

Politique régionale de l'Iran : potentialités, défis et incertitudes

Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner

The opinions and views expressed in this document do not necessarily reflect the position of the Swiss authorities or the Geneva Centre for Security Policy.

Copyright © Geneva Centre for Security Policy, 2012

Politique régionale de l'Iran : potentialités, défis et incertitudes

Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner

The Geneva Centre for Security Policy

The Geneva Centre for Security Policy (GCSP) is an international training centre for security policy based in Geneva. An international foundation with over forty member states, it offers courses for civil servants, diplomats and military officers from all over the world. Through research, workshops and conferences it provides an internationally recognized forum for dialogue on timely issues relating to security and peace.

The Geneva Papers and *l'Esprit de Genève*

With its vocation for peace, Geneva is the city where international organizations, NGOs, and the academic community, working together, have the possibility of creating the essential conditions for debate and concrete action. The *Geneva Papers* intend to serve the same goal by promoting a platform for constructive and substantive dialogue.

Geneva Papers – Research Series

The *Geneva Papers – Research Series* is a new set of publications offered by the GCSP. It complements the *Geneva Papers – Conference Series* that was launched in 2008, whose purpose is to reflect on the main issues and debates of an event organized by the GCSP.

The *Geneva Papers – Research Series* seeks to analyse international security issues through an approach that combines policy analysis and academic rigor. It encourages reflection on new and traditional security issues that are relevant to GCSP training, such as the globalization of security, new threats to international security, conflict trends and conflict management, transatlantic and European security, the role of international institutions in security governance, and human security.

The *Research Series* offers innovative analyses, case studies, policy prescriptions, and critiques, to encourage discussion in International Geneva and beyond.

Drafts are peer-reviewed by the GCSP Review Committee.

All *Geneva Papers* are available online, at www.gcsp.ch/Resources-Publications/Publications

For further information, please contact :

Anne-Caroline Pissis, External Relations Manager : a.pissis@gcsp.ch

Series Editor : Thierry Tardy

Copyright © Geneva Centre for Security Policy, 2012

Table des matières

Les auteurs.....	4
Résumé.....	5
Carte : L'Iran et ses voisins.....	7
Introduction.....	9
Le golfe Persique : un horizon vital et problématique.....	12
Les monarchies arabes entre défiance et froide collaboration.....	12
Un voisin irakien sous influence ?.....	14
Le Levant : un espace d'influence à distance.....	16
Les relais syrien et libanais au cœur de la stratégie de Téhéran.....	17
Le Nord-Ouest : réactivation partielle d'une zone de communication traditionnelle.....	19
Turquie-Iran : « amis » et concurrents.....	19
Des liens en demi-teinte dans le Caucase.....	21
Proximité et divergences avec l'Azerbaïdjan.....	22
Une amitié particulière avec l'Arménie.....	23
Des relations en développement avec la Géorgie.....	24
Le Nord-Est : une direction nouvelle encore sous exploitée.....	26
Potentiel et limites de l'engagement en Asie centrale post-soviétique.....	26
Des relations différenciées avec les Républiques centrasiatiques.....	27
Le flanc Est : un voisinage historique et hypothétique.....	31
Opportunités et risques en Afghanistan.....	31
Liens problématiques avec le Pakistan.....	33
Conclusion.....	38
Geneva Papers – Research Series.....	40

Les auteurs

Mohammad-Reza Djalili est docteur en science politique et diplomatique de l'Université Libre de Bruxelles et professeur émérite de l'Institut Universitaire de Hautes Études Internationales et du Développement de Genève. Ses recherches portent sur l'Iran contemporain, les conflits du Moyen-Orient, et la géopolitique du golfe Persique, de l'Asie centrale et du Caucase.

Thierry Kellner est docteur en relations internationales de l'Institut Universitaire de Hautes Études Internationales et chargé de cours au département de science politique de l'Université Libre de Bruxelles. Ses recherches portent sur la politique étrangère chinoise, la politique étrangère iranienne, la géopolitique du golfe Persique, de l'Asie centrale et du Caucase, et sur les nouvelles relations internationales intra-asiatiques.

Ils ont publié conjointement de nombreuses études dont : *Histoire de l'Iran contemporain*, Paris, La Découverte, Collection Repères, n°559, 2010, 127 p. (traduit également en turc) et *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale. De la fin de l'URSS à l'après-11 septembre*, Paris, PUF, 4^e édition, 2006, 585 p. (traduit en turc, espagnol et arabe).

