah, le Hamas, le Jihad islamique palestinien, les talibans et d'autres groupes extrémistes violents ; continuerait de s'opposer à une paix israélo-arabe comme étant hostile à ses propres intérêts ; et continuerait probablement à soutenir des politiques visant à déstabiliser le Moyen-Orient. En effet, cela pourrait bien s'accroître

toutes ces activités.

Par conséquent, l'engagement a peu de chances d'éliminer le comportement problématique de l'Iran à court terme. Les partisans de l'engagement doivent finalement accepter qu'en poursuivant cette option,

Les États-Unis pourraient accepter plusieurs années ou plus de développement du nucléaire iranien, incluant peut-être le développement d'un véritable arsenal, ainsi que d'autres actions qui vont à l'encontre des intérêts américains.

Les partisans de l'engagement affirment que s'en tenir à cette approche permettra, à terme, de modérer le comportement de l'Iran et d'entraîner une évolution progressive de son système politique vers une direction plus positive. Il n'y a aucune limite de temps ni aucun moyen d'accélérer les choses (ce serait même contre-productif, car cela reviendrait à exercer une pression sur Téhéran). Pour ces raisons, il est impossible de savoir combien de temps il faudrait pour obtenir un « succès ». Bien entendu, les partisans de l'engagement pur soutiennent également que toutes les autres options seraient également inefficaces pour obtenir des résultats dans un délai raisonnable, et que seul l'engagement serait en mesure d'obtenir des résultats, même s'il faut des années, voire des décennies.

## Aperçu de la politique

L'engagement, tel qu'il est défini au sens large – le simple fait de dialoguer avec Téhéran – représente une composante quasi inévitable de toute approche stratégique globale visant à relever les défis posés par la République islamique. La diplomatie est par définition la conduite normale des affaires entre États souverains, et même en l'absence de relations officielles entre gouvernements, la nécessité de communiquer directement persiste. Tout au long de leurs trente années d'éloignement, Washington et Téhéran ont communiqué régulièrement sur diverses questions urgentes et banales, en grande partie, mais pas exclusivement, par l'intermédiaire des Suisses, qui représentent les intérêts américains à Téhéran.

De plus, l'utilité manifeste du dialogue a persuadé tous les présidents américains – à l'exception d'une interruption de trois ans de l'administration Bush 43 entre 2003 et 2006 – de traiter directement avec le gouvernement iranien. Le président Jimmy Carter a poursuivi les négociations par le biais d'un

Tout au long du long siège de la crise des otages, les États-Unis ont utilisé divers canaux directs et indirects, entretenant même des relations officielles – notamment en autorisant l'Iran à maintenir son ambassade à Washington – pendant cinq mois. Tout au long des années 1980, la volonté américaine de traiter directement avec Téhéran a persisté, malgré l'escalade des tensions régionales et les escarmouches navales américano-iraniennes dans le Golfe. Cette réceptivité a contribué à inspirer les ventes d'armes secrètes de l'administration Reagan à la République islamique en difficulté, outre l'intérêt évident à court terme pour l'aide iranienne en faveur des otages occidentaux détenus au Liban. Même au lendemain désastreux de l'affaire « Iran-Contra », le secrétaire d'État George Shultz a explicitement laissé la porte ouverte au dialogue, les responsables américains continuant de rencontrer leurs interlocuteurs iraniens, sollicitant à plusieurs reprises des rencontres avec divers dirigeants iraniens et répondant positivement aux demandes de renseignements de Téhéran par des canaux détournés.

Le président George H.W. Bush a continué sur cette lancée, en signalant la volonté américaine de dialoguer, notamment dans son discours d'investiture affirmant que « la bonne volonté engendre la bonne volonté ». La réponse initiale de l'Iran a été décevante, mais des signes positifs suffisants ont émané de Téhéran, notamment une ouverture du président Rafsandjani en août 1989, pour que l'administration Bush 41 persiste à faire pression pour que l'Iran aide à libérer les otages occidentaux détenus au Liban, bien qu'indirectement par l'intermédiaire des Nations Unies. Bush a publiquement appelé Téhéran à améliorer ses relations et, en février 1991, le secrétaire d'État James Baker a évoqué l'idée d'un rôle positif pour l'Iran dans le cadre de la sécurité post-guerre du Golfe.

L'administration Clinton est entrée en fonction déterminée à éviter les ennuis désastreux avec l'Iran de ses prédécesseurs, mais, poussée par l'élection inattendue d'un président modéré en Iran en 1997, elle a repris et intensifié les efforts de ses prédécesseurs pour tendre la main à Téhéran. Ces efforts ont notamment consisté à autoriser la vente de pièces détachées d'avion.

des pièces détachées ; un assouplissement des sanctions sur la nourriture, les médicaments et les exportations non pétrolières les plus importantes de l'Iran ; une proposition d'ouvrir une station consulaire en Iran ; des invitations en coulisses aux réformateurs iraniens pour développer un modus vivendi sur le terrorisme ; et plusieurs discours remarquables de hauts responsables américains destinés à apaiser les griefs historiques de l'Iran et à ouvrir une nouvelle ère d'interaction.

Français Enfin et plus récemment, l'administration George W. Bush — avant d'accepter un changement de régime et d'éviter Téhéran plutôt que de « légitimer » son leadership antidémocratique — a lancé le seul dialogue soutenu et officiellement sanctionné depuis les négociations qui ont conduit à la libération des otages de 1981. Avant et pendant l'invasion américaine de l'Afghanistan, les responsables américains ont régulièrement rencontré des représentants iraniens pour obtenir de l'aide contre leurs ennemis communs, les talibans et Al-Qaïda. L'aide iranienne en matière de renseignement, de survols et de logistique s'est avérée inestimable pour l'effort de guerre américain. Plus tard, après une interruption de trois ans, l'administration s'est réengagée publiquement dans l'engagement par le biais de l'offre de mai 2006, faite conjointement avec les alliés européens des États-Unis, la Russie et la Chine, pour des pourparlers directs avec Téhéran sur la question nucléaire.<sup>23</sup> Bien que l'Iran ait refusé de remplir la condition principale de l'offre en suspendant l'enrichissement d'uranium, les États-Unis ont réitéré l'invitation à plusieurs reprises pendant deux ans. Ainsi, même pour un président qui avait dénoncé les discussions avec les radicaux comme une forme d'apaisement, l'engagement avec Téhéran s'est avéré être un élément inévitable de sa stratégie.

Cette histoire constitue un contexte important pour la détermination du président Obama à tenter de rouvrir un dialogue formel avec Téhéran. Il ne fait aucun doute que le nouveau président souhaite donner à l'Iran toutes les chances de résoudre son conflit avec la communauté internationale de manière coopérative.

Par ailleurs, et paradoxalement, il est difficile d'envisager une approche plus musclée envers l'Iran qui n'inclurait pas une tentative sérieuse d'engager des négociations avec Téhéran. Il paraît peu probable qu'une administration américaine mette en œuvre une action militaire ou un programme concerté de changement de régime, par exemple, sans avoir au préalable tâté le terrain du dialogue, ne serait-ce que pour établir la légitimité de ses actions et consolider le soutien d'une opinion publique sceptique et d'une communauté internationale hésitante.

De plus, comme indiqué dans le chapitre précédent, l'engagement constituerait probablement un élément important d'une approche de persuasion visant à utiliser des incitations positives et négatives pour convaincre l'Iran de renoncer à ses activités déstabilisatrices à court terme. Cependant, dans le cas de cette option, l'engagement serait au départ une simple tactique utilisée par les États-Unis pour recueillir des informations sur l'Iran, déterminer ses besoins, signaler des menaces subtiles et mener des négociations afin d'affiner une ou plusieurs offres à l'Iran. Ce dialogue tactique pourrait ensuite se transformer en engagement stratégique avec l'Iran, mais seulement si Téhéran acceptait l'ensemble des incitations en échange de la cessation de ses activités déstabilisatrices. En cas de refus de l'Iran, cette option évoluerait probablement vers une autre direction : adoption de certains aspects du changement de régime, d'éventuelles options militaires ou adoption d'un confinement plus strict de l'Iran que par le passé.

## Le cadre de base

L'option Engagement envisage deux voies différentes pour améliorer les relations avec l'Iran. La première consiste à proposer à l'Iran une série d'incitations positives, largement identiques à celles envisagées dans l'option Persuasion, en contrepartie desquelles Téhéran renoncerait à son programme nucléaire, à son soutien aux groupes extrémistes violents et à ses efforts généraux.

<sup>23</sup> Pour le texte de la proposition, voir France Diplomatie, « Éléments d'une proposition révisée à l'Iran faite par les E3+3 », disponible sur <[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/fiches-pays\\_156/iran\\_301/la-question-nucleaire-iranienn\\_2724/elements-de-la-proposition-revisee-a-l-iran\\_5314.html](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/fiches-pays_156/iran_301/la-question-nucleaire-iranienn_2724/elements-de-la-proposition-revisee-a-l-iran_5314.html)>, téléchargé le 23 mars 2009.

renverser le statu quo régional. C'est la méthode de l'approche « Engagement » pour tenter de remédier au comportement problématique de l'Iran à court terme. Cependant, comme indiqué précédemment, la réalité est que la levée de toutes les menaces contre Téhéran – sans parler de la levée des sanctions – pourrait facilement produire l'effet inverse dans le débat politique iranien à court terme. Les tenants de la ligne dure du régime y verraient le signe que leur politique de confrontation a toujours été la bonne, et les pragmatiques iraniens auraient probablement du mal à faire valoir que l'Iran devrait abandonner cette politique pour obtenir de nouveaux avantages de l'Occident. En pratique, il serait difficile de convaincre le régime que ces mesures ne sont pas le signe d'une concession américaine, du moins pendant un certain temps, période durant laquelle l'Iran poursuivrait probablement ses comportements problématiques.

À long terme, l'option « Engagement » envisage un processus par lequel des réassurances américaines constantes envers Téhéran, l'arrêt des activités américaines menaçantes et des offres répétées de bonne volonté modifieraient la perception iranienne des États-Unis. Elle suppose que le comportement iranien envers les États-Unis est principalement motivé par la perception d'une menace américaine et par des réactions aux actions américaines perçues comme hostiles par Téhéran. Par conséquent, à terme, une série de mesures de confiance, dont l'accord envisagé au paragraphe précédent, permettrait de lever les obstacles à ce dilemme sécuritaire et d'inciter Téhéran à freiner, puis à mettre fin, à ses propres politiques hostiles envers les États-Unis.

Enfin, dans le cadre de l'aspect à long terme de cette option politique, l'approche d'engagement soutient également que le seul espoir de favoriser un changement politique interne significatif en Iran réside dans la cessation par les États-Unis et la communauté internationale de leur comportement hostile envers l'Iran, ainsi que dans la réduction de la paranoïa du régime clérical et la remise en cause des fondements de sa répression contre le peuple iranien. Les partisans de l'engagement soutiennent que seules ces circonstances permettront une véritable démocratie.

l'opposition au régime actuel puisse grandir et s'assurer le soutien d'une population iranienne aspirant au changement.

#### Donner la priorité à l'engagement

Placer l'engagement avec l'Iran au cœur de la politique américaine impliquerait un changement radical par rapport à toutes les approches américaines antérieures, qui reposaient principalement sur la coercition militaire, économique et diplomatique – parfois associée à des efforts parallèles de séduction – pour inciter Téhéran à abandonner ses méthodes de fauteur de troubles. Une politique américaine sérieuse d'engagement pur, cependant, se concentrerait principalement, voire exclusivement, sur les incitations afin de modifier la dynamique politique, les options politiques et les choix stratégiques iraniens. Un dialogue direct avec Téhéran serait la condition sine qua non d'une tentative américaine d'engagement avec l'Iran ; cependant, les pourparlers en eux-mêmes constitueraient un moyen plutôt qu'une fin. L'objectif ultime de l'engagement serait l'établissement d'un environnement et d'un cadre diplomatique propices à la coopération entre Washington et Téhéran sur des questions d'intérêt commun et à une meilleure intégration de l'Iran dans un ordre mondial fondé sur des règles.

Le principe d'une telle approche est que les politiques les plus dangereuses de l'Iran reflètent une réponse fondée sur les intérêts aux menaces que perçoivent ses dirigeants et aux capacités à sa disposition, plutôt qu'une expression inexorable de la révolution et/ou de la ou l'idéologie islamique qui constitue un élément si distinctif de la rhétorique du régime. De ce fait, cette politique suppose que le soutien de l'Iran aux groupes et aux actions terroristes, son attachement obstiné à une infrastructure nucléaire massive et initialement secrète, et ses efforts pour affirmer son influence au Moyen-Orient sont autant de politiques susceptibles d'être révisées et adaptées en fonction de l'évolution des circonstances. L'objectif de l'Engagement est de changer ces circonstances de manière positive, en restreignant Téhéran non pas par la menace, le recours à la force ou la contrainte financière, mais en persuadant les dirigeants iraniens.

que leurs intérêts sont mieux servis par la coopération que par la confrontation.

Les partisans de l'engagement affirment qu'une adhésion sans réserve des États-Unis à cette politique modifierait les préférences de Téhéran de trois manières principales. Premièrement, en élargissant les horizons diplomatiques de l'Iran, l'engagement contribuerait à atténuer les incertitudes perpétuelles du régime et fournirait à l'Iran des mécanismes plus acceptables pour assumer son image historique de grande puissance. La diminution de l'antagonisme de longue date avec Washington renforcerait les modérés iraniens et créerait de nouvelles voies d'influence qui donneraient même à ses partisans les plus radicaux un intérêt à entretenir des relations constructives avec la communauté internationale. Deuxièmement, les incitations économiques liées à l'expansion des échanges et des investissements avec la communauté internationale, et plus particulièrement avec les États-Unis, augmenteraient le coût du non-respect des engagements et créeraient des groupes internes en faveur de la poursuite de la modération. Face à la perspective de perdre des opportunités matérielles qui profiteraient directement au peuple iranien – et peut-être plus important encore, aux élites politiques influentes elles-mêmes –, Téhéran limiterait son propre comportement. Enfin, l'engagement impliquerait une interaction croissante avec le monde, ce qui aurait inévitablement un effet libéralisant sur la société et, plus particulièrement, sur les dirigeants du régime et sur sa base de soutien politiquement pertinente.

Pour les partisans de l'engagement, le modèle principal est celui de l'ouverture américaine à la Chine. Pour Washington, la décision de normaliser ses relations avec la Chine représentait une reconnaissance des limites de la puissance américaine au lendemain d'une guerre désastreuse et une reconnaissance de l'ascension de nouveaux centres de gravité au sein du système international. De leur côté, les Chinois avaient eu une révélation parallèle quant à leur vulnérabilité stratégique dans un monde d'ennemis et à l'utilité potentielle d'une percée avec Washington. Aucune des deux parties n'a capitulé, mais l'accord stratégique conclu a transformé la situation.

Les paramètres de la relation, allant de l'hostilité ouverte à la concurrence encadrée et à la collaboration épisodique, nécessiteraient que chaque partie accepte une appréciation lucide des griefs légitimes et des intérêts sécuritaires de son adversaire, ainsi qu'une vision de la valeur et de la viabilité d'un accord stratégique durable entre eux.

## Deux chemins vers l'engagement

L'engagement peut être envisagé selon deux grandes approches : une approche progressive et compartimentée, ou l'approche du « grand compromis ». L'une ou l'autre de ces approches viserait à établir un cadre global pour traiter toutes les questions en suspens entre Washington et Téhéran et établir un cadre pour une éventuelle normalisation des relations. En effet, seul un processus multidimensionnel, prenant en compte l'ensemble des enjeux entre les deux gouvernements, pourrait générer la polyvalence et la crédibilité nécessaires pour réaliser de réels progrès sur les points les plus délicats.

Les deux options différencieraient principalement par leurs dimensions opérationnelles. Une approche progressive ou compartimentée engagerait des négociations distinctes, organisées autour de domaines spécifiques tels que le nucléaire, le rôle de l'Iran au Levant, la sécurité dans le golfe Persique et les revendications financières et juridiques que l'Iran et les États-Unis nourrissent l'un contre l'autre. Ces négociations seraient distinctes et non contingentes, dans le sens où les blocages dans un domaine n'empêcheraient pas les progrès dans l'autre. La plupart des partisans de l'engagement soulignent le caractère central du dialogue bilatéral entre Washington et Téhéran. Cependant, l'implication prolongée des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU et de l'Allemagne dans ce conflit garantit quasiment le maintien de la composante multilatérale de la diplomatie nucléaire dans tout nouveau cadre d'engagement. Dans une telle approche compartimentée de l'engagement, il serait possible pour Washington et Téhéran

parvenir à un consensus bilatéral sur un seul domaine de préoccupation tout en continuant à se disputer sur des points plus problématiques de l'ordre du jour général.

À l'inverse, une approche de grande négociation s'efforcerait d'aborder l'ensemble des questions impliquant l'Iran comme un tout, en répondant simultanément à chacune des préoccupations américaines et à chacune des doléances iraniennes, dans le but de parvenir à un accord global. Les partisans de cette approche soutiennent qu'un accord durable est plus efficace en abordant l'ensemble des divergences entre les États-Unis et Téhéran plutôt que de manière fragmentaire ou graduelle. Nombreux sont ceux qui citent comme avantage supplémentaire le renforcement qu'une telle offre globale pourrait apporter à la position des États-Unis dans le monde et à leurs efforts pour susciter une coopération diplomatique suffisante de la part de leurs principaux alliés. Les contours précis du grand marché seraient, bien sûr, déterminés par les parties au travers de négociations, mais diverses descriptions des compromis et engagements potentiels suggèrent qu'un tel accord pourrait comprendre la fourniture de garanties de sécurité américaines à Téhéran ainsi qu'un processus de démantèlement des sanctions économiques et diplomatiques américaines en échange de mesures iraniennes visant à désavouer le Hezbollah, le Hamas et d'autres mandataires terroristes et à prendre des mesures pour assurer une transparence et une confiance totales dans la nature pacifique de ses activités nucléaires.

Les partisans de chacune des deux options ont des points de vue opposés sur la viabilité de l'alternative. Ceux qui privilégient une approche progressive estiment qu'un grand compromis est tout simplement irréaliste compte tenu de la durée et de l'acrimonie du conflit, ainsi que de la sensibilité des enjeux pour les deux parties. Les partisans d'une approche progressive soutiennent que des progrès rapides et concrets dans des domaines d'intérêt commun étroitement définis sont essentiels à la pérennité du processus d'engagement, et que seule l'obtention d'avantages tangibles peut permettre d'instaurer un niveau de confiance mutuelle et d'influence politique auprès des groupes réticents des deux camps, permettant ainsi de faciliter des concessions sur des questions plus controversées ou de pérenniser un accord plus large.

Les partisans d'une approche globale de grand compromis critiquent l'approche graduelle, la jugeant susceptible de s'effondrer et/ou de s'inverser sous le poids d'obstacles épisodiques prévisibles. Ils soulignent l'incapacité des États-Unis et de l'Iran à aller au-delà d'une coopération ponctuelle dans les cas où une telle interaction a été initiée, notamment lors des négociations de 2001-2003 sur l'Afghanistan, arguant que seule une approche pleinement inclusive générerait l'élan nécessaire pour mener à bien une entreprise de cette ampleur. Pour ses partisans, seul un grand compromis offre les garanties nécessaires à chaque partie pour faire les concessions considérables exigées par son adversaire.

Le cœur de la différence entre ces approches concurrentes de l'engagement réside dans leur compréhension et leur interprétation de la politique intérieure de l'Iran. Les partisans d'une stratégie d'engagement compartimentée et spécifique à chaque problème suggèrent que l'approche progressive est essentielle pour instaurer la confiance et le soutien politique des partisans de la ligne dure iranienne, dont les affinités idéologiques et les intérêts personnels des élites ont depuis longtemps cimenté leur opposition à toute normalisation avec l'Amérique. Les partisans d'une approche de grand compromis invoquent un ballon d'essai lancé en 2003 par d'influents réformateurs iraniens, avec le soutien présumé du guide suprême du pays, comme preuve que la République islamique peut effectivement transcender ses rivalités internes et ses obstacles idéologiques lorsque les intérêts de l'État l'exigent. L'administration Bush n'ayant pas donné suite à la proposition de 2003, en partie en raison de doutes sur sa crédibilité, la question de la volonté politique de l'Iran de surmonter son antipathie envers Washington reste largement incertaine et finalement inconnue.

## Les incitations

La méthode de l'option Engagement pour tenter de convaincre le régime iranien de cesser son comportement problématique à court ou moyen terme consiste à offrir à l'Iran uniquement des incitations positives, sans

Incitations négatives de la persuasion. En ce sens, l'engagement comme option politique repose également sur l'efficacité des incitations visant à modifier les préférences, les priorités et les politiques des dirigeants iraniens. Si la portée spécifique de toute incitation serait en définitive déterminée par l'administration américaine, la plupart des propositions suggèrent trois grands domaines à aborder : le nucléaire, la stratégie et l'économie. Cinq années de négociations frustrantes et pour la plupart infructueuses entre la communauté internationale et l'Iran ont eu tendance à privilégier le premier, partant du principe que la défense résolument nationaliste par le régime de son « droit » à la technologie nucléaire limite sa flexibilité à accepter les limitations auto-imposées souhaitées par la communauté internationale. Ayant investi son prestige national dans le développement de son expertise et de ses infrastructures nucléaires, le régime iranien ne sera disposé à réduire ses ambitions qu'en échange de carottes spécifiquement conçues pour satisfaire son besoin apparent de prouesses techniques et de sources d'énergie alternatives. À ce jour, les offres d'investissement occidentales dans les réacteurs à eau légère et les garanties de combustible se sont avérées insuffisantes pour tenter une élite politique de plus en plus alignée sur l'utilité de l'obstination sur la question nucléaire, mais il est raisonnable d'envisager que le bon paquet pourrait produire un résultat plus conciliant.

réponse.

Les composantes politiques et économiques de tout éventuel programme d'incitations sont tout aussi essentielles à la perspective de voir le régime iranien envisager de faire lui-même des concessions significatives.

Durant la majeure partie des trois dernières décennies, le principal obstacle à toute dynamique diplomatique entre Washington et Téhéran a été l'insistance de Téhéran à exiger des changements précis de la politique américaine comme condition préalable à tout dialogue. Ces conditions préalables particulières

Les objectifs recherchés par Téhéran incluent une série de concessions économiques et politiques de la part de Washington, telles que la libération des avoirs iraniens gelés par les États-Unis, la levée des sanctions américaines et le retrait des forces américaines du Golfe Persique. En fin de compte, cependant, l'importance de ces conditions préalables pour Téhéran semble être autant symbolique que pratique. Les responsables iraniens ont affirmé explicitement et à plusieurs reprises que les mesures de confiance américaines étaient nécessaires pour démontrer le respect américain envers la révolution iranienne et ses dirigeants. Téhéran exige des « mesures concrètes » de Washington afin de « prouver sa sincérité et sa bonne foi ». <sup>24</sup> Les supplications américaines ont été nécessaires pour apaiser la sensibilité constamment offensée de l'Iran. Comme l'a un jour demandé un journaliste conservateur influent : « Comment [le guide suprême], l'ayatollah [Ali] Khamenei, peut-il accepter des relations avec l'Amérique si elle ne montre aucun signe de repentir pour ses actions passées ? » <sup>25</sup>

Afin de remédier à l'insécurité sous-jacente en Iran, de nombreux partisans de l'engagement ont appelé à des engagements spécifiques des États-Unis visant à s'abstenir de toute tentative de renverser le régime iranien et à fournir des garanties de sécurité similaires à celles envisagées dans l'approche de la persuasion. Dans une certaine mesure, de tels engagements semblent reproduire le langage de non-intervention que l'on retrouve dans divers accords internationaux, notamment l'accord tripartite qui a mis fin à la crise des otages. Les accords d'Alger de 1981 prévoient « que la politique des États-Unis est et sera désormais de ne pas intervenir, directement ou indirectement, politiquement ou militairement, dans les affaires intérieures de l'Iran ». Il est intéressant de noter que rien ne prouve qu'un nouvel engagement américain à respecter la souveraineté de l'Iran et à s'abstenir de toute menace ou agression aurait une résonance particulière auprès de Téhéran. Exigences en matière de garanties de sécurité

<sup>24</sup> David Menashri, *La politique post-révolutionnaire en Iran* (Londres : Frank Cass Publishers, 2001), p. 192.

<sup>25</sup> « Un « nouveau penseur islamique » voit une formule pour les liens entre l'Iran et les États-Unis », Reuters, 29 mai 2001.

n'ont jamais fait partie de la litanie de conditions formulées par les dirigeants iraniens – en fait, beaucoup ont explicitement rejeté cette idée – et compte tenu de leur profonde méfiance envers les dirigeants et les motivations des États-Unis, il n'est pas clair pourquoi les insécurités persistantes de Téhéran seraient apaisées de manière significative par un nouvel ensemble d'engagements écrits des États-Unis.

Au contraire, comme pour l'approche de la persuasion, les garanties de sécurité accordées à Téhéran devraient probablement aller bien au-delà d'une rhétorique inoffensive. Là encore, ces mesures pourraient inclure des efforts américains pour initier un dialogue sur des questions mineures, telles que la reprise des négociations sur les protocoles navals de prévention des incidents en mer ou une proposition américaine pour un cadre de sécurité régionale intégrant davantage la République islamique dans la région. Là encore, il serait tout aussi important, voire plus important pour Téhéran, que, dans le cadre de toute garantie de sécurité, Washington s'engage à limiter ou à mettre fin à ses efforts très médiatisés visant à promouvoir la démocratie en Iran. Ces activités sapent les efforts américains pour attirer l'Iran à la table des négociations en suggérant que le principal objectif américain est l'éradication de la République islamique et de ses dirigeants. Ces mesures concrètes, étayées par des déclarations sans équivoque de hauts responsables américains sur la nature des objectifs et des intentions des États-Unis à l'égard de l'Iran, pourraient susciter une plus grande adhésion parmi les décideurs iraniens.

Une dimension finale et essentielle de toute approche d'engagement implique des incitations économiques. Ces mesures sont envisagées comme une alternative plus efficace aux sanctions, qui, depuis plus de 28 ans, n'ont pas réussi à induire de changements positifs significatifs dans les politiques les plus problématiques de l'Iran. Bien sûr, il est clair que les dirigeants iraniens sont sensibles aux pressions économiques et ont, à plusieurs reprises, ajusté leurs politiques en fonction des coûts, des contraintes et des opportunités. Le meilleur exemple en est la volonté de promouvoir la détente régionale à la fin des années 1990, qui reflétait, au moins en partie, les inquiétudes du président réformiste Muhammad Khatami concernant la baisse des revenus pétroliers.

et le besoin urgent d'investissements étrangers. Néanmoins, les partisans de l'approche purement axée sur l'engagement affirment que les avantages économiques pourraient s'avérer plus précieux pour attirer l'Iran aujourd'hui, compte tenu des graves problèmes économiques – notamment l'inflation des biens de consommation et des coûts de l'immobilier. Les offres qui exploitent la frustration de groupes politiques importants – les marchands de bazar, par exemple, ainsi que la classe considérable d'élites privilégiées qui ont réussi à transformer leur accès politique en richesse matérielle sous la République islamique – pourraient créer de puissants défenseurs internes de changements politiques en Iran.

## Heure et timing

Aussi efficaces que puissent être les incitations économiques, toute administration américaine cherchant à mettre en œuvre la stratégie d'engagement vis-à-vis de l'Iran sera confrontée à un dilemme quant aux questions de temps et de timing. Actuellement, il est interdit aux personnes et entités américaines de s'engager dans presque toute forme d'interaction commerciale avec Téhéran, et même les exceptions prévues sous l'administration Clinton, autorisant les exportations de denrées alimentaires, de médicaments et de certaines autres exportations non pétrolières, ont subi de fortes pressions ces dernières années. Offrir des concessions économiques avant tout changement de politique spécifique et tangible de la part de Téhéran se révélerait politiquement radioactif dans le débat politique intérieur américain. De plus, même une simple tentative d'assouplissement ou de suspension des sanctions récemment promulguées, dont beaucoup ont entravé l'interaction de l'Iran avec le système financier international, nécessiterait que la Maison Blanche affirme formellement que les personnes ou institutions ont cessé toute implication dans des activités terroristes et/ou de prolifération. Aucun geste économique matériel de la part de Washington ne peut être envisagé tant qu'un processus d'engagement n'est pas bien engagé et que Téhéran n'a pas démontré sa volonté et sa capacité à limiter ses pires excès.

En l'absence d'une quelconque réciprocité iranienne, le mieux que pourrait faire une administration américaine serait une attitude plus modérée à l'égard des relations économiques de l'Iran avec diverses institutions financières internationales et avec ses alliés, dont beaucoup ont réduit les crédits à l'exportation et pris d'autres mesures facilitant les échanges commerciaux avec l'Iran, autant par crainte légitime du climat d'investissement dans ce pays qu'en réponse aux pressions américaines. Un outil potentiellement puissant serait des mesures telles que des contrats exécutoires permettant aux Américains d'engager des discussions commerciales avec leurs homologues iraniens, tout en reportant tout échange effectif de ressources ou de services jusqu'à de nouvelles avancées politiques.

De plus, l'engagement souffre des mêmes problèmes de délai que l'approche de persuasion. En particulier, il est pratiquement impossible de savoir si la politique fonctionne avant d'avoir manifestement réussi – et cela pourrait bien prendre des années, voire des décennies. Suivant une politique d'engagement pur, les États-Unis feraient plusieurs offres à Téhéran et, dans la mesure du possible, les associeraient aux types de gestes unilatéraux décrits ci-dessus pour tenter de démontrer la bonne foi de Washington. Puisque personne ne peut s'attendre à une réponse immédiate de Téhéran, cette politique devrait prévoir une période d'attente pendant laquelle Téhéran devrait se décider. Des dirigeants iraniens sans scrupules pourraient bien tenter de prolonger cette période en laissant entendre leur volonté d'engager le dialogue avec les États-Unis, même s'ils n'en avaient aucune intention, simplement pour gagner du temps afin d'achever leur programme nucléaire et de promouvoir d'autres programmes et politiques contraires aux intérêts américains. Sans même la menace de sanctions économiques plus sévères incarnée par l'approche de persuasion, l'Engagement aurait beaucoup plus de mal à établir quand la politique a échoué et qu'il est temps de passer à une autre stratégie.

## Un partenaire incertain

Enfin, toute évaluation équilibrée d'une politique d'engagement pur doit tenir compte de la probabilité que l'Iran réponde comme espéré. À l'heure actuelle, cette probabilité semble au mieux incertaine, et de nombreux éléments justifient un réel pessimisme. La dynamique politique interne actuelle de l'Iran crée un environnement épineux pour toute tentative d'engagement. Le repli conservateur et la montée du radicalisme d'Ahmadinejad éliminent fondamentalement toute perspective à court terme d'une libéralisation auto-générée de la politique intérieure de l'Iran et de son approche du monde. Les dirigeants iraniens considèrent leur État comme assiégé de toutes parts par Washington, résultat à la fois de leur paranoïa profondément ancrée et de la réalité sur le terrain. Dans le même temps, les dirigeants – et en particulier le président Ahmadinejad – sont portés par un sentiment de confiance, voire d'arrogance, quant au statut national et régional du pays.

Cette vision bifurquée du monde se traduit concrètement par une tendance à assimiler l'affirmation de soi au pouvoir, voire à un substitut efficace, tant en politique intérieure qu'en politique étrangère. Cette vision hobbesienne du monde encourage l'aventurisme et décourage le compromis.

Façonnés par leur perception d'un monde intrinsèquement hostile et convaincus que les impératifs de survie du régime justifient ses actions, les dirigeants iraniens cherchent à exploiter la moindre opportunité, à poursuivre des objectifs multiples ou contradictoires, à utiliser divers atouts les uns contre les autres et à recourir à des moyens de pression – y compris un recours limité à la force – pour promouvoir leurs intérêts. Comme l'a affirmé Khamenei, « Les droits ne s'obtiennent pas par la négociation. Si vous suppliez, vous retirez et faites preuve de souplesse, les puissances arrogantes aggraveront leur menace. »<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Karim Sadjadpour, « Lire Khamenei : la vision du monde du leader le plus puissant d'Iran », rapport, Carnegie Endowment for International Peace, mars 2008, p. 16, disponible sur <[http://www.carnegieendowment.org/files/sadjadpour\\_iran\\_final2.pdf](http://www.carnegieendowment.org/files/sadjadpour_iran_final2.pdf)>.

En tant qu'autorité suprême de l'Iran, Khamenei définit les paramètres de tout débat sur une question de cette ampleur et peut opposer son veto à toute ouverture ou réponse. Obtenir son imprimatur, tant pour le processus que pour l'issue éventuelle de l'engagement, sera essentiel, mais aussi extrêmement difficile. Khamenei n'a jamais manifesté de sentiments positifs envers l'Amérique, et les États-Unis n'ont eu aucun contact direct avec le guide suprême ni avec aucun membre de son cabinet au cours des trente dernières années. Au-delà de Khamenei, toute ouverture envers l'Iran devra composer avec la personnalité et les ambitions démesurées du président Ahmadinejad. Malgré ses difficultés manifestes avec les élites politiques et la population iraniennes, il serait erroné de présumer que l'ère d'Ahmadinejad est déjà sur le déclin. Même s'il disparaît d'une manière ou d'une autre de la scène politique, il y a tout lieu de croire que l'héritage de sa ferveur idéologique et l'électorat dont il reflète la vision du monde continueront de façonner les options disponibles pour tout futur dirigeant iranien.

Tout effort visant à promouvoir l'engagement doit trouver un moyen de coopter ou de contourner Ahmadinejad et ceux de son acabit idéologique, dont la plupart ont une visibilité internationale limitée.

Il convient néanmoins de noter qu'une évolution positive de la politique intérieure iranienne – un retour au centre, voire un ordre intérieur plus libéralisé – ne facilitera pas nécessairement une nouvelle coopération sur la scène internationale. La lutte de pouvoir qui a dominé l'Iran à l'apogée des réformes a compliqué sa prise de décision, et les exigences de la concurrence interne ont limité même les dirigeants qui auraient pu être disposés à tendre la main à Washington. Ainsi, après des signaux initiaux encourageants au début du premier mandat de Khatami, les réformateurs se sont abstenus de toute ouverture aux États-Unis, simplement pour éviter de provoquer des réactions intransigeantes de la part de leurs rivaux. De plus, les évolutions de la politique intérieure iranienne ne peuvent que saper le consensus international subsistant autour d'une vision commune.

La position de Téhéran sur l'Iran pourrait entraver les efforts visant à résoudre les aspects les plus problématiques de sa politique étrangère. Les États qui cherchent désespérément à éviter toute politique conflictuelle avec l'Iran, indépendamment de toute autre considération, profitent souvent des apparents changements dans l'équilibre des pouvoirs de Téhéran pour justifier une inaction accrue.

Ironiquement, la consolidation des conservateurs a créé une nouvelle ouverture diplomatique, potentiellement inattendue, avec les États-Unis. Aujourd'hui, pour la première fois dans l'histoire post-révolutionnaire iranienne, un dialogue direct et officiel avec leurs adversaires américains bénéficie d'un soutien inter-factions. L'approbation publique des négociations avec Washington – une position qui risquait une peine de prison si elle était exprimée publiquement aussi récemment qu'en 2002 – est désormais la position officielle de toute l'élite politique concernée de la République islamique. Ce changement peut être attribué au moins en partie à Ahmadinejad, dont le soutien conservateur et les références révolutionnaires solidement établies ont facilité ses tentatives surprenantes et largement maladroites de tendre la main à Washington afin de courtiser l'opinion publique. Les ouvertures d'Ahmadinejad ont été renforcées par les déclarations publiques de Khamenei au cours des deux dernières années, offrant un soutien réticent mais sans précédent aux négociations avec les États-Unis.

Pour faciliter un dialogue sérieux, l'Iran aura besoin de bien plus que de la simple bénédiction cruciale de Khamenei et d'Ahmadinejad ; compte tenu de la complexité du système iranien et de son factionnalisme endémique, l'engagement nécessitera une personnalité politique iranienne à la fois désireuse et capable de défendre ce programme. Pendant plus de vingt ans, Ali Akbar Hashemi Rafsanjani a joué ce rôle, plaidant constamment pour une amélioration, voire un rétablissement complet, des relations avec Washington, tant dans ses déclarations publiques dès 1983 que, plus précisément, en coulisses, en tant que l'un des principaux intermédiaires du régime. Cependant, la dernière décennie a démontré qu'il n'est pas en bonne santé.

Adapté au contexte politique iranien contemporain. Rafsandjani ne peut pas bénéficier d'un large soutien populaire, comme l'ont démontré ses performances embarrassantes aux élections législatives de 2000 et à la présidentielle de 2005. Ses tactiques sournoises et secrètes ne se sont pas non plus révélées particulièrement efficaces pour neutraliser la grandiloquence et le populisme qui ont porté Ahmadinejad au pouvoir. Rafsandjani continuera de jouer un rôle important dans l'élaboration des politiques et l'évolution politique de l'Iran, mais son apogée est loin derrière lui, et les rumeurs persistantes de son retour imminent se sont révélées largement exagérées. Qui pourrait assumer ce rôle alors que Rafsandjani disparaît de la scène politique ? Il existe une multitude de candidats potentiels, mais aucun n'a encore fait preuve de l'intérêt, de la ténacité ou du courage politique nécessaires.

## Exigences

Les exigences budgétaires et militaires liées à la poursuite de l'engagement sont en réalité négligeables ; une mise en œuvre réussie pourrait même permettre à Washington de réaliser des économies en termes de ressources militaires et d'accroître les opportunités économiques américaines. À l'inverse, les ressources politiques intérieures requises de part et d'autre pour rendre une telle approche viable sont considérables. L'engagement reflète l'acceptation tacite de deux arguments importants, sujets à débat : premièrement, la capacité des dirigeants iraniens à modifier leurs politiques et leurs comportements en invoquant les principes fondamentaux de l'idéologie du régime ; et deuxièmement, la volonté de l'Iran et des États-Unis de concilier leurs intérêts fondamentaux afin de parvenir à une coexistence pacifique. Les partisans de ces deux propositions peuvent présenter des arguments convaincants, mais elles nécessiteraient inévitablement une volonté américaine d'investir du capital politique et de l'énergie diplomatique dans un processus dont l'issue n'est pas garantie.

La « ressource » la plus importante qui serait nécessaire de chaque côté est le capital politique et la capacité de chaque gouvernement à soutenir une

Un processus de négociation long et complexe s'inscrirait inévitablement dans une période de grande instabilité, voire de troubles, dans la région. Des événements déstabilisateurs sur une scène connexe – comme l'Irak, le Liban, l'Afghanistan ou le processus de paix israélo-arabe – compromettraient tout processus de négociation naissant. Washington et Téhéran auraient besoin d'un courage considérable et d'un soutien politique national transversal pour surmonter ces chocs prévisibles.

Toute administration américaine se préparant à entreprendre une stratégie sérieuse, n'utilisant que des incitations positives envers la République islamique, devrait être disposée et préparée à absorber les vives réactions politiques et médiatiques régionales. Un président qui choisirait d'engager le dialogue avec l'Iran, que ce soit de manière autonome ou dans le cadre d'une action plus diversifiée,

Il faudrait pour cela bénéficier du soutien solide du Congrès, où les prises de position sur les questions liées à l'Iran constituent depuis longtemps une diversion populaire et politiquement avantageuse. Le président devrait également présenter au peuple américain des arguments convaincants quant à la viabilité et à l'utilité de l'engagement, tout en cultivant des attentes réalistes quant aux défis de la négociation avec un adversaire aussi complexe et enraciné que Téhéran. Cela pourrait s'avérer particulièrement difficile si l'Iran choisit de ne pas réagir positivement pendant un certain temps et continue agressivement de se doter de l'arme nucléaire, de fournir des armes aux groupes irakiens et afghans qui tuent des soldats américains, de s'opposer aux efforts de paix au Moyen-Orient et de se livrer à d'autres activités déstabilisatrices. L'engagement serait salué par certains groupes internationaux, mais les parties prenantes des cinq dernières années de négociations sur le programme nucléaire iranien – notamment la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne – pourraient percevoir cette approche comme une remise en cause des progrès minimes réalisés jusqu'à présent par une campagne de pression. Les États-Unis devraient également gérer les intérêts et les préoccupations divergentes d'Israël et des États arabes du golfe Persique. Étant donné une politique qui

Si les États de la région considèrent sans doute cette situation comme une « capitulation » face à l'Iran, Washington devra convaincre Israël de ne pas attaquer et le CCG de ne pas se doter de ses propres armes nucléaires.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique d'engagement, Washington devra également faire face aux défis persistants liés aux agissements iraniens et défendre l'accord auprès des sceptiques. Plus précisément, l'administration devra examiner les concessions que les États-Unis sont prêts et capables d'offrir à Téhéran, ainsi que le niveau de mauvaise conduite iranienne que Washington est prêt à tolérer, puis convaincre un corps politique largement sceptique de l'intérêt de tels compromis. D'autres cas de détente iranienne avec d'anciens adversaires, notamment la Grande-Bretagne et l'Arabie saoudite, ont reposé sur la capacité et la volonté des adversaires de l'Iran d'accepter un degré considérable d'ambiguïté de la part de Téhéran et de laisser une marge de manœuvre significative à la rhétorique et aux actes pour sauver la face.

Dans tout dialogue américano-iranien, Washington devrait être prêt à accepter un compromis stratégique qui, en fin de compte, ne répond pas aux objectifs optimaux des États-Unis. Si les États-Unis ont conclu des accords similaires avec d'anciens adversaires, comme la Chine, et ont su composer avec les multiples défaillances d'alliés imparfaits comme le Pakistan, l'Iran est particulièrement sensible dans le contexte politique américain. Même le meilleur compromis imparfait serait difficile à promouvoir sur le plan national et pourrait ne pas répondre aux besoins stratégiques américains en Asie du Sud-Ouest. Puisque cette option repose sur le fait que les Iraniens souhaitent que nous leur accordions suffisamment d'incitations positives pour faire les compromis nécessaires, sans aucune menace en cas de refus, le maximum que l'Iran serait prêt à abandonner pourrait être bien en deçà de ce que les États-Unis considèrent comme leurs objectifs minimaux. Par exemple, il est impossible d'imaginer que l'Iran renonce à l'enrichissement nucléaire dans ces circonstances, et peu probable.

Ils accepteraient même les inspections les plus intrusives prévues par le protocole additionnel du TNP. Le maximum que les États-Unis pourraient obtenir des Iraniens sur le front nucléaire serait une réaffirmation de leur déclaration selon laquelle ils ne cherchent pas à se doter d'armes nucléaires, ce qui susciterait beaucoup de scepticisme compte tenu des nombreux mensonges qu'ils ont déjà proférés à l'AIEA et à la communauté internationale au sujet de leur programme nucléaire.

Washington devra également prendre en compte la dimension logistique de tout processus d'engagement.

En raison de la longue absence américaine à Téhéran et de la négligence bureaucratique, l'appareil diplomatique américain face à l'Iran demeure insuffisant. Il faut reconnaître que l'administration Bush a investi dans le renforcement de ses capacités en créant un nouvel ensemble de structures administratives pour coordonner l'ensemble de la politique et des activités officielles concernant l'Iran.

À long terme, cette nouvelle configuration créera un cadre de responsables américains compétents dans l'interprétation des questions iraniennes et capables d'assurer une future collaboration diplomatique ; à court terme, Washington sera contraint de constituer une équipe disposant d'une expérience et d'une expérience suffisantes de l'Iran, capable de mener des négociations prolongées.

### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients de l'approche d'engagement.

#### Avantages :

Il est prouvé que l'engagement peut fonctionner. Les pourparlers bilatéraux directs sur les questions liées à l'Afghanistan, menés par l'administration Bush entre 2001 et 2003, ont été décrits par un représentant officiel américain comme « peut-être la période la plus constructive de la diplomatie américano-iranienne depuis la chute du shah »<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> James Dobbins, « Comment parler à l'Iran », Washington Post, 22 juillet 2007, p. B07.

Français Au cours de 18 mois, la communication directe entre Washington et Téhéran sur l'Afghanistan a généré une coopération tangible entre les deux adversaires sur une question cruciale de la sécurité américaine, y compris une précieuse assistance tactique iranienne dans l'opération Liberté immuable, l'établissement et la stabilisation du gouvernement post-taliban à Kaboul, et les offres iraniennes de participer à un programme de formation dirigé par les États-Unis pour l'armée afghane et de lancer un dialogue antiterroriste avec Washington.<sup>28</sup> Le dialogue bilatéral n'était pas une voie facile ou parfaite pour la diplomatie, mais même lorsque les résultats n'ont pas répondu aux attentes des États-Unis, l'existence d'un dialogue direct a fourni un canal indispensable sur cette question vitale pour les deux parties. Avec un investissement approprié de ressources et d'énergie diplomatiques, ce précédent pourrait être étendu à l'ensemble des préoccupations américaines.

Les coûts des incitations économiques probables pour Téhéran seraient mineurs et seraient probablement plus que compensés si les échanges commerciaux entre les États-Unis et l'Iran s'épanouissaient dans le cadre d'un rapprochement.

Une initiative sérieuse et bien conçue de Washington pour engager le dialogue avec Téhéran susciterait un soutien considérable parmi les alliés européens et pourrait potentiellement servir de levier pour des orientations politiques alternatives en cas d'échec de l'engagement. À plusieurs reprises au cours des cinq dernières années, les limites imposées par l'administration Bush à ses relations directes avec Téhéran ont suscité une frustration considérable chez ses partenaires européens, qui ont souvent exprimé l'inutilité de tenter d'influencer Téhéran sans aucune capacité.

pour répondre au dilemme sous-jacent : l'antagonisme persistant entre les États-Unis et l'Iran.

Un processus d'engagement sérieux pourrait apaiser les tensions dans le Golfe et atténuer les affrontements involontaires entre les forces américaines dans le Golfe et les agents et mandataires iraniens en Irak et ailleurs, en fournissant un mécanisme de traitement des griefs et des préoccupations, et en générant une plus grande transparence, permettant à chaque camp d'observer les préférences et les processus décisionnels de son adversaire. À l'heure actuelle, les décideurs iraniens – comme beaucoup à Washington – tentent d'interpréter la politique et les politiques américaines à travers le prisme d'une vision obscure, ce qui tend à attiser les théories du complot et à renforcer les interprétations inexactes des intentions. Outre tous les acteurs politiques iraniens, comme Ahmadinejad, qui ont écarté la possibilité d'une frappe militaire américaine contre le pays, d'autres, aux quatre coins du spectre politique, craignent qu'un Washington désespéré n'attaque l'Iran pour justifier et/ou se dégager de son intervention ratée en Irak. Un dialogue soutenu entre Washington et Téhéran aurait pour effet d'atténuer la prime de sécurité que le marché a intégrée au prix élevé du pétrole, ce qui affaiblirait en partie l'immunité actuelle de l'Iran face aux sanctions économiques.

### Inconvénients :

La politique intérieure de l'Iran est si complexe et alambiquée que l'engagement, qui est

<sup>28</sup> Voir en particulier deux témoignages devant la commission de la Chambre sur la surveillance et la réforme du gouvernement, sous-commission sur la sécurité nationale et les affaires étrangères, le 7 novembre 2007 : James Dobbins, « Negotiating with Iran », disponible à l'adresse <<http://stinet.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA474062&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>; Hillary Mann, « Diplomatie américaine avec l'Iran : les limites de l'engagement tactique », disponible sur <<http://nationalsecurity.oversight.house.gov/documents/20071107175322.pdf>>.

Fondée sur l'idée que l'Iran rendra grâce pour grâce, elle n'offre aucune garantie de succès. En effet, il est également prouvé que les incitations offertes unilatéralement par Washington à Téhéran se révéleront insuffisantes. L'administration Clinton a pris des mesures drastiques pour ouvrir la voie aux réformistes durant la période Khatami – notamment l'assouplissement d'un ensemble de sanctions et des excuses assez larges pour ses politiques passées – et n'a reçu aucun signal positif ni aucune ouverture de Téhéran en retour, en partie, sans doute, en raison de la lutte de pouvoir persistante au sein du régime iranien. Si la reconsolidation du pouvoir entre les mains de la faction conservatrice iranienne pourrait atténuer ce problème, le contexte politique actuel en Iran et dans la région crée une complication différente. Les partisans de la ligne dure à Téhéran interpréteront toute initiative unilatérale de Washington – ou toute perception de concessions – comme un signe de faiblesse, ce qui ne fera que renforcer le consensus actuel au sein de l'élite iranienne selon lequel une position plus agressive servira mieux les intérêts de leur pays.

