



Service canadien du
renseignement de sécurité

Canadian Security
Intelligence Service



Un jeu d'équilibre :

Qu'est-ce qui attend l'Iran?

Points saillants d'un atelier
de liaison-recherche



Publication n° 2019-03-01 de la série *Regards sur le monde : avis d'experts*

This document is also available in English under the title: *A Balancing Act: What's Next for Iran?*

Le présent rapport est fondé sur les opinions exprimées par les participants et les exposants, de même que sur de courts articles offerts par les exposants à l'occasion d'un atelier organisé par le Service canadien du renseignement de sécurité dans le cadre de son programme de liaison-recherche. Le présent rapport est diffusé pour nourrir les discussions. **Il ne s'agit pas d'un document analytique et il ne représente la position officielle d'aucun des organismes participants.** L'atelier s'est déroulé conformément à la règle de Chatham House; les intervenants ne sont donc pas cités et les noms des conférenciers et des participants ne sont pas révélés.

www.canada.ca

Publié en mars 2019

© Sa Majesté la reine du chef du Canada, représentée par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile, 2019.

N° de cat. PS74-9/2019F-PDF (fichier PDF, français)

ISBN : 978-0-660-29963-1

Un jeu d'équilibre : **Qu'est-ce qui attend l'Iran?**

Points saillants d'un atelier non-classifié du
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

Le 29 novembre 2018, Ottawa

Table des matières

Objectifs de l'atelier	1
Sommaire.....	5
La longévité de la République islamique.....	13
Manifestations populaires et querelles politiques : les répercussions de l'agitation sociale sur la stabilité de l'Iran	25
La machine politique fait-elle fonctionner la République islamique?	35
L'Iran à l'ère de la guerre financière : réhabiliter les sanctions dans leur rôle d'outils de diplomatie coercitive	47
Politiques étrangère et sécuritaire de l'Iran	59
Les relations de l'Iran en dehors du Moyen-Orient.....	67
Notes.....	77
Annexe A : Ordre du jour de l'atelier.....	87
Annexe B : La Liaison-recherche au SCRS.....	91

Objectifs de l'atelier

Le 29 novembre 2018, la Liaison-recherche du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) a tenu un atelier lors duquel les participants ont cherché à comprendre comment la situation en Iran pourrait évoluer dans un contexte où les difficultés économiques sont source d'agitation politique. Les participants ont aussi saisi l'occasion d'examiner les risques et les conséquences connexes à l'échelle régionale, nationale et internationale.

L'atelier, qui s'est déroulé selon la règle de Chatham House, était axé sur les travaux de six spécialistes du Canada, des États-Unis et d'Europe, ainsi que sur les observations de professionnels de la sécurité ayant acquis tout un éventail d'expériences au pays comme à l'étranger. Les exposés présentés à l'atelier composent l'essentiel du présent rapport. **Les opinions qui y sont exprimées appartiennent à ces experts indépendants et ne sont pas celles du SCRS.**

La Liaison-recherche a pour objectif de favoriser un dialogue entre des professionnels du renseignement et d'éminents experts de différentes disciplines au sein d'universités, de groupes de réflexion, d'entreprises privées ou d'autres établissements de recherche. Il se peut que certains spécialistes invités défendent des idées ou tirent des conclusions qui ne concordent pas avec les points de vue et les analyses du SCRS, mais c'est précisément ce qui rend utile la tenue d'un tel dialogue.

Sommaire

*Le présent rapport est fondé sur les opinions exprimées par les participants et les exposants, de même que sur de courts articles offerts par les exposants à l'occasion d'un atelier organisé par le Service canadien du renseignement de sécurité dans le cadre de son programme de liaison-recherche. Le présent rapport est diffusé pour nourrir les discussions. **Il ne s'agit pas d'un document analytique et il ne représente la position officielle d'aucun des organismes participants.** L'atelier s'est déroulé conformément à la règle de Chatham House; les intervenants ne sont donc pas cités et les noms des conférenciers et des participants ne sont pas révélés.*

Les dirigeants de la République islamique doivent gérer un nombre impressionnant de menaces qui pèsent sur la stabilité et la prospérité du pays. L'hostilité des États-Unis et le rétablissement des sanctions ont porté un coup terrible à l'économie, et les manifestations populaires se sont multipliées. Les relations internationales évoluent au fil de l'imposition des sanctions, pourtant le régime se montre capable à la fois de s'adapter et de subir les chocs.

(In)stabilité du régime et troubles intérieurs

Les graves dissensions entre les partisans du Guide suprême, l'ayatollah Ali Khamenei, et l'administration du président Hassan Rohani discréditent les deux camps aux yeux d'une population exaspérée. Les dirigeants politiques de l'Iran sont fondamentalement divisés sur la façon de dynamiser la République islamique.

- Même si le régime est usé et si de nombreux Iraniens sont excédés par les divisions politiques, la mauvaise gestion et le marasme économique, aucune menace cohérente ne pèse sur la continuité de la République islamique.
- Ni les dirigeants religieux qui entourent le Guide suprême ni l'establishment politique présidentiel ne sont vus d'un bon œil par la majorité de la population. Beaucoup sont las de la théocratie et du conservatisme des religieux. L'incapacité du Plan d'action global commun (PAGC) d'apporter un soulagement économique a miné la crédibilité du président Rohani.
- Les religieux ont attaqué de front l'administration présidentielle en limogeant des ministres et en renvoyant des représentants de premier plan. Une nouvelle génération de conservateurs religieux radicaux exerce une influence limitée qui pourrait grandir si les problèmes économiques et les manifestations persistent, réduisant la marge de manœuvre dont le président Rohani dispose pour ses réformes.
- Le pouvoir autoritaire, la dépendance au pétrole et les répercussions des sanctions ont instauré une culture de corruption qui attise le mécontentement de la population face au régime.

Les manifestations ont pris de l'ampleur et se sont multipliées en Iran. D'après les sondages, la population compterait jusqu'à 75 % d'insatisfaits et 30 % de personnes convaincues que le régime ne peut pas être réformé. Les dirigeants ont changé d'attitude pour prendre acte des griefs légitimes, sans renoncer à brutaliser ceux qui sont arrêtés lorsque les manifestations sont considérées comme des émeutes.

- Les manifestations populaires de décembre 2017 ont été les plus importantes depuis 2009. Fait significatif, elles ont éclaté à l'extérieur de Téhéran, témoignant du mécontentement populaire généralisé. Le régime les a d'abord condamnées, mais il a par la suite modifié sa stratégie, a reconnu que les griefs étaient légitimes et s'est engagé à les résoudre. Ayant vu le jour à la suite de protestations dans les rues, la République islamique est sensible à la nécessité de gérer plutôt que d'étouffer les plaintes.
- La détérioration de la situation économique est au cœur de nombreux mouvements de protestation. L'inflation est élevée et la valeur du rial a chuté abruptement. Les perspectives économiques des jeunes Iraniens ont été anéanties. Les pénuries d'eau, la pollution, la corruption et les règles religieuses impopulaires, comme le port obligatoire du hijab, ont aussi fait descendre les gens dans la rue.
- Considérant que les mouvements de protestation des minorités ethniques et religieuses, et dans les régions frontalières, menaçaient davantage le régime que les manifestations populaires en général, les autorités y ont réagi plus impitoyablement.
- Le gouvernement a maintenant recours à des forces antiémeutes d'élite plutôt qu'aux milices pour réprimer les manifestants. Même si ces derniers sont écoutés avec plus de bienveillance que par le passé, ceux qui sont arrêtés et incarcérés peuvent se voir imposer de lourdes peines, risquant des sanctions brutales, voire la mort.

- Une des façons de réagir aux manifestations antigouvernementales a été d'organiser des contre-manifestations, en comptant sur le soutien indéfectible des principaux partisans du régime, qui représentent environ 20 % de la population.

Survivre économiquement malgré le rétablissement des sanctions

L'Iran a essayé de rebâtir son économie après la suspension des sanctions qui a découlé de la signature du PAGC. Le retrait des États-Unis de l'accord et la réintroduction des sanctions ont rétabli sa dépendance aux exportations pétrolières, qui représentent le tiers des revenus du gouvernement. Les sanctions précédentes ont eu des effets délétères permanents sur l'économie, parce qu'elles n'ont jamais été complètement levées. Les sanctions financières qui isolent un pays sont destructrices et, s'il est impossible d'y mettre vraiment fin, elles coupent l'envie de négocier.

- L'Union européenne cherche à maintenir le PAGC et à favoriser des liens économiques malgré le retrait des États-Unis. Les pays d'Europe mettent en place un « véhicule spécial » pour faciliter les relations avec l'Iran en matière de commerce et d'investissement.
- L'Iran défend le maintien du PAGC en insistant sur l'intégrité des accords et en faisant valoir que de nombreux pays ont intérêt à s'opposer à l'unilatéralisme américain, qui impose des sanctions économiques à ses amis comme à ses ennemis. De leur côté, les États-Unis parviennent à rallier d'autres pays à leur position à cause des activités que l'Iran mène en Syrie et au Yémen et de ses liens avec le Hezbollah. L'Iran est soupçonné de soutenir des projets d'attentat terroriste en Europe.
- La Russie, la Chine et l'Inde s'intéressent aussi aux relations économiques avec l'Iran. La Chine et l'Inde ont besoin de pétrole, et la Russie est un partenaire en matière de technologie nucléaire. La Chine et la Russie espèrent toutes les deux vendre des armes à l'Iran. Cependant, aucune ne veut totalement

s'aliéner les États-Unis. L'Iran se méfie de la Russie et de la Chine et met surtout l'accent sur l'Union européenne comme alliée économique et diplomatique.

- Les sanctions imposées avant la signature du PAGC ont laissé le pays dépendant des exportations de pétrole et généré des pratiques corrompues, les facilitateurs se livrant à la recherche de profits et de solutions de rechange. Les Gardiens de la révolution islamique, qui étaient opposés au dialogue avec les États-Unis, ont gagné en influence pendant la période où les sanctions originales étaient en vigueur. Avec le rétablissement des sanctions, l'économie risque de nouveau d'être mise à mal, à court et à long terme. L'Iran n'a aucune raison de vouloir renégocier l'accord.

Réorientation des relations étrangères et des partenariats internationaux

La politique étrangère de l'Iran est dominée par la nécessité de préserver des marchés pour son pétrole et par son désir de projeter son influence dans tout le Moyen-Orient. Comme le pays occupe une part essentielle du pont continental entre l'Europe et l'Asie et est au cœur de nombreux affrontements au Moyen-Orient, ses partenaires commerciaux ont tous intérêt à favoriser sa stabilité.

- La nécessité de se concentrer sur les relations économiques et commerciales essentielles à son économie n'a pas empêché l'Iran d'intervenir énergiquement dans la géopolitique de la région. Sur le plan de l'influence, il est en concurrence avec l'Irak, la Syrie, le Liban et le Yémen.
- La République islamique a réussi à soutenir le régime Assad en Syrie, mais ses plans de reconstruction n'ont pas l'appui de la Russie, et son rôle dans le conflit a miné sa réputation internationale.
- La position géopolitique du pays, entre l'Asie et l'Europe, rend sa stabilité sensible pour tous ses partenaires. Il constitue un élément essentiel du programme « Une ceinture, une route »

de la Chine et est relié géographiquement à la région russe agitée du Caucase. Pour l'Inde, l'Iran est un point d'entrée aux territoires du Moyen-Orient et de l'Europe. L'Union européenne veut préserver le PAGC pour éviter une course à l'armement au Moyen-Orient.

- Le retrait des États-Unis du PAGC a comme conséquence imprévue d'accroître l'influence de la Russie et de la Chine sur l'Iran, et sur le Moyen-Orient en général, et pourrait pousser le pays à adopter une orientation encore plus conservatrice et autoritaire.

Perspectives

Tant qu'il s'efforcera de maintenir le PAGC, l'Iran demeurera au centre de l'attention internationale. Rien n'indique à l'heure actuelle qu'il essaiera de relancer son programme d'armement nucléaire, mais un besoin désespéré d'améliorer sa position de négociation pourrait l'amener à envisager cette mesure. S'il se retirait effectivement de l'accord, l'Iran se retrouverait de nouveau avec pratiquement tous les pays alignés contre lui. Les divisions au sein du régime ainsi que les réputations entachées tant du dirigeant religieux que du président pourraient permettre à l'armée d'exercer plus d'influence. Plusieurs événements futurs pourraient avoir une incidence sur l'avenir de l'Iran.

- Le Guide suprême, l'ayatollah Ali Khamenei, est maintenant âgé de 79 ans. Son décès et son remplacement influenceront sur la dynamique politique interne et sur les relations extérieures. Il n'a pas de dauphin.
- Les célébrations du 40^e anniversaire de la République islamique pourraient exacerber les antagonismes entre groupes rivaux.
- Les élections parlementaires prévues au début de 2020 attiseront de nouveau la concurrence entre forces conservatrices et réformistes. L'intensité du processus électoral pourrait amener des factions à poser des gestes provocateurs et déstabilisants. Les élections chevaucheront le cycle des primaires aux États-Unis.

- Les élections de 2020 aux États-Unis seront très importantes pour l'Iran, parce qu'elles reporteront au pouvoir une administration républicaine, qui a retiré les États-Unis du PAGC, ou donneront la victoire à une administration démocrate, qui pourrait ramener les États-Unis dans l'accord.
- Deux possibilités très différentes, mais envisageables, se dessinent pour l'Iran. Le renouvellement de l'adhésion des États-Unis au PAGC pourrait réduire l'isolement diplomatique du pays et permettre la reprise de l'économie. Un pas de plus vers le conservatisme religieux, qui pourrait être associé à un regain d'influence militaire, pourrait à terme faire de l'Iran un État-garnison sécurisé, radicalisé et pauvre.

CHAPITRE 1

La longévité de la République islamique

L'Iran réagit aux mouvements de protestation populaires en intervenant dans les cas de revendications légitimes. Ainsi, les forces spéciales réussissent à contrôler avec efficacité les manifestations pacifiques. En revanche, des mesures de répression violentes sont exercées contre les protestataires qui menacent directement le régime. Les tenants inconditionnels du pouvoir religieux occupent une place centrale dans la stratégie établie par le régime pour maintenir et élargir ses appuis, tout comme le sont les appels au nationalisme dans la lutte contre les ennemis de l'Iran à l'étranger. Le durcissement des mesures exercées par le gouvernement à l'égard de l'opposition, conséquence des pressions économiques et de l'agitation sociale, pourrait affaiblir l'Iran et faire du pays un État-garnison.

Après des années marquées par la tourmente révolutionnaire, une guerre dévastatrice avec l'Irak, une suite quasi ininterrompue de sanctions et des troubles économiques ponctués de bouleversements politiques, la République islamique célébrera bientôt ses quarante ans. Cette dernière est toutefois aux prises avec un ensemble de problèmes et de perturbations, notamment les tensions sur plusieurs fronts avec le gouvernement américain, une grave crise écologique et une vague de mécontentement déferlant un peu partout au pays. Pour conserver leur emprise sur le pouvoir, les dirigeants du pays utilisent une grande variété de moyens allant de la pression à la persuasion. Même si elles pourraient en principe garantir la stabilité à court terme, ces stratégies ne peuvent pallier de façon durable les failles structurelles et les contradictions inhérentes au système.

La trousse de survie

L'élite dirigeante est pleinement consciente du mécontentement

endémique de la population. Les multiples études et sondages commandés par le gouvernement révèlent que la majeure partie de la population a perdu ses illusions révolutionnaires. Elle ressentirait en outre un profond désenchantement à l'égard de toutes les factions politiques ainsi qu'un ras-le-bol du marasme économique¹. Au cours des quatre dernières décennies, les dirigeants à Téhéran ont peaufiné leurs stratégies pour se maintenir au pouvoir et en ont mis au point de nouvelles. L'évaluation des tactiques et des techniques préconisées par l'ordre politique établi et l'appareil de sécurité repose sur une étude récente portant sur deux vagues d'agitation civile qui se sont déroulées partout au pays depuis 2017 : d'une part, les manifestations qui ont commencé à Machhad en décembre 2017 et qui se sont propagées dans près d'une centaine de villes et de villages en 2018, et d'autre part, le mouvement de protestation qui a pris naissance à Ispahan et dans plusieurs autres villes, dont Karaj, Chiraz et Téhéran, en juillet et en août 2018.

Une main de fer...