Résumé

Au cours des trente dernières années, bien qu'elle n'ait pas développé de concept spécifique s'appliquant à l'ensemble de son voisinage, la République islamique d'Iran a néanmoins mis en place une « politique régionale » sur une base *ad hoc*. Cette dernière a varié dans le temps et selon les pays visés. Pendant la période Khomeyni (1979-1989), l'Iran a d'abord mis la priorité sur les relations avec ses voisins musulmans du Moyen-Orient. Son activisme révolutionnaire a cependant eu pour conséquence de l'isoler sur la scène régionale. Face à cette situation, une réorientation était nécessaire. Depuis une vingtaine d'années, en raison de la conjonction de deux facteurs – la dissolution de l'URSS et les répercussions régionales des attentats du 11 septembre 2001 – la politique régionale de l'Iran a pris une importance nouvelle. A ces deux facteurs s'est ajouté depuis décembre 2010 le « printemps arabe » qui n'est pas sans effets pour Téhéran. Pour exercer sa politique régionale, au-delà des moyens diplomatiques traditionnels, la République islamique dispose de trois instruments dont la conjonction est originale : le clergé chiite, les Gardiens de la révolution et les revenus pétroliers. Téhéran s'appuie aussi sur les composantes de son *soft power* (économie, idéologie, médias).

La politique régionale iranienne se déploie dans cinq directions différentes possédant chacune ses caractéristiques : au Sud vers la zone du golfe Persique, à l'Ouest en direction de l'Orient arabe et du Levant, au Nord-Ouest vers la Turquie et le Caucase, au Nord-Est vers les républiques d'Asie centrale et enfin sur le flanc Est en direction de l'Afghanistan et du Pakistan. Les résultats produits par cette politique sont très divers et varient en fonction de chaque horizon. Parmi ces cinq axes, le plus important reste celui du golfe Persique. La région est vitale pour l'Iran tant du point de vue économique que stratégique. Paradoxalement, c'est dans cette zone que Téhéran se heurte aux plus importantes difficultés, même s'il a réussi à rétablir des liens importants avec l'Irak de l'après Saddam Hussein. Au Levant, qui n'est pourtant pas contigu au territoire iranien, Téhéran a également été très actif. C'est dans cette zone que sa politique régionale a engrangé les résultats les plus spectaculaires avec la mise en place d'un axe Téhéran-Damas-Hezbollah-Hamas. Au Nord-Ouest, Téhéran a réactivé partiellement son influence dans le Caucase, grâce notamment à ses relations de proximité avec l'Arménie. De nouveaux

liens, tant sur le plan politique qu'économique, se sont aussi tissés depuis 2002 avec la Turquie dirigée par le Parti pour la Justice et le Développement (AKP). Au Nord-Est, un horizon nouveau s'est ouvert en Asie centrale depuis 1991. Il reste cependant sous-exploité, notamment dans le domaine économique et surtout énergétique, où Téhéran a été écarté des voies de désenclavement des productions d'hydrocarbures de la mer Caspienne. Sur le flanc Est enfin, la politique régionale iranienne a tiré profit des opportunités nouvelles offertes en Afghanistan depuis 2001. Un rapprochement s'est aussi dessiné avec le Pakistan, même si des difficultés importantes demeurent dans les relations bilatérales. Dans cette zone, c'est toutefois l'incertitude qui domine quant à l'avenir.

Dans ce contexte, malgré un investissement politique important et en dépit d'avancées notoires, la politique régionale de Téhéran n'a engrangé que des résultats mitigés. L'Iran a certes établi des relations normalisées avec un grand nombre de ses voisins, mais ces dernières sont rarement marquées par une réelle proximité politique. Les relations commerciales et énergétiques régionales restent sub-optimales au regard du potentiel iranien. Le phénomène récent du « printemps arabe », tout en créant des opportunités nouvelles, menace certaines des réalisations les plus importantes de la politique régionale iranienne, notamment au Levant et dans ses relations avec Ankara. De nombreux obstacles continuent par ailleurs de gêner considérablement l'essor des rapports politiques et économiques de Téhéran avec son voisinage. En limitant sa capacité d'initiative, ils tiennent l'Iran en otage du bon vouloir de ses voisins. En définitive, Téhéran n'aura réussi à tirer que de faibles bénéfices des opportunités offertes par les transformations successives du contexte régional depuis vingt ans.