Téhéran pourrait conclure que la fin de la politique américaine de confrontation envers l'Iran, envisagée dans cette option, est un signe de faiblesse de la part des États-Unis et une justification de leur propre comportement agressif. Non seulement cela pourrait rendre l'Iran moins disposé à accepter tout accord proposé par les États-Unis, dans l'espoir qu'une nouvelle agressivité iranienne forcerait les Américains à faire de nouvelles concessions, mais cela pourrait également conduire à des affrontements involontaires entre les États-Unis et l'Iran (ou entre Israël et l'Iran). Ainsi, cette option risque également de provoquer le conflit militaire qu'elle cherche à éviter.

Le calendrier de tout processus de négociation exacerbe les divergences inhérentes entre

entre les intérêts américains et iraniens. Même dans une situation optimale – un engagement iranien sincère et unifié dans les négociations – le processus lui-même serait long.

Les précédents cas de rapprochement avec d'anciens adversaires impliquant soit les États-Unis, soit l'Iran ont nécessité des années de discussions, dont une grande partie se déroulait en coulisses. La durée prévue de ces négociations serait nécessairement plus longue, compte tenu de la complexité des enjeux, de la nature profonde de l'antagonisme et des particularités de la dynamique politique interne iranienne, perpétuellement fracturée, et de son processus décisionnel par consensus. Téhéran pourrait facilement utiliser le processus de négociation et de dialogue comme une opportunité pour maximiser son influence et duper la communauté internationale, en poursuivant ses efforts jusqu'à ce que ses capacités nucléaires atteignent le fameux « point de non-retour ». Le résultat final serait proche du pire scénario du point de vue des intérêts américains, qui souhaitent que l'Iran ne possède pas l'arme nucléaire.

Il est fort possible qu'il n'existe tout simplement aucun groupe en Iran désireux et capable de négocier avec Washington. En réalité, il existe indéniablement d'importants groupes au sein de l'élite politique iranienne qui accueilleraient favorablement une crise comme moyen de raviver les flammes révolutionnaires déclinantes de l'Iran et de détourner l'attention des déficiences internes du régime islamique. En réalité, malgré de nombreuses occasions manquées de part et d'autre, Téhéran n'a jamais clairement indiqué que ses dirigeants seraient prêts, pleinement et avec autorité, à faire des concessions décisives sur les principaux sujets de préoccupation des États-Unis. Il est encore plus incertain que l'Iran ait atteint ou atteigne un jour le niveau de coordination politique et de cohérence institutionnelle qui lui permettrait de

permettre à tout accord global d'être mis en œuvre avec succès.

À moins que les États-Unis ne préparent soigneusement leurs alliés à l'adoption d'une approche d'engagement, Washington pourrait constater que certains de ses partenaires les plus importants face aux défis posés par l'Iran pourraient se montrer étonnamment peu enthousiastes face à un changement aussi radical de tactique américaine. Les Européens pourraient interpréter un tel revirement comme une remise en cause de leur propre investissement considérable dans un cadre diplomatique multilatéral visant à répondre aux ambitions nucléaires de l'Iran, et se montrer réticents à fournir un soutien international crucial aux ouvertures américaines. Dans la région, les alliés arabes des États-Unis réagiraient probablement avec autant d'appréhension à un engagement américano-iranien qu'à la perspective d'une attaque militaire. Compte tenu de leur dépendance au parapluie sécuritaire américain et de leurs appréhensions de longue date quant à l'influence et aux intentions iraniennes, les États du Golfe persique chercheraient probablement à renforcer leurs défenses nationales et se tourneraient pour ce faire vers d'autres fournisseurs. Ils pourraient mettre à exécution leurs nombreuses menaces privées.

Si les Iraniens sont autorisés à se doter de leurs propres armes nucléaires, leur confiance dans la crédibilité des engagements diplomatiques et militaires des États-Unis en pâtira.

Enfin, le facteur israélien constitue un facteur inquiétant pour les perspectives d'engagement. Durant la majeure partie des trois dernières décennies, Israël et les États-Unis ont maintenu des évaluations globalement similaires de la menace posée par l'Iran et une coopération politique étroite en conséquence. Bien que les relations bilatérales restent aujourd'hui aussi solides que jamais, un renversement de l'approche américaine traditionnelle envers l'Iran susciterait de profondes inquiétudes parmi la plupart des politiciens israéliens et leurs partisans au Congrès américain. Si les dirigeants israéliens estiment que leurs intérêts sont mal servis par les négociations américano-iraniennes, ils pourraient se sentir contraints de prendre des mesures militaires indépendantes, quelles que soient les perspectives de succès ou l'impact en cascade sur les intérêts américains dans la région. Un tel scénario torpillerait tout processus d'engagement et créerait probablement une avalanche de dilemmes sécuritaires intensifiés pour Washington.





## Partie II

# DÉSARMER TÉHÉRAN

## Les options militaires

---

Les options diplomatiques à la disposition de l'Unité-  
Les États qui tentent de résoudre le problème iranien partagent un défaut commun, potentiellement fatal : ils exigent la coopération iranienne. Même l'option de la persuasion, qui comporte d'importants éléments de coercition en plus des éléments destinés à persuader, repose en fin de compte sur la volonté du régime iranien de coopérer.

Les deux options diplomatiques supposent que Téhéran est capable de réaliser des analyses coûts-bénéfices, de placer les considérations stratégiques avant la politique intérieure et l'idéologie, et d'opérer un changement majeur dans ce qui a été l'une des politiques fondamentales de la République islamique : l'hostilité envers les États-Unis. Comme l'ont souligné les chapitres précédents, toutes ces hypothèses sont, au mieux, non prouvées. Au pire, de nombreux éléments remettent en question nombre d'entre elles.

Cela signifie qu'aucune des deux options diplomatiques n'est sûre. Elles ne sont pas vouées à l'échec, mais leur succès n'est pas non plus garanti. Aucune des deux n'a de chances de succès supérieures à la moyenne, et nous ne pouvons connaître avec certitude leur véritable probabilité de succès.

Au-delà de cette inquiétude, de nombreux Américains se méfient tout simplement du régime iranien. Ils ne croient pas que Téhéran respectera un jour les accords conclus avec les États-Unis, quelles que soient les circonstances ou les avantages manifestes pour Téhéran. Pour eux, cela remet également en question la

opportunité d'une politique employant à la fois des incitations positives et négatives (Persuasion) ou s'appuyant uniquement sur des incitations positives (Engagement) envers Téhéran.

D'autres étendent cette méfiance non seulement à l'Iran, mais aussi à la Russie, à la Chine et même à nos alliés européens et japonais. Ils affirment que, quels que soient les accords théoriques conclus par les alliés de l'Amérique, ils ne seront jamais disposés en pratique à imposer à Téhéran les sanctions qui rendraient possible une approche diplomatique.

C'est pourquoi ils rejettent toute option nécessitant la coopération de l'Iran, voire celle des alliés des États-Unis. Ils privilégient les options que les États-Unis pourraient mettre en œuvre unilatéralement. Malheureusement, après trente ans d'élaboration de sanctions toujours plus inventives contre l'Iran, Washington dispose de peu de moyens économiques et diplomatiques unilatéraux pour faire pression sur Téhéran. Il ne reste pratiquement plus de leviers économiques aux États-Unis. Si les États-Unis décident d'agir unilatéralement contre l'Iran, ils devront probablement recourir à la force.

Par conséquent, pour ces Américains, la force est la seule option raisonnable à appliquer à Téhéran. À leurs yeux, la force présente le grand avantage d'être entièrement sous contrôle américain et de pouvoir réussir sans la coopération iranienne et avec un minimum de ressources.

Soutien allié. Contrairement aux options de changement de régime (abordées dans la troisième partie), les options militaires s'appuient sur l'instrument le plus performant du gouvernement américain – ses forces armées hors pair – et, encore une fois, n'exigent aucune coopération des Iraniens (ni des alliés des États-Unis). Les partisans de cette option politique considèrent la force comme supérieure à l'endiguement, car ils craignent qu'une fois que l'Iran aura franchi le seuil nucléaire, il sera difficile, voire impossible, de dissuader la République islamique de redoubler d'agression, voire d'utiliser l'arme nucléaire.

L'élection du président Ahmadinejad en 2005 et la progression continue du programme nucléaire iranien depuis lors ont rendu l'option militaire plus plausible et plus importante. Cependant, les difficultés militaires croissantes en Irak ont rendu l'idée d'un nouvel effort militaire américain majeur au Moyen-Orient moins crédible, et l'image unilatéraliste et militariste des États-Unis, qui s'est développée après l'invasion de l'Irak en 2003, a encore davantage contraint Washington. Pourtant, la possibilité d'un recours à la force est restée au cœur des discussions, les responsables américains étant convaincus qu'il s'agissait d'une solution de dernier recours, ne serait-ce que pour mobiliser l'attention des dirigeants iraniens. Le président Obama a jusqu'à présent refusé d'exclure le recours à la force, tout en précisant que ce n'était pas l'approche qu'il envisageait d'adopter à l'égard de l'Iran. Parallèlement, la posture belliqueuse d'Ahmadinejad envers Israël a fait craindre à beaucoup que, même si les États-Unis ne frappent pas les installations nucléaires iraniennes, Israël pourrait le faire (éventuellement avec l'assentiment des Américains).

Dans ce contexte, la deuxième partie de cette monographie examine les options militaires contre l'Iran. Même les Américains qui considèrent que c'est une très mauvaise idée – ou du moins très prématurée – doivent peser le pour et le contre du maintien d'une menace militaire explicite dans la panoplie d'outils de la politique américaine dans cette situation difficile.

La deuxième partie commence par examiner l'option militaire la plus extrême, celle d'envahir le pays pour renverser le régime, comme l'ont fait les États-Unis en Irak et en Afghanistan. Nous avons choisi d'envisager cette option extrême et très impopulaire, en partie par souci de rigueur analytique, et en partie parce que si l'Iran répondait à une politique américaine conflictuelle – telle qu'une frappe aérienne, de nouvelles sanctions sévères ou des tentatives de changement de régime – par une escalade majeure des attaques terroristes (ou des actions plus graves contre Israël et d'autres alliés des États-Unis), l'invasion pourrait devenir une option très concrète. En 1998, presque personne n'était favorable à une invasion de l'Irak ou ne la croyait probable, mais cinq ans plus tard, c'était un fait accompli. Des événements plus étranges se sont certainement produits, et nous ne pouvons donc pas ignorer cette option.

Les frappes aériennes contre les installations nucléaires iraniennes constituent l'option militaire la plus fréquemment évoquée par les États-Unis et Israël, et constituent en effet le scénario le plus probable de recours à la force. C'est pourquoi le deuxième chapitre de cette section examine cette option.

Certains Américains estiment que le coût d'une action militaire contre l'Iran pour les États-Unis serait trop élevé, ou doutent simplement que Washington en ait la volonté, et espèrent donc qu'Israël agira à sa place. Indépendamment de la volonté du gouvernement américain, Israël pourrait agir de toute façon s'il estime n'avoir aucune autre alternative. Dans ce scénario, les États-Unis devraient se demander s'ils doivent encourager ou décourager Jérusalem de franchir cette étape fatale. Selon des articles de presse, l'administration Bush 43 a bloqué une telle attaque israélienne, et l'administration Obama pourrait être confrontée à une décision similaire à un moment plus délicat à l'avenir.<sup>29</sup> Par conséquent, le dernier chapitre de cette section examine cette décision.

---

<sup>29</sup> David E. Sanger, « Les États-Unis ont rejeté l'aide au raid israélien sur le site nucléaire iranien », New York Times, 10 janvier 2009.

## Chapitre 3

# ALLER JUSQU'AU CHEMIN

## Invasion

---

Il y a peu d'appétit aux États-Unis pour la préparation d'une invasion de l'Iran. Après les frustrations et les coûts des guerres en Afghanistan et en Irak, rares sont les Américains qui envisagent un nouveau combat au Moyen-Orient. Les forces terrestres américaines sont déjà largement débordées. Dans ces circonstances, une invasion de l'Iran nécessiterait le recours à un nombre important de membres de la Garde nationale et de la réserve militaire, et leur maintien en service pendant plusieurs années. Après les tensions engendrées par les déploiements fréquents en Irak et en Afghanistan au cours des huit dernières années, cela pourrait saper les fondements de cette force entièrement composée de volontaires.

Il n'est pas non plus évident qu'une invasion à grande échelle soit nécessaire. La justification la plus convaincante de cette démarche est la crainte que les dirigeants iraniens se révèlent difficiles, voire impossibles à dissuader, une fois qu'ils auront acquis la capacité nucléaire. Des doutes subsistent, mais des experts américains, européens et même israéliens ont tous affirmé que, même si l'Iran n'est peut-être pas facile à dissuader, les données disponibles indiquent qu'il pourrait probablement être dissuadé de se comporter de manière extrême. Cela remet en question la justification des coûts d'une invasion.<sup>30</sup>

Malgré cela, seule une invasion offre aux États-Unis un dénouement définitif à leur conflit de trente ans avec la République islamique. Si l'objectif est d'éliminer tous les problèmes que les États-Unis rencontrent avec le régime iranien actuel, de sa quête d'armes nucléaires à ses efforts pour renverser le statu quo au Moyen-Orient en semant l'instabilité dans la région, aucune autre stratégie ne peut garantir cet objectif. Bien sûr, comme l'a démontré l'expérience américaine en Irak et en Afghanistan, cette certitude s'accompagne du risque évident de créer de nouveaux risques, menaces et coûts, qui pourraient être aussi graves, voire plus graves, que les problèmes actuels.

En particulier, comme l'ont souligné les échecs américains en Irak et en Afghanistan, la question cruciale que les États-Unis devraient aborder en cas d'invasion de l'Iran est de savoir comment construire un État stable, sûr et au moins relativement pro-américain après le renversement du gouvernement. Si les erreurs américaines en Mésopotamie et en Asie centrale ont certainement fourni à Washington de nombreux enseignements sur la manière de faire mieux la prochaine fois, l'idée d'appliquer ces leçons à l'Iran, un pays trois fois plus peuplé, est indéniable.

---

<sup>30</sup> Pour les experts qui avancent cet argument, voir, par exemple, Yair Ettinger, « Former Mossad Chief Minimise la Menace Iranienne », Haaretz, 18 octobre 2007, disponible sur <<http://www.haaretz.com/hasen/spages/914171.html>> ; Tim McGirk et Aaron Klein, « Israel's Debate Over an Iran Strike », Time, 24 juillet 2008 ; Kenneth M. Pollack, *The Persian Puzzle: The Conflict between Iran and America* (New York : Random House, 2004), pp. 382-386 ; Barry R. Posen, « Nous pouvons vivre avec un Iran nucléaire », New York Times, 27 février 2006.

et quatre fois la superficie de l'Irak – est décourageant. De plus, comme l'un des enseignements est clairement que de grands nombres de soldats sont nécessaires pour sécuriser le pays pendant des mois après une invasion et que ces troupes ne pourraient être fournies que par un appel massif et à long terme de la Garde nationale et des unités de réserve militaires, qui pourraient anéantir la force entièrement composée de volontaires, on ne voit tout simplement pas comment les États-Unis pourraient raisonnablement espérer gérer l'Iran d'après-guerre si le peuple américain changeait un jour suffisamment de perspective pour qu'une invasion devienne politiquement réalisable.

## But

L'objectif d'une invasion de l'Iran serait de renverser par la force le gouvernement iranien, d'écraser sa puissance militaire afin d'empêcher les vestiges du régime de reprendre le contrôle de la société iranienne, et d'éradiquer ses programmes nucléaires. Malheureusement, comme Washington l'a appris en Irak (et, dans une moindre mesure, en Afghanistan), les objectifs américains ne peuvent se limiter à cela. Comme l'ont démontré les guerres en Irak et en Afghanistan, les États-Unis devraient inévitablement veiller à ce qu'un gouvernement raisonnablement stable et raisonnablement pro-américain (ou du moins moins anti-américain) puisse prendre le pouvoir et diriger le pays après le départ des forces américaines.

Comme l'Irak, l'Iran est un pays intrinsèquement et stratégiquement trop important pour que les États-Unis puissent y pénétrer, renverser son gouvernement, puis repartir en semant le chaos. L'Iran exporte environ 2,5 millions de barils de pétrole par jour et, avec la technologie adéquate, il pourrait en produire davantage. Il possède également l'une des plus grandes réserves de gaz naturel au monde. Ces ressources font de l'Iran un fournisseur important des besoins énergétiques de l'économie mondiale. L'Iran n'a pas de frontière avec l'Arabie saoudite – pilier du marché pétrolier – ni avec le Koweït, mais il a une frontière avec l'Irak, autre grand producteur de pétrole et un pays où les États-Unis ont désormais de gros enjeux. De plus, l'Iran est limitrophe.

La Turquie, alliée de l'OTAN, ainsi que l'Afghanistan (où les États-Unis investissent de plus en plus) et le Pakistan, l'un des pays les plus instables et les plus dangereux au monde, sont également concernés. Par conséquent, les répercussions du chaos iranien menaceraient probablement les intérêts vitaux des États-Unis dans plusieurs régions.

Par conséquent, si les États-Unis envisageaient un jour d'envahir l'Iran, ils se retrouveraient probablement dans la même situation qu'en Irak : le pays est trop important pour sombrer dans le chaos, mais compte tenu des divisions internes et du dysfonctionnement du système gouvernemental iranien, sa reconstruction représenterait une entreprise de grande envergure. Comme pour l'Irak et l'Afghanistan, la reconstruction de l'Iran serait probablement la partie la plus longue et la plus difficile de toute invasion, et engendrerait des risques et des coûts si importants qu'une décision d'invasion ne pourrait être prise de manière responsable que si elle s'accompagnait d'un engagement concomitant en faveur d'un effort d'envergure pour assurer la stabilité du pays par la suite.

## Laps de temps

En théorie, les États-Unis pourraient lancer une invasion à tout moment. Le président pourrait ordonner une invasion dès demain, ce qui semblerait rendre cette option très efficace en termes de temps. Mais en réalité, il est bien sûr très improbable qu'il le fasse, et de nombreux obstacles restent à franchir avant que les premières troupes ne débarquent sur les plages. Bien qu'une invasion puisse atteindre ses objectifs plus rapidement que l'engagement ou les différentes options de changement de régime, elle nécessiterait néanmoins des mois de préparatifs militaires et logistiques, et pourrait même prendre plus de temps pour poser les bases politiques et internationales.

Il paraît hautement improbable que les États-Unis organisent une invasion sans provocation ni autre préparation. Même dans le cas de la marche de l'administration Bush vers la guerre en Irak en 2003 – qui fut aussi rapide qu'on puisse l'imaginer –, les préparatifs ont duré près d'un an.

À commencer par des déclarations inquiétantes de l'administration, de nouvelles résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, un vote du Congrès, le renforcement des forces et un ultimatum à Saddam Hussein. De plus, dans le cas de l'Irak, il existait une base juridique sur laquelle l'administration Bush pouvait s'appuyer (la même base que Bush 41 et Clinton avaient utilisée pour justifier diverses frappes aériennes et de missiles contre l'Irak dans les années 1990). Dans le cas d'une invasion de l'Iran, il ne semble pas encore exister de fondement juridique justifiant le recours à la force – ce qui est important davantage parce qu'il est requis par le droit national américain que par la nécessité d'une sanction juridique internationale. Si une provocation ou une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU est nécessaire pour fournir cette base juridique, cela prendra également du temps.

En fait, si les États-Unis décidaient que pour obtenir un plus grand soutien international, galvaniser le soutien national américain et/ou fournir une justification légale à une invasion, il serait préférable d'attendre une provocation iranienne, alors le délai pour une invasion pourrait s'étendre indéfiniment.

À une seule exception près, depuis la révolution de 1978, la République islamique n'a jamais volontairement provoqué une réponse militaire américaine, même si elle a certainement pris des mesures qui auraient pu le faire si Washington avait cherché la bagarre.<sup>31</sup> Il n'est donc pas impossible que Téhéran prenne une mesure justifiant une invasion américaine. Et il est certain que si Washington cherchait une telle provocation, il pourrait prendre des mesures qui pourraient augmenter la probabilité que Téhéran le fasse (même si une trop grande évidence à ce sujet pourrait invalider la provocation).

Cependant, comme il appartiendrait à l'Iran de prendre la mesure provocatrice, ce qu'il a souvent évité de faire dans le passé, les États-Unis ne sauraient jamais avec certitude quand ils obtiendraient l'autorisation.

Une provocation iranienne indispensable. En fait, elle pourrait ne jamais avoir lieu.

Concernant les délais nécessaires à la mise en œuvre militaire de l'option, le déploiement des forces dans la région pourrait prendre quelques mois, puis un à six mois pour mener l'invasion, selon diverses circonstances, notamment l'importance du déploiement des forces américaines dans la région avant le lancement de l'attaque. Néanmoins, il est important de garder à l'esprit que le déclenchement rapide de la guerre contre l'Irak était dû à l'insuffisance des effectifs et à la planification de la reconstruction d'après-guerre. Washington ne souhaitant pas répéter cette erreur tragique en Iran, les préparatifs d'une invasion de l'Iran devraient être plus importants et donc plus longs que ceux de l'invasion de l'Irak. Enfin, les préparatifs pour l'Irak ont été grandement facilités par un excellent réseau de bases américaines dans le golfe Persique. En l'absence d'une provocation iranienne spectaculaire, il semble très peu probable que ces mêmes pays (le Koweït, Bahreïn, le Qatar et la Grande-Bretagne, en particulier) permettent aux États-Unis d'utiliser ces mêmes installations pour une invasion de l'Iran, ce qui pourrait encore allonger le temps nécessaire à l'invasion elle-même.

Comme en Irak et en Afghanistan, la reconstruction post-invasion serait la partie la plus longue (et peut-être la plus sanglante) de toute l'entreprise. Si elle était bien menée, en appliquant toutes les leçons tirées d'Irak et d'Afghanistan, elle pourrait ne nécessiter que quelques années d'engagements militaires et financiers majeurs, suivis d'une diminution significative de la présence et de l'aide américaines. Si la reconstruction devait mal se dérouler, que ce soit en raison d'erreurs américaines ou de forces échappant à leur contrôle, il faudrait encore de nombreuses années pour parvenir à un état final acceptable.

---

<sup>31</sup> Durant la guerre des pétroliers de 1987-1988 (partie de la guerre Iran-Irak), les forces navales américaines ont été déployées dans le golfe Persique pour escorter les pétroliers koweïtiens attaqués par les forces navales et aériennes iraniennes. L'Iran a réagi en minant le golfe Persique et en menant plusieurs attaques et actions agressives contre les forces navales américaines, ce qui a parfois déclenché des ripostes militaires américaines.

## Aperçu de la politique

Une invasion terrestre de l'Iran visant à renverser le gouvernement serait onéreuse, mais relativement simple. De fait, elle présenterait probablement de nombreux parallèles avec le renversement du régime de Saddam en Irak et du régime taliban en Afghanistan. Étant donné que les États-Unis ne pourraient probablement pas organiser l'invasion à partir de bases situées dans les pays voisins de l'Iran (voir plus loin), une force de Marines américains devrait d'abord prendre le contrôle d'un port régional, après quoi les États-Unis pourraient établir une base logistique et renforcer leurs forces terrestres et aériennes avant d'entreprendre une « marche » de plusieurs centaines de kilomètres vers le nord, en direction de Téhéran.

La clé de cette option politique ne réside pas dans la mécanique de sa mise en œuvre, mais dans la mobilisation du soutien politique et des ressources nécessaires pour la faire fonctionner, et dans la gestion des conséquences potentiellement douloureuses de son succès ou de son échec.

## Exigences

Les conditions requises pour l'option d'invasion sont complexes. À certains égards, elles sont largement à la portée des États-Unis ; à d'autres, elles sont potentiellement bien au-delà de nos possibilités actuelles.

## La question d'une provocation

Comme indiqué précédemment, dans la section consacrée au calendrier d'une invasion, la décision des États-Unis d'envahir l'Iran, avec ou sans provocation, est un élément crucial. En cas de provocation, les exigences diplomatiques internationales et politiques intérieures d'une invasion seraient atténuées, et plus la provocation iranienne serait scandaleuse (et moins les États-Unis seraient perçus comme provoquant l'Iran), plus ces défis seraient réduits. En l'absence d'une provocation suffisamment horrible, satisfaire à ces exigences serait un défi de taille.

Aux fins de cet exercice analytique, nous partons du principe qu'une invasion américaine de l'Iran ne serait pas déclenchée par un acte d'agression manifeste, incontestable et impardonnable – du type d'un 11 septembre soutenu par l'Iran, où les avions portaient des marques iraniennes et où Téhéran se serait vanté de son parrainage. Premièrement, cela semble extrêmement improbable compte tenu de la tradition iranienne d'éviter de tels actes, du moins depuis la fin de la guerre Iran-Irak. Deuxièmement, si cela devait se produire, les circonstances d'une invasion deviendraient presque faciles : les États-Unis bénéficieraient soudain d'un soutien national et international (peut-être réticent) considérable pour entreprendre une invasion. En effet, la question des « options » deviendrait alors sans objet : quel président américain pourrait s'abstenir d'une invasion alors que les Iraniens viennent de tuer plusieurs milliers de civils américains lors d'une attaque aux États-Unis ?

Au-delà d'un acte aussi flagrant d'agression inexcusable, la question de la provocation devient floue. La plupart des opinions publiques européennes, asiatiques et moyen-orientales sont farouchement opposées à toute action militaire américaine contre l'Iran, en raison des divergences actuelles entre l'Iran et la communauté internationale. Sans parler de l'Iran et des États-Unis. Hormis un 11 septembre commandité par Téhéran, il est difficile d'imaginer ce qui pourrait les faire changer d'avis. Pour de nombreuses démocraties et certaines autocraties fragiles auprès desquelles Washington chercherait un soutien, cette antipathie publique risque de s'avérer décisive.

Par exemple, l'Arabie saoudite est profondément atterrée par le programme nucléaire iranien, ainsi que par ses agissements au Liban, en Irak et dans les territoires palestiniens. Pourtant, jusqu'à présent, Riyad a clairement indiqué qu'il ne soutiendrait aucune opération militaire contre l'Iran. Cela pourrait certainement changer, mais il est difficile d'imaginer ce que cela impliquerait.

Par exemple, on pourrait spéculer que de nouveaux progrès iraniens en matière d'enrichissement pourraient suffire, mais les Iraniens disposent déjà du savoir-faire théorique et de suffisamment de matières premières pour fabriquer la matière fissile.

Étant donné que cette situation n'a pas été suffisante pour pousser le CCG à soutenir des opérations militaires contre l'Iran, qu'est-ce qui le ferait ? L'Iran pourrait certainement tester un engin nucléaire, mais à ce stade, il serait presque certainement trop tard : si les États-Unis envisagent d'envahir l'Iran, ils voudront le faire avant que l'Iran n'ait développé de véritables armes nucléaires, et non après. Il est difficile de savoir ce que l'Iran pourrait faire d'autre pour modifier l'attitude du CCG concernant le recours à la force, à moins que de nouveaux dirigeants n'arrivent au pouvoir dans le Golfe, bien plus déterminés à arrêter l'Iran que les dirigeants actuels. Et les États-Unis ont tendance à être plus préoccupés par la menace iranienne que les pays européens ou d'Asie de l'Est.

Compte tenu de tout cela, il ne semble pas très utile d'examiner une invasion américaine de l'Iran dans le contexte d'une attaque iranienne ouverte ayant causé de nombreuses victimes civiles américaines. Ce scénario ne semble pas susceptible d'être envisagé par les États-Unis, ni une option pour leur politique étrangère, car le tollé du peuple américain en faveur d'une réponse militaire massive étoufferait toute autre approche possible.

Le scénario le plus complexe pour les États-Unis, et qui reste une option politique potentielle, serait d'envahir l'Iran sans provocation outrancière, simplement pour éliminer l'Iran comme source de problèmes au Moyen-Orient. Dans ce cas, Washington déciderait de faire cavalier seul, car il serait trop difficile de créer les conditions nécessaires à une aide significative d'autres pays. C'est ce scénario qui est le plus pertinent pour cette étude, et donc celui qui sera traité ci-dessous.

## Exigences diplomatiques

Compte tenu du contexte exposé ci-dessus, les exigences diplomatiques d'une invasion de l'Iran seraient

semblent impossibles et donc hors de propos.

Si les États-Unis décident d'envahir l'Iran sans provocation iranienne spectaculaire, la probabilité d'un soutien international sera mince, voire nulle. Pour être franc, Israël est probablement le seul pays à soutenir publiquement une invasion américaine de l'Iran et, compte tenu de la situation difficile dans laquelle il se trouve, il ne serait pas en mesure d'apporter une aide quelconque aux États-Unis. De nombreux États arabes salueraient en privé la disparition de la République islamique, mais aucun ne soutiendrait probablement publiquement ce qui serait largement considéré comme une action illégitime et un nouvel acte d'agression américaine contre un autre État musulman. Tous seraient terrifiés à l'idée que le résultat leur soit aussi néfaste que l'invasion et l'occupation ratée de l'Irak. On peut compter sur les Européens, les Russes, les Chinois et l'ensemble du tiers monde pour s'opposer avec véhémence à un nouvel acte unilatéraliste américain.

En conséquence, les États-Unis devraient opter pour une invasion, en espérant ne bénéficier d'aucun soutien de la part des voisins de l'Iran. Les États du Golfe les avertiraient de ne pas le faire et empêcheraient probablement l'utilisation de bases américaines sur leur territoire pour cette opération. Aucun gouvernement irakien ou afghan, aussi redevable soit-il aux États-Unis, ne voudrait prendre le risque de soutenir une guerre que si peu de leurs citoyens, de leurs voisins ou de leurs frères musulmans soutiendraient. Les Russes s'en prendraient probablement fermement aux États du Caucase et d'Asie centrale pour qu'ils ne soutiennent pas un nouvel acte d'agression américaine si près de leurs frontières – même si cela pourrait suffire à inciter des pays comme la Géorgie et l'Azerbaïdjan à accorder aux États-Unis quelques modestes droits d'implantation, en espérant une protection américaine contre Moscou.

---

L'amiral Mike Mullen, chef d'état-major interarmées, a suggéré que l'Iran avait même progressé au point de disposer de suffisamment d'uranium faiblement enrichi pour produire de l'uranium hautement enrichi nécessaire à la fabrication d'une bombe. Steven R. Hurst, « Mullen : L'Iran a des matières fissiles pour une bombe », Associated Press, 2 mars 2009.

## Exigences militaires

Comme pour l'Irak et l'Afghanistan, les besoins militaires d'une invasion de l'Iran pourraient se révéler trompeurs. L'invasion elle-même constituerait une opération militaire majeure, mais tout à fait à la portée des forces américaines. Une fois sur place, cependant, un engagement à long terme serait nécessaire, ce qui accroîtrait considérablement les besoins militaires.

Bien que les forces armées iraniennes soient environ deux fois plus importantes que celles de Saddam en 2003 (750 000 à 1 million dans les forces armées iraniennes aujourd'hui, contre environ 400 000 à 500 000 dans les différentes armées irakiennes à l'époque) et qu'elles seraient probablement plus performantes, elles sont clairement surclassées par l'armée américaine. Par conséquent, une force d'invasion initiale pourrait être comparable à celle employée contre l'Irak en 2003. Quatre divisions américaines et une division britannique ont mené l'invasion de 2003 et ont éliminé le dictateur irakien et provoqué la dissolution de ses forces militaires et policières en quelques semaines. Une cinquième division américaine a aidé dans les dernières étapes de l'invasion ; au total, environ 200 000 militaires occidentaux ont été impliqués.

Contre l'Iran, une force d'invasion américaine se heurterait à deux obstacles militaires majeurs : les insurgés et le terrain. L'Iran est un pays principalement composé de montagnes et de déserts, deux des types de terrains militaires les plus difficiles. De plus, l'Iran possède une expérience considérable de la guérilla, grâce à sa longue association avec le Hezbollah et au soutien qu'il a apporté à sa guérilla (réussie) contre Israël au Sud-Liban. Après avoir observé la guerre éclair américaine sur Bagdad, les Iraniens ont conclu que la meilleure façon de combattre l'armée américaine serait de mener une insurrection prolongée, mettant à mal les forces américaines (surtout à mesure qu'elles progressent dans la longue et difficile guerre). chaînes de montagnes qui encerclent le cœur iranien (terre) et les usent.

Pour faire face au terrain et à la stratégie défensive probable de l'Iran, une invasion américaine de l'Iran nécessiterait des forces variées. Premièrement, elle impliquerait probablement un important contingent de Marines (deux à quatre équipes de combat régimentaires, soit environ 15 000 à 30 000 Marines) pour s'emparer d'une tête de pont, puis d'un port important sur l'un des quatre ou cinq sites généraux où un tel débarquement pourrait être organisé le long de la côte iranienne. Pour franchir les montagnes, les États-Unis auraient ensuite besoin d'importantes forces aéromobiles : les brigades de la 101e division d'assaut aérien et de la 82e division aéroportée, et peut-être aussi de la 173e brigade aéroportée. Au-delà de cela, les États-Unis souhaiteraient au moins une, et peut-être jusqu'à trois, divisions blindées lourdes pour l'offensive sur Téhéran même (selon la mesure dans laquelle les Marines et les unités aéromobiles sont immobilisés pour maintenir la zone de débarquement et les cols de montagne ouverts, ainsi que pour assurer la sécurité des itinéraires pour l'effort logistique massif qui serait nécessaire pour ravitailler l'expédition américaine). Là encore, cela suggère une force à peu près comparable à celle employée pour l'opération Iraqi Freedom : quatre à six divisions totalisant 200 000 à 250 000 hommes.

En supposant que Washington ne reçoive que peu ou pas de soutien des États voisins pour organiser une invasion, un engagement naval important serait également nécessaire (ce qui serait différent de l'invasion de l'Irak). Il est peu probable que les États-Unis puissent lancer une opération militaire de grande envergure sans que le gouvernement iranien ne se rende compte de ce qui les attend.

Dans ce cas, les États-Unis devraient s'attendre à ce que les Iraniens ripostent avec toutes leurs forces, et dans ces circonstances, les forces navales et aériennes iraniennes feraient tout leur possible pour fermer le détroit d'Ormuz et attaquer les forces navales américaines afin de les empêcher de débarquer des forces terrestres américaines sur le sol iranien. L'Iran dispose assurément de capacités potentiellement dangereuses.

capacités, mais si la marine et l'armée de l'air américaines déploient toute leur puissance, elles pourraient écraser méthodiquement les défenses aériennes et maritimes de l'Iran en quelques semaines, avec relativement peu de pertes. Cependant, cela nécessitera un engagement majeur des Américains en matière de déminage, de guerre de surface et (surtout) de moyens aériens.

Au-delà de cela, la marine devrait probablement fournir un soutien aérien bien plus important à la campagne terrestre que lors des invasions de l'Irak ou de l'Afghanistan. Certes, certains avions américains (comme les bombardiers furtifs B-2) pourraient décoller des États-Unis continentaux (et Washington pourrait obtenir l'autorisation britannique d'utiliser l'île de Diego Garcia pour ses B-1, B-52 et ses ravitailleurs), mais à moins que les États du CCG, l'Irak et/ou les pays d'Asie centrale ne soient persuadés d'autoriser les États-Unis.

Pour que l'armée de l'air puisse opérer depuis des aérodromes proches, la grande majorité des avions américains devraient opérer depuis des porte-avions dans le golfe Persique et le nord de la mer d'Arabie. Compte tenu de la dépendance des opérations terrestres américaines modernes à l'appui aérien (y compris lors des campagnes d'occupation et de contre-insurrection), cela suggère que trois porte-avions ou plus devraient être engagés dans cette campagne, au moins jusqu'à ce que les bases aériennes iraniennes soient sécurisées et développées pour accueillir les forces américaines. Avions de l'armée de l'air.

De même, si les États-Unis se voyaient refuser l'accès à leurs nombreuses bases dans la région du Golfe Persique, comme cela semble probable, la marine devrait apporter tout le matériel nécessaire pour soutenir l'invasion, et les ingénieurs américains devraient construire des installations dans les ports iraniens pour rendre capables de soutenir une force massive.

En effet, car il est probable que les États-Unis auraient peu de soutien régional, car les distances impliquées seraient bien plus grandes qu'en Irak (distances entre les principaux ports iraniens et Téhéran est entre une fois et demie et trois fois plus grande que la distance qui la sépare du Koweït.

(à la frontière avec Bagdad), et en raison du terrain beaucoup plus difficile, les exigences logistiques d'une invasion de l'Iran pourraient être considérablement plus exigeantes que celles d'une invasion de l'Irak.

Enfin, il convient de noter que cette entreprise créerait probablement un besoin urgent d'une gamme de forces spécialisées qui sont déjà en nombre insuffisant. Les unités des forces spéciales seraient très demandées en cas d'invasion de l'Iran, mais cela impliquerait de les détourner d'Irak et d'Afghanistan, où elles sont également désespérément nécessaires. Et si le nombre d'arabophones était insuffisant pour répondre aux exigences de la guerre en Irak, il paraîtrait luxueux en comparaison du nombre de locuteurs du farsi disponibles dans l'armée américaine et au sein du gouvernement en général (malgré les efforts héroïques du Defense Language Institute pour former davantage de locuteurs du farsi depuis 2001).

## Exigences de la profession

Compte tenu de l'engagement important (mais décroissant) des États-Unis en Irak et de leur engagement considérable (et croissant) en Afghanistan, la mise sur pied d'une force d'invasion pour l'Iran serait une tâche ardue. Cependant, elle serait dérisoire comparée aux besoins de la mission de reconstruction post-conflit.

Cela se vérifiera probablement même si Washington a tiré les leçons de l'Irak et organise l'invasion et l'occupation de l'Iran exactement comme il aurait dû le faire en Irak. Toutes les opérations de conflit de faible intensité, qu'il s'agisse d'une campagne de contre-insurrection ou d'une opération de stabilisation comme la sécurisation de l'Iran après l'invasion, nécessitent des effectifs relativement importants de forces de sécurité, car la condition sine qua non du succès est de protéger la population civile contre la violence généralisée. Des universitaires et des experts en contre-insurrection ont suggéré qu'il faut environ 20 agents de sécurité pour 1 000 personnes pour protéger les civils contre les insurrections et autres formes de violence.

Ce ratio suggère qu'une force d'occupation de 1,4 million de soldats serait nécessaire pour l'Iran .

Il y a des raisons de croire que des troupes de haute qualité dotées de moyens de soutien importants (comme l'armée américaine) peuvent s'en tirer avec moins que le chiffre canonique. Cependant, même si les États-Unis, en s'appuyant sur une formation, une technologie et des tactiques bien supérieures, pouvaient réduire ce nombre de moitié, le reste représenterait toujours l'essentiel de la composante active de l'armée de terre et du corps des Marines américains. Même s'il n'était nécessaire de maintenir une force aussi importante en Iran que pendant les six premiers mois, après quoi les États-Unis pourraient commencer à réduire rapidement leurs forces (comme l'expérience des Balkans et même de l'Irak le suggère), un tel engagement nécessiterait certainement une mobilisation massive de la Garde nationale et des réserves de l'armée de terre et des Marines. Cela pourrait nécessiter leur mobilisation totale pendant au moins six à douze mois et pourrait également nécessiter d'importants redéploiements hors d'Irak et d'Afghanistan.

Encore une fois, en supposant un scénario optimiste dans lequel l'application appropriée des leçons tirées de Si l'Irak et l'Afghanistan permettent à l'invasion et à l'occupation de l'Iran de se dérouler plus facilement et de manière plus pacifique et réussie, il faudrait plusieurs années pour établir un gouvernement stable et légitime avec des forces de sécurité compétentes et loyales qui peuvent prendre en charge la sécurité de leur pays des mains des États-Unis.

États-Unis. Durant cette période, les États-Unis devraient sans doute maintenir entre 100 000 et 200 000 soldats en Iran, même dans des conditions idéales de pleine coopération iranienne et de résistance (voire de criminalité) minimale. Si l'on suppose que, durant la même période, les engagements militaires américains totaux en Irak et en Afghanistan resteront également de l'ordre de 100 000 à 150 000 soldats (en supposant un engagement décroissant en Irak et un engagement croissant en Afghanistan, quoique inférieur à celui en Irak à son apogée), il est difficile d'imaginer comment le niveau actuel des forces terrestres américaines pourrait soutenir de tels déploiements pendant les années nécessaires.

Seule une augmentation majeure et rapide de la taille des forces armées permettrait d'y parvenir sans détruire la Garde nationale et les systèmes de réserve militaire – une augmentation qui nécessiterait peut-être une forme de conscription partielle.

De plus, il serait évidemment imprudent de présumer du meilleur scénario. L'insistance de l'administration Bush sur le fait que seul le meilleur scénario était possible en Irak est à l'origine de la série d'erreurs qui ont produit le pire scénario en Irak de 2003 à 2006.

Les Iraniens sont farouchement nationalistes et, si beaucoup accueilleraient favorablement la fin de leur régime actuel et l'établissement de meilleures relations avec les États-Unis, les faits suggèrent que la plupart s'opposeraient farouchement à une invasion américaine. Tenir compte de scénarios plus réalistes accroît les défis et les exigences.

---

<sup>33</sup> Bruce Hoffman, « Insurrection et contre-insurrection en Irak », RAND Corp., juin 2004 ; Kalev I. Sepp, « Meilleures pratiques en contre-insurrection », Revue militaire 85, n° 3 (mai-juin 2005) : 9 ; James T. Quinlivan, « Le fardeau de la victoire : l'arithmétique douloureuse des opérations de stabilité », Revue RAND, été 2003, disponible à l'adresse <<http://www.rand.org/publications/randreview/issues/summer2003/burden.html>>. Également disponible en anglais : James T. Quinlivan, « Force Requirements in Stability Operations », Parameters (hiver 1995) : 56–69. Quinlivan a démontré que la stabilisation d'un pays nécessite environ vingt agents de sécurité (troupes et policiers) pour mille habitants, tout comme les opérations de contre-insurrection. Selon ses propres termes, l'objectif « n'est pas de détruire un ennemi, mais d'assurer la sécurité des habitants afin qu'ils aient suffisamment confiance pour gérer leurs affaires quotidiennes et soutenir leur propre autorité gouvernementale ». Même en Irak, ce chiffre « canonique » s'est avéré valable. La population irakienne hors de la zone kurde – qui était correctement sécurisée par les peshmergas (combattants) kurdes et n'a donc jamais connu les mêmes niveaux de violence que le reste du pays – s'élevait à environ 23 millions de personnes. Cela supposerait un besoin de 460 000 agents de sécurité dédiés. Bien que les troupes américaines, œuvrant avec un petit nombre de forces de sécurité irakiennes compétentes et fiables, aient pu sécuriser de larges pans de la population dans les six à douze mois suivant le début du Surge, le changement de stratégie et de tactique américaines, la fin de la bataille de Bagdad et le début du réveil d'Anbar (tous survenus fin 2006 et début 2007), elles n'ont pas pu sécuriser l'ensemble du pays, et la majeure partie du sud de l'Irak – qui abrite près de 40 % de la population irakienne – échappait à leur contrôle. Ce n'est que lorsque le total des troupes américaines et irakiennes compétentes a dépassé 450 000 à 500 000 hommes, début 2008, que ces forces ont pu étendre leur contrôle vers le sud sans compromettre les gains réalisés au centre et à l'ouest.

l'occupation de l'Iran encore plus, à des niveaux qui ne pourraient être atteints de manière réaliste que par une expansion majeure et rapide des forces armées américaines, pour laquelle le peuple américain semble avoir peu d'intérêt.

#### Exigences politiques

Étant donné l'ampleur des exigences militaires liées à l'occupation et à la reconstruction de l'Iran, et la faible probabilité d'un soutien international dans ce scénario, la première et la plus importante condition serait le soutien politique massif du peuple américain à une invasion. Autrement dit, comparées à l'intervention américaine en Irak, l'invasion et la reconstruction de l'Iran risquent d'être une tâche plus ardue – même en supposant que les États-Unis évitent de répéter les erreurs irakiennes – et l'aide étrangère nécessaire pour y parvenir sera encore plus réduite.

Cela signifie que le président devrait bénéficier d'un soutien si fort et durable du peuple américain qu'il serait en mesure de mener l'invasion et l'occupation de l'Iran en employant essentiellement les seules ressources américaines et malgré une animosité internationale généralisée. Il pourrait être amené à mobiliser pleinement la Garde nationale, ainsi que l'armée de terre, les Marines et peut-être les réservistes de la Marine, et à les maintenir en uniforme pendant des mois, voire des années, si la résistance iranienne est considérable, ce qui pourrait bien être le cas. Dans le pire des cas, le président pourrait même être amené à demander au peuple américain d'accepter une forme de conscription limitée. Si l'occupation de l'Iran devait mal tourner, les pertes américaines pourraient être considérables pendant de longues périodes – peut-être même plus importantes qu'en Irak au pire, en raison du terrain plus difficile, de l'hostilité probablement plus grande de la population et de la plus grande maîtrise de la guérilla de l'armée iranienne.

Si le président parvient à obtenir ce type de soutien, une invasion de l'Iran est une option viable. Sans un tel soutien, l'invasion et l'occupation de l'Iran sont vouées à l'échec.

La situation serait probablement aussi mal gérée et tragique que celle de l'Irak de 2003 à 2006.

#### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients de l'approche Invasion.

#### Avantages :

L' avantage le plus important et le plus évident d'une invasion de l'Iran est qu'elle « résoudre » tous les problèmes actuels de Washington avec Téhéran. Le programme nucléaire iranien serait anéanti. Le régime qui soutenait tant de groupes terroristes, insurgés et révolutionnaires cherchant à nuire aux États-Unis et/ou à leurs alliés régionaux disparaîtrait. Le Hezbollah, le Hamas, le Jihad islamique palestinien et d'autres groupes similaires auraient perdu l'un de leurs plus importants soutiens. Et Washington n'aurait plus à se soucier de la manière de traiter un régime qu'il considère à la fois comme menaçant et d'une opacité exaspérante.

De plus, une politique entièrement axée sur l'invasion de l'Iran serait mise en œuvre entièrement sous contrôle américain. Washington pourrait se retrouver dans une position où il n'aurait pas à se soucier de convaincre des alliés réticents, puisqu'il n'y aurait aucune attente de leur part quant à leur capacité à les convaincre ni quant à leur aide. De plus, Washington n'aurait pas besoin de persuader les dirigeants iraniens (ni même les dissidents iraniens) de coopérer avec les États-Unis ; il pourrait les y contraindre, ou simplement s'en débarrasser et faire appel à un tout nouveau groupe.

Enfin, cela signifierait employer l'outil le plus puissant, le plus habile et le plus décisif de la boîte à outils stratégique américaine : la

Les forces armées américaines – pour « résoudre » le problème iranien. Ni les agents secrets américains, ni les diplomates, ni les experts en aide humanitaire n'ont eu un bilan aussi brillant que les soldats, marins, aviateurs et Marines américains au fil des ans.

## Inconvénients :

Une invasion de l'Iran serait extrêmement coûteuse à bien des égards. L'Iran est sans doute une société plus complexe, alambiquée et déchirée par les conflits que l'Irak ou l'Afghanistan. Mais comme l'Irak, il serait trop important pour être mis de côté après le renversement du régime et la destruction de toutes ses installations nucléaires et de soutien au terrorisme. L'invasion elle-même serait vaste et coûteuse, mais l'effort nécessaire pour occuper, sécuriser, puis construire un nouvel État iranien – un État capable de gouverner efficacement le pays sans sombrer dans le chaos ni inciter à un nouvel anti-américanisme – serait bien plus considérable. Même si Washington avait tiré toutes les leçons de l'Irak et de l'Afghanistan et géré une invasion de l'Iran bien mieux, cette option coûterait des dizaines, voire des centaines, de milliards de dollars par an pendant cinq à dix ans.

Cela nécessiterait l'engagement de la majeure partie des forces terrestres américaines pendant plusieurs années, et pourrait nécessiter un engagement et un développement bien plus importants de ces forces qu'à tout autre moment depuis la Seconde Guerre mondiale. Cela pourrait même nécessiter l'instauration d'une conscription partielle pendant un certain temps et détournerait des ressources indispensables d'Irak et d'Afghanistan.

Un autre coût inévitable serait la perte de vies américaines (sans parler des pertes civiles iraniennes). Des centaines, voire des milliers de militaires américains mourraient lors de l'invasion elle-même. Par la suite, le nombre de victimes varierait considérablement.