La République islamique exerce de longue date, de façon continue, un contrôle social et une répression de la dissidence. Toutefois, elle confie de plus en plus la tâche d'écraser les mouvements de contestation à sa police antiémeute bien organisée, entraînée et équipée, connue sous le nom de « forces spéciales » (بیگان ویژه). Elle opte ainsi pour une tout autre approche que celle du recours au groupe de justiciers radicaux Ansar-e-Hezbollah (انصار حزب الله), déployé lors du soulèvement étudiant de 1999, ou encore aux Gardiens de la révolution islamique (GRI) et à la milice bassidji, intervenus lors des manifestations de 2009 ayant suivi la réélection controversée de l'ancien président Mahmoud Ahmadinejad. Les forces spéciales, composante des forces d'exécution de la loi de la République islamique (نیروی انتظامی جمهوری اسلامی), ou NAJA, misent davantage sur des tactiques non violentes de contrôle des foules.

Après la révolte de 2009, la NAJA a considérablement accru ses capacités. Par exemple, plus de 400 patrouilles policières ont été établies dans 375 districts à Téhéran². En outre, de nouvelles divisions ont été créées, telles que la cyberpolice, dont les activités se

concentrent sur les médias sociaux, et une unité antiémeute formée d'un contingent de femmes chargées de disperser les manifestantes. Fait intéressant, les forces spéciales font partie des divisions de la NAJA les mieux rémunérées³.

Le renforcement des forces coercitives de la NAJA – qui agissent « plus subtilement » selon les critères de la République islamique – est essentiellement la raison pour laquelle les GRI ne sont pas intervenus dans la plupart des manifestations récentes. L'inaction de ces derniers pourrait également s'expliquer par la taille et la portée limitées des manifestations (qui se sont toutefois propagées à davantage d'endroits au pays) et par les leçons tirées par l'appareil de sécurité après la révolte de 2009 et les soulèvements arabes. Vingt-deux manifestants ont été tués pendant les troubles qui ont frappé près d'une centaine de villes durant l'hiver de 2017-2018. Selon un représentant iranien haut placé, « chaque personne tuée dans la rue donne aux tenants de la réforme des arguments pour attiser la grogne populaire⁴ ». N'empêche que près de 5 000 personnes ont été arrêtées et détenues, certaines pendant plusieurs heures et d'autres pendant des jours ou des mois⁵. La mise en détention a également été la voie privilégiée pour contrôler les manifestations de travailleurs et d'étudiants au cours de l'année⁶.

Le régime établit toutefois une distinction entre les émeutes, qu'il condamne, et les manifestations, à l'égard desquelles il affiche une certaine magnanimité⁷. Certains stades à Téhéran ont été désignés par le régime comme des lieux consacrés aux protestations – des versions iraniennes du Speakers' Corner dans Hyde Park à Londres, en quelque sorte – pour que les manifestants se regroupent dans un périmètre bien délimité, créant ainsi des conditions facilitant le contrôle des foules⁸. L'État continue de brandir sa main de fer comme moyen de dissuasion. Par exemple, peu avant l'anniversaire de Cyrus le Grand, roi perse de l'Antiquité, à la fin d'octobre 2018, des résidents de Chiraz ont vu celle-ci se transformer en ville-garnison à l'endroit où se trouve la tombe du monarque, en périphérie⁹.

Parmi les autres exemples de moyens dissuasifs, on dénombre les arrestations de masse de manifestants, les mauvais traitements infligés

à des détenus et les morts mystérieuses dans les prisons. Les groupes de défense des droits de la personne ont signalé le décès de manifestants lors d'affrontements dans la rue ou dans les prisons. Ils ont également dénoncé l'intensification de la répression exercée sur les avocats spécialisés dans les droits de la personne, ainsi que la lourdeur des condamnations dont sont frappés les manifestants¹⁰. En outre, plusieurs militants écologistes ont été accusés de « semer les graines de la corruption sur Terre » en octobre 2018. Cette accusation, qui peut mener à la peine de mort, a refroidi les acteurs de la société civile à tous les niveaux¹¹. En juin, le système judiciaire a diffusé dans la province de Téhéran une liste de vingt avocats autorisés à représenter, lors des enquêtes, des prisonniers accusés d'actes préjudiciables à la sécurité nationale. Aucun d'entre eux n'était spécialiste des droits de la personne¹².

Dans la même veine, en août 2018, le Guide suprême a demandé la création d'un tribunal consacré aux crimes économiques. Un mois plus tard, ce tribunal condamnait à mort trois personnes, dont un trafiquant d'or controversé surnommé le « Sultan des pièces »¹³. Ces poursuites judiciaires sévères semblaient avoir pour but de servir d'avertissements aux spéculateurs tentés d'exploiter l'instabilité financière au pays, ainsi que de démontrer le sérieux de la lutte contre la corruption endémique menée par le gouvernement. En mai 2018, sous la pression des ultraconservateurs, le gouvernement iranien a interdit l'accès à Telegram, application de messagerie la plus populaire en Iran, utilisée par les manifestants pour coordonner les slogans et échanger des informations¹⁴.

Les réactions à l'instabilité dans les zones frontalières ont été beaucoup plus virulentes. Après avoir détecté l'influence de rivaux régionaux et de la CIA auprès de groupes dissidents ethnosectaires se trouvant dans ses provinces limitrophes, l'Iran a adopté une approche musclée pour décourager les attaques pouvant être commises depuis les zones périphériques. En septembre 2018, les GRI ont riposté à des attaques du Parti démocratique kurde d'Iran par le lancement d'une douzaine de missiles vers la base d'opération du groupe au Kurdistan irakien, tuant 11 personnes et en blessant 30 autres¹⁵. Téhéran a également effectué une frappe de missiles en octobre 2018 dans l'est de la Syrie

pour riposter aux instigateurs présumés d'un attentat terroriste dirigé contre un défilé militaire le 22 septembre à Ahvaz et revendiqué par Daech¹⁶ et par un groupe séparatiste arabe¹⁷. Les forces de sécurité iraniennes ont déclaré sur le ton de la menace qu'elles n'hésiteraient pas à traverser la frontière des pays voisins pour traquer les groupes de dissidents armés¹⁸.

... dans un gant de velours

Les dirigeants politiques iraniens ont adopté une approche plus sobre en désamorçant en amont les manifestations locales pour éviter que ces mouvements dégénèrent en crise nationale. Prenons pour exemple la faillite de plusieurs coopératives de crédit non autorisées, qui a contribué à déclencher les manifestations antigouvernementales à la fin de 2017. Voyant que les économies de centaines de milliers de déposants s'étaient envolées en fumée¹⁹, le gouvernement leur a remboursé des milliards de dollars²⁰. De la même manière, lorsque des manifestations ont éclaté un peu partout au Khouzistan en raison de la pénurie d'eau potable dans le sud-ouest de l'Iran au cours de l'été 2018, le gouvernement n'a pas tardé à envoyer les GRI construire de nouvelles canalisations²¹.

Pour atténuer l'impact de la reprise des sanctions américaines contre l'Iran, le gouvernement du président Hassan Rohani a commencé à distribuer des bons alimentaires et des paniers contenant des denrées comme du riz, du poulet et des produits laitiers²². Il a également annoncé une hausse de 20 % des salaires des fonctionnaires pour 2019²³, a consenti à augmenter de 20 % les tarifs liés aux transports et a accordé des subventions pour les pneus et les pièces de rechange pour apaiser les camionneurs en grève d'un bout à l'autre du pays²⁴. Le gouvernement a même posé un geste sans précédent en présentant ses excuses pour les difficultés économiques²⁵. Pour leur part, le système judiciaire a démontré son sérieux dans la lutte contre la corruption et les GRI ont commencé à relâcher leur emprise sur l'économie du pays²⁶.

Mais la priorité du système est toujours de s'assurer la loyauté de ses principaux électeurs. Selon un haut responsable iranien, « la clé de

la survie de la République islamique réside dans la qualité et non dans la quantité du soutien que nous pouvons obtenir. Nous nous concentrons en ce moment sur le noyau composé de 15 à 20 % de nos électeurs pour nous assurer de leur soutien inconditionnel²⁷ ». Certains des stratagèmes visant à maintenir le niveau de satisfaction de cette frange de la société se sont traduits par une augmentation de 14 % des dons mensuels distribués aux familles par l'organisme de charité Foundation Imam Khomeini, qui vient en aide aux segments les plus vulnérables (et loyaux) de la population iranienne²⁸. Le gouvernement a également affecté environ deux milliards de dollars américains à des programmes de réduction de la pauvreté²⁹.

La mobilisation des masses

La République islamique, qui doit son existence à des soulèvements populaires et à un référendum, a toujours vu les mobilisations de masse (que ce soit les hordes d'électeurs se rendant aux bureaux de scrutin ou les rassemblements commémoratifs) comme des moyens efficaces d'afficher sa légitimité et l'ampleur du soutien dont il dispose. Les rassemblements populaires sont dépeints par la rhétorique religieuse et révolutionnaire comme un renouvellement du serment d'allégeance (le concept islamique de la *bayat*) de la population envers ses dirigeants. Ces mouvements de masse orchestrés par l'État constituent de la propagande circulaire diffusée sous forme d'images destinées aux groupes de toutes les allégeances en guise de démonstrations de force. De fait, la mise en scène des manifestations en faveur du gouvernement au lendemain des soulèvements de 2009 était une tactique de l'État pour discréditer et démolir le Mouvement vert, opposé au gouvernement³⁰. Le gouvernement considérera fort probablement le quarantième anniversaire de la Révolution islamique, qui sera célébré le 11 février 2019, comme une occasion cruciale de démontrer sa résilience face aux sanctions américaines délétères, à la recrudescence du mécontentement de la population au pays et à la pression croissante exercée par ses rivaux dans la région.

Une nation indivisible

Le nationalisme est un élément relativement nouveau et, dans une

certaine mesure, surprenant, dans les efforts déployés par l'État pour garder son emprise sur le pouvoir. L'élite politique dit depuis longtemps que l'hostilité du gouvernement américain envers l'Iran n'est pas dirigée contre la République islamique, mais plutôt contre son régime politique³¹. Au cœur de ce discours se trouve le concept de « syrisation » de l'Iran (سوریة سازی), c'est-à-dire un présumé stratagème échafaudé par les États-Unis et ses alliés pour fragmenter l'Iran en fonction des lignes de fracture ethniques et religieuses. Propager une mentalité d'assiégé pourrait faire oublier les troubles économiques et raviver la fibre nationaliste au nom de la préservation du territoire. Or, cette manœuvre ne peut être réussie que par un gouvernement central fort. La récente instabilité observée dans certaines provinces limitrophes du Kurdistan, du Sistan-Baloutchistan et du Khouzistan, combinée aux attentats perpétrés par Daech en territoire iranien, a conféré plus de crédibilité à l'hypothèse susmentionnée de même qu'au discours véhiculé par l'État pour justifier son interventionnisme dans la région, selon lequel l'Iran devra combattre les extrémistes sur son territoire s'il ne le fait pas à l'étranger.

En entretenant ce discours, le gouvernement enfonce une porte ouverte. Les manifestations de janvier 2018, contrairement à celles de 2009, n'avaient pas l'appui de la classe moyenne, peu empressée de sacrifier sa sécurité sans solution de rechange durable à la République islamique. Pendant ces manifestations, le mot-clic qui circulait le plus dans les médias sociaux iraniens était #L'Iran_n'est_pas_la_Syrie (#ایران_سوریة_نیست). En règle générale, comme l'expliquait un sociologue iranien, « aucune idéologie, de l'islamisme au gauchisme, n'a réussi à s'implanter en Iran. Le seul principe organisateur viable est le nationalisme, que le système essaie de mobiliser contre les menaces externes³² ».

Des nuages noirs à l'horizon

Les sanctions américaines qui sévissent et le déclin de la situation économique de l'Iran depuis 2018 donnent à penser que le mécontentement pourrait s'accroître et entraîner une nouvelle vague de manifestations. Cette situation est étroitement liée à l'inquiétude croissante que ressentent les dirigeants à Téhéran, qui sont d'avis que

les États-Unis et leurs alliés dans la région cherchent à déstabiliser l'Iran afin d'amoindrir son influence ou de provoquer un changement de régime. Ainsi, la tolérance affichée par le régime envers la dissidence devrait tôt ou tard s'émousser. Ce dernier concentrera probablement ses efforts sur l'élimination des menaces réelles et émergentes. En parallèle, la capacité du système à s'allier ses électeurs pourrait s'affaiblir au fil du temps, le contraignant à retourner à ses méthodes habituelles de coercition.

Plus la sécurité en Iran sera menacée, plus l'élite dirigeante comptera sur ses forces de sécurité pour assurer sa préservation.

Toute cette crise offre en théorie une occasion d'apporter des réformes structurelles depuis longtemps nécessaires qui transformeraient complètement le système bancaire iranien, mettraient fin à l'influence exercée par les organismes semi-gouvernementaux et les GRI sur l'économie et redonneraient à la banque centrale son indépendance. Ces mesures n'annihilerait pas les effets des sanctions américaines, mais pourraient enrayer certains maux systémiques auxquels Téhéran est en mesure de remédier. La conjoncture pourrait permettre une réconciliation nationale, de même que la fin de l'assignation à résidence des candidats aux élections présidentielles de 2009 et des dirigeants du Mouvement vert, ce qui pourrait alors empêcher les pressions externes de se perpétuer au pays. Toutefois, rien de tout cela ne correspond à la vision du monde du Guide suprême, l'ayatollah Khamenei, qui croit qu'un compromis fait sous la contrainte amplifiera, au lieu de l'atténuer, la pression provenant des États-Unis ou des détracteurs au pays. Un programme de réforme pourrait également miner le soutien de la base électorale (plus conservatrice) du système à un moment décisif.

Si le passé est garant de l'avenir, le gouvernement pourrait, pour contourner les sanctions américaines, finir par s'en remettre aux GRI et à un réseau occulte interne de pourfendeurs des sanctions américaines, qui voient l'isolement de l'Iran comme une occasion de maintenir et d'étendre leurs intérêts immédiats. Plus la sécurité en

Iran sera menacée, plus l'élite dirigeante comptera sur ses forces de sécurité pour assurer sa préservation. Il risque fort d'en résulter un État militaire radicalisé et appauvri, qui sera probablement réticent à adopter des politiques plus modérées au pays et à l'étranger.

CHAPITRE 2

Manifestations populaires et querelles politiques : les répercussions de l'agitation sociale sur la stabilité de l'Iran

L'Iran doit affronter des difficultés économiques, environnementales et éthiques malgré les sérieuses divergences idéologiques qui opposent les dirigeants religieux à l'administration présidentielle. Bien que les pressions extérieures refassent parfois l'unité autour du régime, les conservateurs religieux harcèlent souvent le président Rohani, ses ministres et ses fonctionnaires et sabotent leurs efforts. Le président doit mettre en place un programme qui lui permettra de gérer efficacement les problèmes de l'Iran, sans provoquer une violente réaction des conservateurs.

La République islamique vit des moments difficiles. La réintroduction des sanctions américaines risque de fragiliser davantage son économie déjà chancelante et de mettre fin aux efforts de Téhéran pour sortir de son isolement. De plus, les signes d'embellie se font rares sur la scène intérieure où le mécontentement est généralisé, les luttes entre factions se poursuivent et d'autres difficultés importantes demeurent.

Sur le front économique, l'Iran souffre d'un taux d'inflation à deux chiffres³³, d'une monnaie terriblement dévaluée, d'un taux de chômage élevé et d'une croissance qui est retombée à 3,8 % en 2017-2018, un autre recul étant escompté en 2019³⁴. La corruption est omniprésente, alimentant le ressentiment à l'égard de l'élite au pouvoir³⁵, et la contrebande serait à la hausse³⁶. Beaucoup de membres de la société civile iranienne et même une partie de l'élite doutent de la capacité de l'administration Rohani de résoudre ces problèmes. Les questions environnementales sont aussi devenues un sujet de préoccupation important. De la pollution aux pénuries d'eau³⁷, ces enjeux se sont politisés et donnent lieu à de nouvelles luttes intestines³⁸. Voyant leurs possibilités s'amenuiser de plus en plus, les Iraniens sont descendus dans la rue pour exiger des réformes, les plus imposantes

manifestations tenues à l'échelle du pays depuis les élections de 2009 ayant éclaté en décembre 2017. Ces mouvements de contestation ont fini par se calmer, mais pas les sentiments qui les ont provoqués. Des protestations à plus petite échelle ayant pour objet l'alimentation en eau, les salaires impayés, les lois obligeant à porter le hijab, les droits des minorités religieuses et la corruption se font toujours entendre dans diverses régions.

L'avenir de ses institutions est un autre enjeu important pour la République islamique : le régime évoluera-t-il pour permettre plus de réformes et d'ouverture, ou se refermera-t-il sur lui-même en réaction aux efforts renouvelés pour l'isoler davantage ? La souplesse du processus de succession suivant le décès du Guide suprême sera déterminante pour la survie de l'Iran.

Le présent chapitre porte sur les menaces qui pèsent sur la stabilité du régime en Iran. Les manifestations qui ont secoué le pays à la fin de 2017 seront examinées, et le statut du mouvement de contestation à l'heure actuelle ainsi que l'état des querelles internes seront analysés.

La vague de manifestations de décembre 2017

Le 28 décembre 2017, les manifestations qui ont éclaté dans la ville conservatrice de Machhad en raison de la hausse du prix des produits de base se sont rapidement propagées à plus de 80 villes. Les manifestations ne sont rien de nouveau en Iran, où occupations et actions de revendication pacifiques sont monnaie courante, surtout depuis l'entrée en fonction du président Hassan Rohani. Cependant, celles-ci contrastaient vivement avec celles qui se déroulent habituellement dans la capitale et qui sont organisées par l'élite instruite. Outre l'ampleur des manifestations, les participants y martelaient des slogans plus audacieux, dont certains visaient le Guide suprême lui-même, l'ayatollah Ali Khamenei³⁹. Elles ont pris naissance et se sont propagées dans les régions rurales, traditionnellement conservatrices, qui ne sont pas réputées pour leur activisme politique. C'est pourquoi leur irrésistible progression et leurs slogans ont pris l'élite au dépourvu.

Immédiatement après, le gouvernement a comme d'habitude accusé les étrangers et les éléments séditeux de les avoir provoqués. Des milliers de personnes ont été arrêtées et plus de 20 décès ont été enregistrés pendant la répression qui a suivi⁴⁰. Cependant, des éléments du régime ont rapidement changé d'attitude : certains religieux, membres de la magistrature et représentants du gouvernement ont commencé à exprimer leur sympathie envers les manifestants. Le président Rohani a fait des déclarations audacieuses dans lesquelles il a confirmé la légitimité des manifestations. Il a réfuté les affirmations selon lesquelles elles avaient été tenues uniquement pour des raisons économiques et il a appelé le régime à tenir compte des revendications du peuple⁴¹. Il a même attiré l'attention sur la situation critique des jeunes dans une pointe décochée à ses opposants ultraconservateurs, affirmant qu'il faudrait que la République islamique s'adapte aux modes de vie des générations plus jeunes au lieu de leur imposer celui des vieux révolutionnaires. Le vice-président, Eshaq Jahangiri, est aussi intervenu, réfutant l'affirmation selon laquelle des forces étrangères avaient fomenté les manifestations et insistant sur le fait que les médias du pays devaient être la voix du peuple. Le plus intéressant, cependant, a été la réponse du Guide suprême, l'ayatollah Khamenei, qui a pris acte des revendications des manifestants et demandé au gouvernement d'écouter le mécontentement du peuple et d'en accepter la responsabilité⁴². Un mois plus tard, il a réitéré ses excuses⁴³.

Cette reconnaissance par l'élite que les manifestants avaient des raisons valables de descendre dans la rue constitue un changement important par rapport à la réaction habituelle de l'Iran. Les rumeurs selon lesquelles le camp des ultraconservateurs avait poussé le peuple à manifester pour déstabiliser l'administration Rohani ont amené le gouvernement à admettre ses échecs, ce qui a affaibli les conservateurs. Cependant, le changement d'approche était aussi fondé sur le pragmatisme du régime. L'élite au pouvoir a reconnu que l'Iran d'aujourd'hui ne peut plus continuer tel quel. Les Iraniens sont jeunes, branchés, au fait de la vie à l'extérieur de leurs frontières et exaspérés par les chamailleries de l'élite. Pour rester au pouvoir, la République islamique doit accéder à certaines revendications et s'adapter à l'évolution de la société iranienne. À la suite des manifestations de

décembre 2017 et de janvier 2018, le régime s'est demandé comment réformer tout en changeant le moins possible.

Le maintien du mécontentement : qui sont les manifestants?

Si les grandes manifestations se sont calmées, des protestations à petite échelle se font toujours entendre dans diverses régions du pays. Ces mouvements dénoncent un large éventail de problèmes, liés notamment à l'alimentation en eau, aux salaires impayés, aux lois obligeant à porter le hijab, aux droits des minorités religieuses et à la corruption. Certains ont même adopté des slogans antigouvernementaux, notamment les gens d'affaires qui, en juin 2018, ont scandé « Mort au dictateur! » pendant trois jours⁴⁴. Toutefois, les manifestations qui perdurent sont axées sur des revendications économiques et professionnelles précises et visent à obtenir une nouvelle répartition des ressources de l'État. Pour le moment, elles demeurent fragmentées, localisées et non coordonnées.

Les Iraniens sont jeunes, branchés, au fait de la vie à l'extérieur de leurs frontières et exaspérés par les chamailleries de l'élite.

Pendant tout le mois de février 2018, les femmes ont exprimé pacifiquement leur opposition à l'imposition du hijab⁴⁵. Le 5 mars, les travailleurs d'une usine d'Arak sont sortis pour dénoncer le non-respect de promesses au sujet de leurs conditions de vie. Le 8 mars, les autorités ont arrêté 80 participants à un rassemblement pacifique organisé dans le cadre de la Journée internationale des femmes. Le 11 mai, des manifestations antiaméricaines ont été tenues à Téhéran à la suite de l'annonce, par le président Trump, du retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire conclu avec l'Iran. Pendant tout le mois de mai 2018, la ville de Kazerun, au sud de Téhéran, a été secouée par des mouvements de contestation du redécoupage des divisions départementales. Le 25 juin, les craintes des conséquences du rétablissement des sanctions américaines et de la chute de la valeur du rial ont provoqué des manifestations dans la capitale, entraînant la fermeture du grand bazar. Il s'agit d'un fait nouveau qui a de

l'importance parce que les bazaris, c'est-à-dire la classe des commerçants, sont traditionnellement du côté du gouvernement. Au début de juillet, les habitants de Khorramshahr sont descendus dans la rue pour protester contre les pénuries d'eau, phénomène qui s'est malheureusement généralisé dans la région du sud-ouest du pays, et contre la façon dont le gouvernement gère cette crise. Le 2 août, des manifestations ont été organisées dans de nombreuses villes, dont Téhéran, Arak, Ispahan, Karaj et Chiraz, en raison de la hausse importante des prix et de la spirale descendante du rial, qui a perdu près de 80 % de sa valeur depuis août 2017. Les camionneurs, qui avaient fait la grève pour la première fois en mai 2018 afin d'obtenir une augmentation de salaire, ont repris leur grève en août. En octobre, les enseignants ont appelé à la tenue d'occupations et de grèves nationales, exigeant des salaires plus élevés ainsi qu'une amélioration de leurs pensions et de leurs régimes d'assurance-maladie.

Le mécontentement ne risque guère de disparaître, étant donné surtout les pressions croissantes exercées par les sanctions américaines. La capacité de la République islamique de tenir le coup dépendra dans une large mesure de sa volonté de s'attaquer aux causes du mécontentement et de sa capacité de gérer efficacement les difficultés économiques. La menace extérieure jumelée au discours anti-iranien de plus en plus agressif ont l'avantage de rallier les Iraniens. Cela pourrait détourner l'Iran des problèmes sous-jacents pendant un certain temps, mais il lui faudra tôt ou tard s'attaquer aux causes des manifestations.

Querelles politiques : état de la situation

La politique iranienne se caractérise par son dynamisme, différentes factions étant constamment en concurrence. Bien que le Guide suprême soit l'arbitre final, il n'est pas le seul à décider. La politique demeure fluide. Si la menace que représente une administration Trump de plus en plus belliqueuse a un peu tempéré les querelles intestines, la discorde n'est pas complètement dissipée et fera probablement surface une fois que les effets de la réimposition des sanctions se feront sentir et provoqueront des éruptions de mécontentement.

Depuis leur deuxième défaite électorale en 2017, les ultraconservateurs iraniens ont intensifié leurs efforts pour discréditer Rohani et ses politiques. Du harcèlement des titulaires d'une double nationalité à l'arrestation des environnementalistes, leur stratégie vise en grande partie à s'opposer au gouvernement Rohani dans divers secteurs et à démontrer l'impuissance flagrante du président. Les ultraconservateurs s'opposent au gouvernement dans de nombreux dossiers, de l'accord sur le nucléaire de 2015, qui selon eux apportait trop peu d'avantages à l'Iran et établissait un dangereux précédent pour le dialogue avec les États-Unis, à la « mauvaise gestion » constante de la crise économique par le gouvernement. Ainsi, des étudiants conservateurs ont écrit, fin 2018, une lettre au président lui demandant de démissionner en raison de sa piètre gestion de l'économie et de son incapacité à faire baisser le taux de chômage⁴⁶. Les appels à sa démission du président lancés par le camp des ultraconservateurs se sont poursuivis pendant toute l'année 2018. Entre autres, des rumeurs selon lesquelles le Parlement pourrait chercher à le destituer ont couru⁴⁷.

Depuis leur deuxième défaite électorale en 2017, les ultraconservateurs iraniens ont intensifié leurs efforts pour discréditer Rohani et ses politiques.

L'administration Rohani a aussi été fragilisée par la mise en accusation et l'interrogatoire, par le Parlement, de membres de son cabinet, ainsi que par le renvoi de hauts fonctionnaires. En juillet 2018, le gouverneur de la Banque centrale, Valiollah Seif, a été évincé en raison de sa gestion de la crise monétaire. En août, le parlement a limogé le ministre du Travail de Rohani, Ali Rabiei, et son ministre de l'Économie, Massoud Karbassian. En octobre, le président a accepté la démission du ministre de l'Industrie, des Mines et du Commerce, Mohammad Shariatmadari, la rumeur voulant que les parlementaires préparaient une motion de défiance à son encontre. Lorsqu'il a remanié son cabinet, le président Rohani a fait appel à plusieurs personnes de l'intérieur qui n'ont pas suscité la surprise. Par exemple, il a invité Shariatmadari à revenir au cabinet à titre de ministre du Travail.

L'administration se heurte également à l'opposition au sujet d'un certain nombre de mesures qu'elle cherche à prendre pour rendre l'économie iranienne plus transparente et conforme aux normes internationales. Parmi celles-ci figurent l'application des mesures recommandées par le Groupe d'action financière (GAFI) et l'adhésion à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Malgré la réticence du Guide suprême, le Parlement a approuvé un projet de loi contre le financement du terrorisme au début d'octobre, ce qui a permis à l'Iran de ne plus figurer sur la liste noire du GAFI⁴⁸.

Malgré ces attaques incessantes, et à la suite du retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire en mai 2018, l'administration Rohani a appelé à l'unité. En juin, le ministre des Affaires étrangères, Javad Zarif, a prévenu que « le but des ennemis n'est pas de renverser le régime iranien ou le gouvernement Rohani, mais de détruire l'Iran⁴⁹ ». Rohani a fait écho à ce sentiment quelques jours plus tard, affirmant que son gouvernement ne démissionnerait pas et appelant à l'unité⁵⁰. Son administration a accentué son intransigeance à l'égard des ennemis de l'extérieur. En juillet, Rohani a menacé de fermer le détroit d'Ormuz en raison des sanctions américaines sur le pétrole. Bien que cette perspective soit souvent évoquée par Téhéran, le régime fait généralement preuve de retenue avant de proférer de telles menaces. Dans une rare manifestation de solidarité, le général Soleimani de la Brigade al-Qods a publié une lettre louant le président et lui jurant son appui pour mettre sa menace à exécution si nécessaire⁵¹. Cette publication démontrait que, comme il fallait s'y attendre, plus le régime est menacé de l'extérieur, plus il est susceptible de s'unifier. Cette unité pourrait cependant être de courte durée, et elle sera remise en question par deux faits nouveaux : la montée d'une nouvelle génération de conservateurs radicaux, qui reprochent à leurs prédécesseurs d'être trop prudents⁵², et les conséquences réelles des sanctions. Si le gouvernement est incapable de tenir le coup, le mécontentement et les manifestations continueront de prendre de l'ampleur et ceux qui refuseront de tenir compte des appels à l'unité profiteront probablement de l'occasion pour recommencer à attaquer l'administration Rohani.

Conclusion

À l'heure actuelle, la République islamique est aux prises avec des difficultés sur la scène intérieure. À la suite d'une vague de manifestations en décembre 2017, le régime a pris acte des exigences des manifestants. Il doit maintenant profiter de ce moment d'unité pour se lancer dans les réformes qui sont impopulaires auprès de certains segments de l'élite. Il est toutefois important qu'il apporte ces changements lentement. S'il impose son programme trop énergiquement, Rohani provoquera une réaction brutale des conservateurs et un autre resserrement des rênes. Le renouvellement du mécontentement populaire qui en découlerait fragiliserait le régime en fin de compte. Autrement dit, en faire trop ou pas assez aura des conséquences négatives pour le pays.

CHAPITRE 3

La machine politique fait-elle fonctionner la République islamique?

De nombreux rapports sur la politique iranienne soutiennent que les critères d'admissibilité aux programmes de sécurité sociale visent à augmenter le nombre des adeptes de la République islamique. Les résultats d'un sondage montrent que les programmes d'aide gouvernementale couvrent une plus grande part de la population que les *bonyads* paragouvernementales et qu'il n'existe pas de lien significatif entre la couverture des programmes de sécurité sociale et les choix électoraux.

Dans leurs écrits sur la politique iranienne, chercheurs et groupes de réflexion allèguent que ce sont essentiellement les liens entre la sécurité sociale et l'État qui légitiment le régime aux yeux des citoyens plus défavorisés et à tendances conservatrices. Les analystes présument souvent que les factions conservatrices de l'élite politique réussissent à récolter les votes des personnes qui reçoivent de l'aide sociale du gouvernement, créant ainsi une classe dépendante de bénéficiaires. Plus précisément, ils font grand cas des talents organisationnels et de la portée des fondations d'aide sociale paragouvernementales créées après la révolution de 1979 (les *bonyads*). Qu'il suffise ici de citer une affirmation emblématique : « les *bonyads* fournissent des services sociaux essentiels tout en renforçant le régime. Bref, elles sont un mode de clientélisme et de contrôle social⁵³. »

À quel point cette évocation des liens que la sécurité sociale tisse entre les particuliers et le régime est-elle juste? *L'Iran Social Survey*, enquête représentative à l'échelle nationale menée par téléphone fixe auprès de 5 005 personnes choisies au hasard dans l'ensemble du pays, a été réalisée à la fin de 2016⁵⁴. Elle visait avant tout à évaluer de façon empirique les principaux ouvrages sur la dynamique sociale et politique en Iran.

Un des segments les plus exhaustifs de l'enquête mesurait les liens entre les ménages et les services de sécurité sociale. Pour jauger le degré et l'étendue des liens que la politique sur la sécurité sociale établit entre l'État et la société, les chercheurs ont demandé aux répondants si un membre de leur ménage recevait des prestations d'assurance, d'aide sociale ou de revenu d'une série d'organisations publiques, parapubliques et privées. Sur cette liste figuraient plusieurs *bonyads* postrévolutionnaires.

D'après les personnes sondées, les quatre programmes d'aide sociale les plus importants en Iran sont les suivants.

- *Comité de secours de l'imam Khomeini* (CSIK) : Fondé en 1979, le CSIK dit être la plus grande institution de sécurité sociale révolutionnaire en Iran. Financé par des sources gouvernementales, des investissements producteurs de revenus et des dons privés, il offre notamment des transferts mensuels de revenus, de l'aide en nature et des subventions servant à payer les soins de santé. Il s'agit de la *bonyad* qui touche le plus grand nombre d'Iraniens⁵⁵.
- *Organisation de la sécurité sociale* (OSS) : Fondée avant la révolution de 1979 par la dynastie Pahlavi de la monarchie iranienne (de 1925 à 1979), l'OSS offre une protection sociale aux employés des grandes entreprises des secteurs public et privé. Depuis la fin des années 1990, les employés des petites entreprises et les travailleurs autonomes du secteur informel sont aussi encouragés à s'inscrire. La protection sociale comprend des prestations de maladie, de retraite et d'invalidité. L'OSS est administrée par le ministère du Travail, de la Coopération et de l'Assistance sociale.
- *Fonds de pension de la fonction publique* (FPFP) : Descendant de la plus ancienne institution de sécurité sociale de la dynastie Pahlavi, le FPFP offre une protection sociale aux employés du gouvernement. Il est aussi géré par le ministère de Travail, de la Coopération et de l'Assistance sociale, mais il ne couvre pas l'armée, les services de police ni les Gardiens de la révolution

islamique, chacun de ces organismes ayant sa propre structure d'assurance sociale.

- *Yaraneh* ou allocation directe : Adoptée en 2011 par l'administration Ahmadinejad afin de compenser en partie la libéralisation des subventions liées aux prix du pétrole et de l'électricité, le programme *yaraneh* s'adresse aux personnes admissibles dont les revenus se situent en deçà d'un seuil donné. L'argent est versé directement dans leur compte bancaire ou à un établissement de crédit. Après 2013, l'administration Rohani a maintenu le programme *yaraneh*, quoique le montant réel ait diminué en raison de l'inflation.