Français sur l'ampleur de la résistance iranienne et la compétence de l'effort de sécurité américain. Le succès remarquable des forces américaines en Irak depuis 2007 démontre qu'un nombre adéquat de soldats employant les bonnes tactiques dans la poursuite de la bonne stratégie peut sécuriser un pays à un coût en vies humaines bien moindre qu'un nombre insuffisant de soldats mal employés. Avant le Surge – et pendant ses premiers mois houleux, lorsque les troupes américaines se battaient pour reprendre le contrôle des rues irakiennes – le nombre de morts militaires américains s'élevait à 70 à 80 par mois. Une fois ce combat gagné, il est tombé à environ 5 à 15 par mois. Cela suggère que les pertes américaines pendant l'occupation et la reconstruction de l'Iran pourraient varier énormément ; cependant, ce n'est que dans le meilleur des cas – où la sécurisation de l'Iran se déroulerait aussi facilement que celle de l'OTAN en Bosnie – que les décideurs politiques devraient s'attendre à des pertes minimales. Dans des scénarios plus plausibles, mais néanmoins favorables, où la résistance iranienne atteindrait le niveau de violence irakien après le Surge, les États-Unis devraient encore s'attendre à ce qu'une douzaine de soldats et de Marines soient tués chaque mois, en moyenne, pendant plusieurs années. Dans le pire des cas, où les États-Unis gèreraient leurs opérations en Iran aussi mal qu'ils l'ont fait initialement en Irak, ces chiffres pourraient atteindre des centaines chaque mois, voire pire.

Washington devrait s'attendre à ce que Téhéran riposte contre des cibles américaines hors d'Iran. L'Iran dispose d'un arsenal de missiles balistiques plus redoutable que celui de Saddam en 1991, ainsi que d'un réseau bien plus étendu et performant pour perpétrer des attentats terroristes au-delà de ses frontières. La capacité des Iraniens à mener à bien une attaque catastrophique – comparable à celle du 11 septembre – dépendrait du temps dont ils disposeraient pour se préparer à une telle opération et de la qualité de leur plan d'urgence.

Tels étaient les plans à l'époque. Washington est convaincu depuis longtemps que Téhéran dispose de vastes plans d'urgence pour toutes sortes d'attaques terroristes contre des cibles américaines, et pourrait même les avoir mis en pratique à plusieurs reprises. Même si de telles attaques cessaient avec la chute du régime, une invasion pouvant prendre jusqu'à six mois entre le moment où les premiers navires de guerre de la marine américaine ont commencé à dégager le détroit d'Ormuz et la chute du régime clérical, les États-Unis devraient se préparer à prévenir de telles attaques – et accepter leur échec.

pendant au moins cette période.

Outre les coûts potentiellement élevés, une invasion implique également de courir des risques considérables. Comme indiqué, la société iranienne est loin d'être pacifique. Une reconstruction bâclée, comme celle de l'Irak, pourrait déclencher une véritable boîte de Pandore, source de problèmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Divers groupes ethniques iraniens pourraient tenter de déclarer leur indépendance, déclenchant inévitablement une guerre civile avec la majorité perse du pays et risquant d'entraîner les différents voisins de l'Iran dans la défense de leurs propres intérêts. Comme en Irak, la richesse pétrolière de l'Iran serait un formidable moteur de conflits internes et d'interventions extérieures. Le chaos et les conflits pourraient compromettre les exportations iraniennes de pétrole et de gaz et compliqueraient certainement les problèmes de sécurité de l'Irak, de l'Afghanistan et du Pakistan .

Dans les circonstances présentées dans ce chapitre, une invasion américaine de l'Iran pourrait susciter l'hostilité d'une grande partie du monde. À court terme, cela pourrait compromettre la coopération internationale dont Washington a tant besoin pour faire face à la situation internationale.

crise financière et une douzaine de crises géostratégiques pressantes. Il pourrait être difficile pour d'autres pays de tenir compte des souhaits américains concernant le Darfour, le conflit israélo-arabe, la Corée du Nord, les énergies alternatives et le réchauffement climatique, l'élargissement de l'OTAN ou d'autres questions tout aussi épineuses, au lendemain d'une invasion de l'Iran que beaucoup pourraient considérer comme encore moins justifiée que l'invasion de l'Irak de Saddam Hussein.

De plus, une invasion de l'Iran pourrait nuire aux intérêts stratégiques à long terme des États-Unis. Une telle invasion pourrait redéfinir la position de l'Amérique dans l'ordre international de manière particulièrement délétère. D'autant plus qu'une telle guerre bénéficierait probablement d'un soutien moindre que l'invasion de l'Irak et serait menée par une administration autre que celle de George W. Bush, elle aurait probablement une importance bien plus grande que la guerre en Irak dans l'esprit d'autres peuples et gouvernements. Elle pourrait bien régler le débat sur la question de savoir si les États-Unis sont une puissance impériale agressive et unilatéraliste ou une puissance hégémonique globalement bienveillante et particulièrement altruiste. Les Américains se sont toujours perçus comme tels, et nombreux sont ceux dans le monde qui continuent de percevoir les États-Unis de cette manière malgré les événements de 2001-2008, en grande partie parce que certains s'accordent à dire que la guerre en Irak était justifiée, tandis que d'autres imputent simplement les actions américaines à une administration aberrante. Une invasion de l'Iran pourrait éliminer les fondements persistants de ce soutien et modifier profondément les perspectives mondiales sur les États-Unis, ce qui, au fil du temps, se traduirait inévitablement par des changements proportionnels dans la politique à l'encontre de ce pays.

## Chapitre 4

# L'OPTION OSIRAQ

## frappes aériennes

---

il y a peu d'espoir que le  
Parce que l'administration Obama serait intéressée

En payant les coûts et en courant les risques associés à une invasion – sans parler de convaincre le peuple américain de le faire à un moment de crise économique nationale – ceux qui croient que la force est la meilleure, voire la seule, façon de résoudre les problèmes de l'Iran sont plus susceptibles de préconiser une campagne plus limitée de frappes aériennes contre des cibles iraniennes clés. En particulier, une telle politique ciblerait très probablement les diverses installations nucléaires iraniennes (y compris peut-être des systèmes de lancement d'armes clés tels que des missiles balistiques) dans une version considérablement élargie des frappes préventives israéliennes contre le programme nucléaire irakien à Tuwaitha en 1981 (généralement désigné par le nom du réacteur français en construction, le réacteur Osiraq) et contre le programme syrien naissant à Deir az-Zawr en 2007. Les États-Unis pourraient être en mesure de fournir une justification raisonnable à une telle campagne en s'appuyant sur le fait que le Conseil de sécurité de l'ONU a proscrit à plusieurs reprises les activités d'enrichissement nucléaire de l'Iran dans des résolutions adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, qui sont contraignantes pour tous les États membres.<sup>34</sup> En outre, il existe

certaines s'attendent à ce qu'une campagne aérienne déterminée contre les installations nucléaires de l'Iran puisse retarder son programme d'une période significative - au moins quelques années.

Les États-Unis pourraient lancer de nouvelles frappes contre le commandement et le contrôle iraniens, contre les bases de soutien aux terroristes, voire contre des cibles militaires conventionnelles. Cependant, ces attaques seraient plus probablement menées en réponse aux attaques iraniennes contre les États-Unis ou leurs alliés, menées en représailles à la première série de frappes américaines contre les installations nucléaires iraniennes. La simple destruction de ces autres actifs iraniens aurait peu d'impact matériel sur les intérêts américains ou sur la capacité de l'Iran à les nuire. Les camps, ministères et quartiers généraux terroristes peuvent tous être reconstruits rapidement, et il est peu probable que des dommages causés à ces camps ou à leur personnel puissent compromettre la capacité de l'Iran à subvertir les gouvernements régionaux ou à mener une guerre asymétrique contre les États-Unis ou ses alliés. Les États-Unis pourraient certainement anéantir une grande partie de l'armée conventionnelle iranienne, ce qui prendrait beaucoup de temps à l'Iran pour la remplacer, mais les forces conventionnelles iraniennes

---

<sup>34</sup> Nous reconnaissons qu'il n'existe pas encore de base juridique suffisante pour une telle attaque, car les résolutions adoptées jusqu'à présent excluent expressément le recours à la force par d'autres États membres pour contraindre l'Iran à se conformer aux exigences du Conseil de sécurité. Par conséquent, si le gouvernement américain décidait de poursuivre cette voie, il lui faudrait au préalable établir une base juridique plus solide pour ses actions afin de satisfaire aux exigences juridiques américaines.

sont si faibles qu'ils ont peu de valeur géopolitique, et donc les détruire aurait peu d'impact sur les positions américaines ou iraniennes au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Ouest.

Ainsi, les frappes aériennes contre les sites nucléaires iraniens sont généralement perçues comme faisant partie d'une stratégie visant principalement à priver l'Iran de ses capacités nucléaires, ce que la diplomatie ne pourrait pas faire. Les frappes aériennes contre ces autres cibles (centres d'entraînement terroriste, commandement et contrôle, et forces militaires conventionnelles) s'inscrivent mal dans le concept de frappe de désarmement, car elles n'affaibliraient pas matériellement l'Iran très longtemps.

Les États-Unis pourraient également choisir d'attaquer ces cibles non nucléaires dans le cadre d'une stratégie différente, coercitive. Cette stratégie ne désarmerait pas l'Iran, mais mettrait en péril les valeurs les plus chères au régime, dans le but de contraindre Téhéran à modifier sa politique de soutien à divers groupes terroristes, d'attiser l'instabilité dans la région et de se doter de l'arme nucléaire. Cependant, le recours à une stratégie coercitive de frappes aériennes répétées contre l'Iran pour tenter de contraindre Téhéran à changer de cap est peu soutenu aux États-Unis.

À bien des égards, cette absence est remarquable, compte tenu du soutien de longue date aux campagnes aériennes coercitives, tant parmi les partisans de la puissance aérienne que parmi les décideurs politiques. Par le passé, de nombreux analystes, officiers et dirigeants politiques américains ont suggéré une approche de l'Iran reposant sur des campagnes aériennes coercitives ; son absence dans le débat actuel est donc frappante. Le chauvinisme nationaliste, la ferveur idéologique et les dysfonctionnements politiques de la République islamique, conjugués à la longue histoire de campagnes aériennes coercitives qui n'ont pas répondu aux attentes de leurs partisans, semblent avoir produit un consensus selon lequel

Une campagne aérienne coercitive contre l'Iran échouerait probablement. En d'autres termes, le régime iranien ne semble pas sensible au type de pression exercée par une force aérienne coercitive, et les campagnes aériennes coercitives sont notoirement inefficaces pour contraindre le pays visé à obéir aux ordres du pays attaquant.

Par conséquent, l'option des frappes aériennes contre l'Iran s'est principalement concentrée sur une campagne visant à désarmer l'Iran – à le priver de sa capacité nucléaire –, espérant ainsi réduire considérablement, pendant un certain temps, la menace que représente l'Iran pour les États-Unis et leurs alliés. Bien sûr, une question clé, débattue même par ses partisans, est celle de la durée de cette opération, ce qui soulève la question de savoir si cette option suffit à elle seule à apaiser efficacement les inquiétudes des États-Unis concernant l'Iran, ou s'il ne s'agit que du premier élément d'une approche plus complexe.

Certains partisans suggèrent que les frappes aériennes constituent une politique autonome, dans la mesure où les États-Unis pourraient simplement reprendre leurs attaques dès que les Iraniens commenceraient à reconstruire leurs installations nucléaires, comme le soupçonnent la plupart des observateurs. On s'attend à ce qu'à un moment donné, les Iraniens se lassent des bombardements et abandonnent, ou que le peuple se lasse d'un régime qui ne cesse de provoquer des frappes aériennes américaines et le renverse. D'autres partisans de cette politique soutiennent que des bombardements répétés contre l'Iran seraient difficiles à maintenir (et pourraient ne pas conduire à la chute du régime), et que, par conséquent, l'option des frappes aériennes serait conçue simplement pour gagner du temps, espérons-le plusieurs années, pendant lesquelles les États-Unis pourraient orchestrer d'autres actions contre l'Iran – comme une approche de persuasion qui comporterait la menace démontrée de nouveaux recours à la force comme un « bâton » très puissant, ou une tentative plus déterminée de changement de régime qui bénéficierait également de la volonté affichée des États-Unis d'employer la force contre le régime iranien.

---

<sup>35</sup> Sur les difficultés des campagnes aériennes coercitives, voir Robert Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca, NY : Cornell University Press, 1996).

## But

L'objectif d'une campagne aérienne serait de détruire une grande partie, voire la totalité, du programme nucléaire iranien, qui s'étend sur plusieurs sites majeurs liés à l'énergie nucléaire, en supposant que chacun d'entre eux puisse servir au développement d'armes. La liste des cibles comprendrait probablement au moins le célèbre réacteur de recherche nucléaire de Bushehr, divers sites liés au programme iranien de traitement et d'enrichissement de l'uranium, l'usine de séparation du plutonium d'Arak, ainsi que des sites soupçonnés d'être impliqués dans la production d'ogives ou d'autres composants d'armes nucléaires. Elle pourrait également inclure d'autres cibles impliquées dans le développement de la force de missiles à longue portée de l'Iran, qui constitue le moyen le plus évident pour l'Iran d'utiliser l'arme nucléaire s'il en acquérait.

Si toutes ces cibles étaient détruites avec succès, une telle opération militaire pourrait retarder d'une décennie ou plus l'obtention de l'arme nucléaire par l'Iran.

Après le raid israélien d'Osiraq en 1981, Saddam Hussein fut incapable de construire une « bombe de sous-sol » au cours de la décennie suivante (même si, au moment de l'opération Tempête du désert en 1991, il s'en était approché).

Un délai aussi long pourrait donner suffisamment de temps au processus politique imparfait de l'Iran pour produire un nouveau leadership avant que celui en place ne puisse créer une bombe subrepticement.

Une campagne aérienne américaine ou israélienne plus modeste (ou moins réussie) créerait des ravages dans le programme nucléaire iranien, mais n'aboutirait pas nécessairement à l'annihilation physique de toutes les installations.

À moins que l'Iran ne dispose d'importantes installations secrètes, ignorées des services de renseignement occidentaux et de l'AIEA, une telle campagne pourrait également faire reculer le programme nucléaire iranien, mais probablement beaucoup moins qu'une frappe plus importante et plus réussie. Il serait difficile de quantifier l'ampleur de cette attaque, mais elle pourrait retarder l'acquisition de la capacité nucléaire par l'Iran d'un à quatre ans.

Si l'Iran parvient à construire de vastes installations secrètes, comme un deuxième site principal d'enrichissement d'uranium, le retard dans la mise en œuvre de la stratégie de l'Iran pourrait être considérable.

l'obtention de sa première bombe pourrait être bien moindre.

Cela serait particulièrement vrai si l'Iran avait déplacé suffisamment d'hexafluorure d'uranium de sites connus pour avoir du combustible pour les centrifugeuses du deuxième site.

En bref, si l'Iran est actuellement en voie de se doter d'une bombe nucléaire entre 2010 et 2015, une campagne aérienne majeure et très réussie au cours de laquelle toutes les installations nucléaires iraniennes seraient détruites pourrait vraisemblablement repousser ce délai à 2015.

L'horizon 2025. Cependant, une frappe moins réussie, volontairement plus limitée, ou une frappe qui raterait d'importantes installations nucléaires iraniennes parce qu'elles étaient inconnues à l'époque, pourrait simplement repousser cette période à 2010-2017. Il convient de souligner que toutes ces projections temporelles ne sont au mieux que des estimations approximatives, compte tenu des vastes lacunes dans les connaissances sur le programme nucléaire iranien.

Il est également important de noter que l'option des frappes aériennes vise uniquement à limiter la capacité de Téhéran à déstabiliser le Moyen-Orient et à s'opposer agressivement aux intérêts américains dans cette région en utilisant l'arme nucléaire. Elle ne vise pas à provoquer un changement de régime à Téhéran, ni à remédier aux autres comportements problématiques de l'Iran – si ce n'est indirectement : si les dirigeants iraniens estiment que les États-Unis sont enclins à employer la force contre eux pour des actions que Washington désapprouve, Téhéran pourrait freiner ses efforts sur toute la ligne. Cependant, ce résultat est loin d'être garanti ; il est tout aussi probable que l'Iran réagisse en intensifiant son comportement problématique, à la fois pour riposter aux raids américains et potentiellement pour rendre difficile le maintien de la présence militaire américaine dans le golfe Persique. Par conséquent, l'objectif de cette option est simplement de tenter de retarder, voire d'empêcher, l'acquisition de capacités nucléaires par l'Iran, dans l'espoir que cela réduise la menace iranienne.

## Laps de temps

Dans une large mesure, le calendrier de l'option des frappes aériennes contre l'Iran dépend d'un ensemble de facteurs.

Similaire à celui qui préside à une éventuelle invasion. En théorie, les frappes aériennes contre l'Iran pourraient être organisées de manière à être entièrement sous le contrôle des États-Unis et à ne nécessiter pratiquement aucune contribution étrangère. Dans ces circonstances, seule compte la rapidité avec laquelle les forces militaires américaines requises pourront être déployées dans la région ; même si, même dans ce cas, la volonté de préserver au moins le secret tactique (voire la surprise stratégique) rendrait probablement ces déploiements plus longs qu'ils ne le seraient autrement.

Cependant, comme pour une invasion, des frappes aériennes contre l'Iran bénéficieraient certainement d'un soutien étranger, notamment de la volonté des alliés régionaux des États-Unis d'autoriser l'utilisation de bases proches de l'Iran. De plus, comme il est plus probable (ce qui reste une affirmation relative) que les États-Unis puissent obtenir un tel soutien pour des frappes aériennes plutôt que pour une invasion, Washington pourrait vouloir prendre le temps de tenter de convaincre ses alliés régionaux de soutenir ces frappes.

Cela soulève bon nombre des mêmes questions que celles évoquées dans le chapitre précédent concernant une provocation. Des frappes aériennes lancées sans agression iranienne ne trouveraient probablement que peu de soutien public, hors d'Israël. Là encore, la plupart des gouvernements arabes pourraient s'en réjouir en privé, mais ils auront du mal à aller plus loin. Cependant, si les frappes aériennes étaient lancées en réponse à une provocation iranienne, les États-Unis pourraient trouver l'assentiment, voire l'enthousiasme, des Arabes, des Européens et des Asiatiques. Ainsi, plus les États-Unis souhaitent un soutien politique international à leur campagne aérienne (notamment sous la forme de bases), plus il sera important que ces frappes interviennent en réponse à une agression iranienne – ce qui signifie que Washington devra être prêt à attendre (peut-être indéfiniment) que les Iraniens prennent une telle mesure.

Comme dans le cas d'une invasion, ce serait en fin de compte à Washington de choisir quand commencer les frappes aériennes contre l'Iran, mais après cela, le gouvernement américain aurait beaucoup moins de contrôle sur le moment où ce conflit commencerait.

pourrait prendre fin. En cas d'invasion, Washington fixerait la date de l'invasion et pourrait avoir une certaine confiance dans la disparition du régime six mois plus tard ; cependant, les États-Unis se retrouveraient alors engagés dans un processus de reconstruction potentiellement indéfini. De même, Washington pourrait décider du moment et de la durée des frappes aériennes contre l'Iran. Cependant, la mise en œuvre de cette politique ne serait pas achevée une fois la fumée de la dernière bombe dissipée. L'Iran pourrait riposter, et les États-Unis pourraient ressentir le besoin de répondre à ses représailles. Parallèlement, ou alternativement, l'Iran pourrait décider de reconstruire son programme nucléaire, et les États-Unis devraient décider de lancer ou non une nouvelle série de frappes aériennes, un cycle potentiellement récurrent. Même si les Iraniens choisissaient de ne pas riposter ou de reconstruire, ils pourraient ne pas mettre fin à leur soutien aux groupes extrémistes violents ou à leurs efforts visant à renverser le statu quo régional, ce qui obligerait alors les États-Unis à trouver un autre moyen de les convaincre de cesser.

En bref, des frappes aériennes pourraient être menées relativement rapidement, en quelques semaines ou quelques mois, et permettre de gagner du temps pour d'autres options (même si elles pourraient aussi en exclure de nombreuses autres). Cependant, en tant que politique, leur réussite pourrait prendre des années, voire des décennies, et même dans ce cas, elles ne pourraient satisfaire qu'une partie du programme américain.

## Aperçu de la politique

Le cœur de cette politique serait que les États-Unis lancent une campagne aérienne d'une durée allant de quelques jours à plusieurs semaines pour frapper des installations nucléaires iraniennes connues, avec de nombreux points de visée sur le site typique.

Une telle campagne serait tout à fait à la portée des capacités militaires américaines, mais elle présenterait un certain nombre de défis importants. Pour réussir, toute attaque aérienne nécessiterait naturellement de bons renseignements sur l'emplacement de toutes les principales installations nucléaires iraniennes. Elle nécessiterait des armes.

Des avions capables d'atteindre et de détruire ces installations, y compris celles situées dans des structures renforcées bien en dessous de la surface, ainsi que des avions en nombre suffisant pour les transporter, seraient nécessaires. Cela nécessiterait un nombre encore plus important d'avions de soutien pour neutraliser les défenses aériennes iraniennes, abattre ses chasseurs, contrôler la bataille aérienne, transporter des fournitures, ravitailler les avions américains sur de longues distances, surveiller les réactions iraniennes et évaluer l'impact des frappes. De plus, cela nécessiterait des capacités étendues de commandement et de contrôle, de communication et de renseignement pour diriger, coordonner et évaluer les frappes.

Ayant observé la performance virtuose de l'armée de l'air israélienne contre le réacteur d'Osiraq, ainsi que les nombreuses campagnes aériennes américaines au Moyen-Orient et dans les Balkans, le régime révolutionnaire iranien comprend largement comment les États-Unis pourraient chercher à monter une telle opération et a consacré des efforts considérables à dissimuler, diversifier et protéger ses actifs nucléaires. De nombreuses installations iraniennes se trouvent dans des structures en béton durci et/ou

ou sont profondément souterrains. Certains pourraient même se trouver dans des tunnels au cœur des montagnes, bien qu'un certain nombre d'experts en armes nucléaires doutent que d'importants complexes de centrifugeuses opérationnelles soient situés dans de tels endroits. L'estimation nationale du renseignement de 2007 a estimé que si l'Iran devait se doter d'une bombe, il utiliserait probablement des installations secrètes pour produire de l'uranium hautement enrichi (bien que l'estimation ait conclu que l'Iran a probablement interrompu tous ces efforts en 2003, lorsqu'il a apparemment cessé de travailler sur la conception de la bombe).

L'Iran possède des gisements d'uranium naturel et maîtrise désormais la technologie de base de l'enrichissement de l'uranium – du moins au niveau théorique – jusqu'à et y compris l'enrichissement par centrifugation. Ainsi, même si une attaque était couronnée de succès, les États-Unis devraient toujours envisager la possibilité que l'Iran puisse reconstruire l'intégralité de son programme.

Compte tenu de la multiplicité des cibles et des efforts déployés par le régime pour les protéger,

La grève d'Osiraq en 1981 ou encore celle de Dayr az-Zawr en 2007

Les raids en Syrie ne constituent pas un modèle particulièrement pertinent pour une campagne aérienne contre l'Iran. L'attaque contre le réacteur nucléaire irakien, par exemple, a été menée en une seule mission par seulement huit F-16 israéliens largueurs de bombes et une demi-douzaine de F-15 assurant la couverture. Les Israéliens ont misé sur l'effet de surprise, un profil de vol furtif et le réseau de défense aérienne irakien relativement peu développé pour assurer le succès de leur mission. De plus, ils attaquaient une seule grande installation aérienne, extrêmement vulnérable. Il serait possible d'attaquer le réacteur de recherche nucléaire iranien de Bushehr de cette manière, mais ce réacteur n'est pas le cœur du programme nucléaire iranien : il n'est pas complété par une installation de retraitement (le contrat de coopération nucléaire entre l'Iran et la Russie exigeant le retour du combustible utilisé en Russie pour traitement), et sa perte aurait peu d'impact sur le programme iranien d'enrichissement de l'uranium. Une campagne vigoureuse contre le complexe nucléaire iranien devrait prendre en compte un grand nombre d'installations iraniennes potentielles – peut-être plusieurs centaines – et un nombre encore plus grand de cibles potentielles.

Une campagne relativement modeste pourrait néanmoins cibler plusieurs dizaines de sites clés liés à l'énergie nucléaire. Certaines de ces cibles pourraient devoir être frappées à plusieurs reprises pour permettre à une première détonation de commencer à « creuser » le sous-sol, exposant ainsi des cibles qui ne pourraient être sérieusement endommagées qu'au deuxième ou au troisième passage.

En raison du nombre de points visés (ce qui impliquerait de s'appuyer sur un grand nombre d'avions non furtifs) et de la nécessité éventuelle de frappes répétées, une campagne américaine impliquerait probablement un effort délibéré pour supprimer les défenses aériennes iraniennes.

Ce que les frappes israéliennes, bien plus modestes, ont tout simplement évité en 1981 et 2007. Les États-Unis chercheraient notamment à détruire de grands radars d'alerte, des batteries de missiles sol-air de pointe, des installations clés de commandement et de contrôle de la défense aérienne iranienne, et peut-être les escadrilles de chasse iraniennes les plus dangereuses (comme celles équipées de F-14 et de MiG-29). Par conséquent, une campagne aérienne tous azimuts pourrait impliquer des milliers de sorties d'avions pilotés, de drones et de missiles de croisière au-dessus de la zone.

plusieurs jours, alors qu'une opération même plus limitée nécessiterait probablement des centaines de sorties. À titre de comparaison, l'opération Renard du désert – une campagne aérienne de trois jours contre l'Irak en 1998 qui a ciblé 100 installations irakiennes (dont beaucoup étaient des sites de défense aérienne, mais une douzaine environ étaient des installations d'armes de destruction massive) – a nécessité 650 sorties aériennes habitées et 415 frappes de missiles de croisière.

Il n'entre pas dans le cadre de cet article de dresser la liste de toutes les cibles possibles d'une campagne aérienne américaine contre le programme nucléaire iranien, mais il est utile d'énumérer les plus importantes pour donner une idée de ce que les frappes américaines viseraient à détruire. Il s'agirait probablement des sites suivants :

Réacteur de recherche de Bushehr. Bien qu'il ne s'agisse que d'un réacteur de recherche, il a reçu du combustible de Russie et pourrait bientôt être opérationnel, ce qui lui donnerait la capacité théorique de produire suffisamment de plutonium pour des dizaines de bombes.

Réacteur à eau lourde et installation de séparation du plutonium d'Arak. Il s'agit de la principale installation iranienne de séparation du plutonium, bien qu'elle soit beaucoup plus éloignée de son achèvement que le réacteur de recherche de Bushehr. Cette installation produira un plutonium plus pur que celui de Bushehr, ce qui facilitera son utilisation dans une arme. Le site abrite également une usine de production d'eau lourde à proximité.

Usine d'enrichissement d'uranium de Natanz. L'opération d'enrichissement d'uranium est la pièce maîtresse du programme nucléaire iranien et l'installation qui suscite le plus d'inquiétudes au sein de la communauté internationale. Natanz a été conçue pour abriter jusqu'à 50 000 centrifugeuses à gaz, bien que seuls quelques milliers de modèles P-1, plus primitifs, étaient en service début 2009 (ce qui serait encore suffisant pour produire l'équivalent d'une bombe d'uranium enrichi par an si l'usine était reconfigurée pour produire de l'uranium faiblement enrichi).

L'Iran s'apprête déjà à installer des centrifugeuses P-2 plus perfectionnées, dont la capacité de production est deux fois et demie supérieure à celle d'une centrifugeuse P-1. La salle principale de centrifugation de Natanz est située à 10 à 20 mètres sous terre, mais depuis 2007, les Iraniens creusent des tunnels encore plus profonds dans les montagnes proches de Natanz et pourraient déplacer des cascades de centrifugeuses. ou des installations de stockage d'uranium là-bas, où ils seraient encore mieux protégés contre les munitions pénétrantes américaines.

Centre de technologie nucléaire d'Ispahan. Il s'agit de la principale usine iranienne de fabrication de combustible à l'uranium, qui produit l'hexafluorure d'uranium, matière première des centrifugeuses de Natanz. Bien que cette installation soit sans doute une cible clé, l'Iran possède déjà suffisamment d'hexafluorure d'uranium pour fabriquer des dizaines d'armes nucléaires sans avoir besoin d'en produire davantage.

Centre de développement d'armes nucléaires de Parchin. Parchin est un immense centre de recherche et d'essais militaires. Certaines de ses installations seraient liées au programme nucléaire, notamment aux essais d'explosifs. Outre Parchin, les frappes aériennes américaines cibleraient probablement d'autres installations iraniennes soupçonnées d'être liées à la conception et à la production d'ogives nucléaires.

Centres de recherche nucléaire de Karaj et de Téhéran. Il s'agit d'importantes installations de recherche et développement pour le programme nucléaire iranien. Tous deux comprennent une douzaine de bâtiments, principalement des bureaux, des laboratoires et des installations de stockage. Situés en banlieue de la capitale iranienne, ils présentent un risque considérable de dommages collatéraux et nécessitent un effort majeur pour neutraliser les défenses aériennes relativement étendues (selon les normes iraniennes) de Téhéran.

Des installations de conception, de production et de test de missiles avancés telles que celles de Karaj, Semnan, Sirjan, Ispahan, Shahroud et l'installation de Shaid Hemat près de Téhéran.

Toute installation de production de centrifugeuses, si les services de renseignement américains sont en mesure de les découvrir.

#### Réduction des effectifs

Même une campagne conçue pour cibler cet ensemble de cibles relativement limité constituerait une opération de très grande envergure, probablement de l'ampleur de Desert Fox. Néanmoins, son ampleur serait inférieure à celle souhaitée par les planificateurs militaires. De leur point de vue, une opération beaucoup plus vaste, visant à frapper toutes les installations potentiellement associées aux programmes nucléaire et de missiles, serait préférable, car elle offrirait la plus grande confiance dans la réalisation de l'objectif de l'opération – retarder de plusieurs années le programme nucléaire iranien. Cependant, les États-Unis pourraient estimer qu'il n'est pas viable de mener une opération aussi longue que celle nécessaire à la réalisation d'une campagne d'une telle ampleur.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à cette évaluation : si d'autres contingences militaires rendaient impossible le déploiement d'avions suffisants ; si des renseignements insuffisants empêchaient le président de bombardier d'autres cibles que celles mentionnées ci-dessus ; ou si les États-Unis souhaitaient maximiser l'effet de surprise (pour empêcher l'Iran de dissimuler des éléments clés de son programme nucléaire et/ou minimiser les pertes américaines) en lançant l'opération sans accumulation de forces dans la région. Washington pourrait donc opter pour une variante « limitée » de cette politique.

Comme indiqué, même dans ce cas, un petit raid de l'ampleur de celui de l'Irak en 1981 ou de la Syrie en 2007 ne serait pas suffisant, compte tenu du nombre considérable de sites (y compris les installations souterraines) à frapper.

Au lieu de cela, les États-Unis mèneraient probablement leurs

Opération « limitée » en plusieurs étapes. Des dizaines d'attaques de missiles de croisière, minutées avec précision avant l'arrivée des avions pilotés, commenceraient l'assaut en ciblant les sites radar les plus cruciaux et les plus performants, ainsi que d'autres éléments relativement vulnérables de la cible, comme les centres de communication aériens. Elles seraient suivies par des dizaines de chasseurs-bombardiers à plus courte portée (des F-18 de la Marine, éventuellement couplés à des F-15 et F-16 de l'Armée de l'air si des bases dans le Golfe Persique étaient disponibles) et plusieurs dizaines de bombardiers B-1 et B-2, volant depuis Diego Garcia, si disponible, ou depuis les États-Unis, sinon. Nombre de ces avions seraient équipés de munitions à pénétration profonde et seraient chargés de lancer plusieurs armes contre un seul point de visée afin de garantir la destruction de cibles profondément enfouies.

Quelle que soit la confiance de Washington dans l'effet de surprise, les États-Unis souhaiteraient employer plusieurs chasseurs de supériorité aérienne pour contrer tout chasseur iranien qui prendrait l'air, ainsi que des avions d'alerte et de contrôle aéroportés pour orchestrer la bataille aérienne, et des plateformes de surveillance aérienne pour surveiller l'activité terrestre iranienne. Les planificateurs militaires auraient également besoin de satellites et de plateformes de renseignement et de surveillance sans pilote, éventuellement complétées par des missions de reconnaissance habitées, pour évaluer les dégâts causés lors de la frappe initiale – et leurs conclusions pourraient nécessiter des frappes de suivi. Cet effort nécessiterait inévitablement un ravitaillement en vol considérable, effectué par des avions-citernes basés à Diego Garcia ou ailleurs. En dernier recours, des avions-citernes plus petits de la marine, embarqués sur des porte-avions, pourraient au moins ravitailler leurs propres avions.

Une telle opération ne semblerait guère « limitée » aux Iraniens, mais elle serait relativement petite du point de vue des campagnes aériennes américaines.

Il y aurait une probabilité raisonnable de dégrader significativement les cibles nucléaires les plus importantes de l'Iran, mais il serait loin d'être garanti que cela atteigne les objectifs de cette politique. De plus, en optant pour une approche allégée

et privilégiant la surprise plutôt que la masse, une telle approche comporterait un certain nombre de risques. La couverture aérienne devrait être réduite au minimum afin de créer la surprise et de maximiser les bases disponibles pour les avions d'attaque. Par conséquent, les chasseurs iraniens pourraient, par chance, abattre un ou plusieurs avions américains. Les États-Unis ne disposeraient pas de suffisamment de bombardiers furtifs pour mener à bien ce raid, même de moindre envergure, de manière exclusive ; ils devraient également utiliser davantage de bombardiers détectables et/ou d'avions d'attaque de la marine pour cette mission. Cela augmenterait le risque que les avions américains soient la proie des défenses aériennes iraniennes, bien que l'arsenal iranien de missiles sol-air soit très limité, tant en termes de couverture que de capacités. Les États de la région pourraient peut-être autoriser les États-Unis à assurer la couverture aérienne de l'opération depuis des bases terrestres ou, mieux encore pour les planificateurs américains, à utiliser des F-22 furtifs capables de mener eux-mêmes une grande partie de la frappe. Mais il pourrait être difficile d'obtenir un tel soutien, comme expliqué ci-dessous.

Dans l'ensemble, cette opération serait réalisable pour les États-Unis, mais son efficacité globale serait difficile à prévoir et des pertes d'avions ne pourraient être exclues.

## Mise à l'échelle

Alternativement, Washington pourrait décider que s'il décide de lancer une campagne aérienne contre l'Iran... avec tous les coûts et les risques que cette ligne de conduite entraînera inévitablement, elle devrait au moins s'assurer que la campagne elle-même est suffisamment puissante pour maximiser la probabilité que les États-Unis atteignent leurs objectifs.

Une campagne aérienne plus complète serait probablement structurée et séquencée différemment de l'approche réduite. Lors de la première vague de sorties, certaines frappes pourraient viser des installations nucléaires iraniennes clés, en particulier celles contenant des équipements jugés faciles à déplacer par l'Iran. Cependant, ce type de campagne concentrerait probablement ses attaques initiales sur la destruction des défenses aériennes iraniennes, notamment les radars.

Des missiles sol-air et des avions de chasse pourraient être déployés afin d'établir la suprématie aérienne et de faciliter ainsi de nouvelles vagues de bombardements dirigés contre les cibles nucléaires elles-mêmes. Ces vagues ultérieures frapperaient probablement, puis réattaqueraient les cibles susmentionnées pour assurer leur destruction, mais elles viseraient également des dizaines d'autres cibles iraniennes jouant un rôle plus périphérique dans le programme nucléaire ou dont le lien avec celui-ci est moins certain. De plus, certaines sorties pourraient être dirigées – ou simplement maintenues en réserve – contre les forces aériennes et navales iraniennes déployées le long du détroit d'Ormuz afin de les empêcher de tenter de fermer le détroit en réponse aux frappes américaines.

Même avec cette approche, il y aurait des incitations à créer la surprise ; les États-Unis pourraient donc vouloir lancer l'opération avec un seul porte-avions, ou bien programmer son lancement à un moment où un porte-avions en relève un autre, de sorte que deux soient temporairement présents. Les véritables problèmes surviendraient si les États-Unis estimaient avoir besoin de trois ou quatre porte-avions pour cette opération.

(Il convient de noter que six porte-avions américains ont soutenu l'opération Tempête du désert, deux ont soutenu le Renard du désert et trois ont soutenu l'opération Liberté irakienne - et toutes ces campagnes ont pu compter sur l'utilisation de bases terrestres du golfe Persique qui pourraient ne pas être disponibles pour la campagne contre l'Iran envisagée dans ce chapitre.) Parce qu'il faut des semaines pour déployer un porte-avions dans le golfe Persique, et parce qu'il est très difficile de dissimuler la destination d'un porte-avions, les exigences contradictoires de surprise et de masse créeraient un dilemme pour une grande campagne aérienne contre l'Iran. La meilleure solution serait la disponibilité de bases terrestres dans le golfe Persique, en Asie centrale et dans le Caucase, où des avions de chasse de l'armée de l'air pourraient être rapidement déployés. Cependant, comme les États-Unis pourraient trouver peu de soutien ouvert pour une campagne militaire contre l'Iran, cette option pourrait ne pas être disponible. Dans ce cas, Washington devra décider si la surprise ou la masse est la plus importante et déployer ses porte-avions en conséquence.

## Face aux représailles iraniennes

Il ne serait pas inévitable que l'Iran riposte violemment à une campagne aérienne américaine, mais aucun président américain ne devrait présumer allègrement qu'il n'en serait rien. L'Iran n'a pas toujours riposté aux attaques américaines contre lui. Initialement, après la destruction du vol Pan Am 103 en décembre 1988, beaucoup ont cru qu'il s'agissait de représailles iraniennes pour la destruction du vol Iran Air 455 par le croiseur américain USS Vincennes en juillet de la même année. Cependant, aujourd'hui, tout porte à croire que la Libye est responsable de cette attaque terroriste, ce qui, si cela s'avérait vrai, suggérerait que l'Iran n'a jamais riposté à sa perte. L'Iran n'a pas non plus riposté à l'opération américaine Praying Mantis, qui en 1988 a entraîné le naufrage de la plupart des principaux navires de guerre iraniens. Par conséquent, il est possible que l'Iran choisisse simplement de jouer la victime s'il était attaqué par les États-Unis, en supposant (probablement à juste titre) que cela gagnerait au régime clérical une sympathie considérable, tant au niveau national qu'international.

Cependant, il est au moins aussi probable que l'Iran riposte de toutes ses forces. Comme indiqué précédemment, l'Iran pourrait tenter de fermer le détroit d'Ormuz en réponse, mais cela semble peu probable. Cela menacerait le marché pétrolier international et lui ferait perdre toute la sympathie internationale qu'il aurait pu gagner en étant victime d'une attaque américaine. Plus important encore, les capacités aériennes et navales américaines sont si impressionnantes que ce ne serait qu'une question de temps avant que l'armée américaine ne parvienne à anéantir ses homologues iraniens et à rouvrir le détroit. Le résultat ne ferait qu'ajouter à l'insulte pour Téhéran. D'autant plus que, dans ces circonstances, les forces navales et aériennes américaines disponibles dans le golfe Persique seront bien plus puissantes qu'à l'accoutumée, une telle initiative iranienne semblerait faire le jeu de Washington.

Il semble beaucoup plus probable que Téhéran choisisse de répondre de la même manière (en gros) en faisant pression.

Des missiles balistiques pourraient être lancés contre des bases américaines, des installations pétrolières et d'autres cibles de grande valeur situées dans les États du Golfe, en Israël ou dans d'autres États alliés des États-Unis. Cette éventualité justifierait le déploiement d'importants moyens de défense antimissile balistique dans la région et la fourniture d'alertes aussi rapides que possible aux alliés des États-Unis. Cependant, comme de nombreux dirigeants iraniens chercheraient probablement à sortir des combats dans une position stratégique aussi avantageuse que possible, et qu'ils calculeraient probablement que se faire passer pour une victime serait leur meilleur moyen d'y parvenir, ils pourraient bien s'abstenir de telles attaques de missiles de représailles.

La méthode de représailles iranienne la plus probable serait une attaque terroriste. Celle-ci pourrait être immédiate et coïncider avec la campagne aérienne américaine. Comme indiqué dans le chapitre précédent, l'Iran disposerait de vastes plans d'urgence pour des attaques contre des cibles américaines, et Téhéran pourrait exécuter certaines de ces opérations en quelques jours. De telles représailles pourraient également survenir bien après les faits. En particulier, si Téhéran souhaitait riposter de manière spectaculaire, notamment en menant des attaques sur le sol américain pour répliquer aux attaques américaines sur le sol iranien, il faudrait probablement des mois pour les organiser. Les opérations terroristes d'envergure nécessitent une planification et une préparation approfondies, et elles sont particulièrement difficiles à exécuter aux États-Unis depuis les améliorations sécuritaires qui ont suivi le 11 septembre.

Par conséquent, une partie indivisible de l'option des frappes aériennes consisterait à prendre un large éventail de mesures pour renforcer les cibles américaines contre la possibilité de représailles iraniennes par une attaque terroriste – des mesures qui devraient être maintenues pendant de nombreux mois par la suite.

## Suivi ou suivi ?

Le dernier élément de cette option politique concerne la question de l'après-frappes aériennes. Il est difficile d'imaginer que même quelques semaines de frappes aériennes américaines, comprenant des milliers de sorties, suffiraient à

Mettre un terme définitif au problème du programme nucléaire iranien. Il est fort probable que, du moins dans un premier temps, la population iranienne se rallierait aux plus radicaux de son gouvernement – ceux qui sont les plus hostiles aux États-Unis – en réponse à ce que les Iraniens considéreraient inévitablement comme un acte d'agression injustifié et non provoqué, quelles que soient les circonstances précédant les frappes américaines. Ces dirigeants, portés par leur soutien et leur colère contre les États-Unis, insisteraient presque certainement pour que l'Iran entreprenne la reconstruction de son programme nucléaire, ne serait-ce que par pure défiance envers les États-Unis. Bien sûr, ils disposeraient d'un nouvel argument de poids : les États-Unis n'oseraient pas nous attaquer de cette manière si nous disposions réellement de l'arme nucléaire. Ils pourraient utiliser ces attaques pour justifier le retrait de l'Iran du Traité de non-prolifération, privant ainsi les experts internationaux en contrôle des armements de la capacité de surveiller les installations nucléaires iraniennes et de fournir des informations indispensables sur l'état, la localisation et l'avancement du programme iranien.

Si les États-Unis devaient adopter l'option des frappes aériennes, ils devraient anticiper que la première série de frappes aériennes ne résoudrait pas complètement le problème, et cette politique devrait donc inclure une série de mesures supplémentaires pour couvrir le long terme. Comme indiqué précédemment, certains partisans de l'option des frappes aériennes soutiennent que la bonne approche à long terme consiste simplement à répéter les frappes aériennes : chaque fois que les Iraniens commenceront à reconstruire leur programme nucléaire, frapper à nouveau pour le détruire. Ils soutiennent que, à tout le moins, cela ne ferait que repousser de plus en plus loin la date opérationnelle d'une arme nucléaire iranienne. Au mieux, des frappes aériennes répétées pourraient finir par convaincre le peuple iranien que la politique de ses dirigeants mène son pays à la ruine, et ainsi renverser le régime.

D'autres partisans suggèrent que la première vague de frappes aériennes (et éventuellement une vague de suivi) viserait simplement à gagner du temps pour d'autres options, notamment un changement de régime. D'autres encore, qui tendent à

Certains, se méfiant de l'option militaire contre l'Iran, ont suggéré que l'option des frappes aériennes n'aurait de sens que si les États-Unis pouvaient garantir qu'un nouveau régime de confinement strict pourrait être imposé immédiatement après pour entraver la capacité de l'Iran à reconstituer son programme nucléaire ou à riposter, évitant ainsi la nécessité de frappes militaires américaines supplémentaires. En bref, ces approches ne considèrent pas les frappes aériennes comme une option autonome, mais plutôt comme un élément d'une stratégie plus complexe, un sujet exploré plus en détail dans la conclusion de ce volume.

## Exigences

### Militaire

À bien des égards, les exigences militaires de l'option des frappes aériennes sont les moins exigeantes et probablement les plus faciles à satisfaire pour les États-Unis (ce qui explique en partie pourquoi cette option est attrayante pour de nombreuses personnes). Les imposantes forces aériennes et navales américaines sont largement suffisantes pour gérer les aspects militaires de cette option et sont si aptes à accomplir les missions qu'elles pourraient le faire de multiples façons. Cela confère une flexibilité considérable au volet militaire de cette politique. Cela signifie que la composante militaire peut, et devrait probablement, être adaptée aux exigences diplomatiques et politiques, qui s'avéreraient probablement beaucoup plus restrictives. Mais, comme décrit en détail ci-dessus, quelles que soient les circonstances diplomatiques et politiques, l'armée américaine serait sans aucun doute capable de générer les forces nécessaires.

En revanche, sur le plan militaire, une préoccupation majeure serait de savoir si les voisins de l'Iran seraient disposés à autoriser l'aviation américaine à utiliser leurs bases aériennes. Dans le cas contraire, les États-Unis devraient s'appuyer beaucoup plus fortement sur les porte-avions, ce qui soulève un éventuel arbitrage entre surprise et masse. Cet arbitrage est intimement lié à la liste des cibles que les États-Unis chercheraient à atteindre : plus cette liste est longue, plus

il faudrait davantage d'avions et de missiles de croisière. De même, si le président ne croyait pas pouvoir soutenir cette campagne politiquement et diplomatiquement très longtemps, l'armée devrait ajuster les ambitions des opérations.

#### Diplomatique

Les États-Unis auraient deux objectifs diplomatiques primordiaux s'ils décidaient de mener des frappes aériennes contre l'Iran. Dans l'immédiat, ils devraient susciter le plus grand soutien possible à ces attaques, notamment parmi les voisins de l'Iran, dans l'espoir d'obtenir l'utilisation de leurs aérodromes pour y installer des avions américains. Comme indiqué précédemment, la disponibilité de ces bases est un facteur crucial pour de nombreux aspects militaires clés des frappes aériennes, tels que leur ampleur, leur durée et leur capacité à créer un effet de surprise.

Dans un sens plus large et finalement plus important, la diplomatie américaine devrait s'assurer que la campagne aérienne contre l'Iran ne fasse pas dérailler toutes les autres initiatives politiques américaines dans la région. Lorsqu'on considère cette option, il est essentiel de garder à l'esprit que l'objectif ultime de cette politique est d'anéantir le programme nucléaire iranien, dans l'espoir que cela limiterait considérablement la capacité de l'Iran à entraver d'autres initiatives politiques américaines dans la région, comme un nouveau processus de paix israélo-palestinien, un retrait d'Irak qui ne compromet pas ses progrès politiques, l'amélioration de la situation en Afghanistan, etc.

Un défi majeur pour cette option politique réside dans le fait qu'en l'absence d'agression iranienne manifeste, des frappes aériennes américaines contre l'Iran seraient impopulaires dans la région et dans le monde entier. Cette réaction négative pourrait compromettre une partie ou la totalité des initiatives politiques américaines dans la région, quelle que soit la réaction iranienne. La grande majorité des pays dont le partenariat est nécessaire à la promotion de ces autres politiques, y compris ceux qui n'aiment pas, voire craignent, l'Iran, refusent de voir des opérations militaires américaines contre lui par aversion.

pour des opérations militaires américaines unilatérales et/ou la crainte des répercussions dans la région. Washington ne peut donc pas permettre que des frappes aériennes contre l'Iran deviennent une mesure contre-productive qui compromettrait les autres politiques américaines que cette option est censée favoriser.

Surtout en l'absence de provocation iranienne manifeste, éviter ce danger paradoxal constituerait une tâche majeure pour les diplomates américains à l'approche d'une telle campagne aérienne. Ils devraient démontrer que le refus persistant de l'Iran d'accéder à la volonté de la communauté internationale de mettre fin à ses activités d'enrichissement nucléaire (comme stipulé dans plusieurs résolutions du Conseil de sécurité adoptées en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies) menaçait la sécurité du Moyen-Orient et mettait en péril le régime mondial de non-prolifération. Ils devraient convaincre ces gouvernements que les États-Unis avaient raisonnablement essayé toutes les approches alternatives et qu'aucune n'avait réussi.