Mesurer les liens avec la sécurité sociale

Les auteurs sondage ont classé les répondants en fonction du revenu des ménages ayant déclaré un *lien entre le ménage* et chacune des institutions de sécurité sociale. D'une manière générale, la plupart des ménages ont dit recevoir des transferts de fonds inconditionnels, une innovation stratégique relativement récente, s'élevant à environ 11 \$ ou 12 \$ US par mois par personne⁵⁶. Il convient de préciser que 85 % des sondés entrent dans les trois catégories de revenu les plus basses, 23,4 % des répondants ayant déclaré un revenu du ménage de moins de 500 000 tomans (130 \$ US) par mois. Presque tous les répondants de la catégorie la plus pauvre (n = 1 169) ont dit recevoir des allocations directes.

De plus, dans la catégorie de revenus la plus basse, plus de ménages répondants sont liés à l'Organisation de la sécurité sociale qu'au Comité de secours de l'imam Khomeini. Autrement dit, parmi les Iraniens les plus pauvres, davantage de bénéficiaires sont liés à la principale organisation de protection sociale gouvernementale qu'à la plus grande *bonyad* paragouvernementale. Cette découverte peut étonner les analystes du Moyen-Orient étant donné la croyance populaire selon laquelle les *bonyads* paragouvernementales sont les principales institutions iraniennes d'assurance et de sécurité sociale des ménages à faible revenu. Pourtant, les affirmations de l'organisation elle-même témoignent de la portée limitée du CSIK. En 2008, après

seulement deux ans d'administration Ahmadinejad et bien avant la mise en place des allocations directes, le CSIK a indiqué que ses services couvraient 1,9 million de ménages (environ 10 %)⁵⁷. L'OSS, par contre, couvrait plus de 40 % de la population en 2008, et a continué d'élargir sa couverture au cours de la décennie suivante⁵⁸.

(...) parmi les Iraniens les plus pauvres, davantage de bénéficiaires sont liés à la principale organisation de protection sociale gouvernementale qu'à la plus grande bonyad paragouvernementale.

Les ménages peuvent être liés à *plusieurs* institutions de sécurité sociale. Comme l'a décrit un analyste de la politique iranienne en matière de santé au cours d'une entrevue en 2011 :

Il n'y a pas de fonds d'assurance qui centralise les coûts liés à la santé en Iran. Par exemple, pour une population de 75 millions d'habitants, il existe presque 85, certains chiffres vont même jusqu'à 90, millions de polices d'assurance, ce qui signifie que certaines personnes souscrivent à deux, voire à trois régimes d'assurance, un véritable gaspillage de ressources. Si votre père est fonctionnaire, vous avez droit à l'assurance du FPDF, si votre mère travaille dans une usine, vous avez aussi droit à l'assurance de l'OSS, si votre frère est militaire, vous pouvez toucher l'assurance des Forces armées, et si votre sœur travaille au bureau du maire, vous êtes admissible à un type d'assurance privée pour certains services spéciaux. C'est ainsi que cela se passe, plus ou moins, partout dans le pays⁵⁹.

Contrairement à la croyance populaire selon laquelle l'aide sociale est un instrument qui vise expressément les citoyens pauvres, ce sont principalement les ménages à revenu moyen et élevé qui ont des liens avec le système de sécurité sociale de l'Iran, comme dans la plupart des pays à revenu intermédiaire. Chez les répondants de la tranche des ménages les plus pauvres, ce type de liens

interorganisationnels est moins évident : seulement 2 % des sondés ont déclaré des liens avec le CSIK *et* l'OSS. Dans la tranche des revenus moyens et élevés, la portée de l'OSS s'élargit, alors que les liens avec le CSIK disparaissent. Il fallait s'y attendre, parce que le CSIK évalue les moyens afin de venir en aide aux ménages à faible revenu. La portée de l'OSS dans la tranche à plus faible revenu est conforme à l'élargissement des prestations à un ensemble de professions du secteur marginal des travailleurs indépendants de l'économie iranienne au cours de la dernière décennie. C'est dans ce secteur que les Iraniens les plus pauvres ont tendance à gagner leur vie. En réalité, cependant, ce sont les ménages à revenu plus élevé qui sont plus susceptibles d'être liés aux régimes de pension et d'assurance-maladie offerts par plusieurs organisations : 14 % des répondants à l'enquête ont indiqué que leur ménage était lié à l'OSS *et* au FPPF.

Les répondants ont été invités à parler d'autres *bonyads* bien connues en Iran qui seraient aussi des organisations de protection des masses et de mobilisation des partis. Dans le cas de la Fondation des déshérités, seulement 36 répondants sur 5 005 (soit 0,7 %) ont signalé un lien avec le ménage. Dans le cas de la Fondation des martyrs, ce chiffre est de 95 répondants (soit 1,9 %) seulement. Ces proportions sont aussi conformes aux nombres de bénéficiaires recensés officiellement par ces organisations. De plus, même s'il y avait sous-déclaration de ces organisations dans l'enquête en raison de préjugés (bien que ce ne soit sans doute pas le cas pour les allocations directes, politique également associée aux politiciens iraniens conservateurs), il faudrait que cette sous-déclaration soit extrêmement généralisée pour hausser l'importance de ces *bonyads* au niveau des liens avec d'autres organisations de sécurité sociale. Dans l'ensemble, les données de l'enquête montrent bien la portée des principales organisations de sécurité sociale qui relèvent du gouvernement central de l'Iran, et non des *bonyads* paragouvernementales, dans la tranche la plus pauvre de la société.

Une exception rurale?

Les journalistes et les chercheurs affirment régulièrement que la base politique du régime iranien est particulièrement solide chez les

citoyens des régions rurales qui ont tendance à être plus pauvres et moins instruits que les résidents des zones urbaines. Les auteurs de l'*Iran Social Survey* ont donc analysé les liens entre les ménages et les organisations de sécurité sociale susmentionnées uniquement chez les répondants ruraux (qui vivent dans un village comptant moins de 5 000 habitants). Même les ménages ruraux sont plus susceptibles d'être liés à l'OSS administrée par le gouvernement qu'à la *bonyad* CSIK. Le chevauchement des liens entre les ménages ruraux et les deux organisations est minime (3,2 %). De plus, presque tous les ménages ruraux reçoivent une allocation directe bimensuelle. Le programme *yaraneh* est souvent considéré comme une simple « distribution » d'argent comptant en échange de votes. Il s'agit d'une interprétation erronée, compte tenu du concept fondamental de la politique. Il est possible que les bénéficiaires des allocations directes perçoivent certains politiciens ou certaines factions plus favorablement parce qu'ils ont mis en œuvre et défendu ce programme, mais la structure de distribution d'une subvention universelle en espèces ne ressemble pas à une relation protecteur-client. Chaque ménage reçoit une allocation directe par personne, quels que soient son emploi ou ses intentions de vote.

Étant donné le mélange d'allocations directes, de subventions des soins de santé et d'assurance sociale rapporté dans l'enquête, il ne semble pas qu'une machine clientéliste étroitement ciblée soit à l'œuvre dans l'Iran rural. Les liens entre les ménages ruraux et les organisations de sécurité sociale ressemblent plutôt à ceux qui existent dans un État providence moderne fondé sur des politiques programmatiques.

Les liens avec l'État supplantent-ils les activités associatives?

La société civile, au sens d'« activités associatives *non étatiques* et *non familiales* », est un concept souvent invoqué dans les ouvrages scientifiques sur l'Iran et le Moyen-Orient en général, qui affirment fréquemment que les activités associatives sont pratiquement absentes dans ces pays. Selon certains rapports, la vie quotidienne en Iran est infiltrée systématiquement par l'État, qui supprime les lieux de rencontre où les interactions sociales en public peuvent avoir lieu⁶⁰.

Cette affirmation a rarement été évaluée de façon empirique et ne repose que sur des données anecdotiques ou des comptes rendus officiels. Pour jauger le degré de participation à diverses activités associatives non étatiques, les auteurs de l'*Iran Social Survey* ont demandé aux répondants s'ils participent actuellement ou s'ils ont déjà participé aux activités d'une série de groupes, d'associations et d'autres clubs officiels ou officieux⁶¹.

Ceux-ci ont dit participer surtout aux activités des associations religieuses de quartier (*hey'at-e mazhabi*), qui organisent souvent des célébrations des fêtes, appuient les candidats aux fonctions locales et commanditent les commémorations des personnes remarquables. Elles sont souvent financées privément par les résidents et ne nécessitent pas la participation de religieux nommés par l'État. Il y a quarante ans, pendant la période qui a précédé la révolution iranienne de 1979, l'association religieuse de quartier était sans doute une institution plus importante que la mosquée locale pour influencer le comportement collectif, communiquer des informations politiques et mobiliser les individus⁶².

Peu de recherches ont été effectuées sur le rôle des associations de quartier dans l'Iran contemporain. Étant donné l'inclusion de ce type d'associations dans l'*Iran Social Survey*, il est possible d'estimer la participation et d'examiner les variantes entre les différents groupes de répondants.

Les auteurs de l'*Iran Social Survey* ont aussi comparé la participation auto-déclarée aux activités des associations religieuses de quartier des divers ménages sondés qui sont liés à trois types de protection sociale : le CSIK, l'OSS et les allocations directes. Ils ont constaté qu'il n'y a pas de différence significative entre les divers types de liens avec la sécurité sociale au chapitre de la participation aux activités des associations religieuses de quartier. C'est donc dire que, pour le type le plus courant d'activité associative non étatique et non familiale en Iran, les liens avec l'État ne sont pas associés à des taux inférieurs de participation à la société civile.

Choix des électeurs et système iranien de sécurité sociale

Les bénéficiaires des différentes organisations de sécurité sociale en Iran, *bonyads* ou agences gouvernementales, votent-ils différemment? Si les *bonyads* servaient indirectement de courroie de transmission pour faire tourner le vote en faveur des politiciens conservateurs, cela pourrait être observé dans les choix électoraux des ménages répondants liés au CSIK. Après tout, pour devenir admissible à l'aide du CSIK, un ménage doit habituellement recevoir la visite d'un représentant local de la *bonyad* qui évalue ses moyens ou fait examiner son logement. Ce serait le moment rêvé pour établir une dépendance clientéliste, surtout si le CSIK faisait dépendre les prestations du choix électoral. Les répondants se sont donc fait demander pour qui ils avaient voté, le cas échéant, aux élections présidentielles de 2013. Étant donné la course chaudement disputée entre le candidat modéré Hassan Rohani et quatre politiciens conservateurs, le choix électoral des répondants pourrait révéler la façon dont les liens avec la sécurité sociale influent sur les allégeances politiques dans une élection pour laquelle le taux de participation a été élevé.

Toutefois, parmi tous les choix électoraux à l'élection présidentielle de 2013, y compris le choix de ne pas voter du tout, il n'y a pas de différence importante entre les répondants liés aux différentes organisations de sécurité sociale. Si la proportion des répondants qui ont indiqué ne plus se rappeler pour qui ils avaient voté (19 %) était plus élevée dans les ménages liés au CSIK, c'est probablement parce que les électeurs plus pauvres en général ont répondu en plus grand nombre qu'ils ne se souvenaient pas (17 %).

Ces données laissent entrevoir une constatation importante sur la mobilisation électorale en Iran. Les personnes qui sont ou ont été liées aux programmes de sécurité sociale associés aux factions ou aux politiciens conservateurs (le CSIK aux conservateurs postrévolutionnaires; les allocations directes à l'administration Ahmadinejad) ne votent pas différemment de la moyenne des gens liés aux programmes de sécurité sociale associés aux factions ou aux politiciens technocratiques ou modérés (l'OSS).

Comme il ne semble pas y avoir de corrélation entre les liens d'une personne avec les principales organisations de sécurité sociale, y compris la plus grande *bonyad* qu'est le CSIK, et son choix aux élections, il convient de se demander si le modèle de la machine d'aide sociale clientéliste s'applique dans la République islamique d'Iran?

Si un tel modèle était en place pendant la période chaotique et violente qui a suivi la révolution de 1979, il a été absorbé et dépassé par un système de distribution de la sécurité sociale très différent. Même avec de nombreuses formes de concurrence électorale, des niveaux élevés de dissension au sein de l'élite et un degré marqué de frictions idéologiques, le modèle clientéliste de mobilisation fondée sur la sécurité sociale n'est pas perceptible en Iran de façon *systématique*⁶³. Compte tenu des constatations de l'*Iran Social Survey*, il est peut-être temps de réévaluer aussi les modèles des politiques et des relations entre l'État et la société observables en Iran dans d'autres sphères.

CHAPITRE 4

L'Iran à l'ère de la guerre financière : réhabiliter les sanctions dans leur rôle d'outils de diplomatie coercitive

Le dossier de l'Iran laisse croire qu'il y a lieu de repenser le recours aux sanctions financières comme outils de diplomatie coercitive. Le fait d'avoir coupé l'Iran des entités financières internationales a laissé le champ libre à des facilitateurs corrompus, sans compter que dans les faits, les sanctions se sont étendues aux biens et aux services exemptés. L'absence de processus crédibles pour lever les sanctions et de mesures d'aide pour remédier aux effets néfastes qui perdurent a pour conséquence que les sanctions sont perçues comme une arme destructrice plutôt que comme une mesure visant à encourager la négociation.

La décision du gouvernement des États-Unis de se retirer du Plan d'action global commun (PAGC) et de recommencer à imposer des sanctions secondaires à l'Iran a plongé Washington et Téhéran dans ce que les représentants des États-Unis décrivent comme une guerre financière. Les autres parties au PAGC se voient forcées de composer avec ce nouveau conflit, puisqu'elles s'efforcent de continuer d'offrir les avantages économiques promis dans le cadre de l'accord sur le nucléaire en dépit des sanctions imposées unilatéralement à l'étranger par les États-Unis. Toutefois, des responsables gouvernementaux de pays d'Europe, de la Chine et de la Russie (et, par extension, l'ensemble de la communauté internationale, qui continue de soutenir le PAGC dans une très grande proportion) s'interrogent déjà sur la pertinence de déployer des mesures aussi extraordinaires à l'égard de l'Iran. Après tout, même si l'administration Trump a choisi d'en faire son principal cheval de bataille en matière de politique étrangère, le dossier de l'Iran ne constitue une priorité ni pour la Russie, ni pour la Chine, ni pour les puissances européennes (sauf pour l'Union européenne elle-même, qui fait cavalier seul). Bien conscient de ce déséquilibre, le président de l'Iran, Hassan Rohani, s'est efforcé de dépeindre la politique américaine à l'égard de l'accord sur le nucléaire

comme une menace pour le multilatéralisme et pour l'ensemble des relations diplomatiques. Il a récemment déclaré que la seule façon de surmonter les difficultés consistait à déployer des efforts internationaux concertés misant sur les intérêts communs, et non à accéder aux demandes à courte vue de quelques États, voire d'un seul⁶⁴.

Dans un contexte où l'accord sur le nucléaire ne tient qu'à un fil et où il est de plus en plus envisageable que l'Iran se dépêche de construire une bombe, le fait que ce soit ce pays qui exhorte au multilatéralisme est très encourageant. Cette démarche témoigne de tout le chemin qu'il a parcouru comme intervenant sur la scène internationale et de l'ampleur du recul qui pourrait survenir si la situation tournait au vinaigre. Il existe néanmoins une raison encore plus primordiale pour laquelle la communauté internationale se doit d'intervenir pour atténuer les effets des sanctions réimposées par les États-Unis. En effet, l'aspect le plus problématique de ces sanctions ne touche pas à l'accord sur le nucléaire, mais plutôt à leur efficacité à long terme à titre d'outil de diplomatie coercitive. Ce n'est pas la nature unilatérale et extraterritoriale des sanctions qui pose problème, mais plutôt le fait qu'en l'occurrence, les sanctions aient été imposées même si des données probantes démontraient clairement qu'il serait presque impossible de les lever par la suite, si l'Iran acceptait de négocier. Par conséquent, l'administration Trump n'emploie pas ces sanctions comme outil de coercition, mais plutôt comme outil de destruction.

Un outil devenu une arme

Même si les États-Unis ont étoffé leurs pouvoirs de sanction au cours des dernières décennies, les sanctions financières demeurent un outil relativement nouveau, invoqué pour la première fois sous l'administration de George W. Bush pour lutter contre le financement de projets terroristes. Juan Zarate, qui était à l'époque vice-conseiller à la sécurité nationale chargé de la lutte contre le terrorisme, est l'un des principaux concepteurs de ce nouveau genre de sanctions. Dans l'ouvrage *Treasury's War*, M. Zarate annonçait une nouvelle ère de « guerre financière », dans laquelle les sanctions financières

deviendraient des outils de choix pour assurer la sécurité nationale dans les situations épineuses liées à la sécurité auxquelles les États-Unis sont aux prises sur la scène internationale⁶⁵. M. Zarate a expliqué que, même si de nombreux pouvoirs de sanction avaient déjà été établis dans le contexte de la lutte mondiale contre le terrorisme, c'est pour contrer la menace de prolifération nucléaire par l'Iran que le département du Trésor américain, qui relevait alors du président Obama, a tenté pour la première fois de recourir à des sanctions financières dans le cadre de conflits entre États.

Pour l'administration Obama, encore aux prises avec les retombées de la guerre en Irak, les sanctions économiques représentaient un outil de politique étrangère attrayant. Les États-Unis, qui n'étaient pas arrivés à réunir une vaste coalition pour envahir l'Irak, se sont empêtrés dans un véritable borborygme. Il n'était donc plus envisageable d'avoir recours à la force pour contrecarrer les activités de prolifération de l'Iran ou y mettre un terme. Dans un discours prononcé en 2008 dans le cadre de sa campagne, M. Obama a précisé les objectifs de sa politique étrangère. Il a décrié l'approche envisagée par John McCain, qui souhaitait recourir à une solution militaire pour contrer la prolifération iranienne, la décrivant comme une politique inefficace qui avait aidé l'Iran à renforcer sa position. Il a ensuite fait valoir sa sienne, progressiste, qui consistait à miser sur des solutions diplomatiques assorties de sanctions musclées⁶⁶.

Malheureusement pour lui, le premier mandat du président Obama a coïncidé avec le deuxième mandat de l'administration Ahmadinejad, une période où les politiques nationales de l'Iran étaient établies par les ultraconservateurs. L'Iran a cherché à contrebalancer les répercussions économiques des sanctions américaines en profitant du cours avantageux du pétrole. Le président Ahmadinejad a ainsi évité d'entreprendre des négociations diplomatiques avec l'administration Obama, en partie parce que les sanctions ont eu pour effet de cristalliser le pouvoir politique et économique au sein des Gardiens de la révolution islamique. Ces derniers voyaient les échanges avec les États-Unis comme contraires à leurs intérêts, surtout dans une période marquée par des victoires militaires en Irak et en Syrie. En 2012, les États-Unis ont cherché, en collaboration avec des

alliés européens, à exercer davantage de pression sur l'Iran au moyen de nouvelles « sanctions paralysantes », qui ajoutaient des restrictions au secteur financier d'Iran et aux institutions financières internationales entretenant toujours des liens avec certaines banques iraniennes⁶⁷. Or, lorsqu'elle a imposé ces sanctions supplémentaires, l'administration Obama a cru, à tort, que le manque de collaboration de l'Iran signifiait que les sanctions n'étaient pas encore assez coercitives pour le convaincre de venir s'asseoir à la table de négociation.

Néanmoins, le fait que les nouvelles sanctions visaient le secteur financier signifiait que l'Iran n'était plus menacé par un outil coercitif, mais bien par une arme à part entière. En effet, en prenant pour cible les réseaux financiers, ce type de sanction pose des risques pour l'ensemble du système, ce qui n'est pas le cas lorsque les sanctions visent des secteurs précis de l'industrie. De plus, les banques peuvent faciliter le commerce avec l'Iran sans poser de geste commercial délibéré. En effet, une banque peut être impliquée involontairement, à son insu, en raison d'opérations courantes que réalisent des clients ou d'autres intervenants. Les agents de conformité des banques ont vite saisi les implications des nouvelles sanctions, dont les risques étaient amplifiés par de nouvelles lois (sans lien avec les sanctions, mais adoptées au cours de la même période) visant à remédier au laxisme des mesures de contrôle qui avait contribué à la crise financière mondiale. Ces nouvelles lois associaient une responsabilité criminelle personnelle à la non-conformité. Du jour au lendemain, les banques iraniennes se sont donc retrouvées coupées du réseau financier mondial. La mesure a eu l'effet escompté : l'Iran a commencé à ressentir de façon beaucoup plus aiguë les répercussions négatives des sanctions.

Toutefois, peu après leur imposition, divers signes ont montré que les sanctions financières avaient aussi des conséquences imprévues. Les pénuries de denrées alimentaires et de médicaments en Iran se sont multipliées, puisque les exportateurs américains et européens peinaient à trouver des circuits financiers leur permettant de faire ce commerce qu'en principe, les sanctions épargnaient. Pour contourner le problème, les intervenants ont commencé à avoir recours à des

intermédiaires opaques en Turquie et aux Émirats arabes unis pour une proportion grandissante d'échanges commerciaux, ce qui laisse croire que les sanctions financières peuvent, en fait, diminuer la transparence des opérations financières de l'Iran. Par ailleurs, les sanctions des États-Unis ont eu pour effet de politiser les marchés financiers mondiaux, comme le démontre le désaccord qui a éclaté au sujet du système de paiement international par messagerie SWIFT : les États-Unis souhaitaient que les banques iraniennes n'aient plus accès à ce système, mais pas l'Europe. À contre-cœur, les responsables du système ont fini par plier devant les pressions exercées par les États-Unis. Même les comptes bancaires de membres de la communauté iranienne en Europe ont été touchés, ce qui montre que certaines banques, qui en sont venues à voir l'Iran comme une source de problèmes, ont poussé leur souci de conformité jusqu'au zèle.

Les contrecoups de la levée des sanctions

Tous ces contrecoups — les conséquences sur le plan humanitaire, l'évasion préjudiciable, les désaccords politiques et le zèle des banques à l'égard de la conformité — étaient autant de signes avant-coureurs d'un échec stratégique bien plus profond, qui ne manquerait pas de revenir hanter l'administration Obama au moment de la mise en œuvre du PAGC. L'accord sur le nucléaire représente une réussite historique, et une grande partie de la communauté internationale estime que l'Iran a mérité la levée d'une partie des sanctions, puisqu'il a consenti à des relations diplomatiques et pris des engagements vérifiables en matière de non-prolifération. Malgré tout, dans la foulée de la mise en œuvre de l'accord, les États-Unis ont tardé à lever les sanctions, laissant la porte ouverte à leur propre retrait.

Pour l'Iran, la mise en œuvre de l'accord a été teintée d'amertume. La République islamique continuait de remplir ses obligations aux termes du PAGC. Les États-Unis, pour leur part, n'avaient levé les sanctions que de façon théorique : concrètement, leurs effets perduraient et entravaient la reprise du commerce et des investissements. Ensuite, le président Trump s'est retiré de l'accord, et les sanctions ont été imposées de nouveau. Dans une enquête

menée en janvier 2018 auprès de cadres de multinationales qui mènent des activités en Iran, 79 % des répondants ont dit avoir retardé leurs plans d'entrée sur le marché au cours des deux années précédentes⁶⁸. Même si la complexité du contexte commercial en Iran a certainement compliqué la tâche des entreprises étrangères désireuses de profiter de nouvelles occasions d'affaires dans la foulée du PAGC, ce sont les effets persistants des sanctions qui ont représenté le plus grand obstacle.

Le caractère dérisoire de la levée des sanctions n'a pas manqué d'influencer l'opinion publique en Iran. En décembre 2016, la plupart des Iraniens considéraient que les États-Unis, s'ils avaient levé les sanctions conformément aux dispositions du PAGC, avaient trouvé d'autres façons d'en prolonger les effets négatifs. Or, en janvier 2018, selon un sondage représentatif de l'ensemble du pays, la majorité des Iraniens croyaient que les États-Unis n'avaient pas levé toutes les sanctions qu'ils s'étaient engagés à lever dans le cadre du PAGC⁶⁹. Ce revirement est aussi révélateur qu'inquiétant : l'incapacité de lever les sanctions à un moment donné risque de rendre un régime politique réticent à réagir de façon constructive aux pressions découlant de futures sanctions. En effet, les pays visés par des sanctions peuvent-ils être certains qu'en modifiant leur comportement, ils verront les sanctions levées?

Depuis une dizaine d'années, les États-Unis s'affairent à transformer des sanctions qui ne représentaient au départ que des outils de diplomatie coercitive en de puissantes armes de guerre financière. Ils n'ont toutefois pas déployé autant d'efforts pour évaluer l'ampleur des dommages ainsi causés aux pays visés ni pour élaborer des instruments de politique qui pourraient faciliter la « reconstruction » lorsque la guerre financière prend fin à la suite de négociations.

Dans un discours sur l'évolution des sanctions, le secrétaire au Trésor de l'époque, Jack Lew, a fait remarquer ce qui suit : « Comme l'objectif des sanctions est de pousser les intervenants mal intentionnés à changer leur politique, nous devons être en mesure de les lever une fois que nous sommes arrivés à nos fins. Si nous ne respectons pas l'entente, notre crédibilité diminue, tout comme notre capacité

d'utiliser des sanctions pour provoquer des changements dans les politiques. » Il faisait peut-être allusion à l'échec qui a dû alimenter sa réflexion : il n'était pas arrivé à convaincre les institutions financières de rétablir des liens avec l'Iran dans la foulée de la levée des sanctions. Selon M. Lew, le département du Trésor croyait que, pour respecter sa part de la mise en œuvre du PAGC, il lui suffirait de communiquer avec les autres membres de la communauté internationale afin d'aider les gouvernements et les entreprises à comprendre en quoi consisterait la levée des sanctions⁷⁰. Ces mesures n'ont pas été efficaces, notamment parce que les responsables chargés, quelques mois plus tôt, de décourager les rapports commerciaux avec l'Iran se sont alors vu demander d'encourager ce même commerce.

La contradiction entre le message et le messager a notamment provoqué la colère de Stuart Levey, sous-secrétaire au renseignement financier et à la lutte contre le terrorisme sous George W. Bush, qui est ensuite devenu directeur des services juridiques de la banque internationale HSBC. À la suite d'une rencontre entre le secrétaire d'État John Kerry et les agents de vérification de la conformité des banques à Londres en 2016, M. Levey a souligné que les représentants des États-Unis encourageaient les banques étrangères à commercer avec l'Iran, mais que les États-Unis n'étaient jamais revenus sur leurs déclarations précédentes, qui contenaient des mises en garde contre les risques de crimes financiers. De plus, aucune garantie n'était offerte quant à la façon dont les activités avec l'Iran seraient perçues à l'avenir par les organismes américains de réglementation et d'application de la loi⁷¹. M. Levey a déclaré sans ambages que la HSBC s'abstiendrait de faire affaire avec l'Iran, et il semble que la plupart des agents de vérification de la conformité du secteur financier aient l'intention de faire de même.

En 2018, d'anciens fonctionnaires du département d'État et du département du Trésor ont uni leur voix pour dénoncer l'utilisation mal avisée des sanctions par l'administration Trump. Ils étaient principalement préoccupés par le fait que cet outil perdrait toute efficacité si son application minait les mesures multilatérales et incitait par le fait même les pays visés à redoubler d'efforts pour créer des structures et des instructions de rechange dans le système financier

international afin de réduire la prédominance des États-Unis. Beaucoup moins d'attention a été accordée à la question de la levée des sanctions, qui semble pourtant, à bien des égards, représenter le problème le plus urgent. Même si d'autres facteurs viennent renforcer les moyens liés au multilatéralisme et à la prédominance des États-Unis dans le réseau financier mondial, de sorte que les sanctions entraîneront inévitablement une certaine part de détresse économique, il reste que leur efficacité quant à l'obtention de résultats stratégiques positifs est absolument indissociable de la question de leur levée en réaction à un changement du comportement du pays visé. Or, les instruments dont dispose actuellement la communauté internationale pour lever les sanctions sont très loin de suffire à la tâche.

De nouveaux instruments pour la reconstruction

La communauté internationale s'efforce encore de composer avec les conséquences du retrait des États-Unis du PAGC. À cet égard, une mesure a particulièrement retenu l'attention : l'Europe tente de mettre sur pied un mécanisme de troc (INSTEX) qui permettrait le commerce entre l'Europe et l'Iran en dépit des sanctions secondaires, notamment en aidant le pays à s'affranchir, pour ce qui est du commerce, des opérations financières directes entre les banques européennes et iraniennes. En ce sens, le mécanisme représente pour l'Iran une solution prometteuse pour stimuler la reprise économique tant attendue à l'issue de l'accord sur le nucléaire. Il constitue par ailleurs la première tentative concertée de gouvernements de créer des instruments qui aideront à garantir que les sanctions puissent véritablement être levées, en dépit de problèmes comme le zèle dont certaines banques font preuve en matière de conformité et les éventuelles divergences entre les politiques préconisées par d'anciens partenaires quant aux sanctions multilatérales. Qu'importe le degré de succès du mécanisme, il incombe à la communauté internationale de trouver de nouveaux instruments pour arriver à lever les sanctions de façon plus efficace, et ce, avant de chercher à conclure un nouvel accord avec l'Iran et d'imposer des sanctions à d'autres pays. Pour qu'elles demeurent un outil efficace de coercition multilatérale non militaire, il faut créer des instruments permettant de résoudre les problèmes liés à la levée des sanctions dans deux secteurs importants.

Tout d'abord, la communauté internationale doit mettre à la disposition des pays visés des ressources qui les aideront à réduire l'incidence des sanctions sur les institutions, plus précisément sur les moyens réduits dont ils disposent pour relancer le commerce et les investissements après des années d'isolement économique. Cette diminution des capacités découle de changements dans l'économie politique du pays visé, comme la concentration des actifs chez les membres de l'élite qui ont des relations dans le milieu politique, et la modification des cadres institutionnels, par exemple l'augmentation de la corruption chez les fonctionnaires. Même si leurs effets négatifs sont bien définis, aucune mesure n'a encore été prise pour veiller à ce que la levée des sanctions soit assortie d'un soutien technique pour aider à y remédier. L'expérience vécue par l'Iran lorsqu'il a tenté de respecter le plan d'action élaboré par le Groupe d'action financière (GAFI) illustre bien la nature du problème. Washington a refusé de fournir un soutien technique direct pour aider Téhéran à se conformer au GAFI (aider à former les équipes responsables du renseignement financier en Iran, par exemple), en partie parce que le Congrès s'y serait probablement opposé. De son côté, l'Europe souhaitait offrir du soutien technique à l'Iran, mais ses efforts ont été freinés par le manque de clarté des consignes des États-Unis, qui ne balisaient pas clairement la possibilité d'offrir ce genre d'aide. De telles mesures d'aide sont également essentielles pour combattre les préjugés à l'égard des pays et des organisations qui ont déjà fait l'objet de sanctions.

*Pour qu'elles demeurent un outil efficace de
coercition multilatérale non militaire, il faut créer
des instruments permettant de résoudre les
problèmes liés à la levée des sanctions (...)*

Ensuite, à l'instar des conflits militaires, les guerres financières peuvent entraîner des dépendances à l'échelle de la société. Dans le cas de l'Iran, la classe moyenne fait preuve d'une résilience remarquable à l'égard des sanctions et est en mesure de se remettre rapidement lorsque la situation macroéconomique s'améliore. Toutefois, les sanctions nuisent aux perspectives d'avenir des Iraniens pauvres, qui subissent les contrecoups des faibles niveaux de

croissance économique et qui dépendent des programmes sociaux. Nécessairement intangibles, les répercussions des sanctions sont le plus souvent ignorées et ne font pas l'objet de mesures d'aide au développement, comme ce serait le cas après un conflit militaire. Une politique sur les sanctions responsable devrait comporter une aide directe pour les pauvres. Une telle forme d'aide ne porterait pas tellement à controverse et s'inscrirait en bonne partie dans les considérations humanitaires des politiques sur les sanctions.

Conclusion

Il existe un risque croissant que l'imposition réussie de sanctions unilatérales à l'Iran par l'administration américaine l'encourage à y avoir aussi recours contre la Russie, la Turquie et d'autres pays si les conflits venaient à dégénérer. Au gré des désaccords politiques, il se peut que l'Europe, le Canada et d'autres alliés traditionnels des États-Unis doivent se prononcer quant à leur participation aux campagnes de sanctions proposées. Tant que la guerre financière perdure entre Washington et Téhéran, les États devraient faire preuve de prudence avant d'imposer des sanctions à de nouvelles cibles, tout en tempérant les attentes relatives au pouvoir qu'ont les sanctions d'amener les pays visés à la table de négociation. Pour résoudre la crise en Iran, tout particulièrement en ce qui a trait aux sanctions, il faudra arriver à en refaire des outils de diplomatie coercitive. C'est là un objectif qui mérite des efforts exceptionnels.