Ils devraient argumenter que les actions américaines ont été conçues en fin de compte pour renforcer la stabilité de la région et que ce serait une erreur pour tout le monde si les pays laissaient leur colère contre Washington entraver d'autres initiatives qui sont en fin de compte dans le meilleur intérêt de la région entière et du monde entier.

En réalité, ces arguments seraient tous complexes à défendre. C'est pourquoi il serait bien plus souhaitable que les États-Unis puissent invoquer une provocation iranienne pour justifier les frappes aériennes avant de les lancer. De toute évidence, plus l'action iranienne est scandaleuse, meurtrière et injustifiée, mieux les États-Unis s'en porteraient.

Bien sûr, il serait très difficile pour les États-Unis d'inciter l'Iran à une telle provocation sans que le reste du monde ne reconnaisse ce jeu, ce qui le saperait. (Une méthode qui aurait une certaine chance de succès serait d'intensifier les efforts secrets de changement de régime dans l'espoir que Téhéran riposte ouvertement, ou même semi-ouvertement, ce qui pourrait alors être présenté comme une

(acte non provoqué d'agression iranienne.) Cela suggère que cette option gagnerait à être mise en suspens jusqu'à ce que les Iraniens prennent une mesure provocatrice appropriée, comme ils le font de temps à autre. Dans ce cas, il s'agirait moins d'une politique déterminée de recourir à des frappes aériennes que d'un espoir opportuniste que l'Iran fournisse aux États-Unis le type de provocation justifiant des frappes aériennes. Cependant, cela signifierait que le recours aux frappes aériennes ne pourrait pas être la politique principale des États-Unis envers l'Iran (même si c'était la préférence fervente de Washington), mais simplement une éventualité accessoire à une autre option qui serait la politique principale à moins et jusqu'à ce que l'Iran fournisse le prétexte nécessaire.

Une dernière complication pour les exigences diplomatiques de l'option des frappes aériennes réside dans la tension entre le lancement d'une campagne diplomatique efficace permettant à l'armée américaine d'utiliser des bases locales et le désir d'obtenir un effet de surprise. Toute tentative d'obtenir un soutien international pour une attaque aérienne éliminerait la possibilité d'obtenir un effet de surprise stratégique pour l'opération, car les Iraniens seraient inévitablement informés des efforts diplomatiques américains. Dans ces circonstances, le mieux que les États-Unis puissent espérer serait une surprise tactique, les Iraniens étant susceptibles d'être tenus à l'écart du calendrier et du déroulement précis de l'opération. Ce serait également un autre compromis que le président devrait faire pour mettre en œuvre cette option, en évaluant, espérons-le, la probabilité d'accéder aux bases régionales (et leur importance pour l'opération) par rapport à l'utilité d'obtenir un effet de surprise.

## Légal

Il convient de rappeler que cette politique ne repose encore sur aucune justification juridique valable. En particulier, les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU précisent qu'elles n'autorisent pas les États membres à recourir à la force pour contraindre l'Iran à se conformer à leurs exigences. Cette absence est importante.

Car, en droit, les actions militaires américaines doivent reposer sur une telle base juridique. S'il est vrai que plusieurs présidents n'ont fourni que des justifications juridiques très fragiles pour une action militaire, d'autres administrations ont pris cette exigence très au sérieux. Puisque la plupart des Américains espèrent sans aucun doute que leurs dirigeants prendront cette exigence au sérieux, et puisque la nouvelle administration Obama a laissé entendre qu'elle traiterait ces exigences comme des obligations et non comme des formalités, l'absence d'une telle base juridique pourrait s'avérer un obstacle à l'adoption de cette option. De plus, disposer d'une justification juridique solide faciliterait grandement la tâche diplomatique consistant à obtenir le soutien d'une campagne aérienne sans la laisser faire dérailler toutes les autres initiatives politiques américaines au Moyen-Orient.

## Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients de l'approche des frappes aériennes.

### Avantages :

D'un point de vue militaire, cette option est tout à fait à la portée des Américains.

Des frappes aériennes causeraient probablement des dommages considérables à des parties importantes du programme nucléaire iranien. En particulier, les complexes plutoniques de Bushehr (et d'Arak), l'usine de production d'uranium d'Ispahan et de nombreux centres de recherche pourraient être totalement anéantis, car ce sont des cibles « faibles » sans renfort, camouflage ou autre protection. Dans le cas d'Arak et de Bushehr, il y aurait peu de chances que l'Iran puisse reconstruire de telles installations sur les mêmes sites ou ailleurs pour les remplacer. Compte tenu de la taille colossale et des énormes besoins de refroidissement des centrales nucléaires modernes, il est pratiquement impossible de les construire sous terre ou de les dissimuler aux méthodes de reconnaissance modernes. Même les cibles renforcées, comme celles de

Natanz et Parchin seraient probablement détruites si les États-Unis déployaient des efforts suffisants. Au minimum, elles seraient gravement compromises, les opérations étant reportées de plusieurs années. De plus, au cours de l'opération, les actions iraniennes pourraient révéler aux services de renseignement américains l'existence d'autres installations, jusqu'alors inconnues, qui pourraient également être découvertes, détruites et détruites.

Les pertes américaines pendant l'opération elle-même seraient probablement minimales. Le réseau de défense aérienne iranien, bien qu'amélioré, n'est pas à la hauteur de la capacité de l'armée américaine à le neutraliser. Il faudrait s'attendre à quelques pertes d'avions et de pilotes, dont des dizaines de morts, si l'on en croit l'expérience des pertes subies lors de l'opération Tempête du Désert et d'autres campagnes aériennes récentes. Mais le bilan total, même d'une opération prolongée, serait probablement inférieur au nombre mensuel d'Américains tués par des armes de fabrication iranienne au plus fort de la guerre en Irak, en 2005-2007.

Il y aurait certainement des dommages collatéraux, notamment des pertes civiles iraniennes, mais il est peu probable que le nombre de victimes soit élevé. En particulier, des frappes contre les installations iraniennes à l'heure actuelle ne produiraient pas de grandes quantités de retombées radioactives, et nombre des cibles visées sont situées hors de zones densément peuplées.

L'opération elle-même ne dépend pas d'un soutien extérieur. Même sans l'utilisation des aérodromes des alliés régionaux, un à trois porte-avions américains, des bombardiers de Diego Garcia et des missiles de croisière des navires et sous-marins de la région pourraient suffire à mener à bien une attaque.

Il existe une certaine probabilité (bien que peu élevée) que l'option des frappes aériennes puisse retarder l'Iran

Le programme nucléaire iranien pourrait être réduit de cinq à sept ans, ce qui pourrait être suffisant pour que les partisans les plus virulents de la ligne dure de

Téhéran ne parviennent jamais à se doter de l'arme nucléaire. Il est même possible que plusieurs cycles politiques iraniens s'écoulent avant qu'un leadership déterminé puisse créer une capacité nucléaire plus dispersée, dissimulée et durable, et ainsi enfin obtenir l'arme nucléaire.

Même si la situation politique iranienne ne s'était pas sensiblement améliorée durant cette même période, ce revers pourrait donner au reste de la région le temps et l'opportunité de progresser sur d'autres plans, notamment en progressant vers la paix israélo-arabe et en consolidant les gouvernements démocratiques actuellement fragiles du Liban, de l'Afghanistan et de l'Irak. Si l'Iran ne se dotait de l'arme nucléaire qu'après de telles évolutions positives, il aurait probablement plus de mal à attiser les tensions dans la région.

En attaquant les installations nucléaires iraniennes tout en épargnant son armée conventionnelle et son économie, les États-Unis conserveraient une certaine « dissuasion intra-guerre » pour limiter les représailles iraniennes. Autrement dit, en laissant de côté l'option de l'invasion, ils auraient la possibilité d'attaquer des cibles iraniennes supplémentaires en représailles à toute riposte iranienne excessive dans la région ou dans le monde, ou de bloquer les livraisons de pétrole iranien.

### Inconvénients :

La détermination de l'Iran à acquérir une capacité d'armement nucléaire ne serait probablement pas réduite par une telle attaque et, surtout à court terme, pourrait bien être renforcée.

Les dirigeants iraniens radicaux qui luttent actuellement pour maintenir leur soutien politique

La situation intérieure pourrait être renforcée par une réaction nationaliste du peuple iranien contre ce qu'il percevrait sans doute comme une attaque américaine non provoquée.

Même des frappes aériennes massives ne pourraient retarder le programme nucléaire iranien que d'un an ou deux, ce qui semble plus probable que l'hypothèse plus optimiste selon laquelle cette option politique retarderait le programme iranien de trois ans ou plus. Compte tenu de l'expérience des services de renseignement américains et internationaux en matière d'évaluation précise des programmes nucléaires des États étrangers, toute attaque, même une opération américaine prolongée, pourrait ne pas détruire une part substantielle du programme nucléaire iranien. Les États-Unis ne peuvent pas frapper ce qu'ils ignorent, et il y a de bonnes raisons de penser que l'Iran possède ou possédera bientôt d'importantes installations nucléaires.

y compris des usines alternatives de stockage/production d'hexafluorure d'uranium et d'enrichissement d'uranium, qui n'ont pas été identifiées.

Le Hezbollah, largement considéré comme l'organisation terroriste internationale la plus efficace, pourrait réagir avec la plus grande fermeté à une telle attaque. Même la possibilité d'une riposte de type 11 septembre ne peut être écartée, compte tenu des capacités démontrées de l'Iran dans ce domaine.

Tout pilote américain abattu et capturé au cours de ses bombardements pourrait subir un sort bien pire que celui des otages américains pris à Téhéran au moment de la révolution il y a trente ans.

Téhéran pourrait recourir à la guerre économique. Une tentative iranienne de fermer le détroit d'Ormuz au trafic pétrolier – ou du moins de compliquer le passage des pétroliers, faisant ainsi grimper le prix mondial du pétrole – ne serait pas hors de question (même si cela

(ce qui ne durerait probablement pas longtemps et laisserait l'Iran dans une situation pire qu'avant).

Pour les révolutionnaires à sa tête, qui venaient de subir l'indignation de voir leur complexe nucléaire détruit, le risque correspondant pour l'économie de leur propre pays pouvait sembler justifier les avantages. Autrement dit, se couper le nez collectivement pour se faire du tort n'est pas exclu.

Téhéran pourrait intensifier son implication en Irak et en Afghanistan, en expédiant peut-être des missiles sol-air et des armes anti-blindées de pointe, comme ceux qu'il a fournis au Hezbollah, mais qu'il s'est jusqu'à présent abstenu de fournir aux insurgés irakiens et afghans.

En réponse à l'option des frappes aériennes, la politique iranienne pourrait devenir encore plus radicale. Si une telle extrémisme

Si le gouvernement libanais venait à se doter d'une arme nucléaire, il pourrait être encore plus enclin que le régime actuel à prouver sa valeur révolutionnaire en attaquant ses voisins ouvertement ou secrètement, en intensifiant son implication dans la politique libanaise, en intensifiant son soutien aux terroristes anti-israéliens, ou même en essayant d'entraîner Israël dans une fusillade.  
guerre.

À long terme, il serait difficile de maintenir une stratégie de campagnes aériennes répétées pour empêcher l'Iran de reconstituer son programme nucléaire. Cela pourrait compromettre considérablement la capacité de Washington à poursuivre ses autres objectifs au Moyen-Orient, qui constituent en fin de compte l'une des raisons pour lesquelles l'Iran ne peut se doter de l'arme nucléaire. Washington pourrait avoir du mal à promouvoir les autres initiatives de politique étrangère qu'il espère mener au Moyen-Orient (une nouvelle paix israélo-arabe).

processus de paix, la démocratisation du Liban, la stabilisation de l'Irak et de l'Afghanistan, et même la fin du génocide au Darfour) – qu'une nouvelle politique iranienne était précisément censée favoriser, et non empêcher. Si tel est le cas, cette option politique se serait avérée contre-productive.

Une campagne aérienne contre l'Iran pourrait gravement compromettre les efforts des États-Unis visant à employer toute autre stratégie pour traiter avec Téhéran. Les frappes aériennes contre l'Iran pourraient le prouver

impopulaire à travers le monde – surtout si les États-Unis ne peuvent pas qualifier de provocation une action iranienne flagrante –, il pourrait être bien plus difficile pour les États-Unis de mobiliser le soutien international en faveur de sanctions supplémentaires contre l'Iran, et encore moins d'un régime d'endiguement à grande échelle. Et après avoir lancé ce que les Iraniens considéreraient inévitablement comme une agression non provoquée, la perspective d'un quelconque engagement avec l'Iran par la suite paraît improbable.

## Chapitre 5

# LAISSEZ-LE À BIBI

## Autoriser ou encourager une armée israélienne

### Grève

---

les États-Unis, la République islamique d' Iran. Pour l'Iran est un ennemi depuis 30 ans, cherchant à contrecarrer la politique américaine au Moyen-Orient, notamment en favorisant le processus de paix israélo-arabe et en créant des accords de sécurité régionaux stables. Crise après crise, l'Iran et les États-Unis n'ont jamais été et ne seront certainement jamais une menace existentielle pour les États-Unis. Il n'a aucune visée territoriale sur les États-Unis, n'a jamais mené d'opération terroriste visant le territoire américain et, même s'il se dotait de l'arme nucléaire, il ne dispose pas des vecteurs nécessaires pour menacer directement les États-Unis. De plus, son économie est anémique et, même si elle était profondément réformée, elle ne fournirait probablement jamais à l'Iran les moyens de se positionner comme un concurrent des États-Unis, à l'instar de l'Allemagne nazie, du Japon impérial, de l'Union soviétique ou de la Chine communiste.

Mais pour Israël, l'Iran est un adversaire bien plus dangereux : proche et menaçant. Il existe un quasi-consensus en Israël sur le fait que l'Iran ne peut se doter de l'arme nucléaire. De gauche à droite, sur tout le spectre politique, de nombreux Israéliens voient leur survie même menacée par une

Iran nucléaire. L'ancien Premier ministre Ehud Olmert a déclaré : « Israël ne tolérera pas que l'arme nucléaire tombe entre les mains de gens qui disent ouvertement, explicitement et publiquement qu'ils veulent rayer Israël de la carte. »<sup>36</sup> Dans son premier discours à la Knesset après avoir prêté serment comme Premier ministre, Binyamin (« Bibi ») Netanyahu a déclaré : « Nous ne pouvons pas nous permettre de prendre à la légère des tyrans mégalomanes qui menacent de nous anéantir. »<sup>37</sup> D'autres dirigeants israéliens sont plus raisonnables mais sont également déterminés à empêcher l'acquisition par l'Iran d'une capacité d'armement. Ephraïm Sneh, ancien vice-ministre de la Défense et général à la retraite des Forces de défense israéliennes (FDI), note que « la menace stratégique la plus importante pour l'existence d'Israël est l'Iran ». <sup>38</sup> Ces dirigeants craignent que la marge de manœuvre stratégique d'Israël dans la région ne soit limitée par une dissuasion nucléaire iranienne. Le succès des groupes terroristes soutenus par l'Iran, le Hezbollah au Liban et le Hamas à Gaza et en Cisjordanie, ces dernières années, n'a fait qu'accroître l'inquiétude d'Israël.

Même des analystes relativement conciliants, comme l'historien Benny Morris, écrivent à propos d'une bombe iranienne en termes apocalyptiques : « Les Iraniens sont animés par une logique supérieure. Et ils lanceront leurs roquettes.

---

<sup>36</sup> Lally Weymouth, « Une conversation avec Ehud Olmert », Washington Post, 11 mai 2008, p. B3.

<sup>37</sup> Discours du Premier ministre Benjamin Netanyahu lors de la cérémonie d'investiture à la Knesset, le 31 mars 2009, disponible sur <<http://www.pmo.gov.il/PMOEng/Communication/PMSpeaks/speechnetankness310309.htm>>.

<sup>38</sup> Ephraïm Sneh, Naviguer dans des eaux périlleuses : une stratégie israélienne pour la paix et la sécurité (Londres : Curzon, 2005), p. 55.

Et, comme lors du premier Holocauste, la communauté internationale ne fera rien. Tout sera terminé, pour Israël, en quelques minutes – contrairement aux années 1940, où le monde avait eu cinq longues années pour se lamenter et ne rien faire.

Seuls quelques commentateurs israéliens ont suggéré que la menace était peut-être exagérée ou qu'il servait en réalité les intérêts israéliens d'être menacé par l'Iran.

L'ancien chef du Mossad, Ephraim Halevy, affirme qu'« Ahmadinejad est notre plus beau cadeau. Nous ne pouvons pas mener une meilleure opération au Mossad que de porter un homme comme Ahmadinejad au pouvoir en Iran. »

Mais même Halevy estime que l'Iran représente une menace sérieuse pour les intérêts d'Israël.

François II ressort clairement des discussions avec des responsables de l'armée et des renseignements israéliens, et de nombreuses fuites dans la presse et rapports, qu'Israël est bien avancé dans la planification d'une opération militaire pour empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire. Le ministre israélien de la Défense, Ehud Barak, a déclaré en 2007 que « ce que nous faisons en coulisses, loin des yeux du public, est bien plus important que la mascarade de slogans », insinuant que les capacités secrètes israéliennes sont déjà à pied d'œuvre pour tenter de faire face à la menace iranienne et se préparer à l'attaquer si nécessaire.<sup>41</sup> Il est impossible de connaître en détail ce que ces plans impliquent sans avoir accès à la planification secrète de Tsahal, mais les Israéliens affirment que la mission n'est « pas impossible ». L'attaque de Tsahal du 6 septembre 2007 contre l'installation nucléaire syrienne de Deir az-Zawr est largement considérée en Israël comme ayant été en partie un message à Téhéran que l'Iran pourrait être le prochain.

Les dirigeants israéliens mettent en garde contre la menace iranienne depuis le début des années 1990.

Yitzhak Rabin a souligné le danger que représentait l'Iran pour Israël lors de sa première visite aux États-Unis en 1992 après son élection.

Les opérations de renseignement israéliennes contre l'Iran ont été intensifiées encore plus tôt et ont inclus le recours à des tiers pour faire connaître la menace iranienne sans révéler la main israélienne.

Les programmes secrets d'enrichissement et de réacteurs à eau lourde de l'Iran ont été révélés publiquement en août 2002 par un groupe dissident iranien (les Moudjahidines du peuple), qui aurait été involontairement informé par les services de renseignement israéliens.<sup>42</sup>

En bref, il existe de nombreuses raisons de croire que dans des circonstances favorables (ou défavorables), Israël lancerait une attaque – principalement des frappes aériennes, mais éventuellement appuyées par des opérations des forces spéciales – pour détruire le programme nucléaire iranien.

Cela pourrait constituer une opportunité ou une menace pour les intérêts américains vis-à-vis de l'Iran et du Moyen-Orient. Cela pourrait constituer une opportunité, et donc une option politique possible, si les États-Unis souhaitent la destruction du programme nucléaire iranien, mais préfèrent ne pas le faire eux-mêmes.

Cela pourrait constituer une menace si les États-Unis estiment qu'une attaque israélienne déstabiliserait la région et ne ferait pas avancer (ou nuirait) aux intérêts américains par rapport à l'Iran.

Sans surprise, certains Américains ont exprimé l'espoir qu'Israël attaque l'Iran.

Jérusalem aurait le « cœur » de faire ce que Washington refuse. D'autres Américains considèrent cette perspective avec horreur, persuadés qu'une attaque israélienne présenterait tous les inconvénients des frappes aériennes américaines (ainsi que certains de leurs avantages). Les décideurs américains doivent avoir une idée claire de ce à quoi ressemblerait une telle opération israélienne.

39 Cité dans David Remnick, « Blood and Sand », *New Yorker*, 5 mai 2008, p. 76.

40 Cité dans « Ex-Mossad Chief: Ahmadinejad Is Israel's Greatest Gift », *Haaretz*, 20 août 2008.

41 Shahaar Ilan, « Le ministre de la Défense au panel de la Knesset : les négociations ne feront pas disparaître l'arme nucléaire iranienne », *Haaretz*, 6 novembre 2007.

42 Selon l'ancien chef d'état-major de Tsahal, Moshe Ya'alon, les dissidents iraniens auraient obtenu ces informations des services de renseignement israéliens, qui les leur auraient transmises par l'intermédiaire d'un intermédiaire. Voir Adrian Levy et Catherine Scott-Clark, *Deception* (New York : Atlantic, 2007), p. 525.

comme, ainsi que les avantages et les inconvénients pour les États-Unis, de décider s'il faut essayer de l'encourager ou de le décourager.<sup>43</sup>

## But

Comme dans le cas des frappes aériennes américaines contre l'Iran, l'objectif de cette option politique serait de détruire les principales installations nucléaires iraniennes dans l'espoir que cela retarderait considérablement l'acquisition par l'Iran d'une capacité nationale d'armes nucléaires. Cependant, dans ce cas, un élément supplémentaire pourrait être que les États-Unis encouragent – et peut-être même aident – les Israéliens à mener eux-mêmes les frappes, dans l'espoir que les critiques internationales et les représailles iraniennes soient détournées des États-Unis vers Israël. La logique derrière cette approche est que permettre à Israël, plutôt qu'aux États-Unis, de mener les frappes aériennes offre une issue au dilemme décrit dans le chapitre précédent, selon lequel les frappes aériennes américaines contre l'Iran pourraient devenir contre-productives car elles saperaient toute autre initiative américaine au Moyen-Orient, un résultat exactement inverse à celui qu'une nouvelle politique iranienne est censée accomplir.

Comme pour les frappes aériennes américaines contre le programme nucléaire iranien, cette option n'impliquerait aucun effort direct pour contrer le soutien de l'Iran aux terroristes et aux groupes radicaux, ni pour atténuer directement les autres efforts iraniens visant à renverser le statu quo au Moyen-Orient. Tout au plus, cette politique suppose que la capacité de l'Iran à poursuivre de telles activités serait grandement renforcée par la possession d'une capacité (présumée) d'armes nucléaires, et donc que l'élimination de cette menace contribuerait à limiter la capacité de l'Iran à causer des problèmes aux États-Unis dans la région. De même, cette approche

ne fait aucun effort pour changer le régime iranien ou pour remodeler son caractère.

## Laps de temps

Si les États-Unis décidaient d'encourager Israël à lancer des frappes aériennes contre l'Iran, l'opération pourrait se dérouler très rapidement, probablement bien plus rapidement qu'une campagne américaine similaire. Israël semble avoir déjà effectué une planification et des exercices approfondis pour une telle frappe, et ses avions sont probablement déjà basés au plus près de l'Iran. Ainsi, Israël pourrait lancer la frappe en quelques semaines, voire quelques jours, selon les conditions météorologiques et les renseignements dont il estime avoir besoin. De plus, comme Israël aurait beaucoup moins besoin (voire moins intérêt) d'obtenir un soutien régional pour l'opération, Jérusalem serait probablement moins motivée à attendre une provocation iranienne avant d'attaquer. En bref, Israël pourrait agir très rapidement pour mettre en œuvre cette option si les dirigeants israéliens et américains le souhaitaient.

Cependant, comme indiqué dans le chapitre précédent, les frappes aériennes elles-mêmes ne sont que le début de cette politique. Là encore, les Iraniens reconstruiraient sans doute leurs sites nucléaires. Ils riposteraient probablement contre Israël, et peut-être aussi contre les États-Unis (ce qui pourrait servir de prétexte à des frappes aériennes américaines, voire à une invasion). Et il semble peu probable qu'ils cessent leur soutien aux groupes extrémistes violents ou leurs efforts visant à renverser le statu quo régional au lendemain des frappes aériennes israéliennes. Leur opposition à un traité de paix israélo-arabe serait probablement redoublée. Par conséquent, les États-Unis auraient toujours besoin d'une stratégie pour gérer l'Iran après la fin des frappes aériennes israéliennes, ce qui pourrait allonger considérablement le délai pour atteindre tous les objectifs américains.

---

<sup>43</sup> Nous notons que l'administration George W. Bush aurait dissuadé Israël de lancer une telle frappe en 2008, suggérant qu'elle avait conclu qu'une telle opération ne serait pas utile aux intérêts et aux politiques américaines dans la région.

## Aperçu de la politique

Une campagne aérienne israélienne contre l'Iran présenterait plusieurs différences majeures par rapport à une campagne américaine. Premièrement, l'armée de l'air israélienne (IAF) est confrontée au problème du survol de l'espace aérien israélien. Israël ne possède pas de porte-avions, ses avions doivent donc décoller de bases aériennes israéliennes. Il ne possède pas non plus de bombardiers à long rayon d'action comme les B-1 ou B-2, ni d'immenses flottes d'avions ravitailleurs. Tout cela signifie que, contrairement aux États-Unis, Israël ne peut éviter de survoler l'espace aérien d'un pays.

La route la plus directe entre Israël et la base iranienne de Natanz est d'environ 1 750 kilomètres, traversant la Jordanie et l'Irak. En tant que puissance occupante en Irak, les États-Unis sont responsables de la défense de l'espace aérien irakien. Les alternatives via l'espace aérien turc (plus de 2 200 kilomètres) ou saoudien (plus de 2 400 kilomètres) placeraient également la force d'attaque dans le ciel des alliés des États-Unis, équipés de défenses aériennes et d'avions de chasse fournis par les États-Unis. Dans le cas de la Turquie, un survol israélien serait d'autant plus compliqué que la Turquie est un allié de l'OTAN que les États-Unis se sont engagés à défendre, et qu'elle abrite une importante base aérienne turque-américaine le long de l'itinéraire d'attaque le plus probable.

Pour des raisons politiques et militaires, la nécessité pour Israël de survoler l'espace aérien turc, irako-jordanien ou saoudien pose deux problèmes. Premièrement, une frappe israélienne doit créer la surprise afin que les avions israéliens ne soient pas interceptés par les défenses aériennes et les chasseurs de ces pays. Deuxièmement, en partie pour la raison numéro un, les Israéliens n'auraient pratiquement qu'une seule chance d'attaquer l'Iran. Au premier passage, ils surprendraient probablement n'importe lequel de ces pays et pourraient atteindre l'Iran et revenir avant que les Turcs, les Saoudiens ou les Jordaniens n'activent leurs défenses aériennes ; mais

Une deuxième vague rencontrerait des défenses aériennes alertées, créant des problèmes militaires et politiques qu'Israël trouverait probablement insurmontables. Une première attaque israélienne sur le territoire irakien compliquerait gravement la présence militaire américaine sur place ; une répétition de cette attaque la compromettrait probablement complètement. Ainsi, après la première série de frappes, Israël ne disposerait plus que de sa petite flotte de missiles balistiques et de missiles de croisière lancés depuis des sous-marins pour des attaques de suivi. Et comme les missiles balistiques sont des atouts précieux, Jérusalem ne les gaspillerait probablement pas sur autre chose que les cibles iraniennes de la plus haute importance.

Un autre problème auquel Israël est confronté est la distance. L'armée de l'air israélienne possède 25 avions d'attaque à long rayon d'action F-15I, dont le rayon d'action dépasse 2 500 kilomètres, ce qui lui permet d'atteindre des cibles iraniennes même en passant par la Turquie ou l'Arabie saoudite. Cependant, 25 appareils constituent un nombre infime compte tenu de la taille, de la dispersion et du renforcement du programme nucléaire iranien, d'autant plus que ces avions ne peuvent emporter beaucoup de munitions et ne sont pas en mesure de frapper plusieurs installations en une seule sortie à cette distance. La flotte israélienne de F-15I ne peut donc pas, à elle seule, espérer infliger autant de dégâts au programme nucléaire iranien que la frappe aérienne américaine, même de petite envergure, évoquée au chapitre précédent.<sup>44</sup> Ainsi, le simple emploi de 25 F-15I ne rendrait probablement pas l'opération intéressante du point de vue de Jérusalem ou de Washington.

Outre les F-15I, Israël a acquis 100 chasseurs-bombardiers F-16I. De nombreuses spéculations circulent quant à l'autonomie de combat du F-16I, estimée, selon la plupart des sources, à environ 1 600 à 1 800 kilomètres. Cependant, au moins une source israélienne réputée affirme qu'il a une autonomie de 2 100 kilomètres.

---

<sup>44</sup> Israël possède trois sous-marins (et en acquiert deux autres) qui pourraient également lancer un petit nombre de missiles de croisière (Harpoon américain (missiles de croisière antinavires) contre des cibles iraniennes. Une fois de plus, le nombre de missiles de croisière qu'Israël pourrait lancer serait éclipsé par le nombre de missiles de croisière (plus gros et à plus longue portée) que les États-Unis pourraient employer, même dans le cadre d'une campagne aérienne limitée contre le programme nucléaire iranien.

kilomètres.<sup>45</sup> Même si la distance la plus longue est possible, cela signifie que les F-16I n'ont la portée nécessaire pour frapper l'Irak sans ravitaillement que s'ils empruntent la route la plus courte à travers la Jordanie et l'Irak - ce qui est également le plus problématique politiquement car cela incrimine clairement les États-Unis comme complice conscient d'Israël dans la frappe. Du point de vue américain, cela annule tout l'intérêt de l'option - éloigner les États-Unis de toute culpabilité - et cela pourrait compromettre les efforts américains en Irak, ce qui en fait un échec possible pour Washington. Enfin, la violation israélienne de l'espace aérien jordanien créerait probablement des problèmes politiques pour le roi Abdallah de Jordanie, l'un des amis arabes les plus proches des États-Unis (et d'Israël) dans la région. Il est donc extrêmement improbable que les États-Unis autorisent Israël à survoler l'Irak, et en raison des problèmes que cela créerait pour Washington et Amman, il est peu probable qu'Israël tente de survoler la Jordanie.

Par conséquent, dans la plupart des scénarios, pour qu'Israël puisse lancer une frappe aérienne de quelque ampleur que ce soit contre l'Irak – en supposant qu'il ne puisse pas ravitailler secrètement ses avions sur une base aérienne proche de l'Irak –, il devrait assurer le ravitaillement en vol pour permettre aux F-16I de participer. Ceci complique encore davantage les choses car, s'il est possible pour les avions de chasse de se ravitailler mutuellement, cela divise par deux le nombre d'avions larguant des bombes (l'autre moitié effectue le ravitaillement et transporte donc du carburant, et non des armes). De plus, le « ravitaillement en commun » par d'autres chasseurs-bombardiers étant inefficace, plusieurs ravitaillements pourraient être nécessaires, ce qui signifie que sur 100 F-16I engagés, seuls 25 pourraient atteindre leurs cibles en Irak. L'alternative est la méthode plus traditionnelle consistant à utiliser de gros avions ravitailleurs pour fournir le carburant, mais ceux-ci sont extrêmement vulnérables. De ce fait, et compte tenu des capacités remarquables démontrées par l'IAF au cours des

Au cours des prochaines années, il ne faut pas exclure qu'Israël trouve le moyen de « dissimuler » des avions-citernes dans l'espace aérien international ou de les faire voler avec les dispositifs de frappe pendant une grande partie du trajet, jusqu'à ce que leurs services ne soient plus nécessaires. Cependant, de telles opérations risquées ne seraient envisageables que pour la première série de frappes. Une fois la surprise passée et les défenses aériennes iraniennes, turques, jordaniennes et/ou saoudiennes en état d'alerte, les pétroliers seraient très vulnérables.

Tout cela signifie que, de manière réaliste, une frappe israélienne contre l'Irak pourrait consister en un maximum de 125 sorties de F-15I et de F-16I israéliens (avec des charges d'armes limitées en raison de la distance), appuyées par un petit nombre de tirs de missiles de croisière.

Cette force n'est pas dénuée de sens, et elle pourrait probablement causer des dégâts considérables aux installations iraniennes les plus connues. Mais là encore, elle ne pourrait probablement pas causer autant de dégâts que l'option limitée de frappes aériennes américaines évoquée au chapitre précédent ; elle ne serait probablement même pas en mesure de couvrir toutes les cibles listées. De plus, l'armée de l'air israélienne n'aurait pratiquement aucune capacité à mener des frappes d'opportunité sur des cibles révélées par les actions iraniennes lors des attaques elles-mêmes. Elle n'aurait pas non plus beaucoup, voire aucune, la capacité d'enchaîner avec des frappes répétées pour frapper des installations dont la première attaque n'a pas réussi à détruire la cible. Globalement, une frappe israélienne serait encore moins susceptible de faire reculer significativement le programme nucléaire iranien qu'une campagne aérienne américaine.

### Une attaque israélienne contre l'Irak contre les États-Unis Intérêts

Une attaque israélienne contre l'Irak affecterait directement les intérêts stratégiques américains clés. Si Israël survolait l'Irak, les Iraniens et la grande majorité de la population mondiale seraient témoins de la frappe.

---

Le Centre Jaffee d'études stratégiques de l'Université de Tel Aviv a revendiqué cette fourchette dans son volume annuel, *The Middle East Military Balance*, 2003-2004.

<sup>46</sup> Certains responsables des services de renseignement israéliens soupçonnent que cela ne retarderait que d'un an le programme nucléaire iranien. Voir « Ahmadinejad, le plus beau cadeau d'Israël ».

avec l'aide, voire l'autorisation, des États-Unis.

Même si Israël empruntait une autre route, de nombreux Iraniens considéreraient l'attaque comme soutenue, voire orchestrée, par les États-Unis. Après tout, les avions utilisés pour une frappe seraient des F-15 et des F-16 produits, fournis et financés par les États-Unis, et une grande partie des munitions serait de fabrication américaine.

En fait, 3 milliards de dollars d'aide américaine annuelle soutiennent la supériorité conventionnelle de l'armée israélienne dans la région.

L'Iran riposterait presque certainement contre Israël et pourrait également choisir de riposter contre les États-Unis. Pour démontrer sa capacité à riposter, l'Iran a déjà tiré des salves de missiles d'essai (dont certains sont capables de frapper Israël), et les dirigeants iraniens ont averti qu'ils riposteraient à une attaque d'Israël ou des États-Unis par des attaques contre Tel-Aviv, des navires et installations américains dans le golfe Persique, ainsi que d'autres cibles. Si l'Iran souhaitait riposter de manière moins risquée, il pourrait riposter indirectement en encourageant les attaques du Hezbollah contre Israël et celles des milices chiites contre les forces américaines en Irak. La crainte d'une guerre plus large au Moyen-Orient pourrait perturber le marché pétrolier, du moins à court terme, et ne favoriserait probablement pas les initiatives américaines visant à stabiliser l'Irak, à résoudre le conflit israélo-arabe ou à promouvoir une démocratie indépendante au Liban. De plus, l'Iran pourrait se prévaloir d'une agression et renoncer à ses engagements au titre du Traité de non-prolifération. Et comme même un raid israélien réussi ne ferait que retarder le programme nucléaire iranien – et probablement même moins qu'une frappe américaine de petite envergure – les États-Unis devraient toujours avoir une stratégie pour faire face au problème de fond après une attaque israélienne, mais dans un contexte diplomatique encore plus compliqué.

Les Israéliens sont parfaitement conscients des risques et des inconvénients d'une attaque contre les installations nucléaires iraniennes, notamment du coût potentiel en vies américaines en cas de représailles de Téhéran contre les États-Unis. Compte tenu de ces risques, Jérusalem pourrait se concentrer sur le renforcement de son influence.

Des sanctions pourraient être envisagées à court terme, mais les Israéliens pourraient se sentir contraints d'agir s'ils jugent que la démarche diplomatique de l'administration actuelle a échoué. Les commentateurs israéliens notent que les chances d'obtenir le soutien de la Russie pour des sanctions sévères ont considérablement diminué depuis la guerre de 2008 en Géorgie.

La Russie a davantage intérêt à entretenir de bonnes relations avec l'Iran, autre puissance du Caucase, qu'à apaiser les inquiétudes américaines et européennes à son égard. Israël étant un fervent soutien de la Géorgie, la Russie pourrait également estimer devoir se venger d'Israël en se rapprochant de Téhéran.

#### Options et points de décision aux États-Unis

Compte tenu des enjeux pour les États-Unis, le président devrait prendre une décision concernant une éventuelle attaque militaire israélienne contre les installations nucléaires iraniennes. Quatre options s'offrent à lui. La première consiste pour les États-Unis à donner leur feu vert à Israël, lui permettant de traverser l'espace aérien contrôlé par les États-Unis au-dessus de l'Irak. Dans ce cas, les États-Unis se coordonneraient au préalable avec Israël sur la gestion des conséquences d'une attaque, notamment les représailles iraniennes et les retombées politiques régionales et internationales. Le principal avantage de cette option est que si Israël parvient à une solution militaire à la menace nucléaire iranienne, les États-Unis bénéficieraient de l'attaque sans prendre le risque d'utiliser leurs propres forces.

Les inconvénients sont plus nombreux, tout simplement parce que personne, et encore moins l'Iran, ne croirait que les États-Unis n'ont rien à voir avec une attaque israélienne, surtout s'ils autorisaient Israël à survoler l'Irak. Comme indiqué précédemment, l'une des conséquences les plus importantes du scénario du « feu vert » pourrait être des représailles iraniennes contre des cibles américaines, ce qui pourrait alors conduire à un conflit plus large entre les États-Unis et l'Iran. À moins que les États-Unis ne soient prêts à prendre immédiatement des mesures draconiennes pour se distancier d'Israël, comme une interruption totale de toute assistance militaire et économique, Téhéran

On pourrait tout aussi bien imputer à Washington qu'à Jérusalem la responsabilité de l'attaque aérienne sur son territoire. Cependant, tenter de se distancer d'Israël dans ces circonstances équivaldrait, bien sûr, à trahir les Israéliens, puisque le « feu vert » de Washington les aurait encouragés à entreprendre l'attaque. De plus, suite à l'approche autorisant Israël à utiliser l'espace aérien irakien, il serait plus difficile pour les États-Unis de soutenir que l'Iran devrait continuer à respecter ses obligations au titre du Traité de non-prolifération.

Les États-Unis auraient participé à l'opération en esprit, sinon en fait, et auraient donc eu peu de crédibilité pour tenter de persuader l'Iran de ne pas se lancer dans une tentative d'attentat à la bombe visant à construire une arme nucléaire.

La deuxième option serait que les États-Unis donnent le feu jaune à Israël, l'encourageant à lancer l'attaque, mais lui interdisant d'utiliser l'espace aérien irakien. Les avantages de ce scénario seraient les mêmes que ceux du feu vert, avec l'avantage supplémentaire que les retombées diplomatiques pour les États-Unis pourraient être atténuées, puisqu'ils pourraient prétendre n'avoir reçu aucun avertissement préalable, ou avoir été prévenus et même avoir tenté d'empêcher l'attaque en fermant l'espace aérien irakien.

L'inconvénient de cette option est que beaucoup, notamment l'Iran, pourraient encore croire que les États-Unis étaient complices de l'opération, rendant ainsi les troupes américaines présentes dans la région vulnérables à des frappes de représailles iraniennes.

Une troisième option serait que les États-Unis donnent le feu rouge à Israël, décourageant activement une attaque israélienne, soit parce que Washington a décidé qu'il pouvait mener l'attaque seul plus efficacement et avec moins de complications politiques, soit parce qu'il estime que les coûts probables d'une attaque militaire, que ce soit par les États-Unis ou par Israël, dépassent les bénéfices potentiels. La justification du refus déterminera les avantages et les inconvénients de l'option du feu rouge. Si Washington décourage une attaque israélienne parce qu'il prévoit de mener sa propre invasion ou des frappes aériennes, alors ceci

Cette approche cumulerait tous les avantages et les inconvénients associés à ces options (comme évoqué dans les deux chapitres précédents). Si Washington décide de ne pas lancer d'opération militaire et, pour les mêmes raisons, estime qu'il serait tout aussi grave, voire pire, pour Israël de le faire, les États-Unis éviteraient alors le risque de représailles iraniennes et les responsabilités diplomatiques d'une attaque. Les inconvénients de cette justification du non incluent un débat difficile avec Israël sur la question, peut-être public, qui pourrait profiter à l'Iran en lui offrant un coup de propagande contre Israël. De plus, Israël pourrait très bien mener l'opération même si Washington donnait le feu rouge, auquel cas les forces américaines dans la région pourraient être exposées à des représailles iraniennes sans que Washington ait eu l'avantage de connaître le moment et l'ampleur de l'attaque israélienne.

Une quatrième option consiste pour le président à éviter de prendre une décision claire – sans donner de précision – qui pourrait conduire à une attaque israélienne sans aucune intervention américaine. Autrement dit, ne rien faire pourrait équivaloir à laisser Israël poursuivre seul son attaque. Le résultat serait essentiellement le même que les options précédentes, mais avec des inconvénients supplémentaires. En effet, si Israël choisissait de survoler l'espace aérien irakien, le président devrait décider s'il doit ordonner l'interception et le rebroussement des avions ou fermer les yeux et les laisser poursuivre leur route. Interceptor les avions israéliens s'apparenterait à une décision de « feu rouge », en pire. Israël, et nombre de ses partisans aux États-Unis, réagiraient avec amertume, et il est même possible que des avions israéliens et américains s'entre-tuent. L'autre décision, autoriser les avions à survoler l'espace aérien irakien, s'apparenterait à l'option du « feu vert », en pire, car les États-Unis n'auraient pas été prévenus de la frappe. De ce fait, les forces américaines dans la région auraient peu de temps pour se préparer à une éventuelle contre-attaque iranienne. Enfin, si Israël décidait de lancer l'attaque de son propre chef sans survoler l'Irak,

Dans l'espace aérien, les conséquences seraient les mêmes que dans le scénario du « feu jaune », mais pires dans la mesure où les États-Unis n'auraient pas été avertis du moment et de l'ampleur de l'attaque.

## Exigences

D'une certaine manière, les exigences de l'option des frappes aériennes israéliennes sont minimales. Si les États-Unis concluent que cette option mérite d'être retenue, il suffira d'un dialogue de haut niveau entre Washington et Jérusalem. Là encore, le principal avantage de cette option est qu'elle entraînerait des frappes aériennes contre le programme nucléaire iranien et pourrait alléger le fardeau politique, diplomatique et même militaire pesant sur les États-Unis. Elle pourrait également entraîner une frappe contre le programme nucléaire iranien bien plus tôt que ce que les États-Unis pourraient faire, même si l'impact pourrait être bien plus faible que ce qu'ils pourraient infliger.

Même dans ce cas, cependant, il est peu probable que les États-Unis s'en tirent à bon compte. Premièrement, les Israéliens pourraient souhaiter leur aide sur divers points. Israël est peut-être plus disposé que les États-Unis à assumer les risques de représailles iraniennes et d'opprobre international, mais il n'est pas invulnérable et pourrait exiger certains engagements de la part des États-Unis avant d'être prêt à frapper. Par exemple, les Israéliens pourraient vouloir attendre d'avoir conclu un accord de paix avec la Syrie (en supposant que Jérusalem estime qu'il est à portée de main), ce qui les aiderait à atténuer les répercussions du Hezbollah et potentiellement du Hamas. Par conséquent, ils pourraient souhaiter que Washington insiste pour assurer une médiation entre Jérusalem et Damas. De plus, les Israéliens pourraient demander du matériel militaire supplémentaire...

des munitions à pénétration profonde pour rendre l'attaque plus efficace, plus de F-15 ou de F-16 (ou de F-22), ou les derniers systèmes défensifs pour les aider à se défendre

se défendre contre les représailles iraniennes. (Et, bien sûr, toutes ces demandes prolongeraient également considérablement le délai d'une frappe israélienne.)

Deuxièmement, comme indiqué précédemment, les États-Unis devraient également se préparer à l'éventualité de représailles iraniennes, notamment si les avions de combat israéliens survolaient la Jordanie et l'Irak. Washington devrait être prêt à déployer un effort antiterroriste majeur pour protéger le territoire américain ainsi que le personnel diplomatique et militaire américain à l'étranger.

En Irak comme en Afghanistan, les États-Unis devront se préparer à résister à une vague d'attaques d'inspiration iranienne (et armées) contre les forces américaines sur place.

## Exigences de l'option feu rouge : Renforcer la sécurité de Jérusalem

Si l'administration actuelle conclut qu'une frappe israélienne contre l'Iran porterait atteinte aux intérêts américains et qu'il faut donc persuader Jérusalem de ne pas attaquer – non seulement dans un avenir immédiat, mais aussi à long terme – alors les exigences de Washington évolueront considérablement et, à certains égards, deviendront beaucoup plus complexes. Il existe un précédent où les États-Unis ont persuadé Israël de ne pas recourir à la force contre une menace militaire. Lors de la guerre du Golfe de 1991, le président George H.W. Bush a exhorté le Premier ministre Yitzhak Shamir à ne pas attaquer les lanceurs de missiles Scud irakiens qui visaient Israël. Plus important encore, Bush a refusé de communiquer aux Israéliens les codes IFF (identification ami ou ennemi) et l'autorisation d'entrer dans l'espace aérien irakien, indiquant ainsi que les avions israéliens voleraient en danger. L'option privilégiée par Israël, une incursion terrestre limitée dans l'ouest de l'Irak, a également été rejetée. De leur côté, les États-Unis se sont engagés à intensifier leurs propres attaques contre les Scud irakiens, mais avec peu ou pas d'effet.

---

<sup>47</sup> Scott B. Lasensky, « Friendly Restraint: US-Israel Relations during the Gulf War Crisis of 1990-1991 », Middle East Review of International Affairs, 1er juin 1999, disponible sur <[www.cfr.org/publication/4870/friendly\\_restraint.html](http://www.cfr.org/publication/4870/friendly_restraint.html)>.

Concernant l'Iran, l'élément le plus important d'une initiative américaine visant à dissuader Israël de lancer sa propre attaque serait une discussion entre Washington et Jérusalem sur les moyens de garantir que Téhéran ne menace pas Israël d'armes nucléaires si les efforts diplomatiques et militaires américains échouent à empêcher l'Iran de s'en doter. En fin de compte, les États-Unis ne seraient probablement pas disposés ou capables d'empêcher une attaque israélienne contre les installations nucléaires iraniennes si Jérusalem décidait qu'elle pouvait le faire avec succès et estimait n'avoir d'autre choix.

Toutefois, si les dirigeants israéliens sont incertains de l'efficacité et des conséquences d'un raid militaire, une planification conjointe avec les États-Unis sur les moyens de contenir et de dissuader un Iran doté de l'arme nucléaire pourrait influencer leur décision. Par exemple, si Jérusalem était convaincue que les garanties nucléaires officielles des États-Unis pourraient être accordées à Israël, elle pourrait être plus encline à considérer que les risques liés à la cohabitation avec un Iran doté de l'arme nucléaire sont plus gérables.

Par conséquent, en plus de coordonner les efforts diplomatiques au jour le jour, l'administration américaine devrait proposer de commencer un exercice de planification politique très discret avec Israël pour envisager des options si la diplomatie avec l'Iran échoue.

Plus précisément, Washington devrait réexaminer les avantages et les inconvénients d'une garantie nucléaire américaine explicite à Israël. Lors du sommet de Camp David en 2000, le Premier ministre israélien Ehud Barak avait suggéré la signature d'un traité de défense mutuelle américano-israélien afin de fournir à Israël une garantie nucléaire contre l'Iran. L'idée a été abandonnée avec l'échec du processus de paix israélo-palestinien, mais elle mérite d'être reconsidérée.

Bien sûr, les capacités israéliennes devraient suffire à elles seules. Les estimations de la taille de la force israélienne

L'arsenal nucléaire d'étrangers (la loi l'interdit aux Israéliens) suggère qu'il est redoutable. L'Institut international d'études stratégiques a estimé en 2008 qu'Israël possédait le sixième plus grand arsenal nucléaire au monde, juste derrière les cinq puissances nucléaires originelles, mais devant l'Inde et le Pakistan.

Les Israéliens disposent probablement d'une centaine d'engins nucléaires et peuvent les lancer par avion (F-15I), par missiles sol-sol (Jericho) et par missiles de croisière lancés depuis des sous-marins.<sup>48</sup>

Un tel arsenal devrait suffire à dissuader l'Iran, mais une garantie nucléaire américaine offrirait aux Israéliens une assurance supplémentaire. Si les États-Unis garantissaient à Israël un parapluie nucléaire, l'Iran saurait que, quels que soient les dommages qu'il pourrait lui infliger, les États-Unis seraient en mesure de riposter avec une force écrasante. Cette dissuasion est renforcée par le fait que l'Iran ne disposerait d'aucun vecteur capable de riposter rapidement sur le territoire américain.

Ce serait la cible à la fois de toute capacité résiduelle qu'Israël conserverait et du vaste arsenal nucléaire américain.

Les États-Unis pourraient rassurer davantage Jérusalem. Ils sont déjà fortement impliqués dans la construction de la défense israélienne contre une frappe de missiles iraniens. Depuis près de deux décennies, le Pentagone travaille en étroite collaboration avec Israël pour perfectionner le système de missiles balistiques anti-tactiques Arrow. Les deux pays ont partagé une vaste technologie en matière de systèmes de missiles balistiques anti-tactiques, notamment l'intégration d'Israël aux systèmes radar d'alerte précoce américains les plus avancés, afin de fournir l'alerte la plus précoce possible en cas d'attaque imminente. Cette coopération défensive doit être poursuivie et renforcée.

<sup>48</sup> Voir « Israël : le monopole nucléaire en danger », dans Nuclear Programmes in the Middle East: In the Shadow of Iran (Londres : Institut international d'études stratégiques, 2008).

<sup>49</sup> L'Iran pourrait toujours riposter par une attaque terroriste, mais cela prendrait probablement des semaines, voire des mois.

Les États-Unis pourraient également envisager d'autres moyens de renforcer les forces de défense israéliennes. Le F-15I Le F-22 Raptor restera une plateforme de frappe à longue portée adéquate dans un avenir proche, mais il convient d'examiner la possibilité de fournir à Tsahal le F-22 Raptor, un système d'attaque encore plus sophistiqué, capable de garantir la capacité de dissuasion d'Israël à long terme. Le Premier ministre Barak a soulevé cette question avec le président Clinton lors du sommet de Camp David en 2000, et elle devrait être réexaminée.

Enfin, l'administration actuelle pourrait tenter d'aller plus loin et développer une dissuasion nucléaire multinationale pour Israël en proposant l'adhésion d'Israël à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vertu de l'article 5 du traité de l'OTAN, toute attaque contre l'un de ses membres constitue une attaque contre l'ensemble de l'organisation. En tant que membre de l'OTAN, Israël bénéficierait automatiquement du même parapluie nucléaire que les 26 membres actuels. Israël est déjà membre du Dialogue méditerranéen de l'OTAN et participe à des exercices militaires limités avec plusieurs partenaires de l'OTAN, outre les États-Unis, notamment la Grèce et la Turquie.

Il serait cependant très difficile d'intégrer Israël à l'OTAN, car de nombreux alliés européens estiment qu'Israël n'a pas fait assez pour instaurer la paix avec ses voisins arabes, et ils conditionneraient probablement leur soutien à l'adhésion d'Israël à des actions concrètes et publiques en faveur d'un accord de paix définitif. L'opinion publique européenne est de plus en plus réticente à l'idée d'accroître le nombre d'adhérents à l'OTAN, et beaucoup trouveraient en Israël un allié peu attrayant qui pourrait inciter les Européens à combattre les Arabes.

Enfin, toutes les options visant à étendre la dissuasion israélienne par le biais de nouvelles obligations conventionnelles, bilatérales ou via l'OTAN, se heurteraient à une forte opposition de la part de ceux qui, en Israël, estiment que de tels engagements affaiblissent la capacité d'Israël à agir unilatéralement. Une alliance de défense mutuelle ne requiert pas d'accord préalable avant qu'une partie ne recoure à la force.

mais cela accroît certainement l'impératif politique de ne pas surprendre votre partenaire de traité avec une action indépendante.

#### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients de l'approche israélienne.

#### Avantages :

Comme indiqué précédemment, l'avantage le plus marquant de cette option par rapport à une campagne aérienne américaine réside dans la possibilité qu'Israël soit seul tenu responsable de l'attaque. Si cela s'avère vrai, les États-Unis pourraient éviter d'avoir à faire face aux représailles iraniennes ou au contrecoup diplomatique qui accompagnerait une opération militaire américaine contre l'Iran. Cela permettrait à Washington d'avoir le beurre et l'argent du beurre (retarder l'acquisition de l'arme nucléaire par l'Iran) et de le manger aussi (éviter de compromettre de nombreuses autres initiatives diplomatiques régionales américaines).

Les forces israéliennes pourraient être en mesure d'exécuter l'attaque beaucoup plus tôt et avec beaucoup moins de préavis et de préparation que les forces militaires américaines.

Il serait sans doute plus facile de convaincre Israël de lancer une attaque que de susciter un soutien politique national en faveur d'une nouvelle guerre au Moyen-Orient (sans parler du soutien diplomatique d'une région extrêmement méfiante à l'égard de nouvelles aventures militaires américaines). Au moins quelques personnalités israéliennes importantes souhaitent mener une telle attaque et accueilleraient favorablement les encouragements de Washington. D'autres Israéliens sont moins enthousiastes, mais estiment que cela pourrait être nécessaire s'ils estiment n'avoir pas le choix, et eux aussi seraient bien plus disposés à attaquer s'ils étaient convaincus que les États-Unis les soutiennent fermement.

## Inconvénients :

Une frappe aérienne israélienne contre l'Iran implique de nombreuses choses :

potentiellement tous les mêmes inconvénients qu'une campagne aérienne américaine contre l'Iran, mais avec peu de ses avantages. Son seul avantage, la possibilité qu'Israël assume l'intégralité du fardeau de la frappe, en termes d'opprobre international et de représailles iraniennes, est très incertain et dépendrait des circonstances de la frappe et de diverses perceptions imprévisibles. Si les États-Unis sont perçus comme ultimement (ou conjointement) responsables de la

attaque, il n'y aurait aucun avantage du point de vue américain.

En particulier, une frappe militaire israélienne serait plus faible qu'une campagne aérienne américaine, même limitée, et aurait donc moins de chances de retarder sérieusement l'acquisition par l'Iran d'une capacité nucléaire. Ainsi, lorsque l'on analyse le rapport coût-bénéfice de cette option par les États-Unis, le bénéfice est incontestablement moindre que s'il était obtenu si les États-Unis lançaient l'attaque eux-mêmes, tandis que toute réduction de coût serait extrêmement difficile à évaluer – et pourrait être marginale, voire inexistante.



## Partie III

# RENVERSER TÉHÉRAN

## Changement de régime

---

Pour certains Américains, ni la diplomatie, ni les frappes aériennes ne constituent une approche convaincante face à l'Iran. Ils doutent de la capacité de convaincre les Iraniens – que ce soit par des mesures incitatives et dissuasives importantes, ou simplement par ces mesures incitatives – et craignent que les frappes aériennes ne désarment pas l'Iran et ne renforcent le régime clérical. Ils estiment au contraire que seule une action visant à provoquer la chute de la République islamique peut protéger les intérêts vitaux des États-Unis au Moyen-Orient. Ces Américains considèrent le régime lui-même, et non seulement son comportement, comme la véritable menace pour la sécurité des États-Unis. Ils estiment que le régime ne respectera jamais aucun accord, et que même s'il le faisait, il trouverait d'autres moyens de saper les intérêts américains, car le régime et les États-Unis sont fondamentalement incompatibles. Par conséquent, les Américains qui se rangent dans ce camp ont tendance à rejeter les options diplomatiques et aériennes, car aucune d'elles n'offre de perspective raisonnable de renverser le régime.

Ils sont peut-être favorables à une invasion, mais après l'Irak et l'Afghanistan, ils ont tendance à croire que le coût n'en vaut pas la peine ou que le peuple américain n'y souscrira pas. Pour eux, la seule solution raisonnable face à l'Iran est donc de mener une action secrète visant à mettre fin à la République islamique.

Le régime clérical en Iran est brutal et corrompu, et ses dirigeants s'opposent aux intérêts américains partout dans le pays.

Moyen-Orient. Il n'est donc pas surprenant que certains Américains aient scruté le régime à la recherche de fissures susceptibles de s'élargir et de provoquer sa chute. L'essor surprenant d'un mouvement réformiste avec l'élection de Muhammad Khatami en 1997 a rendu un changement de régime possible, voire imminent : non seulement le large soutien dont bénéficiait Khatami suggérait un désenchantement considérable envers le régime clérical, mais son élection indiquait que des moyens pacifiques pourraient conduire à son remplacement sous la direction d'un homme appelant au « dialogue des civilisations ». Plus de dix ans plus tard, cependant, les opposants conservateurs de Khatami ont consolidé leur pouvoir. Alors que de nombreux Iraniens sont cyniques, voire hostiles, au régime, le mouvement réformiste est en déroute.

Le mouvement réformiste n'est cependant pas le seul moyen de changer le régime, et les États-Unis disposent théoriquement de plusieurs options s'ils souhaitent former un nouveau gouvernement iranien. Par le passé, les États-Unis ont fomenté un coup d'État pour rétablir un gouvernement à leur goût et, ces dernières années, Washington a soutenu des programmes visant à renforcer le mouvement démocratique en Iran. Des voix importantes ont également appelé à aider les opposants iraniens à renverser le régime et à utiliser les groupes minoritaires iraniens pour affaiblir le gouvernement.

Il existe plusieurs façons pour les États-Unis de renverser le régime ou de le saper :

Soutenir une révolution populaire, attiser les groupes ethniques iraniens ou fomenter un coup d'État. En pratique, ces options pourraient être poursuivies simultanément et se chevaucher sur certains points, mais il est utile de les examiner séparément pour comprendre leur nature et leurs exigences. C'est l'objet des trois prochains chapitres.

## Chapitre 6

# LA RÉVOLUTION DU VELOURS

## Soutenir un soulèvement populaire

---

Parce que le régime iranien est largement détesté pour de nombreux Iraniens, la méthode la plus évidente et la plus acceptable pour provoquer sa disparition serait de favoriser une révolution populaire sur le modèle des « révolutions de velours » qui ont renversé de nombreux gouvernements communistes d'Europe de l'Est à partir de 1989. Pour de nombreux partisans d'un changement de régime, il semble évident que les États-Unis devraient encourager le peuple iranien à prendre le pouvoir en son nom propre, et que ce serait la méthode la plus légitime pour y parvenir. Après tout, quel Iranien ou étranger pourrait s'opposer à aider le peuple iranien à satisfaire ses propres désirs ?

De plus, l'histoire de l'Iran elle-même semble suggérer qu'un tel événement est plausible. Lors du Mouvement constitutionnel de 1906, à la fin des années 1930, sans doute dans les années 1950, et de nouveau lors de la Révolution iranienne de 1978, des coalitions d'intellectuels, d'étudiants, de paysans, de commerçants de bazar, de marxistes, de constitutionnalistes et de religieux se sont mobilisées contre un régime impopulaire. En 1906 comme en 1978, les révolutionnaires ont obtenu le soutien d'une grande partie de la population et, ce faisant, ont triomphé. Il est prouvé que le régime islamique a contrarié nombre (voire toutes) de ces mêmes factions, au point qu'elles pourraient à nouveau être disposées à soutenir un changement si elles en estiment la possibilité. C'est la conviction fondamentale des Américains qui soutiennent un changement de régime, et ils espèrent que les États-Unis

peut fournir au peuple iranien tout ce dont il a besoin pour croire qu'une autre révolution est possible.

Bien sûr, les révolutions populaires sont des événements incroyablement complexes et rares. Il existe peu de consensus scientifique sur leurs causes, ni même sur les conditions qui les facilitent. Même les facteurs souvent associés aux révolutions, comme la défaite militaire, la négligence de l'armée, les crises économiques et les divisions au sein de l'élite, sont des événements récurrents à travers le monde et l'histoire, mais seuls quelques-uns ont abouti à une révolution populaire. Par conséquent, toute la littérature sur la meilleure façon de promouvoir une révolution populaire...

en Iran ou ailleurs, est hautement spéculatif.

Néanmoins, c'est la seule option politique qui offre la perspective que les États-Unis puissent éliminer tous les problèmes auxquels ils sont confrontés avec l'Iran, à un coût supportable et d'une manière acceptable pour le peuple iranien et la plupart du reste du monde.

### But

Le véritable objectif de cette option politique est de renverser le régime clérical de Téhéran et de le remplacer, espérons-le, par un régime dont les vues seraient plus compatibles avec les intérêts américains dans la région. Cette politique vise, à sa manière, à modifier le comportement iranien, mais en éliminant le gouvernement responsable de ce comportement.

Sans le recours aux forces militaires américaines. En effet, cette option repose sur l'hypothèse que le régime iranien actuel pose un problème particulier aux États-Unis : son successeur ne chercherait pas à se doter de l'arme nucléaire, ni à renverser le statu quo régional en attisant l'instabilité. Il convient de noter que si un futur régime iranien démocratique poursuivait ces politiques, cela pourrait s'avérer plus problématique pour les États-Unis que leur poursuite par un régime clairement autocratique.

Bien que l'objectif ultime soit de renverser le régime, travailler avec l'opposition interne pourrait également constituer une forme de pression coercitive sur le régime iranien, donnant aux États-Unis un levier sur d'autres questions.

L'Iran sous le Shah, par exemple, a soutenu une insurrection kurde en Irak et a contribué à renforcer les rebelles. Le Shah a ensuite brutalement trahi les Kurdes en échange de concessions irakiennes sur la démarcation de la frontière irano-irakienne. En théorie, les États-Unis pourraient exercer une pression coercitive en menaçant le régime d'instabilité, voire de renversement, et, après coup, utiliser cette pression pour imposer des concessions sur d'autres questions, comme le programme nucléaire iranien ou le soutien aux militants en Irak.

Ce mélange d'objectifs peut être considéré comme un spectre : si les politiques obtiennent des gains relativement limités, elles peuvent être élargies pour tenter d'obtenir des résultats ambitieux. Comme le soutient Scott Carpenter, qui a été secrétaire d'État adjoint des États-Unis et s'est concentré sur la promotion de la démocratie, « si les États-Unis jouent efficacement leur carte, nous pouvons affaiblir considérablement le tyran de Téhéran et, idéalement, donner à son propre peuple les moyens d'opérer un changement pacifique. »<sup>50</sup>

## Laps de temps

Parce que les révolutions populaires sont si rares et imprévisibles, et parce que le régime iranien est vigilant

Pour se prémunir contre toute révolte populaire, il est impossible de savoir combien de temps il faudrait aux États-Unis pour fomenter une révolution à Téhéran. Il se pourrait, comme le prétendent de nombreux partisans, que le peuple iranien cherche désespérément à renverser le régime et que l'engagement résolu des États-Unis en faveur de cette cause suffise à le pousser à se mobiliser contre son gouvernement. Mais cette affirmation a été maintes fois formulée par le passé, tant à propos de l'Iran que d'autres pays, et ne s'est avérée exacte qu'occasionnellement. De plus, même si le peuple le voulait, il pourrait ne pas en être capable ; il pourrait avoir besoin d'aide pour s'organiser et trouver des dirigeants, ou il pourrait devoir attendre que le régime subisse un revers majeur qui lui offre l'occasion d'agir. En bref, il faudrait des années, voire des décennies, pour provoquer une révolution populaire en Iran, et toute administration américaine qui adopterait cette option devrait le faire en sachant qu'elle pourrait se produire très rapidement (en quelques mois), très lentement (en quelques années ou décennies), voire pas du tout.

## Aperçu de la politique

Les révolutions populaires, en particulier celles qui réussissent, sont si complexes et rares qu'il est difficile de définir une ligne de conduite spécifique qui aurait une forte probabilité d'en déclencher une.

De nombreux observateurs extérieurs restent néanmoins optimistes quant à la possibilité qu'une forme de « pouvoir populaire » puisse renverser le régime clérical. Ils soulignent les facteurs favorables suivants :

Le régime est impopulaire auprès de nombreux Iraniens en raison de la corruption et de la mauvaise gestion économique ;

La légitimité religieuse du régime a considérablement diminué et de nombreux hauts dignitaires religieux rejettent désormais le système du velayat-e faqih ; et

---

<sup>50</sup> J. Scott Carpenter, « Comment nous pouvons le faire tomber », New York Daily News, 24 septembre 2007.

Les réformateurs ont parfois obtenu de bons résultats aux élections, et même si les dirigeants élus actuels sont extrêmement conservateurs, ils ont gagné le pouvoir en partie en excluant leurs rivaux plus libéraux du processus et parce que la participation était souvent faible. 51

De plus, ces observateurs notent que certains Iraniens opposés au régime clérical sont pro-américains, et même ceux qui sont plus sceptiques à l'égard des États-Unis ne sont pas aussi agressivement hostiles que le régime clérical actuel, qui est l'un des gouvernements les plus anti-américains au monde.

L'Iran est l'un des rares pays musulmans où une grande partie de la population souhaite un rapprochement avec les États-Unis. Promouvoir un changement démocratique y serait donc plus judicieux que dans un pays comme l'Arabie saoudite, où l'hostilité populaire envers les États-Unis est forte. Cela suggère qu'au moins quelques-uns de ceux qui souhaitent ou souhaitent s'opposer au régime actuel pourraient se tourner vers les États-Unis pour obtenir leur soutien dans leurs efforts.

Au-delà de cela, il est souvent difficile d'être précis sur la manière dont une révolution populaire pourrait commencer, et encore moins être menée à bien, surtout lorsqu'elle est considérée dans le contexte d'un système politique iranien fragmenté et opaque.

Cela pourrait commencer par des dirigeants plus pragmatiques reconnaissant les problèmes et l'illégitimité du système actuel et essayant de le réformer jusqu'au point où le système lui-même s'effondre sous le poids des contradictions et des tensions qui émergent (par exemple, le processus par lequel la perestroïka et la glasnost de Gorbatchev ont conduit à l'effondrement de l'Union soviétique). Alternativement, cela pourrait prendre la forme suivante :

Forme de manifestations populaires généralisées et de troubles qui finissent par discréditer le gouvernement et le pousser à quitter le pouvoir. Les exemples passés vont du renversement sanglant du gouvernement Ceausescu en Roumanie à la chute plus pacifique du régime Marcos aux Philippines.

Les États-Unis pourraient jouer de multiples rôles pour faciliter une révolution. En finançant et en aidant à organiser les rivaux nationaux du régime, les États-Unis pourraient créer un leadership alternatif pour prendre le pouvoir. Comme l'affirme Raymond Tanter, du Comité de politique iranienne, les étudiants et autres groupes « ont besoin d'un soutien secret pour leurs manifestations. Ils ont besoin de télécopieurs. Ils ont besoin d'un accès à Internet, de fonds pour dupliquer les documents et de fonds pour empêcher les milices de les frapper ». 52 Par ailleurs, les médias soutenus par les États-Unis pourraient mettre en lumière les lacunes du régime et donner plus de visibilité à des critiques par ailleurs obscures. Les États-Unis soutiennent déjà la télévision par satellite en langue persane (Voice of America Persian) et la radio (Radio Farda) qui apportent des informations non filtrées aux Iraniens (ces dernières années, elles ont absorbé la part du lion du financement américain manifeste pour la promotion de la démocratie en Iran). 53 La pression économique américaine (et peut-être aussi la pression militaire) peut discréditer le régime, rendant la population avide d'un leadership rival.

Dans une certaine mesure, le Congrès et l'administration Bush ont pris des mesures pour soutenir le changement de régime en encourageant la démocratie en Iran. En vertu de la loi de soutien à la liberté en Iran de 2006 (et de ses renouvellements ultérieurs), les États-Unis sont autorisés à apporter une aide financière et politique aux organisations.

---

51 Velayat-e faqih signifie « règne du juriste » et est le terme abrégé utilisé pour décrire les fondements philosophiques du régime iranien. En bref, selon les théories politiques de Khomeiny, le gouvernement devrait être présidé par la personne la plus érudite en islam et en théorie juridique islamique, le juriste suprême. C'est ainsi que Khomeiny a justifié la création d'un régime théocratique en Iran et sa propre prédominance en son sein.

52 Comme cité dans Jeffrey Donovan, « Iran : la pression monte sur Washington pour promouvoir un « changement de régime », Radio Free Europe, 17 juin 2003.

53 Eli Lake, « This Pretty Much Kills the Iran Democracy Program », New York Sun, 8 novembre 2007. Lake rapporte que 49 millions de dollars sur les 75 millions autorisés en 2006 ont été versés à Voice of America Persian et à Radio Farda. L'article de Lake aborde également l'allégation selon laquelle le financement américain des programmes démocratiques serait préjudiciable aux réformateurs, comme nous l'aborderons plus en détail ci-dessous.

Le gouvernement iranien a promu la démocratie en Iran et a dépensé des dizaines de millions de dollars à cette fin.<sup>54</sup> Cette loi a souligné que la promotion des médias anti-régime et le soutien à la société civile et aux organisations de défense des droits de l'homme étaient des utilisations appropriées du financement, mais elle stipulait que les fonds ne devaient pas être utilisés pour soutenir le recours à la force ou pour des entités désignées comme organisations terroristes étrangères. La presse a également fait état d'une multitude de programmes secrets conçus pour promouvoir un changement de régime ou soutenir les responsables anti-régime.

## Exigences

D'une certaine manière, encourager une révolution populaire en Iran pourrait nécessiter très peu, voire rien du tout, de la part des États-Unis. Rares sont les véritables révolutions populaires qui ont été encouragées avec succès, et encore moins provoquées, par une puissance extérieure.

La plupart sont plutôt impulsées par des forces propres au pays.

Même dans le cas des révolutions de velours qui ont suivi la fin de la Guerre froide, il est difficile d'en trouver une dont les États-Unis aient été directement responsables. Certes, les États-Unis ont probablement aidé certaines d'entre elles en les encourageant et en promettant leur assistance une fois lancées, mais il est impossible de savoir si ces révolutions auraient réussi ou échoué sans ce soutien – et beaucoup d'autres ont réussi ou échoué grâce à des facteurs totalement étrangers à l'aide extérieure.

Cependant, si les États-Unis étaient déterminés à provoquer une révolution, la tâche pourrait s'avérer ardue, compte tenu des connaissances limitées sur les mécanismes de ces phénomènes. À tout le moins, il est clair que, pour avoir une chance de déclencher une révolution, les États-Unis devraient trouver des opposants iraniens efficaces et populaires avec qui s'associer.

Une révolution populaire nécessite assurément des dirigeants locaux, même s'ils sont amenés par train scellé, comme Lénine l'a prétendument été par l'Allemagne wilhelmienne. De plus, les États-Unis devraient s'assurer que leur soutien fasse plus de bien que de mal. Il est également nécessaire que les services de sécurité iraniens existants, qui ont prouvé leur efficacité, soient incapables d'agir ou choisissent de ne pas le faire. Enfin, tout cela nécessite d'excellents services de renseignement et, pour certaines options, des financements considérables.

### Trouver les bons proxys

L'une des tâches les plus difficiles pour fomenter une révolution, ou même simplement des troubles, est de trouver les bons partenaires locaux. Résister à un régime autoritaire comme celui de Téhéran est un jeu dangereux : un échec peut signifier non seulement l'arrestation ou l'exécution des rebelles, mais aussi de lourdes sanctions pour leurs familles. De plus, un régime dispose d'énormes avantages en termes d'organisation et d'unité en général : ses forces coopèrent (la plupart du temps), ce qui accroît leur puissance.

L'opposition, en revanche, se compose souvent d'idéalistes désorganisés et peine à communiquer efficacement. Un rapide aperçu de certains des candidats les plus plausibles à une révolution illustre la difficulté de trouver les canaux locaux appropriés pour mener à bien une révolution.

### Les réformistes

Le mouvement de réforme iranien semble être le véhicule le plus évident pour une révolution populaire.

Il existe de nombreuses preuves que, dans les années 1990, de nombreux membres du mouvement réformiste cherchaient explicitement à renverser le régime islamique et à le remplacer par une démocratie laïque. Malheureusement, le mouvement réformiste a connu une ascension et un déclin au gré du destin de l'ancien président Muhammad Khatami, qui s'est montré réticent à mener la révolution qui a suivi.

---

La loi elle-même autorise une dépense de 75 millions de dollars, bien que seulement 66,1 millions de dollars aient été alloués. Des fonds supplémentaires ont été ajoutés au cours des années suivantes. Seule une partie a été dépensée, en partie parce que le gouvernement américain n'a pas trouvé de bénéficiaires appropriés.

Nombre de ses partisans semblaient en avoir besoin. L'immense déception de sa présidence a provoqué une fragmentation du mouvement qu'il dirigeait, et aujourd'hui, les partis réformistes sont divisés et affaiblis. Nombre d'anciens réformistes ont abandonné les partis réformistes officiels pour d'autres, considérés comme plus efficaces. Les réformistes sont réprimés, harcelés et souvent exclus du pouvoir par le régime. Bien que de nombreux Iraniens partagent encore les mêmes idéaux (et probablement les mêmes objectifs) que les réformistes, les partis et leurs dirigeants n'ont plus la capacité de mobiliser la population comme ils le faisaient autrefois.

De plus, si certains réformistes aspiraient clairement à une révolution à grande échelle, il n'est pas certain que tous le souhaitent. Nombre d'entre eux ne recherchent probablement que des changements spécifiques : la fin de la corruption, une plus grande transparence et une plus grande responsabilité, l'affaiblissement des puissantes entités gouvernementales non élues qui dirigent en dernier ressort la République islamique, une gestion économique plus compétente et la fin des codes sociaux stricts qui régissent encore la vie iranienne. Certes, ces changements représenteraient des changements radicaux dans la nature de la gouvernance iranienne, mais ils ne sont pas nécessairement incompatibles avec le maintien de la République islamique.

#### Intellectuels

La remise en question de la légitimité fondamentale d'un régime par les intellectuels est souvent, et à juste titre, perçue comme une menace sérieuse : le discrédit du régime auprès des principaux « faiseurs d'opinion » est une condition préalable essentielle à son effondrement. L'Iran dispose d'une importante classe intellectuelle, composée non seulement d'universitaires et de journalistes réformistes, mais aussi, et peut-être plus important encore, de religieux dissidents. Ces voix ont critiqué à maintes reprises le régime, certains allant jusqu'à remettre en question la légitimité du système du velayat-e faqih lui-même. Ces critiques ont semblé atteindre leur paroxysme sous la présidence de Khatami, à la fin des années 1990.

Les religieux dissidents constituent une part particulièrement importante de l'opposition d'élite. Leurs critiques

Ils s'attaquent directement à la légitimité du régime, qui repose sur des références religieuses. Sans surprise, le régime a tenté d'utiliser des moyens formels et informels pour marginaliser ces personnes. De plus, ces religieux sont en partie limités par leur propre message : comme ils prônent une plus grande apolitisation du clergé, leur propre engagement politique tend à être limité.

Depuis l'apogée des réformes à la fin des années 1990, les intellectuels iraniens, religieux comme laïcs, subissent une répression féroce. Nombre d'entre eux ont été battus ou menacés de violence. D'autres ont été emprisonnés sur la base d'accusations forgées de toutes pièces, ont perdu leur emploi, voire ont été tués ou contraints à l'exil.

De manière moins directe, mais probablement plus efficace, les grands médias leur ont refusé tout temps d'antenne, et le régime les surveille et les empêche de s'exprimer devant de larges audiences. La dissidence s'exprime, mais en raison de cette censure et de ces intimidations, elle est moins efficace qu'elle ne le serait autrement. Même les contacts indirects avec des organisations étrangères, notamment celles liées aux efforts américains de promotion de la démocratie, comme le National Endowment for Democracy, sont passibles de sanctions sévères.

#### Organisations étudiantes, syndicales et de la société civile

Les étudiants et les travailleurs constituent souvent les troupes de choc des mouvements révolutionnaires. Ils sont généralement prêts à prendre des risques considérables et, ce faisant, à révéler les failles de l'appareil coercitif du régime ou à créer des divisions au sein de l'élite en place. Dans les années 1990, les étudiants, en particulier, étaient enthousiasmés par Khatami et la promesse de réformes. De fait, durant les étés 1999 et 2003, des milliers d'étudiants de l'Université de Téhéran ont tenté de lancer une telle révolution, comme leurs prédécesseurs l'avaient fait lors de la révolution de 1978. Mais cette fois-ci, aucune des autres factions populaires iraniennes n'a voulu les rejoindre. Les travailleurs ont eux aussi manifesté de temps à autre contre les politiques du régime.

Comme pour les intellectuels, le régime a réprimé, souvent brutalement, les activités des étudiants, des travailleurs et des membres des organisations de la société civile. Les mouvements étudiants sont presque certainement fortement infiltrés par les services de renseignement du régime, et les militants ne sont souvent pas autorisés à s'inscrire aux cours. Le régime a fréquemment recours à des arrestations massives pour empêcher les manifestations, mais lorsque les dissidents parviennent à organiser des rassemblements efficaces, les manifestants sont souvent battus, et des contre-manifestations (souvent composées de milices pro-régime) sont rapidement organisées pour contenir les troubles. Par exemple, les participants à au moins un rassemblement pour les droits des femmes ont été appelés à l'avance et avertis de ne pas y aller : ceux qui y sont allés malgré tout ont dû faire face aux milices, qui ont frappé certains manifestants, et à la police, qui en a arrêté d'autres.<sup>55</sup> Comme si cela ne suffisait pas, la principale organisation étudiante, Daftar-e Takhim-e Vahdat (Bureau pour la consolidation de l'unité), est déchirée par des conflits de personnalité et des schismes sur la stratégie et la tactique.

#### Reza Pahlavi

Français Un autre nom avancé comme un dirigeant potentiel de l'Iran est celui de Reza Pahlavi, le fils du dernier Shah. Aux États-Unis, Pahlavi est devenu un critique de premier plan du régime clérical, appelant à une confrontation politique et économique. Pahlavi s'est décrit comme un « catalyseur » pour aider à instaurer un changement de régime et un gouvernement démocratique et constitutionnel (y compris peut-être une monarchie constitutionnelle) plutôt qu'un retour à la monarchie absolutiste de son père.<sup>56</sup> Bien que les médias sponsorisés par des expatriés iraniens aient diffusé des interviews de Pahlavi en République islamique, Pahlavi manque d'un public organisé dans le pays. Cependant, bien que certains Iraniens, en particulier les plus jeunes qui n'ont aucun souvenir du régime de son père, semblent manifester une certaine nostalgie de la monarchie, il n'existe pas de mouvement monarchiste sérieux en Iran même.

Moins que la somme de ses parties

Bien que la liste de candidats ci-dessus soit impressionnante, nombre d'entre eux travaillent rarement ensemble, et certains n'apportent que peu, voire pourraient discréditer un mouvement plus large. Akbar Ganji, un journaliste iranien dont les articles ont révélé les meurtres du régime et qui a été emprisonné pendant six ans en guise de sanction, a déclaré à propos de l'opposition iranienne : « Elle n'est pas organisée... »

. . . Et nous n'avons toujours pas de leader. »<sup>57</sup>

Nombre de ces personnes, comme Pahlavi, ont peu de points communs avec les intellectuels et les étudiants qui constituent le cœur du mouvement réformateur. Jusqu'à présent, aucun leader charismatique n'a émergé pour fédérer les différentes organisations et inciter d'autres Iraniens à porter haut le drapeau du changement.

#### Argent

Un programme d'envergure visant à promouvoir la démocratie en Iran nécessiterait des fonds bien supérieurs à ceux actuellement alloués par Washington. Si les États-Unis veulent aller au-delà de leurs modestes efforts actuels pour promouvoir la démocratie, ils devraient dépenser des dizaines de millions de dollars par an, voire plus. Ce besoin s'accroîtrait si les programmes réussissent : davantage de personnes devraient être soutenues, et celles-ci auraient besoin de plus d'équipements pour communiquer et se déplacer. De plus, les États-Unis devraient accepter la réalité du gaspillage et de la fraude. Une partie de l'argent serait détournée par des escrocs, tandis qu'une autre partie servirait à soutenir des personnalités qui, en fin de compte, ne bénéficient que de peu de soutien.

#### Excellente intelligence

S'immiscer dans la politique intérieure d'un autre pays exige d'excellents renseignements pour réussir. En effet, un manque de renseignements peut même entraîner l'échec d'un programme, car le régime le manipule à son avantage. Soutenir la démocratie

---

<sup>55</sup> Barbara Slavin, *Amis amers, ennemis intimes : l'Iran, les États-Unis et le chemin tortueux vers la confrontation* (New York : St. Martin's Press, 2007), p. 158.

<sup>56</sup> « Reza Pahlavi propose aux sénateurs une approche en trois volets sur l'Iran », PR Newswire, 14 septembre 2006.

<sup>57</sup> Slavin, *Amis amers*, p. 155.

Les États-Unis doivent aider les opposants à s'organiser et à s'assurer que leur message passe. De plus, Washington doit soutenir des dirigeants efficaces et intouchables par le régime. Sans ces informations, les États-Unis risquent de soutenir les mauvaises personnes ou de se laisser séduire par des personnalités secrètement contrôlées par les services de renseignement iraniens.

Malheureusement, il semble que ce niveau de renseignement détaillé sur l'Iran fasse encore défaut. Faute d'ambassade sur place et de capacité à envoyer régulièrement du personnel en Iran, les informations sur la politique incroyablement complexe du pays sont souvent négligeables. Une grande partie des informations dont les États-Unis ont besoin implique une compréhension des forces politiques iraniennes, extrêmement difficiles à appréhender pour les étrangers, sans parler de la capacité à identifier en temps réel les alliances changeantes qui les unissent. Par conséquent, renforcer ce niveau de collecte de renseignements en Iran nécessiterait que les services de renseignement américains, qui ont déjà fait de l'Iran une priorité depuis des décennies, intensifient leurs efforts.

## Intervention militaire

L'un des rares éléments que les spécialistes considèrent comme une constante dans les révolutions populaires réussies est que le régime doit perdre la volonté ou la capacité d'employer efficacement la violence pour écraser la révolution.<sup>58</sup> Il semble peu probable que le régime islamique perde la volonté d'écraser les menaces internes à son pouvoir. Une rumeur répandue parmi les Iraniens affirme que les dirigeants actuels du pays croient que la seule

S'ils ont réussi à renverser le Shah en 1978, c'est parce qu'il a perdu son sang-froid et a refusé de laisser l'armée écraser la révolution

(comme le souhaitaient nombre de ses généraux) – et ils n'ont aucune intention de tomber comme lui. Depuis 1979, le

Le régime s'est montré impitoyable dans sa répression du moindre signe de troubles intérieurs. Cela a d'ailleurs toujours été sa priorité absolue, par exemple en conservant l'essentiel de sa puissance de combat au Kurdistan pour écraser une révolte kurde, même après l'invasion irakienne de 1980, lorsque l'Iran n'avait pratiquement rien pour arrêter les chars de Saddam Hussein qui pénétraient dans le Khouzistan, riche en pétrole.<sup>59</sup>

Par conséquent, si les États-Unis parviennent un jour à déclencher une révolte contre le régime clérical, Washington devra peut-être envisager de lui fournir une forme de soutien militaire pour empêcher Téhéran de l'écraser. En 1991, après la guerre du Golfe Persique, les États-Unis ont appelé le peuple irakien à renverser Saddam Hussein, et des centaines de milliers (peut-être même quelques millions) d'Irakiens, principalement chiïtes et kurdes, ont répondu à l'appel et se sont soulevés contre Saddam. Washington a alors décidé de ne plus les aider, ni en poursuivant ses opérations militaires contre les restes des forces de Saddam, ni en fournissant des armes, un soutien aérien et d'autres formes d'assistance aux rebelles. De manière tristement célèbre, ce qui restait de la Garde républicaine de Saddam a ensuite massacré systématiquement jusqu'à 100 000 rebelles chiïtes et kurdes et brisé la révolution naissante. Si la politique proposée ici réussit à produire des révoltes à grande échelle contre le régime iranien, mais que rien d'autre n'est intervenu pour affaiblir l'armée iranienne (en particulier les services les plus fidèles du régime comme les Gardiens de la Révolution, Ansar-e Hezbollah [partisans du Parti de Dieu] et les Basij [milices]), alors les États-Unis devront peut-être être prêts à intervenir sous une forme ou une autre pour empêcher les révolutionnaires d'être massacrés de la même manière.

Cette exigence signifie qu'une révolution populaire en Iran ne semble pas correspondre au modèle des « révolutions de velours » qui ont eu lieu ailleurs.

---

<sup>58</sup> Theda Skocpol, États et révolutions sociales : une analyse comparative de la France, de la Russie et de la Chine (New York : Cambridge University Press, 1979); Theda Skocpol, Révolutions sociales dans le monde moderne (New York : Cambridge University Press, 1994).

<sup>59</sup> Ray Takeyh, Les Gardiens de la Révolution (New York : Oxford University Press, à paraître), p. 90.

Le problème est que le régime iranien pourrait ne pas être disposé à s'en aller en douceur ; contrairement à tant de régimes d'Europe de l'Est, il pourrait choisir de se battre jusqu'à la mort. Dans ces circonstances, sans aide militaire extérieure, les révolutionnaires pourraient non seulement échouer, mais être massacrés.

Par conséquent, si les États-Unis veulent poursuivre cette politique, ils doivent prendre cette possibilité en considération. Cela ajoute à la liste des exigences très importantes : soit cette politique doit inclure des moyens d'affaiblir l'armée iranienne, soit affaiblir la volonté des dirigeants du régime de faire appel à l'armée, soit les États-Unis doivent être prêts à intervenir pour le vaincre.

### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients du soutien à un soulèvement populaire.

#### Avantages :

Sur le papier du moins, plus que toute autre option, le changement de régime offre les plus grands avantages potentiels au moindre coût. S'il réussit, il pourrait transformer l'Iran, l'un des plus grands ennemis des États-Unis, en un ami potentiel, tout en transformant un régime oppressif en un régime démocratique (sous certaines variantes), ou du moins probablement plus amical. De plus, ce changement pourrait se produire à un coût bien moindre que celui d'un renversement du régime par une invasion.

Même si le déclenchement d'une révolution populaire s'avère impossible, soutenir les groupes d'opposition iraniens pourrait néanmoins affaiblir et distraire le régime et éventuellement limiter sa capacité à faire des ravages ailleurs.

Même si une révolution ne se produit pas pendant le mandat de l'administration actuelle, une

Des efforts constants et discrets pour renforcer la démocratie en Iran pourraient porter leurs fruits dans les années ou les décennies à venir.

Certains éléments de cette politique, comme la volonté d'accroître l'infiltration des services de renseignement au sein de l'armée et des services de sécurité iraniens, devraient être mis en œuvre même si Washington choisit de ne pas adopter l'approche dans son ensemble. Nombre de ces programmes peuvent être poursuivis avec beaucoup moins de tapage et, au contraire, gagner en efficacité à long terme pour d'autres options politiques .

En adoptant le changement de régime comme politique, les États-Unis peuvent démontrer un engagement envers leurs idéaux démocratiques qui a cruellement fait défaut au cours des dernières décennies, une situation qui a grandement porté atteinte au statut des États-Unis dans le monde musulman.

Les accusations de deux poids, deux mesures en matière de démocratie et d'« exceptionnalisme arabe » – par lesquelles les Moyen-Orientaux entendent que les États-

Unis promeuvent la démocratie partout dans le monde, sauf au Moyen-Orient, où ils se complaisent dans les autocraties qui garantissent l'approvisionnement en pétrole – sont des éléments clés de l'antiaméricanisme qui domine les milieux moyen-orientaux. Si le régime iranien continue de fomenter l'instabilité au Moyen-Orient, et que les États-Unis et la communauté internationale ne sont pas disposés à l'arrêter, les États-Unis pourront au moins toujours affirmer qu'ils n'ont jamais permis ni apaisé cette tendance. Washington ne parviendra peut-être pas à arrêter Téhéran, mais il ne se sera pas rendu complice de son aide.

#### Inconvénients :

Le plus grand défi à un changement de régime serait sa faisabilité. Malgré ses nombreuses faiblesses, le gouvernement iranien est solidement établi. Comme l'a déclaré Suzanne Maloney .

note : « La République islamique a survécu à toutes les calamités, à l'exception de la peste : guerre, isolement, instabilité, attaques terroristes, transition de leadership, sécheresse et tremblements de terre épiques. »<sup>60</sup> Le régime est absolument paranoïaque au moindre soupçon de révolte interne et a réussi à réprimer, coopter ou isoler les sources potentielles de résistance.

En conséquence, le régime a rendu extrêmement difficile la survie des mouvements d'opposition, sans parler de leur prospérité et de leur adhésion populaire. En fin de compte, les opposants les mieux organisés ont, au mieux, des perspectives marginales, et nombre d'entre eux représentent des paris risqués.

Les conséquences d'un changement de régime pourraient être moins favorables que prévu à Washington. Comme le souligne Richard Haass, renverser un régime est déjà difficile, mais le remplacer par un gouvernement qui sert les intérêts américains et gouverne bien l'est encore plus.<sup>61</sup>

Même un changement de régime démocratique ne conduirait pas nécessairement à l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement pro-américain. Malgré le souhait de nombreux Iraniens de resserrer leurs liens avec les États-Unis, la politique américaine dans la région reste impopulaire auprès de la plupart des Iraniens, et l'ingérence américaine passée et les efforts actuels des États-Unis pour isoler l'Iran peuvent également être perçus avec hostilité. Cela dit, la plupart des alternatives au régime actuel seraient probablement moins favorables au terrorisme et, de manière générale, moins anti-américaines dans leurs politiques. L'Iran chercherait probablement toujours à maintenir une position forte en Irak (où ses intérêts géopolitiques sont menacés).

sont écrasantes) et pourrait poursuivre son programme nucléaire (le soutien à un programme nucléaire est solide parmi la plupart des élites iraniennes). Cependant, il est possible que les nouveaux dirigeants soient plus ouverts à la coopération avec Washington sur ces questions et soient généralement plus sensibles à l'opinion internationale et aux pressions économiques que le régime actuel.

Le soutien américain pourrait se retourner contre lui.

Par le passé, et surtout depuis la révolution de 1978, le soutien américain a généralement sonné le glas des groupes d'opposition iraniens internes (par exemple, les très modestes efforts américains pour soutenir un changement de régime dans les années 1990 ont contribué à discréditer les réformateurs en Iran).

Tant d'Iraniens s'irritent instinctivement de l'ingérence américaine dans les affaires de leur pays que même les groupes favorables aux États-Unis refusent généralement tout soutien américain, de peur d'être discrédités auprès de la population comme des laquais étrangers, et d'être arrêtés et accusés de trahison par le gouvernement. De ce fait, de nombreux réformateurs iraniens de premier plan se sont prononcés contre le financement américain destiné à la promotion de la démocratie ou à d'autres initiatives visant à encourager un changement de régime en Iran. Aujourd'hui, comme le note Abbas Milani de l'Université de Stanford, « Quiconque souhaite de l'argent américain en Iran sera souillé aux yeux des Iraniens. »<sup>62</sup> Sans surprise, le Département d'État a souvent eu du mal à dépenser l'argent qu'il a alloué à la promotion de la démocratie.<sup>63</sup> Il est donc possible qu'une politique américaine agressive de changement de régime affaiblisse le mouvement démocratique.

<sup>60</sup> Suzanne Maloney, « Peur et dégoût à Téhéran », *National Interest* (septembre/octobre 2007).

<sup>61</sup> Richard Haass, « Le changement de régime et ses limites », *Foreign Affairs* 84, n° 4 (juillet/août 2005) : pp. 66-78.

<sup>62</sup> Tel que cité dans Tom Barry, « Iran Freedom and Regime Change Politics », 19 mai 2006. Disponible sur <<http://rightweb.irc-online.org/rw/3277>.

html>. La citation est tirée du *New York Times*.

<sup>63</sup> Negar Azimi, « Les dures réalités du soft power », *New York Times*, 24 juin 2007.

Des efforts accrus pour promouvoir la démocratie et collaborer avec les figures de l'opposition pourraient inciter le régime à durcir la répression. L'augmentation (et la visibilité) du financement américain pour la promotion de la démocratie en Iran au cours des cinq dernières années a conduit à une répression contre les Iraniens impliqués dans le dialogue de type « Track II » et contre ceux qui tentent de développer des organisations de la société civile. L'attention accordée au programme de l'administration Bush pour promouvoir la démocratie en Iran suggère les problèmes de cette approche. Bien que le montant total ne représente qu'une fraction de ce qu'exigerait un programme démocratique durable, le gouvernement iranien s'est montré exceptionnellement paranoïaque à ce sujet. Les services de renseignement iraniens évoquent régulièrement cette appropriation lorsqu'ils interrogent des militants.<sup>64</sup> Par conséquent, de nombreux Iraniens se méfient des activités qui pourraient même être indirectement liées aux États-Unis.<sup>65</sup> Comme le soutient Fariba Davoodi Mohajer, qui a milité pour les droits des femmes en Iran, le soutien américain à la société civile « devient un outil facile à utiliser par le gouvernement iranien contre des militants totalement indépendants. Cela s'est avéré très contre-productif. »<sup>66</sup>

Si les efforts se concrétisent et qu'un mouvement de masse se développe, il est peu probable que le régime clérical se tienne sans combattre. Il pourrait recourir à une répression brutale qui entraînerait la mort et l'emprisonnement de milliers de personnes. Sa rhétorique et ses actions contre le mouvement de réforme dans le passé indiquent qu'il croit que la violence est légitime et qu'il ne le fait pas.

Il n'a pas besoin du soutien du peuple iranien pour ses actions, tant qu'il peut les justifier selon le credo islamique au pouvoir. Il est plus que probable que des unités militaires loyales tireraient sur la foule, et le régime n'hésiterait pas à procéder à des procès de masse pour se maintenir au pouvoir.

Quel que soit le résultat final de cette politique, l'Iran est susceptible de riposter presque immédiatement contre les États-Unis simplement pour avoir soutenu les réformateurs et autres opposants. Téhéran est particulièrement sensible à la sécurité du régime, et ses dirigeants actuels sont fidèles à leur vision de l'héritage de la Révolution islamique. Si les États-Unis menaçaient directement son pouvoir par une campagne de grande envergure, Téhéran prendrait probablement plusieurs mesures. Premièrement, il renforcerait son soutien aux groupes de guérilla et terroristes. L'Irak serait un lieu particulièrement propice compte tenu de l'importante présence paramilitaire et des services de renseignement iraniens dans ce pays, ainsi que de la disponibilité de nombreuses cibles américaines. L'Afghanistan serait également un théâtre probable d'une riposte iranienne. Des attaques ailleurs au Moyen-Orient et en Europe seraient également tout à fait possibles. Deuxièmement, les efforts américains pour promouvoir un changement de régime renforceraient la paranoïa de l'Iran quant à sa propre sécurité, et Téhéran renforcerait son engagement déjà fort envers son programme nucléaire. Troisièmement, l'Iran pourrait intensifier son renforcement militaire, même si un investissement même significatif n'aurait qu'un impact marginal sur l'équilibre militaire conventionnel entre les États-Unis et l'Iran.

<sup>64</sup> Robin Wright, « Sur ses gardes face aux fonds américains, le programme pro-démocratie conduit Téhéran à examiner les activistes », Washington Post, 28 avril 2007.

<sup>65</sup> Azimi, « Dures réalités ».

<sup>66</sup> Wright, « Sur ses gardes face aux fonds américains ».

## Chapitre 7

# INSPIRER UNE INSURRECTION

## Soutenir la minorité et l'opposition iraniennes

### Groupes

---

Même si de nombreux Américains souhaiteraient aider le peuple iranien à se soulever et à prendre son destin en main, les faits suggèrent que cette probabilité est faible – et que l'aide américaine pourrait bien la rendre plus faible plutôt que plus grande. Par conséquent, certains partisans d'un changement de régime en Iran soutiennent qu'il est utopique d'espérer une révolution de velours ; ils soutiennent plutôt que les États-Unis devraient se tourner vers les groupes d'opposition iraniens déjà existants, qui ont déjà manifesté leur volonté de combattre le régime et qui semblent disposés à accepter l'aide américaine. L'espoir derrière cette ligne de conduite est que ces différents groupes d'opposition se transforment en mouvements plus puissants, capables de renverser le régime.

Par exemple, les États-Unis pourraient choisir de collaborer principalement avec divers groupes ethniques iraniens mécontents (Kurdes, Baloutches, Arabes, etc.) qui ont combattu le régime à diverses périodes depuis la révolution. Une coalition de mouvements d'opposition ethniques, surtout si elle s'alliait à des dissidents persans, constituerait une menace sérieuse pour la stabilité du régime. De plus, les troubles provoqués par ces groupes pourraient affaiblir le régime sur le plan intérieur. À tout le moins, le régime devrait consacrer des ressources à la répression des rébellions. À tout le moins, ces troubles pourraient discréditer le régime à terme, affaiblissant sa position face à des questions importantes pour les États-Unis.