CHAPITRE 5

Politiques étrangère et sécuritaire de l'Iran

Le retrait des États-Unis du Plan d'action global commun et les nouvelles conditions de levée des sanctions, sans lien avec le programme nucléaire, sont venus compliquer davantage la politique étrangère de l'Iran. Ce dernier dépend donc de l'engagement de l'Union européenne à maintenir le traité et ses avantages économiques. La Chine et la Russie représentent des partenaires commerciaux utiles, mais opportunistes. Même si les dynamiques régionales évoluent quelque peu au profit de l'Iran, il se peut que des changements dans le personnel de l'administration américaine laissent le champ libre aux tenants de la ligne dure en Iran.

Le 8 mai 2018, après avoir longtemps critiqué l'entente sur le nucléaire parce qu'elle ne servait pas suffisamment les intérêts américains, le président Donald Trump a déclaré que les États-Unis se retiraient du Plan d'action global commun (PAGC). Depuis, l'administration Trump a entrepris une campagne visant à exercer les pressions les plus fortes possible en vue de modifier le comportement de l'Iran, tant à l'intérieur de ses frontières qu'à l'étranger. Cette campagne vise à amener le régime à revoir sa position dans treize secteurs, comme l'a expliqué le secrétaire d'État Michael Pompeo dans son discours de mai 2018 ainsi que dans un article publié dans *Foreign Affairs* le même mois⁷². La liste est exhaustive et aborde autant les programmes de nucléarisation et de missiles de l'Iran que ses activités régionales et les violations des droits de la personne dont elle serait l'auteur.

Pour freiner davantage les ambitions régionales de l'Iran, l'administration américaine a annoncé un virage dans sa politique sur la Syrie, qui mettra désormais l'accent sur la maîtrise de Téhéran⁷³ plutôt que sur la lutte contre Daech⁷⁴. La campagne menée par Washington a créé des tensions entre les États-Unis, l'Union

européenne (UE) et ses principaux pays membres. L'Europe a travaillé dur pour maintenir le PAGC, mais la politique de l'UE est difficile à adapter, et de présumés projets d'attentats de Téhéran en sol européen⁷⁵ lui ont compliqué la tâche. De son côté, pour limiter l'effet des politiques américaines, le régime iranien s'est efforcé d'établir et d'entretenir des relations cruciales afin d'éviter que le pays ne se retrouve isolé et d'aider à stabiliser son économie.

Les relations internationales de l'Iran pourraient à la fois représenter sa planche de salut et le plus épineux de ses problèmes pour la suite des choses.

Comment l'Iran tire parti de ses relations internationales pour surmonter l'isolement

L'administration Trump a tenté de rallier l'Europe à sa politique à l'égard de l'Iran, mais elle a déclaré sans détour que l'appui de Bruxelles et des grandes capitales européennes n'était pas indispensable à la réussite de sa campagne de pression. Elle a choisi de privilégier une approche musclée, quitte à faire cavalier seul par rapport à l'Europe et au Canada à l'égard de cet enjeu et de certains autres⁷⁶.

L'Iran a essayé de tirer parti des divers points de tension entre les États-Unis et ses alliés traditionnels en soulignant la volonté (voire, dans certains cas, l'empressement) de l'administration Trump de se retirer des accords internationaux et d'imposer des tarifs douaniers et des sanctions aussi bien à ses amis qu'à ses adversaires⁷⁷. Le ministre des Affaires étrangères de l'Iran, Javad Zarif, a publié deux gazouillis à cet effet le 3 octobre 2018 : « Le plus haut tribunal des Nations Unies a déterminé que les États-Unis devaient respecter les obligations auxquelles ils ont contrevenu en réimposant les sanctions au peuple iranien lorsqu'ils se sont retirés du PAGC. Un autre échec pour le gouvernement des États-Unis, obsédé par les sanctions, et une victoire pour la primauté du droit. Il est impératif que la communauté internationale s'unisse pour contrer l'unilatéralisme malveillant des Américains. » Ce gazouillis a tout de suite été suivi par celui-ci : « Les États-Unis ont abrogé le PAGC, un accord multilatéral consacré par la résolution 2231 des Nations Unies, sous prétexte qu'ils souhaitent

conclure un traité bilatéral avec l'Iran. Aujourd'hui, ils se sont retirés d'un tel accord après que la Cour internationale de justice leur a ordonné d'arrêter de contrevenir au traité en imposant des sanctions au peuple iranien. Le régime américain agit de façon illégale⁷⁸ ».

L'approche adoptée par l'Iran lui a été favorable. Les divergences d'opinions suscitées sont notamment ressorties en septembre 2018 à l'Assemblée générale des Nations Unies : les États-Unis n'ont pas obtenu l'appui de la majorité des représentants de la communauté internationale, y compris ses alliés cruciaux, pour condamner l'Iran⁷⁹.

Les États-Unis ont également tenté d'invoquer les activités ignobles menées par l'Iran pour rallier l'Europe à sa position contre Téhéran. Les administrations Bush et Obama ont déjà eu recours à cette technique entre 2005 et 2012⁸⁰. Or, en continuant d'appuyer le régime de Bachar el-Assad en Syrie, les houthistes au Yémen et plusieurs acteurs non étatiques comme le Hezbollah, Téhéran a facilité la tâche à Washington, qui s'est efforcé de dépeindre le régime comme hautement problématique. De présumés projets d'attentats terroristes en sol européen en 2018 ont terni davantage l'image de l'Iran pour les gouvernements européens. Néanmoins, ces derniers ont réitéré leur engagement à l'égard du PAGC et ont entrepris des démarches pour protéger l'accord, tandis que la Chine et la Russie sont demeurées plus passives.

La Russie et la Chine sont deux autres parties qui jouent un rôle crucial dans le processus de mise en œuvre du PAGC. Elles ont toutes deux exploité l'isolement de l'Iran à leur avantage en tissant des liens dans un grand nombre de secteurs⁸¹. Beijing et Moscou ont évité à l'Iran de se retrouver complètement coupé du monde au moment où les pressions et les sanctions exercées par les États-Unis étaient à leur paroxysme, une situation qui a fini par déboucher sur le PAGC. Une fois que les États-Unis se sont retirés de l'entente, ces deux grandes puissances sont redevenues des bouées de sauvetage pour l'Iran. Cependant, elles ont toutes deux des politiques étrangères très compartimentées et essaient souvent de concilier des intérêts concurrents, en l'occurrence leurs relations avec Washington et Téhéran. Par exemple, Beijing et Moscou ont eu soin de ne pas ignorer

de manière flagrante les sanctions américaines. Ils continuent de mener des activités en Iran tout en ménageant avec soin leurs intérêts et leurs liens avec les États-Unis, comme en témoigne le refus de Moscou de vendre le Superjet 100 de Sukhoï à l'Iran tant que l'appareil ne respecterait pas l'exigence des États-Unis de ne pas renfermer plus de 10 % de composantes américaines⁸². Par conséquent, même s'il a absolument besoin de Beijing et de Moscou pour résister aux pressions américaines, l'Iran ne s'en remet pas entièrement à ces deux puissances et continue de chercher à entretenir ses liens avec l'Union européenne. Le Guide suprême estime que ces liens sont essentiels pour que le pays soit en mesure de prendre des décisions dans ce contexte⁸³.

(...) même s'il a absolument besoin de Beijing et de Moscou pour résister aux pressions américaines, l'Iran ne s'en remet pas entièrement à ces deux puissances et continue de chercher à entretenir ses liens avec l'Union européenne.

En dépit des tensions, les liens de l'Iran avec la Russie continuent de modeler le contexte sécuritaire au Moyen-Orient, et la récente réorganisation de la région est venue renforcer cette relation⁸⁴. Le virage dans la politique intérieure turque, le fossé qui s'est creusé dans le golfe Persique et les relations tendues entre l'Arabie saoudite et la Turquie ont contribué au rapprochement entre cette dernière et l'Iran. Ces deux pays collaborent désormais étroitement avec la Russie⁸⁵.

Les relations qui empêchent l'Iran de reprendre sa place sur l'échiquier mondial

Au cours des dernières années, l'Iran a intensifié ses activités à l'échelle régionale. Le pays entretient depuis longtemps des relations avec un certain nombre d'acteurs non étatiques, aussi bien en Afghanistan qu'au Liban et au Yémen. Le contrôle que l'Iran exerce réellement sur eux et l'appui qu'il leur offre varient grandement, mais l'invasion de l'Irak et de l'Afghanistan par les États-Unis, le printemps arabe et la montée de Daech sont autant de facteurs qui ont permis au régime

de s'assouplir et d'accroître son influence au-delà de ses frontières. Néanmoins, le soutien qu'offre Téhéran à divers intervenants est à l'origine de tensions avec l'Europe, sans compter que l'administration Trump s'en sert pour justifier sa campagne de pression.

L'Iran récolte enfin les fruits de sa participation à la guerre civile en Syrie : celle-ci a aidé à asseoir solidement le régime d'Assad et a permis à l'Iran de s'enrichir en prenant part à la reconstruction. Cependant, la Russie, proche alliée de Téhéran, mine dans une certaine mesure les projets de reconstruction du régime en Syrie. Le conflit a permis aux troupes iraniennes d'acquérir de l'expérience sur le champ de bataille pour la première fois depuis la fin de la guerre contre l'Irak. Téhéran dispose donc désormais d'une force imposante composée de combattants prêts à être envoyés dans d'autres zones de conflit. Par contre, la guerre a nui à la réputation du régime.

L'exécution de Jamal Khashoggi par des assassins saoudiens en octobre 2018 a fait ressortir des tensions dans la relation entre les États-Unis et l'Arabie saoudite et a généré un élan qui a amené les États-Unis à se retirer de la coalition dirigée par l'Arabie saoudite au Yémen⁸⁶. Même si ce retrait ne signifie pas nécessairement que les États-Unis renonceront à participer à cette guerre, il contribue à nuire au principal adversaire régional de Téhéran dans un conflit qui semble s'éterniser. La présence iranienne au Yémen demeure toutefois un point de dissension au sein de la communauté internationale, puisqu'elle vient exacerber une situation humanitaire déjà catastrophique.

Perspectives

Un certain nombre d'événements susceptibles de se produire à court et à moyen terme pourraient provoquer une escalade des tensions entre les États-Unis et l'Iran et jouer un rôle décisif dans la réussite ou l'échec du PAGC.

Les élections parlementaires en Iran auront lieu en 2020, juste au moment où la campagne électorale menant à la présidentielle américaine commencera à prendre de l'essor. La campagne électorale

en Iran est plutôt courte, mais elle exacerbe souvent les tensions et les querelles intestines au sein du régime. Cette situation pourrait faire éclore des conflits, car les ultraconservateurs risquent d'exercer davantage de pressions sur les modérés, ce qui pourrait mettre le PAGC et l'économie au premier plan. De plus, la période de campagne est souvent marquée par une augmentation des activités déstabilisatrices, comme les essais de missiles balistiques et l'accroissement des pressions sur la société civile, notamment l'arrestation de titulaires d'une double nationalité.

Les élections parlementaires en Iran auront lieu en 2020, juste au moment où la campagne électorale menant à la présidentielle américaine commencera à prendre de l'essor.

Si le P4+1 et l'Iran arrivent à maintenir le PAGC jusque-là, les élections américaines de 2020 pourraient bien être déterminantes pour l'avenir de l'accord. Si le président Trump est réélu, il leur sera beaucoup plus difficile de maintenir l'accord, surtout si les modérés perdent du terrain à la suite de la présidentielle en Iran en 2021. Si, au contraire, le président Trump perd l'élection, il se peut que les États-Unis essaient de revitaliser le PAGC, surtout si c'est un démocrate prend le pouvoir.

Enfin, un dernier impondérable se doit d'être pris en compte dans l'équation : la possibilité d'escalade du conflit entre l'Iran et Israël en raison de l'instabilité en Syrie.

CHAPITRE 6

Les relations de l'Iran en dehors du Moyen-Orient

Si l'Iran adhère au Plan d'action global commun, c'est pour favoriser le transfert de technologie et attirer les investissements en provenance de l'Union européenne – notamment de la part de petites entreprises – au moyen d'un mécanisme de troc. L'objectif des gouvernements européens consiste à empêcher une course à l'armement au Moyen-Orient. Pour leur part, la Chine, la Russie et l'Inde ont besoin de stabilité pour protéger leurs investissements dans les infrastructures régionales et préserver leurs intérêts dans les secteurs du pétrole, de l'armement et de la technologie nucléaire, mais elles n'entretiennent que des relations ponctuelles avec l'Iran. Quant à l'Iran, sa grande priorité est l'Union européenne.

À plusieurs reprises depuis sa création, la République islamique a connu des périodes de crise et a été frappée de sanctions par de grandes puissances. Elle a aussi dû se battre pour rompre l'isolement et établir de véritables partenariats avec des pays en dehors du Moyen-Orient.

Aujourd'hui, l'Iran entre dans une nouvelle phase d'agitation politique et économique après que Washington a promis d'exercer une pression maximale contre Téhéran. Le pays tente à nouveau de renforcer les relations qu'il entretient depuis peu avec quelques pays étrangers, tout particulièrement en Europe et en Asie, et peut-être même d'en accroître la portée. L'Iran aura besoin du soutien de ces partenaires pour composer avec les sanctions américaines, éviter l'isolement et stimuler son économie, de façon à satisfaire les besoins fondamentaux d'une population profondément mécontente. Téhéran pourrait aussi devoir envisager de conclure avec eux des ententes de sécurité durables s'il veut résister aux pressions croissantes. Dans ce contexte, la décision des États-Unis aura vraisemblablement pour effet de

renforcer l'influence de la Russie et de la Chine sur l'Iran. En plus de cimenter le statut de Moscou et de Beijing, l'abandon complet de l'accord sur le nucléaire minerait les relations de l'Iran en Europe.

Le regard tourné vers l'Europe

Grâce à l'accord sur le nucléaire de 2015, l'Iran a pu engager graduellement une coopération avec l'Union européenne et ses États membres, coopération qui s'est notamment traduite par des pourparlers réguliers de haut niveau et de nombreuses visites officielles. Sur le plan économique, la grande majorité des États membres de l'Union européenne ont pu accroître leurs échanges commerciaux avec l'Iran. Résultat : la valeur du commerce bilatéral s'est élevée à plus de 18,5 milliards d'euros dans les onze premiers mois de 2017. Le rétablissement des sanctions américaines aura toutefois des conséquences désastreuses pour les liens économiques que Téhéran est parvenu à tisser. De grandes sociétés européennes, dont la pétrolière française Total, ont déjà quitté le marché iranien.

Même s'il n'obtient pas les avantages économiques qui lui ont été promis au départ, l'Iran ne s'est toujours pas retiré de l'accord sur le nucléaire de peur de nuire à ses relations avec l'Europe. En effet, l'Union européenne lui réimposerait des sanctions et pourrait harmoniser sa politique à l'égard de son programme nucléaire avec celle des États-Unis. Dans un tel contexte, le respect de l'accord peut lui être profitable sur plusieurs plans.

Les investissements étrangers directs, de même que le transfert de technologie et de savoir-faire, sont absolument essentiels pour l'Iran. Les grandes sociétés européennes ne seront pas en mesure d'investir des fonds suffisants pour soutenir l'économie iranienne, mais des économistes européens ont laissé entendre que les petites et moyennes entreprises (PME) peuvent fournir une aide technologique importante au secteur - très peu efficace - de l'énergie en Iran. Ces entreprises pourraient utiliser le mécanisme de troc que l'Union européenne a mis sur pied afin de contourner les sanctions et d'effectuer des opérations financières avec l'Iran. Une coopération économique viable et féconde est possible si le projet rallie beaucoup de PME

européennes de différents secteurs. En pareil cas, de vastes échanges pourraient avoir lieu.

Téhéran a deux autres bonnes raisons de maintenir ses relations avec l'Union européenne. Premièrement, des relations solides réduisent la pression que la Russie et la Chine pourraient exercer sur l'Iran si le pays était isolé. Une situation de dépendance s'accompagnerait de limites stratégiques pour les décideurs iraniens et, comme Téhéran se méfie énormément de Moscou et, dans une moindre mesure, de Beijing, un tel scénario n'a rien pour lui plaire. Deuxièmement, l'Europe pourrait un jour ou l'autre faire office d'intermédiaire et de voie de communication entre l'Iran et les États-Unis et influencer les échanges futurs entre les deux pays.