Les États-Unis pourraient également tenter de promouvoir des groupes d'opposition iraniens extérieurs, en leur fournissant le soutien nécessaire pour se transformer en insurrections à part entière et même en les aidant à vaincre militairement les forces du régime clérical. Les États-Unis pourraient collaborer avec des groupes comme le Conseil national de la Résistance iranienne (CNRI), basé en Irak, et sa branche armée, les Moudjahidine du peuple (MEK), pour aider les milliers de ses membres qui, sous le régime de Saddam Hussein, étaient armés et avaient mené des opérations de guérilla et de terrorisme contre le régime clérical. Bien que le CNRI soit aujourd'hui censé être désarmé, cette situation pourrait rapidement changer.

### But

Soutenir une insurrection pourrait avoir deux objectifs différents, l'un constituant en réalité une position de repli pour l'autre. À l'instar du soutien à une révolution populaire, l'un des objectifs du soutien à une insurrection serait de tenter de renverser le régime iranien, dans l'espoir d'atténuer ainsi les problèmes des États-Unis avec l'Iran.

Cependant, même si le soutien américain à une insurrection ne parvenait pas à renverser le régime, il pourrait néanmoins placer Téhéran sous une pression considérable, ce qui pourrait soit empêcher le régime de commettre des méfaits à l'étranger, soit le persuader de faire des concessions sur des questions importantes pour les États-Unis.

États (comme son programme nucléaire et son soutien au Hamas, au Hezbollah et aux Talibans). En effet, Washington pourrait décider que ce deuxième objectif constitue une justification plus convaincante pour soutenir une insurrection que l'objectif (beaucoup moins probable) de renverser le régime.

## Laps de temps

Les insurrections mettent du temps à réussir, quand elles réussissent. Il faut du temps aux insurgés pour identifier leurs chefs et recruter du personnel, établir des bases et rassembler du matériel, et apprendre les tactiques et la maîtrise des armes. Il faut encore plus de temps pour gagner le soutien populaire, saper le moral des forces armées du gouvernement, puis saper sa légitimité. Le chemin est souvent semé d'embûches, au cours desquelles même une insurrection finalement victorieuse peut nécessiter des mois, voire des années, pour se regrouper et se reconstruire.

Pour toutes ces raisons, les insurrections mettent généralement des décennies à renverser un gouvernement. Au cours du siècle dernier, les campagnes de contre-insurrection réussies ont duré en moyenne neuf ans, et elles n'ont généralement été menées que contre des insurrections ayant démontré leur capacité à menacer l'emprise du gouvernement sur le pouvoir, que ce soit dans une région ou à l'échelle nationale, et donc déjà assez avancées. Les moudjahidines afghans – l'une des insurrections les plus victorieuses de ces dernières années – ont mis dix ans à chasser les Soviétiques d'Afghanistan. Le Viet Cong et les communistes chinois ont chacun mis plus de deux fois plus de temps à remporter leurs conflits respectifs. La guérilla de Fidel Castro a mis moins de six ans à renverser le régime de Batista à Cuba, mais cette victoire a été remportée contre un régime profondément désorganisé, défendu par des troupes démoralisées et mécontentes. Il serait difficile de reproduire le succès rapide de Castro contre un régime iranien bien établi, capable de rassembler encore de nombreux défenseurs fanatiques.

Par conséquent, si l'objectif de cette politique est de renverser réellement le régime iranien, cela prendrait de nombreuses années, voire plusieurs décennies.

Il ne s'agit clairement pas d'une solution miracle aux problèmes à court terme de Washington avec l'Iran. Cependant, il existe deux exceptions à la règle selon laquelle les insurrections mettent du temps à atteindre leur objectif.

Premièrement, si l'objectif d'une insurrection est simplement de faire pression sur le régime, cet objectif pourrait être atteint beaucoup plus rapidement que le délai décrit ci-dessus. L'histoire a montré que, selon l'état de l'insurrection au moment où une puissance étrangère décidait de la soutenir, la pression était exercée sur le régime visé en quelques années, voire quelques mois. Lorsque le Shah d'Iran, les États-Unis et Israël ont commencé à soutenir les Kurdes irakiens contre Bagdad, il n'a fallu que quelques années au régime baasiste pour réagir – et seulement quelques mois de campagne militaire infructueuse pour convaincre Saddam Hussein de conclure un accord avec le Shah afin de le persuader de rompre ses liens avec les Kurdes.

Deuxièmement, même si l'objectif reste de renverser le régime, une insurrection peut être grandement facilitée par une assistance militaire conventionnelle extérieure.

Un bon exemple en est le soutien aérien et les forces spéciales américaines déployés pour aider l'Alliance du Nord afghane lors de l'opération Liberté immuable en 2001. L'Alliance du Nord était une force militaire compétente, mais elle n'avait aucune chance de renverser les talibans jusqu'à ce que les États-Unis décident de fournir une assistance militaire directe après les attentats du 11 septembre. Lorsque les États-Unis l'ont fait, le régime taliban s'est effondré en quelques semaines, l'Alliance du Nord prenant le contrôle du pays.

## Aperçu de la politique

Le concept central au cœur de cette option serait que les États-Unis identifient un ou plusieurs groupes d'opposition iraniens et les soutiennent.

Ils les ont combattus comme ils l'ont fait lors d'autres insurrections en Afghanistan, au Nicaragua, au Kurdistan, en Angola et dans des dizaines d'autres régions depuis la Seconde Guerre mondiale. Les États-Unis fourniraient des armes, de l'argent, une formation et une assistance organisationnelle pour aider les groupes à se développer et à étendre leur influence. Les médias et les organes de propagande américains pourraient mettre en lumière les griefs des groupes et mettre en avant les dirigeants rivaux. Les États-Unis aideraient les groupes à identifier une base dans un pays voisin, à obtenir le soutien du pays hôte pour les groupes et à les aider à développer une infrastructure pour soutenir les opérations en Iran.

Une question clé que les États-Unis devraient aborder concerne l'étendue de leur soutien militaire direct à ces groupes. La Central Intelligence Agency (CIA) pourrait prendre en charge la majeure partie de l'approvisionnement et de la formation de ces groupes, comme elle le fait depuis des décennies dans le monde entier. Cependant, Washington devrait décider s'il convient de fournir une assistance militaire directe à ces groupes selon trois scénarios :

1. Un soutien général pour donner aux groupes de bien meilleures chances de succès et une victoire bien plus rapide. Comme indiqué précédemment, une assistance militaire conventionnelle extérieure massive peut grandement contribuer à une insurrection. Le soutien américain à l'Alliance du Nord contre le régime taliban en Afghanistan en 2001 en est un bon exemple.

2. Pour empêcher un massacre des insurgés. Toutes les insurrections ne réussissent pas, et certaines échouent lamentablement. En Irak en 1991, lorsque les chiites et les Kurdes se sont révoltés contre Saddam Hussein, et à Cuba, à la Baie des Cochons, trente ans plus tôt, des insurgés soutenus par les États-Unis ont fait appel à l'aide militaire américaine alors qu'ils étaient au bord du gouffre. Dans les deux cas, les États-Unis leur ont tourné le dos et ils ont été massacrés. Les États-Unis devraient décider bien à l'avance s'ils engageront une intervention militaire.

forces pour empêcher un massacre. Si elle est prête à réagir, elle devrait disposer des forces nécessaires près de l'Iran afin d'être disponible en cas de besoin.

3. Protéger les pays voisins offrant un refuge aux insurgés. Toute insurrection contre le régime iranien aurait besoin d'un refuge et d'un canal d'approvisionnement en armes et autres fournitures par l'intermédiaire d'un ou plusieurs voisins de l'Iran. Le régime clérical pourrait décider de riposter contre ces États voisins pour tenter de les contraindre à cesser leurs activités, et les États-Unis pourraient être appelés à les protéger. Pendant la guerre du Vietnam, les combattants Viet Cong avaient leur refuge au Nord-Vietnam, et de nombreux Américains voulaient envahir le Nord pour le contraindre à cesser cette pratique. L'armée américaine a mené une campagne aérienne coercitive prolongée et infructueuse contre le Nord pour tenter de le persuader de mettre fin à ce soutien. Cependant, les États-Unis ont choisi de ne pas lancer d'invasion, en partie par crainte que la Chine et la Russie ne viennent à la défense de Hanoi.

Il semble peu probable qu'une administration américaine soit disposée à fournir le type de soutien militaire envisagé dans le premier de ces scénarios. L'opération « Liberté immuable » en Afghanistan s'apparentait davantage à une invasion qu'à une insurrection, et lancer une campagne similaire contre l'Iran aurait renoncé à tous les avantages d'une insurrection en termes de déni plausible, compromettant ainsi la volonté des États voisins de la soutenir. Malheureusement, la deuxième situation est une possibilité bien réelle à laquelle les États-Unis ont été confrontés à d'autres occasions. La troisième situation pourrait également se produire, et Washington devrait donc être prêt à prendre la défense des États voisins soutenant la guérilla, sous peine de perdre leur soutien dans sa tentative de renverser le régime.

## Exigences

Les États-Unis devraient s'attendre à fournir toute une gamme d'aide aux insurgés, en fonction de leurs compétences militaires et de leur degré de soutien populaire.

Plus les insurgés seront compétents et populaires, moins ils auront besoin de l'aide américaine. Néanmoins, la formation américaine pourrait considérablement accroître l'efficacité de leurs forces existantes, et les armes et le financement pourraient améliorer leur équipement et faciliter leur recrutement. Un soutien militaire américain direct pourrait les aider à mener des opérations efficaces et à vaincre des forces militaires iraniennes plus importantes.

Par conséquent, les États-Unis devraient s'attendre à investir des sommes importantes, des armes et d'autres ressources dans les insurrections qu'ils choisiraient de soutenir. Cependant, surtout si l'on compare le coût des opérations militaires conventionnelles, les insurrections représentent une aubaine. Par exemple, l'ensemble du programme de soutien aux moudjahidines afghans contre l'occupation soviétique de 1979 à 1989 n'a coûté aux États-Unis que 600 millions de dollars par an, contre 21 milliards de dollars par an en moyenne depuis 2001.<sup>67</sup>

Néanmoins, monter une insurrection contre Téhéran, en particulier une insurrection qui pourrait menacer la survie du régime, serait une entreprise difficile, et il y a au moins deux exigences majeures : trouver un groupe d'insurgés capable de monter un tel défi et trouver un État voisin disposé à servir de canal (et de refuge) pour le groupe.

### Trouver un proxy

La première condition – et potentiellement la plus problématique – pour mettre en œuvre cette option est d'identifier un groupe d'insurgés potentiel qui soit disposé et capable de jouer ce rôle avec l'aide américaine. Le meilleur candidat pour un tel rôle serait un

Un groupe d'opposition de large assise, doté d'une cohésion, d'un certain historique de résistance armée, d'un leadership clair et d'un large soutien populaire. Malheureusement, aucun des candidats actuels ne peut prétendre remplir tous ces critères. Par conséquent, les États-Unis devraient opter soit pour des groupes ethniques possédant la cohésion, le leadership et le soutien populaire d'une partie de la société iranienne, soit pour le MEK, qui possède sans doute le leadership et la cohésion nécessaires, mais ne bénéficie actuellement que d'un faible soutien populaire.

### Procurations ethniques potentielles

Bien que les Perses soient majoritaires en Iran, ils ne représentent que la moitié de la population. Aux yeux de certains observateurs extérieurs, l'Iran semble en proie à des troubles ethniques, et ces clivages pourraient permettre aux États-Unis de tenter de mobiliser une ou plusieurs insurrections contre le régime islamique. Téhéran a souvent sévèrement réprimé les groupes minoritaires, dont beaucoup sont concentrés loin de la capitale et donc cachés des médias. Les populations arabe et baloutche d'Iran sont pauvres et souffrent de discrimination. De ce fait, les séparatistes arabes de la province du Khouzistan, dans le sud-ouest du pays, ont perpétré plusieurs attentats terroristes à la bombe dans la capitale régionale, Ahvaz, ces dernières années. De plus, la population kurde d'Iran est importante et, après la révolution de 1979, elle a connu une rébellion sanglante qui a duré plusieurs années et a entraîné la mort de milliers de Kurdes. La colère et les conflits persistent encore aujourd'hui : en 2005, après que la police iranienne a tué un dirigeant kurde, 20 Kurdes sont morts lors de manifestations.

Malgré la répression sévère, le régime iranien est faible dans certaines régions du pays. Dans les régions kurdes et baloutches en particulier, le gouvernement n'a jamais établi de gouvernance globale.

Au lieu de cela, plusieurs groupes ont des liens tribaux forts et, dans le cas des Kurdes, un sentiment cohésif de

<sup>67</sup> Amy Belasco, « Le coût de l'Irak, de l'Afghanistan et des autres opérations de guerre mondiale contre le terrorisme depuis le 11 septembre », RL33110, Congressional Research Service, 15 octobre 2008, pp. 2, 6 et 7 ; Gilles Kepel, *Jihad* (Cambridge, MA : Belknap, 2002), p. 143.

Une identité indépendante du régime. Les groupes ont eu recours à la contrebande pour se renforcer, en faisant entrer des armes, au point que nombre d'entre eux sont désormais bien armés. La géographie et le relief ont aidé ces groupes à résister à Téhéran, car de vastes régions de l'Iran sont accidentées et donc propices à la guérilla.

Bien que ces groupes soient plus organisés que les étudiants et les travailleurs et, dans le cas kurde, représentent une entité importante, leur capacité à se mobiliser au-delà de leurs communautés est limitée. Les Persans ont tendance à être très nationalistes et il faudrait s'attendre à ce qu'ils s'unissent face à toute tentative perçue de fragmentation du pays. Il n'existe pas non plus de liens solides entre les groupes non persans, et par le passé, ces divisions ont permis de les contenir et de les vaincre petit à petit. Certains grands groupes ethniques n'ont également aucune volonté de s'opposer au régime. Par exemple, la population azérie d'Iran, qui représente environ un quart de la population totale du pays, est bien intégrée (le Guide suprême Khamenei est d'origine azérie) et a travaillé en étroite collaboration avec les élites persanes.

Comme le suggère la discussion précédente, les Kurdes sont les représentants les plus probables compte tenu de leur taille, de leur identité cohérente et de leurs ambitions. Cependant, les Kurdes sont divisés en interne et nombre de leurs dirigeants ont été cooptés par l'État, tandis que ceux qui ne l'ont pas été sont souvent soumis à de brutales intimidations. Les services de renseignement iraniens ciblent agressivement les dirigeants kurdes à l'étranger, que ce soit en Irak ou en Europe, allant même jusqu'à les assassiner. Les Kurdes se méfient également, à juste titre, des promesses extérieures, ayant été utilisées et abandonnées par le passé. Enfin, attiser le séparatisme kurde en Iran ne serait pas bien vu à Bagdad ni à Ankara, deux alliés clés des États-Unis dont l'aide serait nécessaire à toute campagne d'insurrection contre l'Iran.

Conseil national de la résistance/

Moudjahidines du peuple

Le groupe d'opposition le plus important (et certainement le plus controversé) qui a attiré l'attention en tant que mandataire potentiel des États-Unis est peut-être le CNRI (Conseil national de la résistance iranienne), le mouvement politique créé par le MEK (Moudjahidine du peuple). Ses critiques estiment que le groupe est antidémocratique et impopulaire, voire antiaméricain. En revanche, ses défenseurs affirment que l'opposition de longue date du mouvement au régime iranien et son bilan d'attaques et d'opérations de collecte de renseignements réussies contre le régime le rendent digne du soutien des États-Unis. Ils affirment également que le groupe n'est plus antiaméricain et remettent en question le bien-fondé des accusations antérieures. Raymond Tanter, l'un des partisans du groupe aux États-Unis, soutient que le MEK et le CNRI sont des alliés pour un changement de régime à Téhéran et constituent également un mandataire utile pour la collecte de renseignements.<sup>68</sup> Le plus grand coup de renseignement du MEK a été la fourniture de renseignements en 2002 qui a conduit à la découverte d'un site secret en Iran pour l'enrichissement de l'uranium.

Malgré les affirmations de ses défenseurs, le MEK figure toujours sur la liste des organisations terroristes étrangères établie par le gouvernement américain. Dans les années 1970, le groupe a tué trois officiers américains et trois contractuels civils en Iran.<sup>69</sup> Lors de la crise des otages de 1979-1980, le groupe a salué la décision de prendre des otages américains et Elaine Sciolino a rapporté que, si les dirigeants du groupe ont publiquement condamné les attentats du 11 septembre, les célébrations étaient nombreuses au sein du groupe.<sup>70</sup> Il est indéniable que le groupe a mené des attentats terroristes, souvent excusés par ses partisans car ils étaient dirigés contre le gouvernement iranien. Par exemple, en 1981, le groupe

---

<sup>68</sup> Raymond Tanter, « L'Iran construit des missiles à capacité nucléaire dans des tunnels secrets : options pour la communauté internationale », Iran Policy Comité, 21 novembre 2005, disponible sur <<http://www.iranwatch.org/privateviews/IPC/perspex-ipc-tanter-nuclearcapablemissiles-112105.htm>>.

<sup>69</sup> Le MEK affirme que les responsables ont été exécutés par le régime du Shah et ne font donc plus partie du mouvement. Voir Slavin, *Bitter Friends*, p. 168.

<sup>70</sup> Elaine Sciolino, « Les multiples visages du mouvement d'opposition iranien », *New York Times*, 30 juin 2003.

Ils ont bombardé le siège du Parti de la République islamique, alors principale organisation politique du pouvoir religieux, tuant environ 70 hauts responsables. Plus récemment, le groupe a revendiqué plus d'une douzaine d'attaques au mortier, d'assassinats et d'autres agressions contre des cibles civiles et militaires iraniennes entre 1998 et 2001.

À tout le moins, pour travailler plus étroitement avec le groupe (au moins de manière ouverte), Washington devrait le retirer de la liste des organisations terroristes étrangères.

Le groupe lui-même apparaît également antidémocratique et jouit d'une faible popularité en Iran. Il n'a aucune base politique dans le pays, bien qu'il semble y avoir une présence opérationnelle. En particulier, sa participation active aux côtés de Saddam Hussein pendant la guerre Iran-Irak lui a valu une profonde détestation. De plus, de nombreux aspects du groupe relèvent d'une secte, et ses dirigeants, Massoud et Maryam Radjavi, sont vénérés jusqu'à l'obsession. Comme l'affirme l'iranien Ervand Abrahamian : « C'est une secte mystique...

Si Massoud Radjavi se levait  
demain et disait que la terre était plate, ses membres l'accepteraient.  
»71

Malgré sa popularité limitée (mais peut-être en raison de son recours efficace au terrorisme), le régime iranien est particulièrement sensible à l'OMPI et veille à s'en protéger. Durant les premières années de la révolution, le régime a exterminé des membres dans tout l'Iran et massacré les manifestants qui défilaient au nom du groupe.

À l'étranger, le régime surveille attentivement les activités du groupe, tente de perturber ses bases et a parfois assassiné ses membres.

### Trouver un conduit et un refuge sûr

Il sera tout aussi important (et potentiellement difficile) de trouver un pays voisin disposé à servir de canal pour l'aide américaine aux insurgés.

groupe, ainsi que de fournir un refuge où le groupe peut s'entraîner, planifier, s'organiser, se soigner et se réapprovisionner. C'est le rôle que le Pakistan a joué lorsque les États-Unis ont fourni de l'aide aux moudjahidines afghans dans les années 1980, et celui de l'Iran du Shah lorsqu'ils ont aidé les Kurdes dans les années 1970. Sans un tel partenaire, il serait beaucoup plus difficile pour les États-Unis de soutenir une insurrection. Un atout pour les États-Unis dans la recherche d'un État pour jouer ce rôle est que de nombreux voisins de l'Iran détestent et craignent la République islamique.

Cependant, face à cela, les États-Unis devront surmonter une série d'obstacles. Même les États qui détestent et craignent Téhéran n'ont laissé planer aucun doute sur leur volonté de ne pas engager de conflit ouvert avec l'Iran, et soutenir une insurrection pourrait provoquer des représailles iraniennes. De plus, ces États craignent que Téhéran riposte par ses capacités de guerre non conventionnelles, en renforçant son soutien aux insurgés, aux terroristes et aux autres groupes d'opposition dans tout État voisin soutenant l'insurrection.

Pour y faire face, les États-Unis devraient non seulement rassurer l'État voisin, mais aussi potentiellement lui fournir une aide concrète. Ce dernier pourrait solliciter l'aide américaine en matière de lutte antiterroriste afin de se préparer à des représailles iraniennes non conventionnelles. Il pourrait exiger un engagement plus conventionnel de protection militaire américaine pour dissuader une agression iranienne. Et, presque certainement, l'État utiliserait sa crainte de la réponse de Téhéran pour obtenir d'autres avantages des États-Unis. Par exemple, dans les années 1980, les Pakistanais ont exigé une augmentation des ventes d'armes et de la formation militaire américaines (pour une guerre conventionnelle contre l'Inde) en échange de leur aide en Afghanistan, alors même que personne n'a bénéficié davantage de l'aide américaine à l'Afghanistan.

---

71 Ibid.

Les États-Unis devraient s'attendre à une réaction similaire de la part des voisins de l'Iran, dont le Pakistan, un vecteur évident du soutien américain à une insurrection baloutche.

Il existe un autre obstacle probable à l'obtention d'un refuge voisin pour les insurrections ethniques contre Téhéran : nombre de ces groupes ethniques sont situés à l'intérieur des frontières entre l'Iran et l'État potentiellement parrain, qui rencontre souvent les mêmes problèmes avec ces groupes ethniques que Téhéran. Les Turcs et les Irakiens seraient des relais logiques pour soutenir une insurrection kurde contre l'Iran, mais cela est hautement improbable, car Bagdad et Ankara craignent les aspirations indépendantistes des Kurdes et estiment que soutenir une tentative armée d'indépendance des Kurdes contre l'Iran (ce qui est inévitablement le but d'une insurrection kurde) galvaniserait leurs propres populations kurdes à faire de même.

#### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients du soutien à une insurrection.

##### Avantages :

Cette approche a le potentiel de renverser le régime et d'amener au pouvoir un autre gouvernement plus conciliant avec les États-Unis.

Bien qu'une insurrection soit généralement moins dangereuse pour le régime qu'une révolution populaire (ne serait-ce que parce que les insurrections durent souvent plus longtemps et suivent un cours plus prévisible), une insurrection est souvent plus facile à déclencher et à soutenir depuis l'étranger. Contrairement à l'option consistant à tenter de promouvoir une révolution populaire, soutenir une ou plusieurs insurrections contre le régime s'appuierait sur des groupes déjà organisés.

Ils se sont engagés à s'opposer au régime par la force, et ont déjà agi de la sorte. De plus, certains de ces groupes ont manifesté leur volonté d'accepter le soutien des États-Unis.

Même si cette politique ne parvenait pas à renverser le régime, soutenir une ou plusieurs insurrections exercerait une pression sur Téhéran. Cela détournerait l'attention et les ressources du régime, limitant peut-être sa capacité à sèmer le trouble ailleurs dans la région. Cela pourrait également inciter l'Iran à accepter des compromis sur des questions importantes pour les États-Unis en échange de l'accord de Washington de cesser son soutien aux différents groupes insurgés.

Cette option nécessite relativement peu de ressources. Les insurrections sont notoirement peu coûteuses à soutenir, d'où la capacité de l'Iran à les soutenir simultanément dans les territoires palestiniens, au Liban, en Irak et en Afghanistan.

Les États-Unis ont une expérience considérable en matière de soutien aux insurrections et ont remporté un certain nombre de succès dans ce domaine au fil des ans.

Un soutien secret et bien mené à une insurrection offrirait aux États-Unis un « déni plausible ». Par conséquent, les réactions diplomatiques et politiques seraient probablement bien moindres que si les États-Unis lançaient une action militaire directe.

##### Inconvénients :

Il serait difficile de trouver ou de construire un chirurgie avec une forte probabilité de succès. Les candidats actuels sont faibles et divisés, et le régime iranien est très fort face aux potentiels adversaires internes et externes.

Soutenir un ou plusieurs groupes insurgés est beaucoup moins susceptible qu'une révolution populaire de provoquer un véritable changement de régime en Iran. Les Kurdes, les Baloutches, les Arabes du Khouzistan – aucun de ces groupes n'est susceptible de déclencher un mouvement national visant à renverser le régime. En fait, ils sont plus susceptibles de rallier la communauté persane majoritaire en Iran (54 % de la population) autour du régime.

Cela ne veut pas dire qu'une insurrection ne pourrait pas obtenir de résultats significatifs, mais simplement qu'il lui serait difficile de produire un véritable changement de régime, et encore moins de le faire à temps pour empêcher le régime d'acquérir une capacité d'armement nucléaire.

Une insurrection « réussie » est plus susceptible de permettre au groupe qui la mène d'atteindre des objectifs plus limités, comme la sécession. Les cas de sécession réussie ont historiquement tendance à déclencher de nouvelles tentatives de sécession parmi d'autres groupes voisins.<sup>72</sup> Dans le cas de l'Iran, cela pourrait facilement inclure les Kurdes irakiens et turcs, ou divers groupes caucasiens ou d'Asie centrale, ce qui provoquerait alors un conflit civil dans ces régions.

pays.

Une insurrection « infructueuse » mais bien soutenue pourrait facilement produire une guerre civile, l'insurrection étant incapable de faire sécession ou de renverser le gouvernement, mais, grâce à son soutien étranger, capable de poursuivre le combat. La guerre civile elle-même a tendance à produire des formes dangereuses de débordement qui peuvent déstabiliser les États voisins.<sup>73</sup> Là encore, étant donné que de nombreux voisins de l'Iran sont des alliés importants des États-Unis, cela pourrait être potentiellement préjudiciable aux intérêts américains.

L'Iran riposterait probablement, et les États-Unis engageraient avec lui la guerre dans laquelle il est le plus expert. La plus grande force militaire de l'Iran réside dans le domaine de la « guerre non conventionnelle ».

insurrections, terrorisme et autres formes de conflits de faible intensité. Si les États-Unis disposent également de formidables capacités dans ce domaine (capacités grandement améliorées par leur expérience en Irak et en Afghanistan), leur avantage n'est pas aussi écrasant qu'au niveau conventionnel. Les Iraniens riposteraient sans aucun doute par des attentats terroristes et renforceraient leur soutien aux talibans et aux groupes antiméricains en Irak. Ils pourraient également encourager le Hamas et le Hezbollah à se montrer plus agressifs envers Israël. À notre connaissance, l'explosion des tours de Khobar en 1996 était une réponse iranienne à une augmentation de 18 millions de dollars du budget des opérations secrètes américaines contre l'Iran en 1994-1995. Bien que ce programme d'action secrète ne représentait guère de menace pour Téhéran à l'époque (et que 18 millions de dollars supplémentaires constituaient une somme dérisoire pour les États-Unis), les Iraniens l'ont apparemment perçu comme une déclaration de guerre secrète et ont peut-être détruit le complexe des tours Khobar (tuant 19 militaires américains) pour avertir les États-Unis des conséquences d'une telle campagne. Washington devrait supposer que Téhéran réagirait de la même manière si les États-Unis lançaient un effort beaucoup plus déterminé que par le passé.

Si les États-Unis s'engagent à soutenir un groupe insurgé, qu'il soit galvanisé par des forces ethniques, idéologiques ou politiques, ils devront peut-être faire des choix très difficiles.

---

<sup>72</sup> Daniel L. Byman et Kenneth M. Pollack, *Tout s'effondre : contenir les retombées de la guerre civile irakienne* (Washington : Brookings Institution Press, 2007), en particulier pp. 35-37.

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 20-45.

À un moment donné, il serait difficile de déterminer dans quelle mesure il est prêt à soutenir ce groupe. En particulier, que se passerait-il si le régime offrait aux États-Unis des concessions majeures en échange d'un accord américain pour cesser de soutenir l'insurrection ? Si Washington acceptait, les insurgés seraient probablement massacrés sans l'aide américaine, mais comment Washington pourrait-il refuser si les Iraniens offraient aux États-Unis une solution qui répondrait à leurs objectifs ultimes concernant l'Iran ?

En 1974-1975, les États-Unis ont accepté d'aider l'Iran à soutenir les insurgés kurdes combattant le régime baasiste en Irak. Mais en 1975, Saddam Hussein a cédé à toutes les exigences du Shah sur les questions territoriales en échange de l'arrêt par l'Iran de l'aide aux Kurdes (et comme le soutien américain passait par l'Iran, cela a également mis fin à l'assistance américaine). Le Shah a accepté et les Kurdes ont été massacrés. Alternativement, les États-Unis pourraient se retrouver dans une situation comparable à celle de la Baie des Cochons : le régime pourrait s'écraser.

L'insurrection se poursuivrait malgré le soutien américain, et Washington devrait alors décider d'intervenir militairement pour empêcher une déroute totale. Dans les deux cas, Washington se retrouverait face à un choix difficile : les États-Unis seraient perdants, quelle que soit la décision prise.

Le seul groupe d'opposition non ethnique organisé, armé et déterminé à combattre le régime est le MEK. Cependant, comme indiqué, le MEK a profondément aliéné la population iranienne par son comportement au fil des ans, et le soutien américain au MEK pourrait simplement contrarier les Iraniens envers les États-Unis sans véritablement servir leurs intérêts. À tout le moins, si les États-Unis s'engagent dans cette voie, Washington devrait insister pour que le MEK se réforme et démontre qu'il a regagné une certaine popularité en Iran avant de se joindre à sa cause.

## Chapitre 8

# LE COUP D'ÉTAT

## Soutenir une action militaire contre le régime

---

Parce que les preuves suggèrent que ce serait difficile de pousser le peuple iranien à la révolution – même si ce serait le meilleur moyen d'obtenir un véritable changement de régime – et parce que soutenir une insurrection semble peu susceptible d'entraîner un changement de régime rapide, voire impossible, certains Américains ont exploré la possibilité d'encourager un coup d'État militaire. Les forces armées d'un pays ont toujours la capacité intrinsèque de renverser le gouvernement, même si une éthique professionnelle profondément ancrée rend hautement improbable leur exécution.

Les forces armées iraniennes ont sans aucun doute une capacité bien plus grande à renverser le régime actuel que n'importe quel groupe insurgé iranien potentiel. De plus, les coups d'État sont généralement plus efficaces et plus faciles à fomenter et à soutenir depuis l'étranger que les révolutions populaires. Par conséquent, un coup d'État militaire présente des avantages là où la révolution populaire et l'insurrection présentent toutes deux des inconvénients.

Malheureusement, l'idée de fomenter un coup d'État militaire en Iran présente également des inconvénients considérables. Conscient du risque de coup d'État, le régime iranien a politisé ses différentes forces armées afin d'en minimiser les risques. Il dispose de deux armées complètes : les Forces armées iraniennes (Artesh) et le Corps des gardiens de la révolution islamique (Sepah-e Pasdaran-e Enqilab-e Eslami), qui rivalisent pour s'attirer les faveurs du régime et servent à se surveiller et à s'équilibrer. Au-delà de cela, l'Iran dispose d'un

Un appareil de renseignement et de sécurité omniprésent surveille attentivement l'ensemble de son personnel militaire, à la recherche de tout signe de déloyauté ou de contact avec l'étranger, susceptible d'indiquer une future tentative de coup d'État. De plus, les États-Unis n'ont aucune présence officielle en Iran, et les diplomates de leurs alliés dans le pays sont étroitement surveillés par les services de sécurité iraniens, ce qui rend difficile tout contact avec le personnel militaire iranien pour déterminer s'il pourrait être intéressé à agir contre le régime. C'est pour cette raison que les États-Unis ont toujours eu du mal à évaluer la loyauté des forces armées iraniennes. Si le président ordonnait à la CIA d'adopter cette option, on ne voit pas très bien par où commencer les agents de Langley.

### But

L'objectif ultime d'une politique de soutien à un coup d'État militaire contre Téhéran serait de tenter de remplacer la République islamique par un autre gouvernement plus favorable aux intérêts américains au Moyen-Orient et en Asie centrale. En ce sens, cette option politique se rapproche beaucoup plus de l'idée de déclencher une révolution populaire que du soutien à une insurrection. De plus, tout comme le fait de fomenter une révolution populaire, soutenir un coup d'État en Iran serait difficile à utiliser pour contraindre le régime à des compromis. Il est dans la nature des coups d'État que, si le régime pressent qu'un coup d'État se prépare, il sera probablement en mesure de l'écraser.

Par conséquent, il est difficile pour une puissance extérieure d'utiliser la menace d'un coup d'État comme moyen de pression.<sup>74</sup>

## Laps de temps

Le moment d'un coup d'État est difficile à évaluer pour deux raisons. Premièrement, il est impossible de savoir combien de temps il faudrait pour entrer en contact avec les putschistes potentiels. Comme indiqué précédemment, les États-Unis n'ont pas de présence diplomatique en Iran, et il est difficile pour les Américains de se déplacer facilement dans le pays, et encore moins de rencontrer des membres des forces armées iraniennes. Il se peut que des officiers souhaitent fomenter un coup d'État, mais les agents américains pourraient ne jamais les contacter. Il se peut aussi qu'il n'y en ait pas, et les États-Unis devraient espérer que certains changeront d'avis prochainement (ou trouveront un moyen de les en persuader). Si personne n'est prêt à agir contre le régime, il est impossible de prédire quand quelqu'un le sera. Et même s'il y a des officiers prêts à le faire, il est impossible de prédire si et quand les États-Unis parviendront à les localiser.

Si cet obstacle peut être surmonté, il devient alors difficile d'évaluer le moment où le coup d'État aura effectivement lieu. Inévitablement, le moment d'un coup d'État est presque entièrement déterminé par les comploteurs eux-mêmes, car ils sont les mieux placés pour savoir quand ils seront prêts et quand le régime sera vulnérable. Il est extrêmement difficile pour une puissance extérieure d'ordonner un coup d'État à une date précise, même si elle peut certainement avoir son mot à dire dans cette décision, surtout si elle doit fournir un soutien direct avant, pendant ou après le coup d'État lui-même. Généralement, la préparation d'un coup d'État prend du temps, car la cabale souhaite recruter des partisans, effectuer des reconnaissances et planifier l'opération et ses éventuels imprévus. Une cabale qui

Les personnes qui attendent trop longtemps sont généralement démasquées et arrêtées par le régime. Les conspirateurs qui ne prennent pas le temps de se préparer échouent souvent à l'exécution et sont tués ou arrêtés par le régime. Le problème est qu'il n'existe pas de formule mathématique permettant de déterminer le degré de recrutement, de reconnaissance et de planification adéquat.

Ainsi, même après avoir identifié et contacté les putschistes, il peut leur falloir des semaines, des mois, voire des années, pour passer à l'acte.

## Aperçu de la politique

Organiser un coup d'État est une tâche ardue, surtout dans un État aussi paranoïaque que l'Iran face à l'influence et à l'ingérence étrangères. Les États-Unis devraient d'abord prendre contact avec des membres de l'armée iranienne (et probablement aussi avec ses services de sécurité).

En soi, cela est très difficile. En raison de l'hypersensibilité iranienne aux Américains, les États-Unis devraient probablement recourir à des intermédiaires – des ressortissants tiers travaillant pour le compte des États-Unis – ce qui engendre inévitablement une complexité considérable. Les États-Unis devraient ensuite utiliser ces contacts pour tenter d'identifier les militaires iraniens désireux et capables de fomenter un coup d'État, ce qui serait encore plus difficile ; il serait déjà assez difficile pour les Américains d'entrer en contact avec des officiers iraniens, sans parler des individus prêts à risquer leur vie et celle de leurs familles dans une tentative de coup d'État. Bien sûr, il est possible que si Washington indique clairement qu'il tente de soutenir un coup d'État en Iran, les putschistes contactent les États-Unis. Mais cela est très rare : l'histoire montre que les putschistes prêts à s'exposer au gouvernement d'un autre pays sont généralement découverts et tués ; de plus, la plupart de ceux qui viennent aux États-Unis pour demander de l'aide pour renverser tel ou tel gouvernement sont généralement des personnes de nationalité iranienne.

<sup>74</sup> Ce n'est pas impossible, c'est juste très difficile. Une puissance étrangère peut utiliser une propension avérée à soutenir tout complot de coup d'État contre le régime comme une menace aveugle, que le régime pourrait vouloir mettre fin en faisant des concessions à la puissance étrangère. Théoriquement, tout cela est possible, mais comme il est beaucoup plus facile d'étouffer un complot de coup d'État que de le fomenter, cela serait difficile à réaliser en pratique.

des poseurs ou même des agents de contre-espionnage du gouvernement ciblé.

En réalité, les complots de coup d'État les plus réussis sont ceux qui ne nécessitent pas beaucoup, voire pas du tout, d'aide extérieure, car ils présentent alors le moins de risques d'être démasqués. Les conspirateurs devant rester discrets pour empêcher le gouvernement de devancer le coup d'État, leur nombre doit être réduit. Pour réussir, une fois le coup d'État lancé, les conspirateurs doivent s'emparer rapidement du pouvoir. Ils doivent ensuite soit gagner rapidement le soutien de rivaux potentiels, soit les neutraliser, souvent en consolidant leur contrôle avant que toute opposition ne puisse s'organiser. Les forces militaires et de sécurité dont les chefs ne sont pas impliqués dans le complot doivent déjà être favorables au coup d'État ; si ce n'est pas le cas, leurs chefs doivent être cooptés ou arrêtés afin de les empêcher de renverser le coup d'État.

Bien que de nombreux coups d'État soient d'origine nationale, l'opération Ajax, le coup d'État de 1953 qui renversa le gouvernement du Premier ministre Mohammed Mossadegh et rétablit le pouvoir du chah Reza Pahlavi, est un exemple historique évident de coup d'État soutenu par l'étranger en Iran. Pour mener à bien ce coup d'État, la CIA et les services de renseignement britanniques ont soutenu le général Fazlollah Zahedi, lui fournissant, ainsi qu'à ses partisans, de l'argent et de la propagande, et l'aidant à organiser leurs activités.<sup>75</sup>

Pour fomenter un coup d'État aujourd'hui, les États-Unis pourraient jouer plusieurs rôles. Les services de renseignement pourraient identifier des officiers de l'armée et des services de sécurité à recruter et les aider à communiquer en toute sécurité.

L'argent américain pourrait corrompre des officiers potentiellement déloyaux. Pendant le coup d'État lui-même, les médias clandestins américains pourraient diffuser de fausses informations pour tromper les partisans du régime et tenter de renforcer le soutien populaire aux conspirateurs. De plus, la guerre électronique américaine pourrait être utilisée pour perturber les communications du régime et ainsi paralyser sa réponse.

Comme pour le soutien à une insurrection, une question cruciale que Washington devrait trancher en amont est de savoir si les États-Unis seraient disposés à fournir une assistance militaire directe aux putschistes – soit pour les sauver de l'anéantissement, soit pour leur porter le coup de grâce s'ils semblaient bien se porter mais avaient besoin d'un coup de pouce pour les renverser. Comme des forces militaires devaient être déployées au préalable, cette décision ne pouvait être prise à la hâte, pendant le coup d'État. Bien sûr, la préparation de forces autour de l'Iran pourrait alerter le régime, ce qui pourrait constituer un facteur de dissuasion.

Un autre argument est que le soutien militaire pourrait saper la légitimité des putschistes s'ils apparaissaient comme des marionnettes étrangères plutôt que comme des nationalistes locaux. De plus, un soutien militaire direct pourrait entraîner les États-Unis dans une guerre contre l'Iran en cas d'échec de la tentative de coup d'État, augmentant ainsi les risques liés aux différentes options militaires. D'autre part, la sécurité iranienne étant si redoutable, un coup d'État pourrait nécessiter une aide extérieure pour réussir.

## Exigences

La clé de cette option politique est de savoir qui soutenir et comment. Cela exige une compréhension approfondie des forces militaires et de sécurité iraniennes, non seulement en termes d'armement, d'organisation et de doctrine, mais aussi de domaines beaucoup plus subtils comme les relations personnelles et institutionnelles (qui déterminent qui pourrait soutenir un coup d'État mené par un officier ou un groupe d'officiers), les histoires personnelles (qui peuvent indiquer qui nourrit des griefs contre le régime) et les procédures opérationnelles standard (dont tout écart peut alerter le régime).

En fin de compte, comprendre les forces militaires et de sécurité iraniennes sous cet angle est essentiel pour deux raisons distinctes. Premièrement, les membres de l'armée sont les mieux placés pour mener un coup d'État et renverser le régime. Deuxièmement, d'autres formes de résistance sont

---

<sup>75</sup> Voir, entre autres, Kermit Roosevelt, *Contre-coup : la lutte pour le contrôle de l'Iran* (New York : McGraw-Hill, 1979) ; Stephen Kinzer, *Tous les hommes du Shah. Un coup d'État américain et les racines du terrorisme au Moyen-Orient* (Hoboken, NJ : John Wiley and Sons, 2003).

Il est probable que cette situation s'effondre si l'armée et les forces de sécurité soutiennent fermement le régime.

L'armée iranienne a cependant été efficacement « à l'abri des coups d'État » par le régime clérical.<sup>76</sup> Après la révolution, les nouveaux dirigeants ont vu l'armée comme le bastion du régime du Shah. Plusieurs coups d'État avortés au cours des premières années de la révolution ont également accru la suspicion envers l'armée en tant qu'institution. En réponse, le régime a abattu ou limogé de nombreux officiers, tandis que d'autres ont fui en exil. Après cette purge, le régime a exercé un contrôle énorme sur les dirigeants des forces armées régulières, examinant soigneusement leur loyauté et surveillant leurs activités. En outre, le régime a créé une armée parallèle – le Corps des gardiens de la révolution islamique (CGRI) – avec une double mission de combattre les ennemis internes et externes de la révolution. Aujourd'hui, les installations et les zones clés sont gardées par les forces du CGRI, et non par l'armée régulière. Les membres du CGRI, en particulier, sont une composante essentielle des jeunes conservateurs qui forment le bastion de l'ordre actuel. Compte tenu de cette histoire récente et de la concurrence du CGRI, l'armée régulière est, à plus forte raison, un pilier du régime. Alors que la dissidence semblait s'intensifier dans les années 1990, avec plusieurs manifestations, les forces de sécurité ont hésité face aux troubles. Depuis lors, les dirigeants religieux ont réorganisé l'armée et les forces de l'ordre afin de garantir leur loyauté en cas de troubles populaires. Des unités spéciales ont été créées, dont les dirigeants ont été soigneusement sélectionnés pour leur loyauté.

Tout cela signifie que l'exigence critique de cette option est de disposer de renseignements de premier ordre sur les forces armées iraniennes.

Excellente intelligence

Comme expliqué au chapitre 6 concernant la fomentation d'une révolution populaire, une ingérence réussie dans

Les affaires intérieures d'un autre pays requièrent d'excellents renseignements pour réussir. En effet, un manque de renseignements peut même conduire à l'échec d'un programme d'action secrète, car le régime le manipule à son avantage. Pour un coup d'État, les États-Unis auraient besoin, entre autres facteurs, de connaître la loyauté des différents commandants d'unité, les points de communication clés à saisir ou à neutraliser, et de comprendre les mesures de contre-espionnage du régime. Sans ces informations, les États-Unis risquent de soutenir les mauvaises personnes ou d'être trompés par des personnalités secrètement contrôlées par les services de renseignement iraniens.

L'Iran possède également de multiples centres de pouvoir, ce qui rendrait un coup d'État bien plus difficile à réaliser qu'en 1953. Outre des armées parallèles, les institutions économiques et politiques iraniennes se chevauchent dans leurs domaines de responsabilité. Cette multiplicité rend difficile une prise de pouvoir rapide et décisive. Connaître les centres les plus importants faciliterait grandement cette tâche.

Comme expliqué précédemment, il semble que le niveau nécessaire de renseignements détaillés sur l'Iran soit tout simplement absent. Comme les États-Unis n'ont pas d'ambassade et comptent peu d'experts iraniens au sein du gouvernement, les informations sur la politique incroyablement complexe du pays sont souvent inadéquates ou inexactes. Une grande partie des informations dont les États-Unis ont besoin implique une compréhension des régions reculées de l'Iran (par exemple, le Baloutchistan) ou sont difficiles à obtenir de manière exhaustive, comme la loyauté des différents commandants d'unité. Par conséquent, tout projet visant à soutenir un coup d'État nécessiterait d'abord un effort majeur pour constituer des renseignements américains sur l'Iran, ce qui serait en soi long et difficile compte tenu de la nature inhérente de la société iranienne et de la paranoïa du régime.

---

<sup>76</sup> Le terme « coup proofing » a été inventé par James Quinlivan. Voir James Quinlivan, « Coup Proofing: Its Practice and Consequences in the Moyen-Orient », *International Security* 24, n° 2 (automne 1999) : pp. 131-165.

### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients du soutien à un coup d'État militaire.

#### Avantages :

L'armée iranienne disposant de son propre pouvoir, un coup d'État nécessiterait vraisemblablement le moindre soutien des États-Unis. Washington pourrait laisser à la cabale iranienne le soin de réunir les moyens de renverser le régime, et en théorie, elle devrait en être capable. Si l'on se fie à l'histoire d'autres coups d'État, en Iran comme ailleurs, les États-Unis pourraient se contenter de fournir un peu d'argent, une assistance en matière de communication et du matériel spécialisé.

Même un coup d'État raté pourrait rendre le régime craintif – et, ce faisant, le rendre plus disposé à coopérer – ou simplement l'inciter à se concentrer sur ses activités internes, réduisant ainsi ses méfaits à l'étranger.

En théorie, si les putschistes réussissaient, ils se sentiraient reconnaissants envers les États-Unis, et il y aurait donc une attente raisonnable d'une meilleure relation entre un nouveau gouvernement à Téhéran et Washington.

#### Inconvénients :

En raison des mesures de sécurité iraniennes, il est fort probable que le régime découvre le complot du coup d'État et tue tous les participants afin de décourager quiconque d'envisager une telle mesure. Cela finirait par renforcer le régime, à l'opposé de ce que les États-Unis espéraient obtenir.

Tenter de fomenter un coup d'État nécessiterait une compréhension beaucoup plus intime

Le corps des officiers iraniens est bien plus nombreux que celui dont disposent actuellement les États-Unis, et il serait difficile d'améliorer rapidement cette situation compte tenu des mesures de sécurité iraniennes. En effet, si l'on ordonnait de mettre en œuvre cette option aujourd'hui, il est difficile de dire que les services de renseignement américains sauraient même par où commencer.

Il existe peu d'éléments suggérant une désaffection généralisée des services de sécurité envers le régime, ou l'existence d'un certain nombre d'officiers prêts à s'y opposer. Au vu des informations très limitées dont dispose le monde extérieur sur l'armée iranienne, il semble plutôt que les forces armées iraniennes et le Corps des gardiens de la révolution islamique se disputent les faveurs du régime.

Un coup d'État militaire soutenu par les États-Unis pourrait avoir de graves répercussions auprès du peuple iranien. Il pourrait ressembler à un « retour à 1953 » et déclencher une réaction violente contre le nouveau gouvernement et les États-Unis .

De plus, il semble peu probable qu'un coup d'État militaire porte au pouvoir un gouvernement démocratique. Les États-Unis pourraient remplacer une autocratie hostile par une autocratie amicale, mais cela ne les rendrait guère plus populaires dans la région ou dans le reste du monde. L'une des leçons que les États-Unis ont tirées de la révolution iranienne (entre autres événements) est que soutenir les autocrates tend à saper les intérêts américains à long terme.

Si les Iraniens prennent connaissance des efforts américains pour fomenter un coup d'État, ils riposteront probablement contre les États-Unis, potentiellement de toutes les manières et contre tous les lieux évoqués en association avec options précédentes.





## Partie IV

# DISSUASIER TÉHÉRAN

## Endiguement

---

Il semble approprié que la discussion sur le Contention de placement viendrait en dernier dans cette enquête sur

Les options politiques américaines à l'égard de l'Iran, car le confinement est toujours le dernier choix politique de l'Amérique.

Lorsqu'un État se révèle trop hostile pour un engagement ou un compromis diplomatique, lorsqu'il est trop fort pour être envahi ou attaqué d'une autre manière, et lorsqu'il est trop répressif pour être renversé, alors seulement les États-Unis choisissent de le contenir du mieux qu'ils peuvent.

Dans une large mesure, l'endiguement a été la politique américaine par défaut envers l'Iran depuis la Révolution islamique, car Washington a échoué avec les autres options, du moins dans la mesure où il les a essayées. Carter, Reagan, Bush 41 et Clinton ont tous tenté de dialoguer avec l'Iran, sans succès. Carter, Bush 41, Clinton et Bush 43 ont laissé entrevoir la possibilité d'un compromis diplomatique, sous une forme ou une autre, sans succès non plus. Clinton et Bush 43 ont également tenté d'aider les opposants iraniens dans l'espoir d'apporter des réformes à

Téhéran. Aucune administration américaine n'a jamais eu recours délibérément à la force militaire contre l'Iran, bien que l'administration

Reagan ait déployé la marine américaine dans le golfe Persique en 1987.

En 1988, au plus fort de la guerre Iran-Irak, ils escortaient des pétroliers koweïtiens. Plusieurs accrochages entre les forces américaines et iraniennes ont alors eu lieu, mais en fin de compte, tous étaient provoqués par Téhéran.

Au milieu de tous ces efforts différents pour engager, négocier avec et même réorienter le régime iranien,

La constante de la politique américaine envers l'Iran au cours des trente dernières années a été l'endiguement. Durant cette période, aucune des autres options politiques n'a eu de succès auprès du régime iranien, même si, en réalité, elles ont souvent été appliquées de manière maladroite ou hésitante. Ainsi, les États-Unis et leurs alliés ont tout mis en œuvre pour limiter la capacité de l'Iran à soutenir des groupes extrémistes violents, à subvertir des gouvernements amis, à développer des armes de destruction massive (ADM) et à saper par ailleurs le statu quo au Moyen-Orient. La longue liste de sanctions unilatérales appliquées par les États-Unis contre l'Iran à partir de 1979 a constitué un élément essentiel de cette politique (même si elle visait également à tenter de modifier le comportement de Téhéran). Il en a été de même pour les efforts américains visant à décourager les ventes, le commerce et les investissements d'armes avec l'Iran par d'autres pays. À l'exception des moments où Washington tentait de s'engager avec le régime iranien, les États-Unis cherchaient généralement à l'isoler – diplomatiquement, économiquement, militairement et par tous les autres moyens imaginables.

Le succès de l'endiguement durant cette période fut inégal. L'Iran apparaît aujourd'hui comme une force plus puissante et perturbatrice dans les relations internationales au Moyen-Orient qu'il ne l'a été depuis les premiers jours de la révolution. Étant donné que l'endiguement visait l'effet inverse, ces résultats à eux seuls suggèrent son échec. Mais comme toujours avec l'Iran, il y a plus que cela. Premièrement,

La puissance apparente de l'Iran dans la région résulte davantage des erreurs américaines que de sa propre puissance ou de son intelligence. Les États-Unis ont éliminé les deux voisins les plus menaçants de l'Iran – Saddam Hussein en Irak et les talibans en Afghanistan – et ont laissé des vides de pouvoir qui ont permis aux Iraniens d'exercer une influence considérable là où ils en avaient jusque-là peu. De même, les faux pas américains au Liban, en Syrie et ailleurs, ainsi que dans leurs relations avec les Palestiniens, ont réduit le pouvoir et la liberté d'action des États-Unis (et de leurs alliés) et offert à l'Iran des victoires apparentes à moindre coût.

Deuxièmement, la « force » de l'Iran n'est qu'une façade. Ses forces armées restent relativement faibles, avec peu de capacité à projeter leur puissance au-delà de ses frontières ou à contrecarrer une opération militaire israélienne ou américaine. De ce fait, l'Iran a la chance de ne faire face à aucune menace militaire conventionnelle réelle, hormis celles des États-Unis et d'Israël.

Mais sa chance ne s'étend pas bien au-delà. Politiquement, le régime islamique semble de moins en moins populaire, et les fissures internes se multiplient chaque année. De plus, son économie est un désastre. Avec une inflation et un chômage en plein essor, des importations hors pétrole et des réserves de change en baisse, une productivité des travailleurs et des exportations pétrolières en baisse, et un gouvernement peu disposé à prendre les mesures drastiques nécessaires pour sortir de la situation difficile actuelle, l'avenir de l'Iran semble sombre.

Puisque l'économie sous-tend tous les autres aspects de la puissance nationale à long terme, cela n'est pas non plus de bon augure pour le rôle de l'Iran dans la région. Le régime iranien pourrait survivre encore des décennies.

mais sa disparition finale semble de plus en plus probable et, à court terme, les divisions politiques contribuent à sa difficulté à prendre des mesures décisives à l'étranger.

Bien que les propres échecs et erreurs de l'Iran aient été la principale raison de son déclin interne, l'endiguement a également joué un rôle. Il est difficile de déterminer précisément dans quelle mesure les sanctions ont été responsables du déclin économique de l'Iran, mais elles ont joué un rôle, et de nombreux Iraniens pensent qu'elles continuent de jouer un rôle majeur.<sup>77</sup> Les sanctions ont limité la capacité de l'Iran à renforcer sa puissance militaire, à devenir un acteur économique majeur, à utiliser ses vastes réserves de pétrole et de gaz naturel dans la sphère diplomatique, et à rassembler des alliés désireux et capables de l'aider à atteindre ses objectifs. En bref, l'endiguement n'a peut-être pas atteint ses objectifs maximaux, mais il semble avoir atteint plus que ses objectifs minimaux.

Pour toutes ces raisons, la politique d'endiguement à l'égard de l'Iran est présente dans le débat comme un éléphant dans le salon. Certains analystes et experts ont suggéré que les États-Unis devraient simplement adopter une forme renforcée d'endiguement à l'égard de l'Iran. Beaucoup d'autres la considèrent comme une solution de repli tacite mais bien comprise : si leur politique privilégiée échoue ou n'est pas adoptée, les États-Unis n'auront d'autre choix que de recourir à l'endiguement.

Bien que nous considérions l'endiguement comme une position de repli viable pour les États-Unis, cette section l'examine en posant la question suivante : « Si les États-Unis décidaient d'éviter toutes les alternatives et de poursuivre une politique délibérée d'endiguement à l'égard de l'Iran, qu'est-ce que cela impliquerait ? »

---

<sup>77</sup> Voir par exemple, Laura Secor, « Lettre de Téhéran : le rationaliste », *New Yorker*, 9 février 2009, en particulier pp. 36-38.

## Chapitre 9

# ACCEPTER L'INACCEPTABLE

## Endiguement

---

Comme par le passé, le confinement pourrait devenir la politique de dernier recours des États-Unis envers l'Iran. Français Si Washington est une fois de plus incapable de persuader Téhéran d'abandonner son programme nucléaire et ses autres comportements problématiques, s'il est incapable ou refuse d'essayer de renverser le régime, s'il choisit de ne pas envahir ou s'il choisit de ne pas utiliser de frappes aériennes ou d'encourager les Israéliens à le faire, alors il pourrait se retrouver à se dépoussiérer et à appliquer une politique d'endiguement envers l'Iran.<sup>78</sup> En effet, il semble y avoir une hypothèse implicite dans de nombreux arguments avancés par les Américains sur la politique iranienne selon laquelle si l'une des options diplomatiques ou de changement de régime ne peut pas fonctionner rapidement, alors Washington n'aura d'autre choix que d'adopter soit l'endiguement, soit l'une des options militaires.

### La menace d'un Iran nucléaire

Bien sûr, ce qui est implicite dans l'admission que les États-Unis pourraient être contraints de recourir à l'endiguement ou à l'une des options militaires si tout le reste échoue, c'est que ces deux approches sont des alternatives désastreuses (et peut-être aussi) mauvaises. Les inconvénients

Les différentes options militaires ont déjà été abordées aux chapitres 3 à 5, et elles sont certainement importantes. Dans le cas du confinement, la raison pour laquelle cette option est jugée si peu acceptable est qu'elle impliquerait l'acceptation d'une capacité d'armement nucléaire iranienne, et éventuellement d'un arsenal nucléaire iranien. Le confinement ne vise pas à empêcher l'Iran d'acquiescer cette capacité, mais vise simplement à empêcher l'Iran de causer des troubles au-delà de ses frontières – directement et indirectement – en essayant de maintenir l'Iran faible et, disons, contenu. Par conséquent, un élément crucial pour décider s'il convient de poursuivre le confinement est de déterminer le niveau de risque auquel les États-Unis et leurs alliés seraient confrontés si l'Iran était doté d'armes nucléaires.

Malheureusement, il s'agit d'une question difficile à trancher. Il n'existe aucune formule miracle, aucune information infaillible permettant d'apporter une réponse objective et définitive. Les décideurs politiques devront donc se forger leur propre opinion quant à l'ampleur de la menace.

En réfléchissant à cette question, les décideurs politiques devraient prendre en compte au moins six menaces potentielles pour les États-Unis.

---

<sup>78</sup> Comme l'indique la conclusion, une campagne aérienne contre les sites nucléaires iraniens devrait probablement s'accompagner d'une stratégie de confinement – avant, pendant et surtout après les frappes. Ce confinement serait nécessaire pour empêcher l'Iran de reconstituer son programme nucléaire, l'empêcher de riposter contre les États-Unis et leurs alliés, et pour faire face au soutien de l'Iran à des groupes extrémistes violents et à d'autres activités contestataires. De plus, les États-Unis devraient agir ainsi dans un contexte où nombre des autres options (notamment diplomatiques) seraient probablement impossibles en raison des retombées politiques des frappes.

États issus de la possession par l'Iran de l'arme nucléaire armes:

1. Les Iraniens les utiliseraient-ils ? La première menace, et la plus évidente, est la possibilité que l'Iran, s'il acquiert l'arme nucléaire, l'utilise. Lors des défilés militaires, l'Iran a drapé des missiles Shahab-3 de banderoles sur lesquelles on pouvait lire « Israël doit être rayé de l'histoire » ; le quartier général des forces de mobilisation du Bassidj iranien arbore une immense banderole (en anglais et en farsi) au-dessus de l'entrée, citant la célèbre remarque du président Ahmadinejad selon laquelle « Israël doit être rayé de la surface du monde » ; et Ahmadinejad et d'autres dirigeants iraniens ont déclaré à maintes reprises qu'ils souhaitaient la fin de l'État juif.<sup>79</sup> Les champs pétroliers saoudiens, les bases américaines dans la région du golfe Persique et diverses autres cibles de grande valeur sont également à portée de missiles balistiques iraniens et donc vulnérables à une attaque si l'Iran était disposé à employer l'arme nucléaire.

2. Fourniraient-ils des armes nucléaires à des terroristes ? L'Iran soutient depuis longtemps des groupes extrémistes violents qui recourent au terrorisme : le Hezbollah au Liban (et ailleurs dans le monde), le Hamas et le Jihad islamique palestinien en Palestine, Jaysh al-Mahdi et même Al-Qaïda en Irak, les Talibans en Afghanistan, le PKK (Parti des travailleurs du Kurdistan) en Turquie, et bien d'autres.<sup>80</sup> Pratiquement tous ces groupes – et ce n'est pas une coïncidence – attaquent des alliés des États-Unis, et plusieurs ont tué des Américains avec la connaissance, l'encouragement et même parfois des conseils.

de Téhéran. Par conséquent, certains Américains craignent que, même si Téhéran n'utilise pas d'armes nucléaires par crainte de représailles, il soit prêt à les fournir à des terroristes dans l'espoir d'atteindre ses objectifs tout en maintenant un déni plausible.

3. Guerre asymétrique sans contrainte. A L'inquiétude la plus répandue concernant l'acquisition de l'arme nucléaire par l'Iran est qu'une fois doté de cette capacité, Téhéran deviendrait encore plus agressif, se croyant à l'abri de toute riposte militaire de la part d'un autre État (y compris les États-Unis). C'est essentiellement la réaction du Pakistan après l'explosion de ses armes nucléaires en 1998, qui a conduit à la crise de Kargil en 1999, au cours de laquelle l'Inde et le Pakistan ont failli en venir aux mains à propos de la campagne terroriste scandaleuse d'Islamabad contre l'Inde au sujet du Cachemire.

4. Prémption israélienne. Les Israéliens partagent toutes les craintes mentionnées ci-dessus, bien que les opinions divergent quant à la menace. Néanmoins, si Israël pensait que les États-Unis et le reste de la communauté internationale n'allaient pas tenter d'empêcher l'Iran d'acquérir la capacité nucléaire, mais se contenteraient de l'accepter et de tenter de contenir un Iran doté de l'arme nucléaire, Jérusalem pourrait décider d'agir unilatéralement pour écarter tous les risques mentionnés ci-dessus. Bien que les dirigeants israéliens semblent bien conscients des inconvénients d'une frappe aérienne israélienne contre les sites nucléaires iraniens (comme décrit au chapitre 5), on ne peut pas supposer qu'ils ne calculeront pas que le résultat pourrait en valoir le coût.

79 Joshua Teitelbaum, « Ce que disent réellement les dirigeants iraniens à propos de l'élimination d'Israël : une réfutation de la campagne visant à excuser l'incitation au génocide d'Ahmadinejad », Jerusalem Center for Public Affairs, 2008, disponible sur <<http://www.jcpa.org/text/ahmadinejad2-words.pdf>>, téléchargé le 9 février 2009.

80 Daniel Byman, *Deadly Connections: States that Sponsor Terrorism* (Londres : Cambridge University Press, 2005), pp. 79-80.

5. Prolifération. Rares sont les voisins de l'Iran qui seraient ravis de le voir acquérir l'arme nucléaire, voire la capacité de la produire. D'autres États pourraient décider qu'ils en ont besoin pour garantir leur capacité à dissuader Téhéran par leurs propres moyens, sans avoir à compter sur un autre pays pour le faire à leur place. L'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis ont déjà émis des signaux inquiétants suggérant qu'ils réagiraient de cette manière, et compte tenu de leurs richesses pétrolières, cette perspective est réaliste.

La Turquie, l'Égypte et d'autres pays pourraient décider de suivre la même voie. Une demi-douzaine d'arsenaux nucléaires, voire plus, au Moyen-Orient pourraient déclencher de nouvelles crises dans la région et rendre toutes les crises moyen-orientales bien plus dangereuses qu'elles ne le sont déjà.

6. Le glas du TNP. Étant donné que nombre de ses voisins considèrent l'Iran comme une menace, certains pourraient tenter de se doter de leurs propres armes nucléaires pour contrer ou dissuader l'Iran. Cette tendance sera encore renforcée par le fait que l'acquisition par l'Iran d'une capacité d'armement nucléaire sonnera probablement le glas du régime mondial de non-prolifération et du Traité de non-prolifération. Après tout, si un pays comme l'Iran – largement considéré comme un État voyou et dont toutes les grandes puissances, y compris la Russie et la Chine, ont explicitement déclaré qu'il ne pouvait être autorisé à acquérir cette capacité – le fait néanmoins, et sans payer un prix exorbitant, les autres pays calculeront à juste titre qu'ils encourront encore moins de sanctions internationales pour avoir agi de la même manière.

Les quatre derniers de ces problèmes potentiels découlant de l'acquisition par l'Iran d'une capacité d'armement nucléaire ne sont pas de simples jugements mais potentiellement aussi des défis pour la diplomatie et l'armée américaines.

politique dans le cadre de l'option d'endiguement, et elles sont donc traitées plus loin dans ce chapitre. Les deux premières, cependant, sont de simples questions de jugement qui doivent être abordées avant que les États-Unis n'adoptent la politique d'endiguement. S'il semble probable (ou même raisonnablement probable) que l'Iran utilise des armes nucléaires ou les fournisse à des groupes terroristes une fois qu'il les aura obtenues, alors une option recourant à l'endiguement serait une politique insensée. Les États-Unis ne pourraient en aucun cas empêcher Téhéran de faire l'une ou l'autre de ces choses une fois que les Iraniens auront acquis cette capacité ; le mieux que Washington puisse faire serait d'écraser les Iraniens pour l'avoir fait après coup. Ainsi, si les Américains estiment qu'il existe un risque important que l'Iran utilise une arme nucléaire sans provocation ou en fournisse une à des terroristes, ce jugement doit être rendu avant d'accepter une capacité nucléaire iranienne. Et cela devrait inciter Washington à adopter une (ou plusieurs) des autres options pour tenter d'écarter cette éventualité.

En fin de compte, un jugement sur ces questions repose sur la simple question : « L'Iran peut-il être dissuadé ? » Après tout, il ne suffit pas d'affirmer qu'une nation est agressive, anti-américaine et soutient des groupes extrémistes violents, même des extrémistes violents qui attaquent les États-Unis. On aurait pu en dire autant de l'Union soviétique sous Staline et Khrouchtchev, de Cuba sous Castro et de la Corée du Nord tout au long de son existence, mais les États-Unis les ont trouvés dissuasifs. Cette question repose à son tour sur l'évaluation de la question de savoir si le régime iranien est si imprudent et insouciant des conséquences potentielles (soit parce qu'il est indifférent à ces coûts, soit parce qu'il a montré une propension à mal évaluer la probabilité de les payer) qu'il prendrait de telles mesures qui risqueraient des représailles massives de la part des États-Unis, d'Israël ou d'un autre pays doté de l'arme nucléaire.

Malheureusement, il est difficile de parvenir à une telle évaluation de manière objective ou définitive. D'un côté, les dirigeants iraniens ont toujours fait preuve de prudence.

Français et un seuil relativement bas de risque suicidaire. En 1988, l'ayatollah Khomeini a accepté de mettre fin à la guerre Iran-Irak bien avant que les centres de population iraniens ne soient menacés de conquête par les forces irakiennes (ou américaines). En 1996-1997, lorsque le soutien iranien aux groupes terroristes et les actions terroristes au Liban, en Arabie saoudite, à Bahreïn et en Allemagne ont créé le risque d'une attaque conventionnelle des États-Unis et/ou de sanctions multilatérales, l'Iran a freiné ses opérations de guerre asymétrique. De même, en Irak en 2007-2008, lorsque les milices chiites soutenues par l'Iran ont commencé à subir de lourdes pertes, les Iraniens se sont abstenus d'intensifier leur soutien, probablement en partie par crainte que cela ne provoque une action militaire américaine directe contre eux. De même, bien que l'Iran dispose d'armes de destruction massive (ADM) (agents de guerre chimique et probablement aussi agents de guerre biologique) depuis 1988 et qu'il soutienne divers groupes terroristes depuis 1979, il n'a jamais cherché à mélanger les deux, presque certainement parce que Téhéran estime qu'en cas d'attaque terroriste avec des ADM, la nation ciblée (et/ou ses alliés) renoncerait aux subtilités du « déni plausible » et frapperait avec une force écrasante contre celui qui a fourni ces armes.<sup>81</sup>

Il existe néanmoins d'autres preuves du contraire. Les menaces outrancières d'Ahmadinejad tendent à démentir toute prudence à Téhéran, même s'il convient de noter qu'il n'est pas le décideur ultime de l'Iran sur les questions de sécurité nationale et que l'ayatollah Khamenei, qui est le décideur, a prononcé des discours spécifiquement destinés à contrer la rhétorique plus belliqueuse d'Ahmadinejad.

Pourtant, d'autres dirigeants iraniens ont fait des déclarations presque aussi scandaleuses que celles d'Ahmadinejad. Par exemple, en 2002, l'ancien président Ali

Akbar Hashemi Rafsanjani a expliqué que « Israël est beaucoup plus petit que l'Iran en termes de superficie et donc beaucoup plus vulnérable à une attaque nucléaire. »

Il a ensuite souligné qu'une attaque nucléaire contre Israël anéantirait l'État, mais que les représailles israéliennes ne causeraient que des « dommages » au monde musulman, bien plus vaste.<sup>82</sup> Le soutien de l'Iran aux attaques terroristes contre des actifs américains, comme l'explosion de la caserne des Marines à Beyrouth en 1983, les tours Khobar en 1996 et les nombreux projectiles explosifs envoyés aux milices irakiennes et aux talibans en Afghanistan depuis 2005, sont certainement des attaques agressives et meurtrières contre les Américains qui risquaient des représailles américaines.<sup>83</sup>

Ainsi, même si les faits tendent à suggérer que l'Iran est prudent et peu enclin à subir des dommages catastrophiques (et donc dissuasif), il est impossible d'en être certain. Mais rien ne garantissait non plus que la dissuasion fonctionnerait avec l'Union soviétique ; c'était là aussi un risque que les États-Unis ont choisi de courir, car le coût des alternatives (en particulier un « recul » militaire de l'Union soviétique) était si terrible que le risque d'un échec de la dissuasion semblait encore plus sûr en comparaison. L'endiguement de l'Iran n'a de sens que si les dirigeants américains parviennent à la même conclusion quant aux risques et aux coûts concernant l'Iran.

## But

L'objectif d'une stratégie d'endiguement de l'Iran est d'empêcher Téhéran de nuire aux intérêts américains au Moyen-Orient et en Asie centrale, de préférence en minimisant les coûts pour les États-Unis. Elle vise à empêcher l'Iran de soutenir des groupes extrémistes violents et de mener des activités subversives.

<sup>81</sup> Pour en savoir plus sur tous ces points et une explication plus détaillée de l'idée selon laquelle le régime iranien est probablement dissuasif, voir Kenneth M. Pollack, *Le puzzle persan : le conflit entre l'Iran et l'Amérique* (New York : Random House, 2004), en particulier pp. 275-425.

<sup>82</sup> Rapport de Jérusalem, 11 mars 2002.

<sup>83</sup> Un projectile formé par explosion est un type d'explosif improvisé particulièrement mortel, capable de pénétrer les véhicules blindés. De nombreuses armes de ce type ont été fournies à diverses milices et insurgés irakiens à partir de 2005 environ, ainsi qu'aux talibans et à d'autres groupes pachtouens en Afghanistan à partir de 2008. L'armée américaine a rassemblé de nombreuses preuves démontrant que ces engins étaient fabriqués en Iran et fournis par le Corps des gardiens de la révolution iranienne aux Irakiens et aux Afghans.

gouvernements amis, ou déstabiliser la région de toute autre manière. Militairement, il viserait à dissuader toute agression iranienne manifeste ou tout recours à des armes de destruction massive. Diplomatiquement, il chercherait à empêcher l'Iran de se faire des alliés ou des mandataires à l'étranger. Économiquement, il s'efforcera de maintenir l'Iran aussi faible que possible afin d'alléger le fardeau militaire et diplomatique.

En fin de compte, cet objectif place l'endiguement dans une catégorie très différente de toutes les autres options politiques. Il ne vise pas à modifier la politique du régime iranien, si ce n'est qu'en empêchant l'Iran de causer des dommages importants, l'endiguement pourrait finalement convaincre Téhéran d'abandonner le combat.

Elle ne vise pas à éliminer le programme nucléaire iranien et part du principe que la possession par l'Iran d'une capacité d'armement nucléaire est inévitable. Elle ne vise pas à renverser le régime iranien, sauf qu'en empêchant Téhéran de réaliser ses ambitions les plus grandioses et en maintenant des sanctions punitives, l'endiguement risque d'attiser le ressentiment populaire et de précipiter la fin du régime.

## Laps de temps

Le confinement est la période la plus simple de toutes.

Les États-Unis pourraient l'adopter immédiatement et, en théorie, cela pourrait durer toute la vie du régime, à condition qu'il n'échoue pas de manière catastrophique, avec l'Iran qui s'en prendrait d'une manière qui s'avérerait extrêmement préjudiciable aux intérêts américains et nécessiterait ainsi l'adoption d'une autre option, probablement beaucoup plus agressive contre Téhéran, comme des frappes aériennes ou une invasion.

## Aperçu de la politique

À certains égards, l'endiguement pourrait également être l'option politique la plus facile à conceptualiser à l'égard de l'Iran, à la fois parce que c'est effectivement ce que les États-Unis Les États-Unis ont poursuivi cette politique pendant la majeure partie des 30 dernières années, car elle serait à peu près cohérente avec la manière dont les États-Unis ont contenu l'Union soviétique pendant la guerre froide, et ont contenu une multitude de

d'autres régimes hostiles comme Cuba et la Corée du Nord. À l'instar de l'endiguement de l'Union soviétique, une politique d'endiguement à l'égard de l'Iran viserait à le maintenir aussi faible que possible et à l'empêcher de réaliser des gains à l'étranger, dans l'espoir que les dysfonctionnements du régime entraîneraient à terme sa chute.

Cependant, la nature de la puissance, de l'influence et de l'agression iraniennes diffèrent fondamentalement de celles de l'ex-Union soviétique, la nature de son endiguement le serait également. Avec l'Union soviétique, l'« endiguement » était une description littérale de l'objectif de Washington visant à empêcher Moscou d'utiliser sa puissance militaire conventionnelle pour conquérir et intégrer les pays limitrophes du bloc soviétique. L'Iran dispose d'une faible puissance militaire conventionnelle et a plutôt tenté de s'appuyer sur la subversion, le soutien aux insurrections et aux terroristes, et l'encouragement aux révolutions et aux coups d'État dans les pays voisins, dans l'espoir de porter au pouvoir des gouvernements amis de Téhéran. Par conséquent, dans le cas de l'Iran, l'« endiguement » serait plus figuratif que littéral. Il s'agirait d'empêcher l'Iran d'agir à sa guise (plutôt que de tenter de changer le régime iranien ou son comportement) et de s'assurer que l'Iran ne réalise aucun progrès là où il le souhaite.

Une politique d'endiguement à l'égard de l'Iran consisterait en cinq grandes catégories d'activités contre la République islamique, destinées à la maintenir faible et à l'empêcher de créer des problèmes ailleurs dans le monde.

Moyen-Orient et Asie centrale :

Militaire. Compte tenu de la nature de la puissance iranienne, la dimension militaire de l'endiguement est importante, mais pas aussi cruciale que pour contenir l'Union soviétique, dont le principal moyen d'influence internationale était sa puissance militaire conventionnelle. Les États-Unis devraient s'assurer que l'Iran ne puisse pas utiliser ses forces armées pour intimider ou conquérir d'autres pays.

Ce qui ne serait pas difficile compte tenu de la taille réduite de l'armée iranienne. Les forces armées américaines pourraient également devoir être en mesure de riposter contre les Iraniens s'ils commettaient des actes dépassant la « ligne rouge » américaine.

Stratégique. L'option politique de confinement ne vise pas à empêcher l'Iran d'acquérir des armes nucléaires et suppose donc implicitement que l'Iran pourrait bien acquérir au moins une capacité d'armement à un moment donné.

Une fois que cela sera le cas, les États-Unis devront dissuader l'Iran d'utiliser ces armes ou de prendre des mesures agressives qui menaceraient ses intérêts vitaux.

Économique. Les États-Unis chercheraient à maintenir l'Iran dans un état de faiblesse économique pour l'empêcher de générer les capacités militaires ou d'acquérir le soutien diplomatique nécessaire pour saper le régime de confinement.

Diplomatique. Les États-Unis devraient maintenir une confédération de pays, à commencer par les voisins de l'Iran et les autres grandes puissances, pour aider Washington à contenir l'Iran. Cela pourrait impliquer de fournir des forces militaires pour empêcher les actions iraniennes, mais il s'agirait plus probablement de maintenir la pression sur l'économie iranienne, de lutter contre la subversion iranienne et le soutien aux extrémistes violents, et de bloquer les actions de Téhéran.

Lutte antiterroriste. Étant donné que l'endiguement ne prévoit aucune mesure visant à éliminer le régime iranien – ni même à le maintenir préoccupé par ses problèmes intérieurs –, les États-Unis devraient s'attendre à ce que l'Iran renforce son soutien aux groupes extrémistes violents pour tenter de sortir du cadre de l'endiguement, éventuellement en renversant un ou plusieurs gouvernements.

coopérer avec les États-Unis pour lutter contre ce fléau. Pour y faire face, les États-Unis devraient organiser une action coordonnée de lutte contre le terrorisme et le contre-espionnage afin d'empêcher les agents iraniens de causer des dommages importants.

## Exigences

Si la ligne de conduite envisagée par une politique de confinement est relativement simple, les exigences de cette politique sont tout à fait opposées.

En matière de confinement, ce sont les exigences qui sont redoutables. Elles couvrent l'ensemble des actions de politique étrangère, impliquent des interactions complexes et requièrent un soutien international considérable.

## Sanctions

Comme nous l'avons déjà décrit, un élément clé du confinement serait de fortes sanctions contre l'Iran afin de le maintenir faible et d'entraver sa capacité à prendre des mesures préjudiciables aux intérêts américains. Ce n'est pas vraiment une exigence, car il est possible d'imaginer contenir l'Iran sans aucune sanction. Pendant la Guerre froide, le bloc soviétique était tout simplement trop grand et riche en ressources pour être efficacement sanctionné, et pourtant les États-Unis et leurs alliés l'ont plus ou moins contenu pendant 45 ans. Pourtant, le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (le régime de sanctions occidental contre le bloc soviétique) a contribué à priver les Soviétiques et leurs alliés de technologie et de devises fortes, les affaiblissant ainsi et donc plus faciles à bloquer.

De même, il ne fait aucun doute que des sanctions paralysantes contre l'Iran seraient extrêmement utiles et allégeraient considérablement le fardeau du confinement.

De plus, l'Iran ne dispose pas des ressources du bloc communiste et, compte tenu de la faiblesse de son économie, de ses industries de défense, de sa base technologique et de ses forces conventionnelles, des sanctions efficaces contre l'Iran pourraient s'avérer dévastatrices, rendant la tâche de le contenir infiniment plus facile.

Par conséquent, les sanctions les plus utiles pour soutenir l'option de confinement incluraient :

Une interdiction des ventes militaires à l'Iran, afin de maintenir ses forces conventionnelles et nucléaires faibles et réduites ;

Une interdiction des ventes de haute technologie à l'Iran, à la fois pour entraver son développement militaire national et provoquer une stagnation de sa base économique ;

Des restrictions sur le commerce et l'investissement, visant à exacerber les problèmes économiques du pays et à attiser ainsi la dissidence intérieure — rendant ainsi plus difficile pour l'Iran d'agir de manière agressive à l'étranger — et à saper davantage la base économique de la puissance militaire et diplomatique iranienne ;

Des restrictions sur les déplacements du personnel iranien à l'étranger, de préférence accompagnées de contraintes similaires sur les lignes aériennes iraniennes, pour entraver la capacité du personnel du renseignement iranien à mener une guerre asymétrique ;

Restrictions sur le transfert de devises fortes vers l'Iran, dont le régime a besoin pour acheter des armes et des technologies, mener des opérations de renseignement et soutenir des groupes extrémistes violents ; et

Des restrictions sur l'achat et la vente de pétrole et de gaz naturel iraniens, non pas pour les étouffer complètement, mais pour leur imposer une surtaxe afin de diminuer le montant des revenus que l'État iranien en tire.

Étant donné que les États-Unis ont déjà des sanctions couvrant chacune de ces activités, le véritable défi pour la diplomatie américaine dans la poursuite d'une option d'endiguement de l'Iran serait de convaincre autant d'autres pays que possible...

en particulier les principaux partenaires commerciaux de l'Iran

L'Europe, la Russie, la Chine, l'Asie de l'Est et l'Inde suivront le mouvement.

## Militaire conventionnel Exigences

Compte tenu de la faiblesse des forces conventionnelles iraniennes, notamment comparées à la puissance de l'armée américaine, cette exigence ne devrait pas être excessivement onéreuse. Les États-Unis ont généralement constaté qu'une présence navale relativement réduite dans le golfe Persique — un porte-avions, une demi-douzaine de navires de combat de surface, deux sous-marins, quelques dragueurs de mines et autres embarcations spécialisées — associée à une escadre d'avions d'attaque et de soutien déployée à terre était largement suffisante pour faire face à la plupart des scénarios iraniens potentiels. En temps de crise, et surtout si l'Iran tentait un jour de fermer le détroit d'Ormuz, des forces supplémentaires seraient nécessaires. Selon le scénario, les renforts pourraient inclure un ou deux autres porte-avions, et/ou une ou deux escadres d'avions d'attaque et de soutien à terre, ainsi que deux fois plus de sous-marins et de navires de combat de surface, et peut-être jusqu'à une douzaine de dragueurs de mines. Une telle force devrait être capable d'anéantir les défenses aériennes et navales iraniennes dans le détroit d'Ormuz, de déminer toutes les mines et même de raser les installations militaires iraniennes le long de son littoral (si cela était souhaité) en quelques semaines, voire quelques jours.

Compte tenu de la faiblesse des forces terrestres iraniennes, il paraît peu probable que Téhéran tente d'attaquer l'un de ses voisins, en particulier ceux qui sont les plus importants pour les intérêts américains. La Turquie est membre de l'OTAN, et les Iraniens n'ont montré aucune intention de provoquer l'ensemble de l'Alliance atlantique contre eux. Tant que les États-Unis détiennent entre 30 000 et 60 000 soldats en Afghanistan et maintiennent du personnel militaire en Irak (même comme conseillers, formateurs, personnel de soutien logistique, etc.), il est tout aussi difficile d'imaginer l'Iran envahir l'un ou l'autre de ces pays. Si le régime se lançait dans un vaste programme de renforcement de ses forces terrestres et aériennes, les États-Unis pourraient

vouloir soutenir proportionnellement ceux de l'Irak et de la Turquie — ou peut-être vouloir envisager de baser les forces terrestres américaines (ou simplement leur équipement) sur des sites prépositionnés près des frontières de l'Iran.

Il faudrait cependant à l'Iran au moins cinq ans, voire dix ans, pour acquérir la capacité de menacer les forces turques ou américaines dans la région. Le Pakistan est actuellement dans une situation précaire, mais ses forces terrestres et aériennes sont probablement au moins aussi performantes que celles de l'Iran, et il possède des armes nucléaires, susceptibles de dissuader toute agression iranienne de grande ampleur.

À l'heure actuelle, et donc dans un avenir proche, le seul maillon faible géographiquement dans le dispositif d'endiguement militaire conventionnel de l'Iran se trouve au nord. Aussi faible que soit l'Iran, les États du Caucase et d'Asie centrale le sont encore plus. Si Téhéran le souhaitait, ses forces armées pourraient probablement y infliger de réels dégâts. Cependant, les États-Unis ont peu d'intérêts vitaux dans ces deux régions, et il n'est pas certain qu'une agression iranienne dans ces régions profiterait à l'Iran ou l'enliserait. Par conséquent, si les États-Unis ressentaient le besoin de dissuader une attaque iranienne contre ces pays, ils devraient chercher à rétablir des bases comme celles d'Azerbaïdjan, du Kirghizistan et d'Ouzbékistan qu'ils ont utilisées lors de l'invasion de l'Afghanistan. Encore une fois, si les États-Unis estimaient nécessaire de dissuader une attaque militaire conventionnelle iranienne contre ces pays, il pourrait être nécessaire de renforcer les forces américaines sur place — ou de créer une infrastructure permettant le déploiement rapide des forces américaines — car le succès d'une « dissuasion étendue » est souvent déterminé par l'équilibre immédiat des forces plus que par la corrélation globale des forces.

## Exigences stratégiques

Étant donné que l'option de confinement suppose que l'Iran acquerra à terme une capacité d'armement nucléaire et potentiellement un véritable arsenal nucléaire, l'exigence militaire la plus difficile est de faire face à la menace nucléaire de Téhéran.

Historiquement, les États ont réagi différemment à l'acquisition d'un arsenal nucléaire. Certains sont devenus plus conservateurs dans leurs relations extérieures, tandis que d'autres sont devenus plus agressifs. On a pu observer l'intimidation soviétique sous Khrouchtchev, les Chinois se sont disputés avec Moscou au sujet de leur frontière commune à la fin des années 1960, et le Pakistan a intensifié sans vergogne sa campagne terroriste contre l'Inde au Cachemire à la fin des années 1990 et au début des années 2000.

Cette plus grande agressivité a eu tendance à conduire à des crises avec d'autres puissances nucléaires : les différentes crises de Berlin et la crise des missiles de Cuba de 1962 (ainsi que la crise du Sinaï-Suez de 1956) entre les États-Unis et l'Union soviétique, les affrontements frontaliers sino-soviétiques de 1969 et le conflit de Kargil entre l'Inde et le Pakistan en 1999. La politique étrangère iranienne est déjà assez agressive, et les États-Unis devraient donc être préparés à ce que l'acquisition par Téhéran d'une sorte de capacité nucléaire aggrave probablement cette condition préexistante.

Les leçons de la Guerre froide offrent les meilleures méthodes pour faire face à l'agressivité iranienne et au risque de déclencher une confrontation nucléaire. Les États-Unis devraient faire clairement comprendre à l'Iran ce qu'ils considèrent comme ses intérêts vitaux. Washington devrait définir des « lignes rouges » qui, si elles étaient franchies par l'Iran, inciteraient les États-Unis à riposter par la force, pouvant aller jusqu'à l'utilisation d'armes nucléaires américaines.

Lorsque cela était possible et là où les intérêts étaient les plus vitaux, les États-Unis souhaiteraient probablement la présence de troupes américaines sur le terrain, soit pour défendre leurs intérêts et ainsi éviter toute escalade vers l'usage nucléaire, soit simplement pour forcer les dirigeants iraniens à calculer que toute attaque pourrait impliquer un combat avec les troupes américaines, ce qui pourrait à son tour provoquer une escalade américaine. Enfin, la Guerre froide a démontré que lorsque deux puissances nucléaires ont des intérêts (et des forces militaires protégeant ces intérêts) à proximité, il est important de communiquer clairement pour éviter les incidents, désamorcer les tensions et élaborer des mesures qui réduisent la probabilité de problèmes entre elles de manière plus générale.

Néanmoins, suivre cette ligne de conduite avec Téhéran pourrait s'avérer bien plus difficile qu'avec Moscou. Le système politique iranien est bien plus byzantin, imprévisible et sujet à une interprétation erronée des actions (et des paroles) américaines que ne l'était le système soviétique. Il est donc primordial d'établir des canaux de communication clairs et fiables avec Téhéran. Washington doit être en mesure d'expliquer à Téhéran ce qu'il fait et pourquoi, et d'avertir les Iraniens, avec le minimum de distorsion, lorsqu'ils menacent un intérêt américain ou sont sur le point de franchir une ligne rouge. Le canal suisse utilisé par les États-Unis par le passé est inadapté à cette exigence, car des diplomates suisses (souvent bien intentionnés) ont parfois « interprété » ou « déformé » les messages transmis par leur intermédiaire pour les adapter à ce qu'ils pensaient devoir se produire, ce qui a généralement entraîné des résultats fâcheux. Les diplomates iraniens sont souvent très professionnels, intelligents et compétents ; ils seraient de bons relais pour expliquer les actions ou envoyer des signaux clairs au régime.

Cependant, même eux sont parfois marginalisés ou ignorés par la haute direction, ce qui en fait un bon canal, mais imparfait.

## Autres exigences diplomatiques

Au-delà des exigences diplomatiques d'un régime de sanctions efficace, telles que décrites ci-dessus, l'option d'endiguement exige au moins deux autres engagements diplomatiques majeurs. Le premier est de satisfaire aux exigences de base des forces nécessaires pour dissuader l'agression conventionnelle iranienne, servir de piège et faire respecter les lignes rouges. Cela pourrait être facile si les États-Unis parviennent à étendre leurs accords avec des pays comme le Koweït, Bahreïn, le Qatar et Oman, qui voient effectivement des avantages à accueillir des bases militaires américaines. Cependant, si les États-Unis estiment nécessaire de baser des forces en Arabie saoudite, dans le Caucase, en Asie centrale et/ou au Pakistan – qui ont tous des raisons politiques d'éviter la présence de troupes américaines sur leur sol – le Département d'État aura fort à faire.

Paradoxalement, l'absence d'effort des États-Unis pour empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire pourrait inciter certains de ces États à accueillir des forces américaines pour se rassurer contre une agression iranienne. Cependant, d'autres pays pourraient parvenir à la conclusion inverse. En particulier, ces pays pourraient (à juste titre) considérer que la plus grande menace iranienne réside dans son soutien aux révolutionnaires et aux insurgés, plutôt que dans la possibilité d'une attaque conventionnelle. Pour eux, la présence de forces militaires américaines pourrait constituer davantage un problème qu'une garantie, car elle alimenterait les griefs intérieurs et conforterait les affirmations de l'opposition selon lesquelles les dirigeants nationaux seraient une marionnette de Washington.

La deuxième exigence diplomatique découle de la première : la nécessité de freiner la prolifération nucléaire au Moyen-Orient et en Asie centrale.

Surtout si des pays riches en pétrole comme l'Arabie saoudite et/ou les Émirats arabes unis décidaient d'acheter directement des armes nucléaires (auprès des Pakistanais, des Nord-Coréens, ou qui sait qui d'autre), les États-Unis pourraient voir des arsenaux nucléaires surgir soudainement dans toute la région, créant une instabilité considérable et un risque de crises nucléaires dans la plus importante région productrice de pétrole au monde. De toute évidence, cela serait désastreux pour les intérêts américains dans la région et aussi à l'échelle mondiale, compte tenu de la disparition du régime de non-prolifération.

Enfin, si les États-Unis adoptaient explicitement l'option de l'endiguement, ils enverraient à Israël le signal que personne d'autre ne tentera d'empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire. Bien que la détermination des dirigeants israéliens à empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire à tout prix ait été largement exagérée – et que beaucoup pensent même qu'ils pourraient probablement dissuader un Iran doté de l'arme nucléaire – rien ne garantit qu'Israël renoncera purement et simplement. Jérusalem pourrait décider d'essayer sa propre option militaire, malgré le fait que les dirigeants israéliens la reconnaissent.

comme une ligne de conduite peu attrayante. Si Jérusalem conclut qu'elle ne peut pas risquer son existence en se basant sur la rationalité et la prudence iraniennes, elle pourrait frapper, ce qui pourrait nuire aux intérêts américains.

En particulier, cela pourrait détruire le soutien international aux sanctions, à l'accueil de bases militaires américaines et à d'autres initiatives diplomatiques américaines dans la région.

Pour toutes ces raisons, dans le cadre d'une politique d'endiguement, les États-Unis souhaiteraient envisager d'étendre plus explicitement leur parapluie nucléaire à l'Arabie saoudite, aux autres États du CCG, à l'Égypte, à Israël et peut-être à l'Irak.<sup>85</sup> L'Égypte, Israël et l'Arabie saoudite sont déjà d'importants alliés non membres de l'OTAN des États-Unis, et il est largement attendu que les États-Unis viendront à leur défense par tous les moyens nécessaires. Cependant, toute ambiguïté pourrait être problématique dans les circonstances qui découleraient de la possession d'armes nucléaires par l'Iran, et il pourrait donc être nécessaire de la lever complètement en publiant une déclaration générale selon laquelle une attaque contre l'un de ces pays serait considérée comme équivalente à une attaque contre le territoire des États-Unis eux-mêmes. Les États du CCG devraient également bénéficier du même statut, compte tenu de leur importance en tant que producteurs de pétrole et de gaz et alliés des États-Unis.

En supposant que les États-Unis et l'Irak continuent d'entretenir des relations étroites même après le retrait des forces de combat américaines, ce qui semble probable étant donné les exigences irakiennes pour que l'Accord-cadre stratégique inclue une garantie américaine de défense de l'Irak contre les menaces étrangères, l'Irak tomberait également dans cette catégorie, ne serait-ce que pour empêcher la résurrection de la course aux armements atomiques entre Bagdad et Téhéran des années 1970 et 1980.

Cependant, même cette mesure capitale pourrait ne pas suffire. Pendant la Guerre froide, les Allemands craignaient, à juste titre peut-être, que les États-Unis ne soient pas prêts à risquer Boston.

pour défendre Bonn. Mais Washington n'aura d'autre choix que de tenter de faire en sorte que cela fonctionne du mieux possible.

### Exigences en matière de lutte contre le terrorisme

Plus encore que pour des défenses militaires conventionnelles, les États du Moyen-Orient et d'Asie centrale se tourneraient probablement vers les États-Unis pour les aider à se défendre contre la subversion, le terrorisme et les insurrections soutenus par l'Iran si Washington optait pour l'endiguement. Comme indiqué, l'Iran ne peut tout simplement pas constituer une menace militaire conventionnelle importante, mais il s'est montré très habile dans tout le spectre de la guerre asymétrique. C'est là que les autres États de la région seraient confrontés à la plus grande menace si l'Iran devenait plus agressif une fois doté de l'arme nucléaire.

Par conséquent, les États-Unis devraient faire un effort majeur pour améliorer à la fois les défenses nationales de ces différents pays et les programmes intégrés à l'échelle régionale.

L'endiguement présente un dilemme délicat dans ce domaine. Plus précisément, de nombreux gouvernements nationaux seront effrayés par la capacité et la volonté présumées de l'Iran d'attiser les troubles internes à l'étranger. Ils réagiront donc probablement en réprimant l'opposition interne et en suspendant tout programme de réformes politiques, économiques et sociales, de peur que l'Iran ne tente d'exploiter tout mouvement de changement. Cependant, face à un Iran plus affirmé cherchant à attiser plus agressivement les troubles internes, il sera plus important que jamais pour les gouvernements de la région de poursuivre des programmes de réformes graduels, mais complets et déterminés, afin d'éliminer les sources profondes de mécontentement populaire. Le paradoxe est que la tendance naturelle de tous ces régimes sera de faire exactement l'inverse, se rendant ainsi potentiellement plus vulnérables à long terme.

---

La Turquie serait probablement rassurée par son appartenance à l'OTAN et n'aurait donc pas besoin d'une déclaration similaire.

## Exigences politiques

L'endiguement n'est jamais facile à faire accepter. La droite politique fustigera cette politique, la qualifiant de suicide stratégique, car elle a tendance à croire que l'Iran est irrésistible. Pour eux, vivre avec un Iran nucléaire est impossible et donc inacceptable. La gauche la dénoncera avec la même vigueur, la qualifiant de tentative impérialiste de diaboliser injustement l'Iran et de militariser un problème qui pourrait être résolu pacifiquement, par le dialogue et des gestes unilatéraux. Les défenseurs de la démocratie et des droits de l'homme des deux camps se plaindront (peut-être à juste titre) que cette politique renonce à toute tentative d'aider le peuple iranien dans sa lutte contre un régime profondément oppressif. Si cette politique est adoptée comme premier choix par Washington (plutôt que comme solution de repli), même le centre politique la combattra probablement, convaincu que les États-Unis auraient dû d'abord envisager l'une des autres options.

En bref, si le président opte pour l'endiguement, il aura fort à faire, tant sur le plan intérieur qu'international. L'endiguement n'est pas le genre de politique iranienne susceptible de susciter l'enthousiasme, quel que soit le camp politique américain. C'est une raison supplémentaire pour laquelle la plupart des Américains ont tendance à le considérer comme une solution de dernier recours, plutôt que comme un premier choix.

### Avantages et inconvénients

Voici les avantages et les inconvénients de l'approche de confinement.

#### Avantages :

Étant donné les faibles chances de succès des autres options politiques, les États-Unis pourraient bien se retrouver avec l'endiguement, quelle que soit leur première tentative. Passer immédiatement à l'endiguement sans avoir à envisager d'autres options permettrait d'économiser l'énergie et les ressources qui seraient consacrées à ces options.

Options. Cela signifierait notamment que les États-Unis n'auraient pas à faire de compromis douloureux entre les exigences de leur politique iranienne et celles d'autres politiques tout aussi importantes. Par exemple, opter pour l'endiguement pourrait éliminer la nécessité de faire des concessions à la Russie sur tous les sujets, de la défense antimissile à la Bosnie, en passant par le traitement de la Tchétchénie, de la Géorgie, de l'Ukraine et de la Biélorussie. Cela permettrait certainement au président de faire d'autres dossiers ses priorités et de ne plus considérer l'Iran comme un obstacle majeur au capital diplomatique américain.

Le confinement impliquerait des coûts supportables sur une base annuelle, même si ces coûts s'accumuleraient certainement au fil du temps. Le niveau actuel des forces navales et aériennes devrait être maintenu dans la région du golfe Persique, avec probablement une présence terrestre résiduelle en Irak et en Afghanistan – tout cela étant de toute façon toujours envisagé par les dirigeants militaires et politiques américains.

Il ne serait pas nécessaire de procéder à un renforcement militaire particulier.

L'endiguement réduirait probablement la capacité de l'Iran à semer le trouble au Moyen-Orient et en Asie du Sud, peut-être de manière considérable. Au cours des trente dernières années, ni l'Iran ni les États-Unis n'ont pleinement réussi à atteindre leurs objectifs réciproques, mais compte tenu de la puissance et de l'influence relatives des deux pays au Moyen-Orient et en Asie centrale aujourd'hui, les États-Unis ont fait relativement mieux. L'Iran reste faible et pauvre, et ses rares alliés le sont également. Rares sont les pays qui semblent prêts à adhérer à la révolution islamique de Khomeiny ou à se tourner vers Téhéran pour obtenir des conseils, un soutien ou une autorisation d'agir. Et sur la scène internationale, l'Iran demeure une nation paria, tolérée en raison de ses exportations de pétrole et de gaz, mais par ailleurs rejetée.