L'Iran veut améliorer ses relations avec l'Union européenne en général, mais aussi se rapprocher de l'Allemagne et de l'Italie. Les bonnes relations entre Rome et Téhéran ne datent pas d'hier, et les deux capitales ont maintenu leurs liens diplomatiques même dans les périodes de grande tension entre l'Europe et la République islamique. L'Italie n'a pas les mêmes contraintes que les autres États européens, dont la France et le Royaume-Uni, tenus de concilier leurs relations avec l'Iran et leurs liens avec des alliés de longue date dans le golfe Persique. Principal partenaire commercial de l'Iran au sein de l'Union européenne, l'Italie a importé du pétrole et du condensat de gaz pour une valeur de trois milliards d'euros de mars 2017 à mars 2018. Compte tenu des sanctions secondaires de l'administration américaine, toutefois, aucun État membre de l'Union européenne n'est susceptible d'importer de grandes quantités de pétrole et de gaz de l'Iran dans un proche avenir. Bien qu'elle risque de perdre des investissements considérables dans les secteurs énergétique et ferroviaire en Iran, l'Italie est déterminée à poursuivre ses relations commerciales dans la mesure du possible.

L'Allemagne constitue l'autre grand partenaire commercial de l'Iran en Europe, les exportations vers ce pays s'élevant actuellement à près de trois milliards d'euros. En général, les citoyens et les décideurs iraniens ont une opinion favorable de Berlin, et leur vif intérêt pour la technologie et les produits allemands ne se dément pas. Le

programme de missiles balistiques de l'Iran et les activités de Téhéran dans la région préoccupent Berlin, dont les critiques s'avèrent cependant moins virulentes que celles d'autres capitales européennes comme Paris et Londres, qui entretiennent toujours des relations tendues avec Téhéran. L'Iran continuera de s'appuyer sur l'Allemagne comme élément moteur au sein de l'Union européenne.

(...) s'ils n'arrivent pas à préserver l'accord sur le nucléaire, les relations risquent de se détériorer rapidement, et l'Union européenne pourrait perdre énormément d'influence auprès de Téhéran.

Même si leurs avis divergent dans d'autres dossiers stratégiques qui concernent l'Iran, les États membres de l'Union européenne sont unanimes lorsqu'il est question de l'accord sur le nucléaire. Ils craignent que l'échec de l'accord puisse entraîner, dans la région, une course à l'armement nucléaire qui verrait tôt ou tard l'Iran se nucléariser. La fin de l'accord pourrait également donner lieu à une escalade militaire qui risquerait de déstabiliser la région, de laisser le terrorisme prendre de l'ampleur et d'entraîner une autre arrivée massive de réfugiés. En conséquence, l'Union européenne juge que l'accord sur le nucléaire est essentiel pour assurer sa sécurité collective. Au lieu de renoncer à l'accord, les Européens tentent d'en tirer profit. L'Italie et l'Allemagne, de concert avec la France et le Royaume-Uni, ont engagé le dialogue avec l'Iran au sujet des enjeux régionaux. Jusqu'à présent, les intervenants politiques n'ont abordé que la question du Yémen, mais les sujets de consultation pourraient s'élargir pour inclure des questions de sécurité sensibles comme le programme iranien de missiles balistiques. Si les Européens parviennent à mettre en place des modes de paiement fonctionnels qui permettent une coopération économique soutenue, les relations de l'Iran avec l'Union européenne en général pourraient en bénéficier. En revanche, s'ils n'arrivent pas à préserver l'accord sur le nucléaire, les relations risquent de se détériorer rapidement, et l'Union européenne pourrait perdre énormément d'influence auprès de Téhéran.

Le regard tourné vers l'Asie

Comme les sanctions secondaires des États-Unis entraveront considérablement les relations économiques de l'Iran avec l'Union européenne et que les perspectives de coopération en matière de sécurité sont limitées, Téhéran devra se tourner vers des États qui peuvent satisfaire ses besoins économiques immédiats et mieux servir ses intérêts lorsqu'il s'agit de sécurité. Dans ce contexte, l'Iran cherche à se rapprocher de la Russie, de la Chine et de l'Inde, des pays qui considèrent la République islamique comme une puissance montante dans la région, un pôle pour les projets de connectivité à grande échelle et un acteur essentiel à la stabilité de leur voisinage et, dans certains cas, indispensable pour leur propre sécurité énergétique.

Les exportations de pétrole comptent pour plus du tiers des recettes générales du gouvernement iranien. Téhéran doit donc continuer d'exporter de grandes quantités de pétrole vers ses principaux marchés, tout particulièrement la Chine et l'Inde, s'il veut survivre aux sanctions américaines. Washington a accordé à Beijing et à New Delhi des exemptions les autorisant à importer des quantités grandement réduites de pétrole pour une période de 180 jours, mais la Chine et l'Inde sont peu susceptibles de mettre fin à leurs importations étant donné leurs immenses besoins énergétiques. Cependant, il est fort probable qu'au fil du temps, l'Inde réduise progressivement ses échanges économiques avec l'Iran étant donné ses liens étroits avec les États-Unis.

En plus d'exporter du pétrole et des produits pétrochimiques, l'Iran devra attirer des investissements substantiels, surtout dans le secteur énergétique, où ses besoins sont évalués à quelque 200 milliards de dollars américains. La Chine sera très bien placée pour combler le vide dans les investissements qui a été laissé par le départ de sociétés énergétiques européennes, comme Total (France) et Wintershall (Allemagne). Beijing participe déjà à des projets d'infrastructures à petite et à grande échelle en Iran, où elle construit des barrages, des aéroports et des autoroutes. Deux grandes sociétés énergétiques, Sinopec et la China National Petroleum Corporation (CNPC), ont investi plusieurs milliards de dollars américains dans des champs

pétrolifères à Yadavaran et à Azadegan-Nord, et la CNPC détient 30 % des actions dans le projet de développement du champ de gaz de South Pars en Iran. La CNPC, une société d'État, pourrait également acquérir les actions que détient Total dans ce projet (51 %).

Le programme « Une ceinture, une route » est le moteur des investissements économiques de Beijing en Iran. La Chine utiliserait l'Iran comme pont terrestre pour rejoindre l'Europe en se servant du corridor économique qui la relierait à l'Asie centrale et occidentale. De même, l'Inde mène elle aussi un projet d'infrastructures régionales en Iran avec le port de Bandar Abbas. Le corridor de transport international Nord-Sud, dont le port fait partie, offrira à l'Inde un accès essentiel aux marchés de l'Asie centrale, de la Russie et de l'Europe, un projet qui profite par ailleurs aux intérêts russes. L'Inde a également investi dans la construction du port en eau profonde de Chabahar, en Iran, un projet évalué à 500 millions de dollars américains. Grâce à ce port, l'Inde aurait accès à l'Afghanistan et à l'Asie centrale sans avoir à traverser le territoire de son rival, le Pakistan.

L'Iran compte aussi sur la Russie et la Chine pour la croissance de son secteur nucléaire. La Russie participe actuellement à la construction de deux nouveaux groupes réacteurs à Bouchehr – une valeur de 11 milliards de dollars américains – et à la conversion de l'usine d'enrichissement de Fordo en installation de recherche. Aussi, la Chine terminera la construction de deux réacteurs nucléaires en Iran au cours des années à venir. Il convient d'ajouter que la Russie et la Chine comptent parmi les quelques pays fournisseurs d'armes et d'équipement militaire. Les administrations de Moscou et de Beijing, qui se montrent disposées à mettre des technologies militaires à la disposition de Téhéran, se feront vraisemblablement concurrence pour la vente d'armes à l'Iran dès la levée, en 2020, de l'embargo du Conseil de sécurité des Nations Unies interdisant l'exportation d'armes conventionnelles vers ce pays. Elles intensifient leur coopération en matière de sécurité avec Téhéran en menant, par exemple, des exercices militaires et navals en mer Caspienne et dans le golfe Persique.

La sécurité et la stabilité de la République islamique sont importantes pour la Russie, la Chine et l'Inde. L'effondrement du régime ou un conflit militaire pourrait avoir une incidence sur toute la région, où la Chine et l'Inde ont investi des sommes colossales dans les infrastructures. Il faut dire que les deux pays dépendent d'un acheminement de pétrole régulier en provenance du golfe Persique et qu'ils seraient durement touchés si un conflit militaire entraînait une flambée du cours du pétrole. Le risque qu'une déstabilisation du Moyen-Orient provoque une réaction en chaîne au Sud-Caucase ou en Asie centrale attise les craintes de la Russie. En outre, tant et aussi longtemps que la Russie mènera des activités en Syrie, Moscou dépendra de son alliance militaire avec l'Iran pour préserver ses intérêts sur le terrain. Enfin, toute escalade militaire au Moyen-Orient placerait la Chine et la Russie dans une position délicate, car ni l'une ni l'autre ne veut avoir à prendre parti ni risquer de compromettre ses relations avec un acteur important dans la région.

Pour sa part, le régime iranien cherche continuellement à élargir les possibilités qui s'offrent à lui et à compenser l'absence d'ententes formelles en matière de sécurité. Son objectif se veut plus pressant aujourd'hui que jamais, car, en plus de lui imposer des sanctions économiques, les États-Unis s'emploient à créer une alliance stratégique pour le Moyen-Orient dans le cadre de laquelle les membres du Conseil de coopération du Golfe, la Jordanie et l'Égypte se coaliseraient contre l'Iran. Des obstacles importants entravent la formation d'une telle alliance, mais sa création et le spectre d'une coopération accrue en matière de sécurité entre l'Arabie saoudite et Israël constituent, pour le régime iranien, une menace grave qui le contraint à réagir.

Forte de son expérience lors du « processus d'Astana », à l'issue duquel l'Iran, la Russie et la Turquie ont formé une alliance pour agir sur le conflit en Syrie, Téhéran a entrepris elle-même des démarches informelles afin d'aborder avec la Russie, la Chine, l'Inde et l'Afghanistan la question épineuse du conflit afghan. Le premier « forum de dialogue régional » s'est tenu à Téhéran en septembre 2018. Les discussions ont porté non seulement sur l'Afghanistan, mais aussi sur la coopération économique, sur les efforts conjoints pour

empêcher le terrorisme de prendre de l'ampleur en Asie centrale et même sur le conflit syrien. Toutes les parties ont convenu de créer un secrétariat et de tenir des rencontres annuelles, ce qui représente un important pas en avant dans les efforts de Téhéran pour créer une plateforme durable. L'Iran continuera vraisemblablement à tenter d'établir des alliances informelles tout en cherchant à préserver le soutien à l'égard de l'intégration régionale par l'entremise d'institutions officielles, comme l'Organisation de coopération de Shanghai (la demande d'adhésion complète de l'Iran est toujours en suspens).

Le régime iranien est déterminé à renforcer ses liens en Asie et à améliorer la coopération militaire et de défense dans la région. Il faut cependant garder à l'esprit que les relations du régime avec la Russie, la Chine et l'Inde sont principalement ponctuelles; il ne s'agit donc pas nécessairement des prémices de partenariats stratégiques en bonne et due forme. Moscou et Beijing, des acteurs de premier plan à l'échelle mondiale, peuvent se retourner contre Téhéran à tout moment. Le régime iranien court donc un risque en entretenant avec eux un fort lien de dépendance. Sans autres possibilités, il s'appuiera sur l'Europe aussi longtemps que possible pour tâcher de réduire ce risque.

Notes

- 1 Un sondage récent commandé par le gouvernement indique que 75 % de la population est insatisfaite de la situation au pays et que 31 % a abandonné l'idée de réformer le système. «نظرسنجی در ایران: ۷۵ درصد ناراضی‌اند و ۳۱ درصد حکومت را اصلاح‌ناپذیر می‌دانند» [Selon un sondage mené auprès de la population en Iran, 75 % de la population est insatisfaite et 31 % estime que le système est irréformable], Euro News, 7 février 2018. Une étude réalisée par la division de la recherche du parlement a démontré que près de 50 % des Iraniennes s'opposaient au port obligatoire du hidjab. «عوامل مؤثر بر اجرایی شدن سیاست‌های حجاب و راهکارهای پیش رو» [Les facteurs touchant la mise en œuvre des politiques sur le port du hidjab et les prochaines étapes], Centre de recherche du parlement iranien, 28 juillet 2018.
- 2 Saeid Golkar, « The evolution of Iran's police forces and social control in the Islamic Republic », *Middle East Brief*, n° 120, Université Brandeis, du 2 au 18 juillet 2018.
- 3 *Ibid.*
- 4 Informations recueillies en personne, mai 2018. Voir aussi Erin Cunningham, « Iran protests and death toll grow as tension rises », *Washington Post*, 2 janvier 2018.
- 5 « نیمه پنهان اعتراض های دی ماه » [La face cachée des manifestations de décembre], *Iran Daily*, 11 mars 2018.
- 6 « At Least 30 Iranian Truckers Arrested as of Sixth Day of Renewed Strikes », Human Rights Activist News Agency, 29 septembre 2018; « Another Activist Detained in Iran's Crackdown on Teachers Unions », Voice of America, 24 octobre 2018.
- 7 Saeed Kamali Dehghan, « Rouhani acknowledges Iranian discontent as protests continue », *The Guardian*, 31 décembre 2017; « باید بین مطالبات بهحق مردم و حرکات وحشیانه تفکیک قائل شد » [Le Guide suprême souligne l'importance d'établir une distinction entre les demandes légitimes de la population et la barbarie], Fars News, 9 janvier 2018.
- 8 « Authorized protest venues approved in aftermath of Iran protests », Al Monitor, 12 juin 2018.
- 9 Plusieurs résidents de la ville de Chiraz ont signalé la présence de véhicules des forces spéciales à presque toutes les intersections du réseau routier de la ville. La tombe de Cyrus se trouve sur le site d'une manifestation majeure ayant eu lieu en 2016. Voir Mehrnaz Samimi, « Iran's Largest Protest Demonstration since 2009 », Atlantic Council, 1^{er} novembre 2016.
- 10 Voir, par exemple, « Local Authorities in Iran Say They Will Investigate Shooting Death of Protester in Karaj », Center for Human Rights in Iran, 9 août 2018; « Iran: Intensified Crackdown on Rights Defenders », Human Rights Watch, 5 septembre 2018; Thomas Erdbrink, « He Fought for Iran's Environment and Was Arrested. Now, He's Dead », *The New York Times*, 10 février 2018; « Iran: Protesters Sentenced in Unfair Trials », Human Rights Watch, 5 novembre 2018.

- 11 « Iran Charges Environmentalists with National Security Crimes », Centre for Human Rights in Iran, 23 octobre 2018.
- 12 Tara Sepehri Far, « Want to Choose Your Lawyer? Good Luck in Iran », Human Rights Watch, 5 juin 2018.
- 13 Golnar Motevalli, « “Sultan of Coins” sentenced to death as Iran targets currency speculators », Bloomberg News, 1^{er} octobre 2018.
- 14 Saeed Jalili, « Telegram shutdown sparks anger in Iran », Al-Jazira, 4 mai 2018.
- 15 « Iranian Guards claims missile attack on Kurdish rebels in Iraq », Al-Jazira, 9 septembre 2018.
- 16 Daech est l’acronyme arabe désignant l’État islamique en Irak et au Levant (EIIL).
- 17 « Iran fires missiles at militants in Syria over Ahvaz attack », BBC, 1^{er} octobre 2018.
- 18 « Iran Asks Pakistan to Deal with “Terrorists” Who Abducted Revolutionary Guards », Radio Free Europe/Radio Liberty, 16 octobre 2018.
- 19 Thomas Erdbrink, David Kirkpatrick et Nilo Tabrizy, « How Corruption and Cronyism in Banking Fueled Iran’s Protests », *The New York Times*, 20 janvier 2018.
- 20 « پرداخت خسارت غیرمجازها تمامی ندارد » [Les dommages causés par les établissements de crédit non autorisés perdurent], *Hamshahri*, 21 juillet 2018. Il en a résulté un accroissement des liquidités et la déstabilisation des opérations de change et du marché aurifère.
- 21 « Iran resolves water issue after demos in southern cities », Press TV, 7 juillet 2018.
- 22 Aresu Egbali et Asa Fitch, « Iran moves to shelter millions as U.S. sanctions bite », *Wall Street Journal*, 25 octobre 2018; Monavar Khalaji, « Iran’s poor to bear brunt of Trump’s oil sanctions », *Financial Times*, 30 octobre 2018.
- 23 « افزایش حقوق کارکنان در سال ۹۸ چقدر است؟ » [À combien s’élève l’augmentation des salaires en 2018?], ISNA.ir, 26 octobre 2018.
- 24 « تشریح آخرین اقدامات انجام شده درخصوص مطالبات رانندگان و کامیون‌داران » [Explication des mesures récentes pour accéder aux demandes des conducteurs et des propriétaires de camions], Dolat.ir, 18 juillet 2018.
- 25 « جهانگیری از مردم عذرخواهی کرد » [Jahangiri présente ses excuses à la population], Tasnim News Agency, 2 octobre 2018.
- 26 « Judiciary Head Talking Tough on Corruption and Economic Crimes », Radio Free Europe/Radio Liberty, 6 novembre 2018; « IRGC Sells Its Shares in Iran’s Largest Telecom Firm », Sepah News, 25 octobre 2018.
- 27 Informations recueillies en personne, octobre 2018.