Ce n'est pas un mauvais bilan pour le confinement, et cela suggère que les États-Unis pourraient de la même manière limiter Téhéran à l'avenir.

## Inconvénients :

L'endiguement suppose que Téhéran puisse être dissuadé. Bien que des preuves existent à l'appui de cette affirmation, elles sont, au mieux, non prouvées, et si elles sont inexactes, le résultat pourrait être dramatiquement horrible. Comme pour l'endiguement de l'Union soviétique, il repose sur l'hypothèse que l'autre camp ne commettrait rien de manifestement insensé, mais cela pourrait ne pas être le cas.

De plus, dans le cas de l'Iran, des politiques intérieures perverses ont souvent conduit la République islamique à prendre des mesures de politique étrangère manifestement insensées. Un exemple flagrant en est la détention par l'Iran de 52 otages américains pendant 444 jours entre 1979 et 1981. Cet acte a gravement porté préjudice à l'Iran de diverses manières – des dommages qui étaient évidents pour de nombreux dirigeants politiques iraniens de l'époque – mais la politique intérieure de l'Iran a pris le pas sur ces considérations stratégiques et a engendré un comportement que le reste du monde a considéré comme imprudent, voire irrationnel.

Permettre à l'Iran de développer une capacité d'armement nucléaire pourrait bien encourager d'autres États de la région à développer leurs propres capacités similaires. Une telle course aux armements nucléaires dans la région du golfe Persique pourrait être extrêmement dangereuse et déstabilisatrice, et elle

augmenter la probabilité d'une crise nucléaire (ou même d'un échange nucléaire) par accident ou à la suite d'une escalade.

Si les États-Unis décidaient de cesser d'empêcher l'Iran d'acquérir l'arme nucléaire et de se contenter de politiques d'endiguement et de dissuasion, les dirigeants israéliens pourraient opter pour une frappe contre les sites nucléaires iraniens, convaincus de n'avoir aucune autre alternative. Une telle frappe pourrait déclencher un conflit plus large entre Israël et l'Iran, susceptible d'impliquer les États-Unis et d'autres pays.

Permettre à l'Iran de développer une capacité d'armement nucléaire, malgré un consensus publiquement avoué parmi les grandes puissances selon lequel il ne peut pas être autorisé à le faire, pourrait être le dernier clou dans le cercueil du TNP, éliminant la norme mondiale de non-prolifération, avec des conséquences imprévisibles en Asie de l'Est, en Amérique du Sud et dans d'autres parties du monde.

Si l'Iran est perçu comme n'étant plus sur la défensive et plus apte à passer à l'offensive – à la fois parce que Washington a cessé ses efforts pour contraindre Téhéran et parce que l'Iran se dote un jour de l'arme nucléaire – les États arabes deviendront probablement plus craintifs à son égard. Cela pourrait les conduire à suivre le mouvement iranien et les rendra presque certainement moins enclins à se réformer, mais à un moment où le risque d'une subversion iranienne accrue rendrait cette démarche encore plus nécessaire.





## Conclusion

# ÉLABORER UNE POLITIQUE IRANIENNE INTÉGRÉE

## Connexion des options

---

des options politiques à l'égard de l'Iran ont une chance de succès élevée, même si leurs partisans définissent le succès comme tel. Aucune n'est susceptible de protéger tous les intérêts nationaux américains à moindre coût et avec un minimum de risques. Comme on devrait le constater à ce stade, aucune de ces solutions ne constitue une solution idéale aux problèmes posés par l'Iran. En effet, l'une des raisons pour lesquelles le débat iranien est si controversé et insoluble est qu'il n'existe pas de solution miracle évidente. Les décideurs politiques doivent donc choisir la moins mauvaise parmi une série d'alternatives peu attrayantes.

Il convient également de préciser que peu, voire aucune, des options présentées dans cet ouvrage ne constituent une politique univoque et autonome. Au minimum, chacune nécessitera des plans d'urgence et des positions de repli en cas de changement de circonstances ou d'échec de l'approche. Même une politique d'engagement pur devrait tenir compte de la possibilité que l'Iran prenne des mesures (comme un attentat terroriste majeur ou un essai nucléaire) qui pourraient contraindre les États-Unis à abandonner cette voie.

De même, même si les États-Unis s'engageaient à organiser une invasion à grande échelle, la nécessité de recueillir un soutien politique national (et l'espoir d'obtenir un certain soutien international) nécessiterait probablement de faire d'abord une ouverture diplomatique à l'Iran.

D'autres options pourraient être poursuivies simultanément, notamment l'option de la persuasion.

inclut une version tactique de l'option Engagement (qui pourrait se transformer en une version stratégique dans les bonnes circonstances, faisant ainsi de l'Engagement une suite potentielle de la Persuasion).

La persuasion permet également d'utiliser certaines options de changement de régime comme moyens de pression supplémentaires sur l'Iran si les sanctions seules sont jugées insuffisantes. Alternativement, une administration déterminée à exercer une pression sous tous les azimuts contre l'Iran sans aller jusqu'à une invasion pourrait employer toutes les options de changement de régime, plus l'option des frappes aériennes. Autrement dit, il existe potentiellement une forte interaction entre ces options. Si les décideurs politiques de Washington choisissaient d'explorer plusieurs options simultanément, ou de combiner des éléments de différentes options, ils devraient consacrer beaucoup de temps à réfléchir non seulement à la manière de faire fonctionner chaque option individuellement, mais aussi à la manière de les faire fonctionner en tandem afin qu'elles se renforcent mutuellement plutôt qu'elles ne se contredisent.

En effet, le problème iranien étant si complexe, toute politique réaliste à son égard combinerait probablement au moins deux options, voire plus, soit successivement, soit comme plans d'urgence, soit comme pistes parallèles. Une approche unique face au problème iranien aurait beaucoup moins de chances de servir les intérêts des États-Unis. Par conséquent, un autre élément essentiel pour élaborer une politique efficace à l'égard de l'Iran est de comprendre comment les différentes options politiques peuvent ou non être intégrées.

L'administration Obama a déjà reconnu cette réalité. Bien que le président lui-même et nombre de ses principaux collaborateurs, dont la secrétaire d'État Clinton et Dennis Ross, son conseiller pour l'Iran, aient tous indiqué que le cœur de leur politique serait le type d'incitations positives et négatives complexes incarnées par l'option de persuasion, ils ont également clairement indiqué que la politique complète intégrerait d'autres options de diverses manières.<sup>85</sup> Le président Obama a souligné son espoir d'une relation de pleine coopération avec l'Iran. Il indique ainsi clairement qu'il souhaiterait que l'engagement tactique envisagé dans la stratégie de persuasion s'ouvre à un engagement stratégique complet, tel qu'envisagé dans l'option d'engagement, si les Iraniens se montrent disposés et capables de le faire. D'une certaine manière, l'offre d'amitié de l'administration aux Iraniens suggère que Washington serait disposé à commencer par l'approche d'engagement, et ne la convertira en approche de persuasion que si les Iraniens refusent l'offre. Néanmoins, le président Obama a fermement refusé d'exclure l'option militaire, ce qui signifie également que lui et ses conseillers reconnaissent que dans certaines circonstances, les États-Unis devront au moins envisager des frappes aériennes ou même l'option d'une invasion à grande échelle si les Iraniens se montrent peu disposés à faire des compromis.<sup>86</sup>

La politique intégrée de l'administration Obama comporte donc une option principale, mais inclut également une demi-douzaine d'autres options comme plans d'urgence ou de suivi.

### Les choses à faire et à ne pas faire Intégration

Cette reconnaissance par l'administration Obama est importante car la persuasion est l'option la plus

facilement intégrable à d'autres options. Dans une certaine mesure, toute autre option peut devenir une solution de repli ou un complément à l'approche incitative de la persuasion. Cela confère à cette option une grande flexibilité et une grande « interopérabilité », car elle peut être combinée à de nombreuses autres approches. C'est sans doute l'une des principales raisons pour lesquelles l'administration a choisi d'en faire la pièce maîtresse de sa politique iranienne initiale.

Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, la stratégie de persuasion comporte une forme d'engagement tactique avec l'Iran visant à faciliter la conclusion d'un « accord » par lequel Washington accorderait à Téhéran ce qu'il souhaite sur les questions économiques, sécuritaires et politiques, en échange de ce que Téhéran lui accorde ce dont il a besoin concernant son programme nucléaire, son soutien aux groupes extrémistes violents et ses efforts de déstabilisation du Moyen-Orient. Si les Iraniens acceptent cet accord (en reconnaissant qu'il pourrait s'agir d'un processus progressif de négociations fragmentaires plutôt que d'un « grand compromis » unique), alors la stratégie de persuasion envisage intrinsèquement un passage à l'engagement stratégique afin d'en respecter les termes sur le long terme.

Si les Iraniens refusent l'accord, la persuasion envisage d'imposer des sanctions économiques encore plus douloureuses à l'Iran afin de le contraindre à accepter l'accord. Il est également plausible, en théorie, de tenter d'employer l'une des diverses méthodes de changement de régime en conjonction avec les sanctions. C'était essentiellement l'approche de l'administration Bush 43, qui a tenté d'amplifier la pression exercée sur l'Iran par les sanctions en soutenant également les mouvements démocratiques et, semble-t-il,

<sup>85</sup> Lors de son audition du 22 avril 2009 devant la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, la secrétaire d'État Clinton a déclaré : « Nous pensons réellement qu'en suivant la voie diplomatique que nous avons choisie, nous gagnerons en crédibilité et en influence auprès d'un certain nombre de pays qui devraient participer pour rendre le régime de sanctions aussi strict et paralysant que nous le souhaitons. En bref, je pense donc que nous espérons être en mesure de mettre en place un régime de sanctions aussi complet si nécessaire. » Audition de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants, *New Beginnings: Foreign Policy Priorities In The Obama Administration*, 111e Congrès, 1re session, 22 avril 2009.

<sup>86</sup> Après sa rencontre du 21 avril 2009 avec le roi Abdallah II de Jordanie, le président Obama a évoqué la politique de son administration à l'égard de l'Iran, affirmant qu'une « diplomatie dure et directe doit être menée sans écarter toute une série d'autres options ». La Maison Blanche, « Remarques du président Obama et du roi Abdallah de Jordanie lors d'une conférence de presse conjointe », 21 avril 2009, disponible sur <[http://www.whitehouse.org/remarks...gov/the\\_press\\_office/Remarques-du-président-Obama-et-du-roi-Abdullah-de-Jordanie-dans-une-disponibilité-de-presse-conjointe/](http://www.whitehouse.org/remarks...gov/the_press_office/Remarques-du-président-Obama-et-du-roi-Abdullah-de-Jordanie-dans-une-disponibilité-de-presse-conjointe/)>.

Bien sûr, cette stratégie n'avait pas fonctionné avant le départ de Bush, mais ses partisans pouvaient raisonnablement affirmer qu'elle n'avait pas eu le temps d'avoir un impact. On peut certainement imaginer que le rétablissement de la stratégie Bush et l'ajout d'une ou plusieurs options de changement de régime pourraient accroître considérablement la pression sur Téhéran, ce qui pourrait accroître la probabilité que le régime accepte un compromis.

Cependant, de nombreux experts de l'Iran soutiennent exactement le contraire : la condition sine qua non pour conclure un accord avec Téhéran est de convaincre le régime clérical que les États-Unis ne cherchent pas à le renverser, et ce n'est que dans ces conditions que Téhéran se sentira suffisamment en sécurité pour faire des compromis. Ils affirment que si l'Iran se sent menacé par les États-Unis, il sera bien plus enclin à camper sur ses positions et à riposter, sapant ainsi le principe fondamental de la persuasion. Des éléments viennent étayer cette affirmation. Par exemple, en 1994-1996, lorsque Téhéran pensait que Washington intensifiait son programme d'actions secrètes contre le régime islamique, les Iraniens n'ont pas manifesté une plus grande volonté de compromis, mais ont plutôt fustigé les États-Unis par tous les moyens possibles. Téhéran était probablement derrière l'attaque des tours de Khobar qui a tué 19 militaires américains et a mené une surveillance agressive du personnel et des installations diplomatiques et militaires américains dans tout le Moyen-Orient, a incité le Jihad islamique palestinien et le Hezbollah à attaquer Israël pour subvertir le processus de paix et a tenté de renverser le gouvernement de Bahreïn.

En théorie, les frappes aériennes pourraient également être utilisées pour exercer une pression sur Téhéran s'il refuse un accord initial, bien qu'en pratique, elles pourraient facilement s'avérer inefficaces.

Contre-productif. Des frappes aériennes rallieraient probablement le peuple iranien aux pires éléments du régime, du moins dans un premier temps. Cela, à son tour, augmenterait la probabilité que l'Iran riposte, se retire du TNP et se réengage à acquérir l'arme nucléaire, et/ou mette fin à toute négociation en cours avec les États-Unis, les Nations Unies ou d'autres membres de la communauté internationale.

Néanmoins, s'il apparaît clairement que l'Iran ne négocie pas sérieusement avec les États-Unis, mais se contente de gagner du temps – ou refuse tout simplement de négocier –, alors les trois options militaires prendront une pertinence bien plus grande comme options de repli face à la persuasion. Si la négociation d'un accord n'est tout simplement plus envisageable, l'administration Obama se retrouvera face à un choix difficile : entreprendre elle-même une action militaire, laisser Israël le faire, ou agir pour contenir l'Iran et le dissuader de recourir à l'arme nucléaire. Si Washington conclut qu'il ne croit pas qu'un Iran nucléaire puisse être efficacement dissuadé, ou si l'administration refuse tout simplement de prendre ce risque, les États-Unis pourraient opter pour les frappes aériennes, voire l'invasion. Les Israéliens devront prendre une décision similaire, elle-même conditionnée par la décision des États-Unis. Et même si une frappe aérienne israélienne présente de nombreux inconvénients potentiels pour les États-Unis, dans une situation où l'Iran a clairement fait savoir qu'il n'est pas disposé à faire des compromis, Washington pourrait simplement décider qu'il ne vaut pas la peine de dépenser du capital politique pour empêcher Israël de lancer une frappe si Jérusalem choisit de le faire.

En outre, tous ces scénarios pourraient également être évoqués simplement comme des menaces implicites, et ces menaces pourraient servir de forme utile de pression sur l'Iran dans le cadre de l'approche de persuasion, de manière à ce que leurs

---

<sup>87</sup> Seymour M. Hersh, « Préparer le champ de bataille », *New Yorker*, 7 juillet 2008 ; Joby Warrick, « Les États-Unis envisageraient d'étendre leurs opérations secrètes en Iran : un plan prévoit jusqu'à 400 millions de dollars pour des activités visant à déstabiliser le gouvernement », *Washington Post*, 30 juin 2008 ; Robin Wright, « La guerre de Stuart Levey », *New York Times Sunday Magazine*, 31 octobre 2008.

La mise en œuvre pourrait ne pas être possible. En d'autres termes, les États-Unis pourraient faire savoir que si l'Iran refuse de négocier la fin de son comportement problématique, ils devraient alors examiner attentivement toutes les autres options, et dans ces circonstances, les options militaires leur paraîtraient bien plus attrayantes qu'elles ne le sont actuellement. Cela impliquerait clairement que si Téhéran refuse tout compromis, il pourrait se retrouver dans une guerre qu'il ne souhaite pas. De telles menaces ont le mérite d'être une représentation fidèle de l'orientation probable du débat politique américain si l'Iran refuse tout compromis, et l'administration Obama le signale déjà, notamment par le refus du président d'écarter les options militaires.

Une autre façon pour les États-Unis d'utiliser la menace des options militaires à l'appui de la persuasion serait de tenter de convaincre l'Iran de ne pas rompre les négociations ou de franchir le seuil nucléaire en plein milieu de celles-ci. Dans cette variante, les États-Unis – et peut-être Israël aussi – pourraient avertir Téhéran que s'il décidait de construire et de déployer un arsenal nucléaire sous couvert de négociations, ils lanceraient immédiatement des frappes aériennes préventives.

Washington pourrait même laisser entendre qu'une invasion n'était pas non plus inimaginable dans ces circonstances.

De cette manière, la menace des options militaires servirait de moyen de dissuasion pour maintenir l'Iran à la table des négociations et empêcher l'échec de la persuasion malgré les progrès supplémentaires de l'Iran dans son programme nucléaire.

De même, toutes les approches de changement de régime gagneront en attractivité si les Iraniens refusent les compromis proposés par la méthode de la persuasion. Certes, un changement de régime serait moins susceptible de provoquer une réaction diplomatique des États régionaux et européens contre les États-Unis, contrairement à une attaque militaire contre l'Iran, ce qui le rendrait potentiellement plus acceptable. Les options de changement de régime pourraient également être utilisées pour maintenir l'Iran en déséquilibre et le maintenir sur la touche.

défensive, et pourrait vraisemblablement donner naissance à un nouveau gouvernement à Téhéran qui apaiserait au moins certains des problèmes entre les États-Unis et l'Iran. Si toutes les options de changement de régime présentent des difficultés considérables à surmonter, celles-ci sont d'autant plus importantes que les options diplomatiques semblent viables. Si, à un moment donné, ces options ne sont clairement plus envisageables, alors le changement de régime paraîtra probablement plus convaincant.

Le dernier plan d'urgence pour la persuasion (et toutes les autres options) est inévitablement l'endiguement. Comme nous l'avons noté, l'endiguement est la politique traditionnellement adoptée par les États-Unis envers un État problématique, uniquement lorsque toutes les autres approches ont échoué (ou semblent vouées à l'échec). Si l'Iran refuse tout compromis et que l'administration décide de ne pas poursuivre ni le changement de régime ni l'option militaire, l'endiguement constituerait la solution de repli logique.

D'autres aspects de l'endiguement pourraient s'avérer utiles pour poursuivre l'option de la persuasion. En particulier, il pourrait également être nécessaire que les États-Unis fournissent à Israël et à leurs alliés arabes le type de garanties nucléaires formelles envisagées dans le cadre de l'endiguement, afin de créer le temps et l'« espace » diplomatique nécessaires à l'efficacité de la persuasion. Sous les administrations précédentes, de telles garanties étaient évitées, de peur qu'elles ne témoignent d'un manque de détermination des États-Unis à freiner le programme nucléaire iranien. Cependant, à mesure que les stocks d'uranium enrichi de l'Iran augmentent, ses voisins s'inquiètent naturellement davantage de ses intentions. Cette inquiétude les incite à envisager sérieusement leurs propres options : une frappe préventive pour Israël ; l'acquisition de leurs propres armes nucléaires pour les Arabes. En d'autres termes, la poursuite de l'option de la persuasion pourrait avoir pour conséquences imprévues de déclencher une conflagration régionale ou une course aux armements nucléaires régionale. Pour prévenir de tels développements fâcheux, étendre la dissuasion aux alliés régionaux de l'Amérique pourrait en fait être un complément essentiel et urgent à la persuasion.

Une option qui pourrait bien être bien accueillie par les alliés régionaux des États-Unis. Dans ces circonstances, il est également concevable (bien que peu probable) que l'Arabie saoudite et d'autres États du CCG accueillent favorablement le type de forces américaines « pièges » suggérées dans le cadre du confinement, ce qui constituerait un élément important d'une dissuasion efficace.

L'idée serait que les États-Unis « gagnent du temps » pour que la persuasion fonctionne en apaisant les craintes de nos alliés régionaux, qui pourraient tous devenir encore plus alarmés s'ils voient les négociations avancer lentement tandis que le programme nucléaire iranien continue d'avancer rapidement.

De même, une stratégie régionale d'endiguement pourrait être mise en place pour accroître les chances de succès de la persuasion. En effet, alors que l'Iran réfléchit à la réponse à apporter aux ouvertures diplomatiques de l'administration Obama, il poursuit ses efforts agressifs pour déstabiliser ses voisins arabes et soutenir les efforts du Hezbollah et du Hamas visant à entraver les efforts de paix américains. Cela a suscité un sentiment d'intérêt commun entre Israël et ses voisins arabes pour contrer l'ingérence iranienne dans leurs régions.

Certains signes montrent également que la Syrie, alliée de l'Iran, se sent de plus en plus mal à l'aise face à sa position du mauvais côté du clivage sunnite-chiite. Alors que les États-Unis entament leur retrait d'Irak, la Syrie et l'Iran pourraient devenir rivaux pour exercer une influence à Bagdad, leur ville voisine. Une stratégie d'endiguement visant à limiter l'influence de l'Iran au cœur du Moyen-Orient, en collaborant avec Israël et les pays arabes pour résoudre le conflit israélo-arabe dans toutes ses dimensions (c'est-à-dire en recherchant des accords de paix avec la Palestine, la Syrie et le Liban), et en collaborant avec les voisins arabes de l'Irak pour réduire son influence à Bagdad, pourrait contribuer grandement à concentrer l'attention des dirigeants iraniens. S'ils commençaient à sentir qu'au lieu de dominer la région, ils risquaient d'être laissés pour compte lors de l'émergence d'un nouvel ordre régional plus pacifique, ils pourraient être plus enclins à prendre plus au sérieux les offres américaines à la table des négociations.

L'un des problèmes potentiels de l'option Persuasion réside dans le manque de synchronisation des différentes horloges. L'horloge iranienne tourne beaucoup plus lentement, Téhéran ayant tout intérêt à gagner du temps tout en finalisant tous les éléments nécessaires à son programme nucléaire. Les horloges israélienne et arabe tournent beaucoup plus vite, car elles ne peuvent tolérer que l'Iran atteigne un seuil de capacité nucléaire et s'inquiètent de plus en plus à mesure que l'Iran s'en rapproche. Parallèlement, l'horloge américaine de l'option Persuasion tourne à un rythme intermédiaire, car il est reconnu qu'il faut du temps pour mener à bien cette option, mais qu'une négociation prolongée deviendra intenable. Le défi pour les décideurs américains sera de synchroniser ces horloges en renforçant le sentiment d'urgence chez les Iraniens tout en permettant aux Israéliens et aux Arabes de se détendre un peu plus. C'est là que les éléments de l'option Endiguement pourraient devenir des compléments utiles à la Persuasion.

### Un exemple alternatif : Changement de régime

Bien qu'il soit difficile d'expliquer comment chaque option peut être imbriquée les unes dans les autres, il peut être utile, à des fins de comparaison, d'esquisser comment une stratégie globale différente de celle choisie par l'administration Obama pourrait englober de nombreuses options différentes dans une politique plus intégrée.

Au lieu d'adopter la persuasion, l'administration Obama aurait pu opter pour un changement de régime (ce qui pourrait encore être le cas si ses efforts initiaux s'avéraient infructueux). Le changement de régime est une autre stratégie qui pourrait impliquer la plupart des autres options dans divers rôles.

Premièrement, les États-Unis pourraient choisir d'employer une certaine forme de persuasion pour provoquer un changement de régime. Un changement de régime semblerait beaucoup plus acceptable aux Américains, aux Moyen-Orientaux, aux Européens et aux Asiatiques – et probablement même au peuple iranien – s'ils croyaient que l'Iran s'était vu offrir

Un très bon accord a été proposé et refusé. En effet, si tel est le sentiment des Iraniens, ils pourraient être davantage disposés à s'opposer au régime. Ainsi, commencer par un effort de persuasion serait une bonne façon de commencer, mais si un changement de régime était réellement l'objectif de Washington, les États-Unis devraient s'assurer que les Iraniens refusent l'accord proposé, tout en veillant à ce qu'il paraisse attrayant aux yeux des autres. Si les experts iraniens ont raison de dire que Téhéran est peu susceptible de faire des compromis, quelles que soient les propositions, tant qu'il se sent menacé, alors une approche astucieuse du changement de régime pourrait consister à proposer simultanément un bon accord (bien que pas suffisamment bon pour que Téhéran puisse surmonter sa paranoïa) tout en multipliant les programmes de changement de régime que les dirigeants percevraient comme une menace. C'est sans doute ce qu'a fait l'administration Bush 43, même si ce n'était certainement pas l'intention de la plupart des membres de l'administration chargés de gérer l'Iran. (En revanche, c'était peut-être l'intention d'autres personnes travaillant ailleurs au sein de l'administration.)

Concernant les options de changement de régime elles-mêmes, une administration américaine pourrait choisir d'exploiter les trois voies – révolution populaire, insurrection et coup d'État – au motif que cela augmenterait les chances de réussite de l'une d'elles. De plus, employer les trois simultanément pourrait créer des synergies utiles. Par exemple, si le régime s'enlise dans la lutte contre diverses insurrections, les officiers iraniens pourraient être convaincus de la nécessité de remplacer les dirigeants et de l'opportunité de le faire. C'est ce qui s'est produit en Irak en 1963 et 1968, lorsque Bagdad a été attaquée.

était embourbé dans une lutte contre-insurrectionnelle infructueuse contre les Kurdes. De plus, une telle pression généralisée contre Téhéran mettrait à rude épreuve les capacités de renseignement et de sécurité du régime, ainsi que ses processus décisionnels, et pourrait ainsi l'inciter à commettre une erreur qui permettrait à l'une ou l'autre de ces approches de réussir.

Une politique visant à renverser le gouvernement iranien pourrait très bien inclure des plans d'invasion à grande échelle, en prévision de circonstances extrêmes. Certes, si diverses formes de soutien, ouvertes ou non, échouaient à produire l'effet escompté, un président déterminé à provoquer un changement de régime en Iran pourrait considérer l'invasion comme le seul autre moyen d'y parvenir. De plus, les États-Unis devraient s'attendre à ce que l'Iran riposte aux opérations américaines de changement de régime, comme il l'a fait par le passé. Bien que les Iraniens aient généralement pris soin d'éviter de franchir les lignes rouges américaines, ils pourraient certainement se tromper, et il est tout à fait possible que leurs représailles aux activités américaines de changement de régime apparaissent aux Américains comme ayant franchi précisément ce seuil. Par exemple, si l'Iran ripostait par un attentat terroriste majeur faisant de nombreuses victimes ou par un attentat terroriste impliquant des armes de destruction massive, notamment sur le sol américain, Washington pourrait décider qu'une invasion est la seule solution face à un régime iranien aussi dangereux. En effet, pour cette même raison, les efforts visant à promouvoir un changement de régime en Iran pourraient être considérés par le gouvernement américain comme des provocations délibérées pour tenter d'inciter les Iraniens à une réponse excessive qui pourrait ensuite justifier une invasion américaine.

---

88 Ce genre de stratagème de la « pilule empoisonnée » est exactement ce que certains Iraniens craignent de voir l'administration Obama utiliser, et ce que d'autres Iraniens invoquent pour justifier le rejet des ouvertures de Washington. Ces Iraniens craignent que les États-Unis ne soient pas sincères dans leur recherche de compromis et de coopération avec Téhéran, et ne fassent que préparer l'Iran à des sanctions beaucoup plus sévères et/ou à un changement de régime. Par conséquent, un autre obstacle que l'administration Obama devra franchir pour que sa politique de persuasion fonctionne sera de convaincre les Iraniens que Washington est sincère et ne cherche pas simplement un prétexte pour écraser Téhéran, que ce soit par des sanctions beaucoup plus sévères ou un changement de régime. L'administration Obama devra convaincre au moins certains dirigeants iraniens clés, dont probablement Khamenei, qu'elle est prête à accepter un « oui » comme réponse.

De la même manière, les États-Unis pourraient être amenés à recourir à des frappes aériennes contre diverses cibles en réponse aux représailles iraniennes contre leurs programmes de changement de régime. Ainsi, les frappes aériennes américaines pourraient s'inscrire dans le cadre d'une politique de changement de régime, mais elles pourraient aussi constituer une mesure d'urgence, car il serait difficile d'opérer un changement de régime en Iran à temps pour empêcher Téhéran d'acquiescer la capacité de fabriquer une ou plusieurs armes nucléaires. Par conséquent, Washington pourrait souhaiter avoir la possibilité de lancer des frappes aériennes contre le programme nucléaire iranien simplement pour repousser cette date et ainsi gagner du temps pour que le changement de régime produise l'effet souhaité. Enfin, comme nous l'avons noté dans la troisième partie, toutes les options de changement de régime exigent que les États-Unis envisagent de fournir un soutien militaire (au moins sous forme de frappes aériennes) aux opposants iraniens que Washington choisit d'encourager. Les révolutions populaires ne peuvent réussir que si le gouvernement a perdu la volonté ou la capacité d'utiliser ses forces armées contre le peuple ; Les insurrections peuvent nécessiter une intervention militaire directe soit pour éviter une défaite catastrophique, comme à la Baie des Cochons, soit pour obtenir la victoire finale, comme en Afghanistan en 2001 ; et les comploteurs de coup d'État ont souvent besoin que des unités ou des installations spécifiques soient neutralisées pour leur permettre de déclencher leur coup d'État.

De plus, un changement de régime nécessite la poursuite simultanée d'une politique d'endiguement.<sup>89</sup> Si les États-Unis tentent de renverser le gouvernement iranien, il sera crucial d'empêcher l'Iran de commettre des actes de malveillance à l'étranger et de se renforcer économiquement, militairement et politiquement. Les États-Unis voudront priver Téhéran des moyens de menacer ses voisins susceptibles d'offrir un refuge aux insurgés ou d'aider les opposants. Ainsi, les sanctions, la dissuasion militaire, l'isolement et la guerre économique sont envisagés comme des éléments clés de l'endiguement.

Cette option serait une aide précieuse, voire indispensable, à une politique de changement de régime.

## S'attendre à l'inattendu

Comme l'ont illustré les sections précédentes, une raison essentielle pour laquelle toute stratégie américaine à l'égard de l'Iran doit intégrer un éventail d'options différentes est la possibilité que des événements rendent l'une quelconque de ces options irréalisables et imposent ainsi un changement d'approche. Il est essentiel de garder à l'esprit cette loi des conséquences imprévues lors de l'élaboration d'une nouvelle politique iranienne, car l'interdépendance des dynamiques au Moyen-Orient tend à générer des évolutions soudaines et imprévisibles. Des événements improbables se produisent avec une fréquence surprenante, et la complexité de toute politique iranienne est telle qu'elle dépendra d'un ensemble d'événements, tous sujets aux aléas du destin.

Toute stratégie à l'égard de l'Iran dépendra probablement d'un large éventail d'évolutions évoluant dans des directions particulières. De plus, toute stratégie à l'égard de l'Iran nécessitera probablement du temps pour produire l'effet escompté. Comme indiqué précédemment, une invasion pourrait théoriquement être mise en œuvre en quelques mois, mais la réalité est que la nécessité de mobiliser un soutien politique national pour une telle initiative – et, espérons-le, d'atténuer l'antipathie à l'étranger – est cruciale. Cela signifie probablement que même une invasion nécessiterait des mois, voire des années, de démarches politiques et diplomatiques avant que les navires puissent appareiller. De même, il faudrait du temps aux États-Unis et à leurs alliés pour formuler une nouvelle offre à l'Iran, la proposer et la faire accepter par ce dernier. Par conséquent, reconnaître l'importance du facteur temps signifie également reconnaître le potentiel d'intervention d'autres événements, et plus le temps passe, plus les événements qui auront un impact sur la politique américaine envers l'Iran se multiplieront.

---

En théorie, l'endiguement pourrait également bénéficier de la poursuite simultanée d'un changement de régime. Le soutien aux insurgés iraniens, aux opposants et même aux putschistes pourrait déséquilibrer le régime et le concentrer sur la défense de sa position interne, ce qui pourrait détourner son attention et ses ressources des opérations offensives contre les États-Unis et leurs alliés à l'étranger .

La liste des événements susceptibles d'avoir un impact, au moins modéré, sur la nouvelle politique iranienne est très longue. Presque tout événement majeur en Iran – par exemple l'élection d'un nouveau président, la mort de Khamenei ou un effondrement économique – aurait probablement des répercussions majeures sur la politique américaine. Tous les événements aux États-Unis n'auraient pas le même potentiel, mais beaucoup le seraient certainement. L'effondrement financier figurerait évidemment en tête de liste, mais d'autres sont envisageables, comme une modification de la composition du Congrès après les élections de 2010. De plus, les événements mondiaux affectant la situation politique, sécuritaire ou économique de l'Arabie saoudite, d'Israël, du Pakistan ou de la Turquie pourraient également entrer dans cette catégorie. L'effondrement d'États au Liban, en Irak, en Afghanistan ou dans les territoires palestiniens aurait probablement un impact important sur les relations américano-iraniennes, surtout si Téhéran était perçu comme complice à l'automne, ou s'il agissait rapidement avec ses alliés et ses mandataires pour tenter de tirer profit de la situation. De même, l'Europe, la Russie, le Japon, la Chine, l'Inde et d'autres pays au-delà du Moyen-Orient jouant un rôle important dans certaines options, leurs décisions pourraient rendre certaines options plus attractives et d'autres moins. L'option de persuasion choisie par l'administration Obama repose largement sur la coopération de tous ces pays ; ainsi, les événements qui les rendent plus ou moins disposés à participer affecteront la capacité de l'administration à réussir, ce qui, à son tour, pourrait influencer sa décision de maintenir cette option ou d'en opter pour une autre.

Pour illustrer comment différents événements pourraient grandement affecter la viabilité et l'attrait des différentes options, imaginez que le roi Abdallah d'Arabie saoudite L'Arabie meurt dans les un à deux ans qui suivent et est remplacée par le prince Nayif ibn Abd al-Aziz,

Français a récemment été nommé deuxième vice-Premier ministre.<sup>90</sup> Bien qu'Abdallah soit profondément préoccupé par l'Iran et sa quête d'une capacité nucléaire, il a résolument poursuivi une politique de détente avec Téhéran pendant plus d'une décennie. Nayif, d'autre part, est largement considéré comme favorable à une politique beaucoup plus dure envers l'Iran, et il pourrait venir à Washington et dire au président que l'acquisition d'armes nucléaires par l'Iran est tout simplement intolérable pour l'Arabie saoudite. Supposons un instant que Nayif s'engage également à soutenir les États-Unis dans l'adoption d'une approche plus agressive que la nouvelle politique de persuasion, et affirme que si les États-Unis ne sont pas en mesure de le faire, alors les Saoudiens acquerront leurs propres armes nucléaires. Cela constituerait une divergence assez radicale par rapport à la politique d'Abdallah et modifierait considérablement de nombreux avantages, inconvénients et exigences des différentes options. Avec l'Arabie saoudite (et le reste du CCG) soutenant les États-Unis, Washington pourrait considérer les frappes aériennes, le changement de régime, voire une invasion, comme plus réalisables et moins coûteux qu'il n'y paraît aujourd'hui. De même, si les États-Unis estiment qu'il est hautement probable que l'Arabie saoudite acquière l'arme nucléaire si l'Iran franchit le seuil nucléaire, la persuasion et l'engagement pourraient paraître moins attrayants.

Autre exemple important : si l'Iran devait faire exploser une arme nucléaire, cela modifierait radicalement les calculs de toute administration américaine envisageant diverses options à l'égard de l'Iran. En raison du risque de représailles nucléaires, l'opportunité d'une invasion – et même de frappes aériennes – deviendrait infinitésimale. Les États-Unis n'ont jamais attaqué d'autre État doté de l'arme nucléaire et ont tout fait pour l'éviter. L'endiguement deviendrait plus nécessaire, tandis que l'engagement pourrait devenir bien plus important.

---

<sup>90</sup> Actuellement, Sultan, le frère germain de Nayif, est premier vice-Premier ministre et prince héritier, mais il est en très mauvaise santé et risque fort de mourir avant le roi. Il est donc plus probable qu'Abdallah soit remplacé par Nayif que par Sultan, bien que Nayif ne soit même pas assuré de devenir prince héritier à la mort de Sultan.

acceptable et populaire comme alternative au conflit. La nécessité d'empêcher l'Iran d'acquérir la capacité nucléaire – critique essentielle des deux options – disparaîtrait, et la question serait simplement de savoir comment gérer au mieux un Iran nucléaire. Le changement de régime et la persuasion seraient tous deux beaucoup plus délicats, mais pas nécessairement impossibles. Les États-Unis ont mené des programmes d'action secrète contre d'autres États dotés de l'arme nucléaire. L'histoire a démontré que la possession d'armes nucléaires n'immunise pas un pays contre les problèmes internes, y compris les révolutions internes, l'Union soviétique et l'Afrique du Sud en étant des exemples typiques. La difficulté résidera probablement dans la plus grande réticence des voisins de l'Iran à irriter un Iran doté de l'arme nucléaire ; mais cela non plus n'est pas insurmontable, juste difficile. En ce qui concerne la persuasion, il existe des preuves que des États dotés d'arsenals nucléaires réels (et pas seulement la capacité théorique de les construire) abandonnent leurs armes lorsque les conditions s'y prêtent. Les circonstances dans lesquelles la Biélorussie, l'Ukraine, le Kazakhstan et l'Afrique du Sud ont agi ainsi sont toutes très différentes de celles qui prévaudraient probablement si l'Iran devait se doter d'un arsenal nucléaire, mais elles suggèrent néanmoins qu'il n'est pas impossible que les Iraniens abandonnent un jour le leur. De plus, la situation de la Corée du Nord est bien plus analogue à celle de l'Iran, et bien que l'accord actuel comporte des écueils potentiels considérables, et qu'il ne soit pas du tout certain que les Nord-Coréens finiront par être désarmés, il suggère également qu'il pourrait être possible de convaincre l'Iran d'abandonner son programme nucléaire même après avoir franchi le seuil de l'arme nucléaire (même si ce serait évidemment beaucoup plus difficile que de les convaincre de ne pas le faire en premier lieu).

Un dernier exemple d'évolution majeure susceptible de bouleverser la réflexion américaine sur les différentes options iraniennes serait l'émergence d'un leader charismatique de l'opposition en Iran. Le régime clérical s'est employé à l'empêcher, usant de méthodes impitoyables, mais la République islamique pourrait faire une erreur et l'un d'eux pourrait malgré tout accéder à la notoriété et à la popularité.

Un Mandela, un Havel, un Bolivar ou un Walesa iranien — quelqu'un qui serait capable d'unifier l'opposition iranienne et de générer un véritable attrait de masse – pourrait également forcer une transformation de la pensée américaine. Premièrement, sa présence modifierait la probabilité d'une révolution populaire en Iran, rendant cette option de changement de régime bien plus envisageable qu'elle ne l'est actuellement. (Et nous n'excluons pas que le soutien américain à une révolution populaire ait permis l'émergence de ce leader.)

Deuxièmement, il serait très désagréable pour les États-Unis de trahir quelqu'un qui a galvanisé le peuple iranien et organisé une véritable opposition démocratique. Non seulement cela pourrait inciter les États-Unis à soutenir une révolution populaire comme élément principal de la politique iranienne de Washington, mais cela pourrait également convaincre l'administration américaine de soutenir des insurrections ou des frappes aériennes contre l'Iran afin de faire pression sur le régime et de l'empêcher/dissuader d'emprisonner ou d'assassiner ce leader charismatique.

Si le régime agissait malgré tout, cela pourrait constituer précisément le type d'indignation qui susciterait le soutien politique américain et diplomatique international en faveur de politiques encore plus agressives envers Téhéran, pouvant aller jusqu'à une invasion. À l'inverse, si ce dirigeant demandait aux États-Unis de ne pas attiser de troubles ethniques ni de lancer des frappes militaires contre le régime, de peur de compromettre ses efforts, ces options seraient tout aussi irréversibles.

Bien sûr, de nombreux autres événements pourraient avoir un impact similaire sur la pensée américaine. Une frappe aérienne israélienne contre des installations nucléaires iraniennes sans l'approbation des États-Unis, une variation majeure du prix du pétrole, une révolte intérieure d'une ou plusieurs minorités iraniennes, la mort de Khamenei, voire la résurgence des talibans en Afghanistan, pourraient tous modifier considérablement les avantages et les inconvénients, les exigences et les délais de diverses options, rendant certaines plus attrayantes et d'autres moins.

## Priorités et compromis

Un dernier facteur, mais crucial, qui influencera l'intégration et l'importance des différentes options sera la place de la politique iranienne par rapport à l'ensemble des autres dossiers urgents auxquels le gouvernement américain est confronté. De toute évidence, l'administration Obama devra décider de la priorité à accorder à l'Iran, au cœur de la pire crise économique que les États-Unis aient connue depuis 80 ans. Nombre de ces options nécessitent des engagements qui entreront en concurrence, du moins dans une certaine mesure, avec les besoins de la reprise économique, et l'administration devra décider comment les hiérarchiser. Une invasion exigerait un engagement militaire majeur des forces américaines et le maintien de cet engagement, ainsi qu'une assistance économique et politique majeure, pendant des années. Washington pourrait être réticent à consacrer ce type de ressources à sa politique iranienne plutôt que de les réserver à la relance économique nationale. Nombre de ces options sont également très complexes et exigeantes et, pour avoir une chance raisonnable de réussir, exigeraient du président lui-même un temps et une attention considérables – généralement le bien le plus précieux qu'une administration doive allouer. À un moment où le président et ses conseillers les plus importants doivent consacrer une quantité considérable de temps et de capital politique à l'économie ou à d'autres priorités nationales et étrangères, il peut être difficile de les mettre à disposition de la politique iranienne.

Pratiquement toutes les options nécessitent un certain soutien de la part des pays du Moyen-Orient, à un moment où les États-Unis souhaitent également leur aide pour promouvoir un accord de paix israélo-arabe global, maintenir l'Irak sur la bonne voie, faire pression sur le Soudan pour qu'il mette fin à son génocide, renforcer la démocratie libanaise, amener la Syrie à jouer un rôle régional constructif et soutenir une multitude d'autres initiatives. Parallèlement, les États-Unis souhaitent également que ces pays poursuivent leurs réformes.

Les systèmes économiques, politiques et sociaux dysfonctionnels doivent commencer à s'attaquer aux sources de l'instabilité endémique du Moyen-Orient. Washington aura probablement besoin de l'aide des producteurs de pétrole de la région pour remédier au désordre économique mondial. Par le passé, les régimes de la région ont réussi à forcer les États-Unis à choisir entre des intérêts divergents. Si Washington opte pour une politique iranienne qui leur déplaît, les États-Unis seront contraints de le faire à nouveau. Dans ce cas, Washington devra décider si son soutien à une politique iranienne qui lui déplaît est plus important que les autres ambitions régionales des États-Unis.

La persuasion, politique que l'administration Obama a adoptée comme base de sa nouvelle stratégie iranienne, nécessitera également que l'administration obtienne le consentement de la Russie, de la Chine, de l'Allemagne, du Japon et d'autres pays pour imposer de lourdes sanctions à l'Iran – une option que peu d'entre eux privilégient – si l'Iran refuse l'accord qui lui est proposé. Tous peuvent probablement être convaincus de le faire, mais cela nécessiterait que les États-Unis fassent des compromis avec eux sur d'autres points qui seront difficiles à accepter.

Comme la politique énergétique pour la Chine, et la défense antimissile ou la politique américaine envers les anciennes républiques soviétiques pour la Russie. Là encore, l'administration Obama va devoir décider quels accords elle est prête à conclure pour garantir la coopération internationale dans la mise en œuvre de sanctions sévères contre l'Iran. Et si ces pays refusent de participer, il faudra peut-être envisager une stratégie totalement différente.

## Quel chemin vers la Perse ?

Comme nous l'avons signalé au début de cette étude, l'élaboration d'une nouvelle politique à l'égard de l'Iran est un défi complexe et incertain. L'Iran est une société extrêmement complexe, dotée d'un système politique opaque et byzantin, et ses interactions avec le monde extérieur sont tout aussi complexes. Les décideurs politiques doivent prendre en compte chacun de ces problèmes et tenir compte des préférences politiques américaines.

ainsi que les réactions potentielles de plusieurs dizaines d'autres pays du Moyen-Orient et d'ailleurs. Il n'est pas étonnant que les États-Unis n'aient pas encore trouvé la solution au casse-tête iranien. Il n'est pas étonnant non plus que tant de dirigeants américains aient baissé les bras, désespérés, et tenté d'avoir le moins de contacts possible avec l'Iran.

Mais comme nous l'avons également observé dès le début, ignorer l'Iran n'est plus une solution réaliste – et cela ne l'a jamais été. Téhéran agit sur un large éventail de questions qui préoccupent vivement les États-Unis. Il ne cessera pas ses actions simplement parce que les Américains ne savent pas quoi faire. De même, les autres pays ne s'abstiendront pas d'agir, même si les États-Unis le font.

Dans cette étude, nous avons tenté d'exposer les différentes pistes d'action qui s'offrent aux États-Unis. L'objectif de cette monographie n'est pas de plaider en faveur d'une approche plutôt que d'une autre, notamment

Car aucune voie n'est incontestablement meilleure que les autres. Au contraire, nous avons tracé les voies aux décideurs politiques, et il leur appartiendra de choisir celle qu'ils suivront. L'administration Obama a fait son choix, du moins pour l'instant. Reste à savoir si cette voie mènera les États-Unis vers un avenir meilleur. Nous pouvons tous l'espérer, et il y a des raisons de le croire. Mais si ce n'est pas le cas, l'administration se retrouvera bientôt au même carrefour, avec les mêmes choix, mais moins de temps, moins de ressources, et peut-être une volonté plus faible de choisir la voie suivante et de voir si elle mènera à la situation que nous recherchons : un endroit où l'Iran ne sera plus le fléau des États-Unis au Moyen-Orient, et peut-être même redeviendra l'ami de l'Amérique. Compte tenu de la difficulté d'emprunter l'une ou l'autre de ces voies, les Américains devraient être prêts à se contenter de la première, tout en espérant la seconde.

## Le Centre Saban pour la politique au Moyen-Orient

Le Centre Saban pour la politique au Moyen-Orient a été créé le 13 mai 2002 par un discours inaugural de Sa Majesté le roi Abdallah II de Jordanie, le Saban Center reflète la volonté de la Brookings Institution d'élargir considérablement ses recherches et analyses sur les questions de politique au Moyen-Orient, à un moment où cette région domine la politique étrangère américaine.

Le Saban Center offre aux décideurs politiques de Washington des recherches et des analyses politiques équilibrées, objectives, approfondies et pertinentes, réalisées par des chercheurs expérimentés et compétents, capables d'apporter des perspectives nouvelles sur les problèmes critiques du Moyen-Orient. Le centre perpétue la tradition Brookings d'ouverture à un large éventail de points de vue. L'objectif principal du Saban Center est de faire progresser la compréhension des évolutions au Moyen-Orient grâce à des travaux de recherche et des débats pertinents pour les politiques publiques.

La création du centre a été rendue possible grâce à une généreuse subvention de Haim et Cheryl Saban de Los Angeles. L'ambassadeur Martin S. Indyk, chercheur principal en politique étrangère, est le directeur du Centre Saban. Kenneth M. Pollack est le directeur de la recherche du centre. Ils sont rejoints par un groupe d'experts du Moyen-Orient qui mènent des recherches originales et développent des programmes innovants afin de mieux comprendre les choix politiques auxquels sont confrontés les décideurs américains au Moyen-Orient. Parmi eux, Tamara Cofman Wittes, chercheuse,

spécialiste des réformes politiques dans le monde arabe, qui dirige le Projet sur la démocratie et le développement au Moyen-Orient ; Bruce Riedel, qui a été conseiller principal de trois présidents sur le Moyen-Orient et l'Asie du Sud au Conseil de sécurité nationale au cours de ses vingt-neuf ans de carrière à la CIA, et spécialiste de la lutte antiterroriste ; Suzanne Maloney, ancienne haut fonctionnaire du département d'État spécialisée dans l'Iran et le développement économique ; Stephen R. Grand, chercheur et directeur du Projet sur les relations des États-Unis avec le monde islamique ; Hady Amr, chercheur et directeur du Brookings Doha Center ; Shibley Telhami, titulaire de la chaire Sadat à l'Université du Maryland ; et Daniel L. Byman, expert en terrorisme au Moyen-Orient à l'Université de Georgetown. Le centre est situé au sein du programme de politique étrangère de Brookings, dirigé par le vice-président de Brookings, Carlos Pascual.

Le Centre Saban entreprend des recherches novatrices dans cinq domaines : les implications du changement de régime en Irak, y compris la construction de la nation d'après-guerre et la sécurité du Golfe Persique ; la dynamique de la politique intérieure iranienne et la menace de prolifération nucléaire ; les mécanismes et les exigences d'une solution à deux États au conflit israélo-palestinien ; la politique de guerre contre le terrorisme, y compris le défi permanent du parrainage du terrorisme par l'État ; et le changement politique et économique dans le monde arabe, et les méthodes nécessaires pour promouvoir la démocratisation.



BROOKINGS

1775 Massachusetts Ave., NW

Washington, DC 20036-2103

[www.brookings.edu](http://www.brookings.edu)