- 28 « مستمری مددجویان ۱۴ درصد افزایش یافت » [Augmentation de 14 % des dons aux bénéficiaires], Tasnim News Agency, 18 juillet 2018.
- 29 « 9 هزار میلیارد تومان از پول نفت به سفره فقرا می‌آید » [Des revenus tirés du pétrole se chiffrant à neuf billions de toman vont aux personnes dans le besoin], Eghtesad Online, 1^{er} novembre 2018; « حمایت از پنج دهک کم‌درآمد » [Soutien aux personnes dont le revenu se situe dans les cinq déciles inférieurs], IRIB, 1^{er} septembre 2018.
- 30 Nazila Fathi, « In Tehran, Thousands Rally to Back Government », *The New York Times*, 30 décembre 2009.
- 31 « ظریف: هدف دشمن نابودی ایران است نه نظام و دولت » [Selon Zarif, ce que veut l'ennemi, c'est détruire l'Iran, et non pas le régime ou le gouvernement], IRNA.ir, 24 juin 2019; « سوریه سازی ایران، رویای تکرار نشدنی دشمنان » [La « syrisation » de l'Iran : une chimère entretenue par l'ennemi], Young Journalists Club, 1^{er} juillet 2018; « پروژه سوریه سازی ایران کلید خورده است؟ » [Le projet de « syrisation » de l'Iran est-il lancé?], Raja News, 1^{er} janvier 2018.
- 32 Informations, recueillies en personne, août 2018.
- 33 Le taux d'inflation officiel annoncé par la Banque centrale d'Iran était de 15,9 % en octobre 2018, mais le taux véritable est probablement plus élevé, voir « Inflation Rate at 15.9%: CBI », *Tehran Times*, 28 octobre 2018.
- 34 Banque mondiale, *Iran - Présentation*, 11 octobre 2018.
- 35 Babak Dehghanpisheh, « Facing new sanctions, Iranians vent anger at rich and powerful », Reuters, 7 novembre 2018.
- 36 Bijan Khajepour, « Smuggling surges as US sanctions hit Iranian Rial », *Al Monitor*, 31 octobre 2018.
- 37 Stella Morgana, « Beyond a thirsty summer of discontent: How Iran can tackle water scarcity », EastWest Institute, 19 juillet 2018.
- 38 Thomas Erdbrink, « In Iran, Environmentalists Are Now Seen as Spies », *The New York Times*, 12 février 2018.
- 39 Thomas Erdbrink, « Iran Confronts Third Day of Protests, With Calls for Khamenei to Quit », *The New York Times*, 30 décembre 2017.
- 40 « Iran protests: Students among more than "1000 arrested" », *BBC News*, 6 janvier 2018.
- 41 Thomas Erdbrink, « Iran Can't Keep Dictating Lifestyle, Its President Warns », *The New York Times*, 8 janvier 2018.
- 42 « Recent damage inflicted on Iran by U.S. will gain a response », Khamenei.IR, 9 janvier 2018.
- 43 Ladane Nasser, « Khamenei Apologizes for Iran State Shortcomings Amid Discontent », *Bloomberg News*, 18 février 2018.

- 44 Parisa Hafezi, « Iran's rulers face discontent as U.S. pressure mounts », Reuters, 29 juin 2018.
- 45 « Iranian women show their deep discontent - and their willingness to act », *Washington Post*, 10 février 2018.
- 46 « Lettre ouverte des étudiants de l'Université de Téhéran au président Rohani », Radio Zamaneh (en persan). Sur Internet : <https://www.radiozamaneh.com/374866> (consulté le 8 novembre 2018).
- 47 « Des députés nient l'annonce de la démission du président », Jamaran.ir (en persan).
- 48 « Iranian MPs pass anti-terror bill despite death threats », *Al-Monitor*, 8 octobre 2018.
- 49 Compte rendu du discours du premier ministre Zarif à la Chambre de commerce de l'Iran (en persan), *Entekhab*, 24 juin 2018.
- 50 « Le gouvernement ne renoncera pas et ne démissionnera pas », extraits du discours du président Rohani (en persan), Société islamique d'Amérique du Nord, 6 juillet 2018.
- 51 « Iran's Revolutionary Guards praises Rouhani's threat to disrupt regional oil exports - IRNA », Reuters, 4 juillet 2018.
- 52 Rohollah Faghihi, « Meet the new generation of Iranian hardliners », *Al Monitor*, 18 juillet 2018.
- 53 Manochehr Dorraj et Michael Dodson, « Neo-Populism in Comparative Perspective: Iran and Venezuela », *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 29, n° 1, 2009, p. 145. Voir des commentaires semblables dans Kenneth Katzman, « Iran's *Bonyads*: Economic Strengths and Weaknesses », mémoire destiné au Emirates Center for Strategic Studies and Research, 6 août 2006.
- 54 Kevan Harris et Daniel Tavana, *Iran Social Survey*, 2016. L'échantillon a été stratifié en 31 provinces iraniennes, puis selon la taille des villes et des villages, la répartition étant fondée sur le recensement de 2011. D'après le Centre de statistiques d'Iran, 99 % des ménages urbains et 90 % des ménages ruraux ont un téléphone fixe. Les appels ont été faits depuis l'Iran. Le taux de contact a été de 75 % et le taux de réponse, de 64 %.
- 55 Kevan Harris, « The Politics of Welfare After Revolution and War: The Imam Khomeini Relief Committee in the Islamic Republic of Iran », *The Cup, the Gun and the Crescent: Social Welfare and Civil Unrest in Muslim Societies*, publié sous la direction de Sara Crabtree, Jonathan Parker et Azlinda Azman, Londres, Whiting and Birch, 2012, p. 134 à 150.
- 56 Souvent prises à tort pour du clientélisme ou présentées erronément comme des pots-de-vin par les journalistes qui couvrent l'Iran, les allocations directes universelles sont généralement considérées comme une bonne politique dans les États producteurs de pétrole. Voir le raisonnement de l'économiste de la

- Banque mondiale Shanta Devarajan, « Two reasons why rentier states would adopt universal basic income », *Brookings Future Development Blog*, 12 septembre 2017.
- 57 Comité de secours de l'imam Khomeini, *Rapport statistique n° 1387 [2008]* (en persan), Téhéran, CSIK, 2008, p. 21.
 - 58 *L'Organisation de la sécurité sociale du point de vue statistique, 1340-90* (en persan), Téhéran, OSS, 2015, p. 9.
 - 59 Cité dans Kevan Harris, *A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran*, Oakland, University of California Press, 2017, p. 169.
 - 60 Voir, par exemple, Saeid Golkar, *Captive Society: The Basij Militia and Social Control in Iran*, New York, Woodrow Wilson/Columbia University Press, 2015, qui contient des rapports utiles sur les effectifs des organisations, mais présume que les liens avec l'État et les activités de la société civile s'excluent mutuellement.
 - 61 Cela comprend les associations commerciales et professionnelles, les organisations religieuses, les groupes sportifs et culturels, les organismes caritatifs et les organisations des *bassidj*.
 - 62 Voir les preuves rassemblées contre la notion d'une « alliance mosquée-bazar » cohérente dans la mobilisation qui a poussé à la révolution de 1978-1979 dans Charles Kurzman, *The Unthinkable Revolution in Iran*, Harvard University Press, 2005. Autrement, d'après les estimations, il existait plus de 12 000 associations religieuses de quartier à Téhéran seulement dans les années 1970, souvent liées aux métiers, aux villages d'origine ou aux sanctuaires religieux. Voir Mohammad Baqir Najafi, « Brève histoire des médias, des centres et des organisations religieuses » (en persan), annexe de *Le rôle des médias dans le soutien du développement culturel*, publié sous la direction d'Ali Asadi et de Hormoz Mehrdad, Téhéran, Iran Communications and Development Institute, 1976.
 - 63 Pour une autre théorie et un rapport sur les origines et l'évolution des organisations d'aide sociale en Iran, voir Kevan Harris, *A Social Revolution: Politics and the Welfare State in Iran*, Oakland, University of California Press, 2017, p. 14, 15 et 217 à 225.
 - 64 Hassan Rohani, « Europe Should Work with Iran to Counter US Unilateralism », *Financial Times*, 1^{er} novembre 2018.
 - 65 Juan C. Zarate, *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. New York: Public Affairs, 2015.
 - 66 Barack Obama, « Full Text: Obama's Foreign Policy Speech », *The Guardian*, 16 juillet 2008.
 - 67 « Fact Sheet: Sanctions Related to Iran », Maison-Blanche, 31 juillet 2012. Sur Internet : obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/07/31/fact-sheet-sanctions-related-iran.
 - 68 « The Iran Nuclear Deal at Two: A Status Report », International Crisis Group, 16 janvier 2018.

- 69 Esfandiyar Batmanghelidj, « In First Survey Since Iran Protests, Expressions of Solidarity as Economic Outlook Darkens », *Bourse & Bazaar*, 2 février 2018.
- 70 « Remarks of Secretary Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace », département du Trésor des États-Unis, 30 mai 2016.
- 71 Stuart Levey, « Kerry's Peculiar Message About Iran for European Banks », *Wall Street Journal*, 12 mai 2016.
- 72 Mike Pompeo, « After the Deal: A New Iran Strategy », Département d'État, 21 mai 2018. Michael R. Pompeo, « Confronting Iran », *Foreign Affairs*, novembre décembre 2018.
- 73 Missy Ryan, Paul Sonne et John Hudson, « In Syria, Trump administration takes on new goal: Iranian retreat ». *Washington Post*, 30 septembre 2018.
- 74 Daech est l'acronyme arabe désignant l'État islamique en Irak et au Levant (EIIL).
- 75 Steven Erlanger, « As US Sanctions on Iran Kick In, Europe Looks for A Lookaround », *The New York Times*, 5 novembre 2018; John Irish et Robin Emmott, « As U.S Sanctions Near, Europe Fails to Protect Iran Deal », Reuters, 24 septembre 2018; Shane Harris, Souad Mekhennet et Joby Warrick, « Foiled Paris Bomb Plot Raises Fears That Iran Is Planning Attacks in Europe », *Washington Post*, 12 octobre 2018.
- 76 Il est question ici d'importants enjeux bilatéraux, comme les accords commerciaux et les tarifs douaniers, ainsi que du rôle des pays visés dans le PAGC. Ana Swanson, « White House to Impose Metal Tariffs on E.U., Canada and Mexico », *The New York Times*, 31 mai 2018; Michael Peel, « US Warns European Companies Not To Defy Iran Sanctions », *Financial Times*, 7 septembre 2018.
- 77 Babak Dehghanpisheh, « Iran Says US 'Abused' Security Council, 'Is Further Isolated' », Reuters, 26 septembre 2018.
- 78 Javad Zarif, gazouillis, 3 octobre 2018.
- 79 Steven Erlanger, « Iran Widens An Already Huge Rift Between Europe and US », *The New York Times*, 9 octobre 2018.
- 80 Pour une description détaillée de la campagne menée par les États-Unis pour rallier l'Europe à sa cause en exploitant les écarts de conduite de l'Iran, voir Richard Nephew (2018), *The Art of Sanctions*, Columbia University Press, New York.
- 81 Pour une analyse approfondie de l'histoire et des thèmes des relations de l'Iran avec la Russie et la Chine, ainsi que du rôle de ces deux grandes puissances dans l'avenir du PAGC, voir Dina Esfandiary et Ariane Tabatabai (2018), *Triple Axis*, IBTauris, Londres.
- 82 « Sukhoi Civil Aircraft to Consider Supplies to Iran After Components Substitution », Sputnik, 15 novembre 2018. Sur Internet : <https://sputniknews.com/business/201811151069848571-sukhoi-civil-aircraft-russia-usa-iran/>.

- 83 Ariane M. Tabatabai, « How Iran Will Determine the Nuclear Deal's Fate », *Foreign Affairs*, 16 mai 2018.
- 84 Y compris les rivalités qui se poursuivent en Syrie. Voir, par exemple, « Car Plant Shows Limits to Iran's Economic Ambitions in Syria », *The New York Times*, 14 novembre 2018.
- 85 Colin P. Clarke et Ariane M. Tabatabai, « Is Major Realignment Taking Place in the Middle East? » *Foreign Affairs*, 31 octobre 2018.
- 86 Asa Fitch, « US Ends Saudi Jet Refueling Missions in Yemen Conflict », *Wall Street Journal*, 10 novembre 2018.

ANNEXE A

Ordre du jour de l'atelier

UN EXERCICE D'ÉQUILIBRE : QU'EST-CE QUI ATTEND L'IRAN?

Atelier non classifié organisé par la Liaison-recherche
du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)

29 novembre 2018, Ottawa

ORDRE DU JOUR DE L'ATELIER

8 h 30 - 8 h 45	Mot d'ouverture : mise en contexte et objectifs de l'atelier
8 h 45 - 9 h 45	Module 1 - Troubles internes ou stabilité du régime : incidence des conflits intérieur sur l'avenir de l'Iran
9 h 45 - 10 h 45	Module 2 - Effondrement ou continuité : effet des pressions multiples sur les perspectives économiques en Iran
10 h 45 - 11 h	Pause
11 h - 12 h	Module 3 - Amis ou ennemis? L'avenir des relations étrangères de l'Iran
12 h - 12 h 15	Mot de la fin
12 h 15	Fin de l'atelier

ANNEXE B

La Liaison-recherche au SCRS

Le renseignement dans un monde en évolution

On dit souvent que le monde évolue de plus en plus rapidement. Analystes, commentateurs, chercheurs et autres – associés ou non à un gouvernement – acceptent peut-être ce cliché, mais la plupart commencent seulement à comprendre les conséquences très réelles de ce concept pourtant abstrait.

La sécurité mondiale, qui englobe les diverses menaces pour la stabilité et la prospérité géopolitiques, régionales et nationales, a profondément changé depuis la chute du communisme. Cet événement a marqué la fin d'un monde bipolaire organisé selon les ambitions des États-Unis et de l'ancienne URSS et les tensions militaires en résultant. Détruisant rapidement la théorie de « fin de l'histoire » des années 1990, les attentats terroristes contre les États-Unis en 2001, ainsi que des actes terroristes subséquents dans d'autres pays, ont depuis modifié ce qu'on entend par sécurité.

La mondialisation, l'évolution rapide de la technologie et la sophistication des moyens d'information et de communication ont eu une incidence sur la nature et le travail des gouvernements, y compris des services de renseignements. En plus des conflits habituels entre États, il existe désormais un large éventail de problèmes de sécurité transnationale découlant de facteurs non étatiques, et parfois même non humains. Ces problèmes vont du terrorisme, des réseaux illégaux et des pandémies à la sécurité énergétique, à la concurrence internationale pour les ressources et à la dégradation mondiale de l'environnement. Les éléments de la sécurité mondiale et nationale sont donc de plus en plus complexes et interdépendants.

Notre travail

C'est pour mieux comprendre ces enjeux actuels et à venir que le SCRS a lancé, en septembre 2008, son programme de liaison-recherche. En faisant régulièrement appel aux connaissances d'experts au moyen d'une démarche multidisciplinaire, axée sur la collaboration, le Service favorise une compréhension contextuelle des questions de sécurité pour le bénéfice de ses propres experts ainsi que celui des chercheurs et des spécialistes avec qui il s'associe. Ses activités visent à établir

une vision à long terme des différentes tendances et des divers problèmes, à mettre en cause ses hypothèses et ses préjugés culturels, ainsi qu'à affiner ses moyens de recherche et d'analyse.

Pour ce faire, nous :

- nous associons activement à des réseaux d'experts de différents secteurs, dont l'administration publique, les groupes de réflexion, les instituts de recherche, les universités, les entreprises privées et les organisations non gouvernementales (ONG), tant au Canada qu'à l'étranger. Si ces réseaux n'existent pas déjà, nous pouvons les créer en collaboration avec différentes organisations;
- stimulons l'étude de la sécurité et du renseignement au Canada, favorisant ainsi une discussion publique éclairée à propos de l'histoire, de la fonction et de l'avenir du renseignement au Canada.

Dans cette optique, le programme de liaison-recherche du Service emprunte de nombreuses avenues. Il soutient, élabore, planifie et anime plusieurs activités, dont des conférences, des séminaires, des études, des exposés et des tables rondes. Il participe aussi activement à l'organisation du Global Futures Forum, un appareil multinational du renseignement et de la sécurité qu'il soutient depuis 2005.

Nous n'adoptons jamais de position officielle sur quelque question, mais les résultats de plusieurs de nos activités sont publiés sur le site Web de Canada.ca. Par la publication des idées émergeant de nos activités, nous souhaitons alimenter le débat et favoriser l'échange d'opinions et de perspectives entre le Service, d'autres organisations et divers penseurs.