Carte : L'Iran et ses voisins



Source: www.irancarto.cnrs.fr

Introduction

La République islamique d'Iran, en tant qu'État révolutionnaire, défenseur d'un islamisme militant et contestataire de l'ordre international, affiche des ambitions globales sur la scène internationale. Cependant, ses moyens limités et les menaces qui pèsent sur sa sécurité ont contraint l'Iran à s'engager d'abord dans son environnement régional. Les dimensions régionales de la politique extérieure iranienne ont cependant peu attiré l'attention des observateurs. Or, Téhéran dispose de potentialités au niveau régional, tandis que sa politique régionale conditionne en grande partie sa politique globale ainsi que la perception qu'a la communauté internationale de ses positionnements et actions sur le plan mondial.

Au cours des trente dernières années, la République islamique n'a pas développé de concept spécifique s'appliquant à l'ensemble de son voisinage. On ne trouve pas dans le discours de Téhéran de notion équivalente à l'« étranger proche » créé par Moscou, à la « politique périphérique » mise en œuvre par Pékin ou encore à la « politique européenne de voisinage » de l'Union européenne. L'ambition iranienne de pratiquer une politique globale, multidirectionnelle et non ancrée uniquement dans un cadre régional explique en partie cette absence. Ce n'est pas le seul facteur. Avec sept pays partageant une frontière terrestre commune et huit autres riverains d'un même espace maritime (mer Caspienne, golfe Persique, mer d'Oman, voir carte *supra*), l'Iran est l'un des États ayant le plus grand nombre de voisins. Les différences sociales, économiques, religieuses, historiques, de structures politiques, de puissance, et d'état de développement entre l'Iran et ce voisinage limitent les possibilités de mise en place d'une politique régionale unifiée.¹ A cela s'ajoute un sentiment de « singularité », la perception d'un « exceptionnalisme » de l'Iran. Pour les Iraniens, il existe ainsi une « distance » particulièrement importante entre eux et leurs voisins arabes du golfe Persique. Dans cette optique, l'Iran est considéré comme une sorte d'« île » située au milieu de l'océan des régions avoisinantes. Ceci étant dit, le principe de réalité, un certain pragmatisme, les intérêts de sécurité et la proximité géographique ont conduit Téhéran à développer une « politique régionale » sur une

1 Voir K. Barzegar, « Regionalism in Iran's Foreign Policy », *Iran Review*, 7 février 2010, accessible sur www.iranreview.org/content/Documents/Regionalism_in_Iran_s_Foreign_Policy.htm.

base *ad hoc* en fonction de ses besoins, des opportunités offertes et de ses moyens d'action. Cette politique régionale a des dimensions qui sont variables dans le temps et selon les pays visés.

Au-delà des moyens diplomatiques traditionnels, la République islamique dispose pour exercer sa politique régionale de trois instruments dont la conjonction est originale. Il s'agit d'une part du clergé chiite dont les membres appartenant à une même famille cléricale sont souvent installés dans différents pays (Liban, Irak, Bahreïn, etc.). Ils constituent des réseaux transnationaux que le pouvoir iranien peut efficacement activer et utiliser à son profit. Il s'agit d'autre part des Gardiens de la révolution – la milice sur laquelle s'appuie le régime – qui ont entre autres pour mission d'exporter la révolution. Pour atteindre cet objectif, dès leur création dans les années 1980, les Gardiens de la révolution se sont dotés de divisions spécialisées (la force Qods) dans les interventions à l'extérieur du territoire iranien. Ces divisions ont contribué à la création de la branche armée du Hezbollah au Liban ou à la formation de certaines milices chiites en Irak. Troisièmement, les revenus pétroliers fournissent à l'Iran des moyens financiers considérables qui lui permettent de soutenir les mouvements politiques qui lui sont proches dans les pays de la région. Ainsi, en s'inspirant du titre d'une étude de Barbara Slavin sur l'exercice de l'influence de l'Iran au Moyen-Orient, *Mullahs, Money and Militias*,² l'on peut parler d'une théorie des trois « M », sur lesquels reposerait la politique de la République islamique dans son environnement régional. Enfin, Téhéran s'appuie aussi sur son *soft power* (langue et culture persanes, éducation, réseau de fondations islamiques caritatives, etc.).

La Constitution de la République islamique, promulguée en 1979 et remaniée en 1989, prévoit dans son préambule que le

« contenu islamique de la révolution iranienne qui fut un mouvement vers la victoire de tous les opprimés sur les oppresseurs... prépare les bases assurant la poursuite de la révolution dans le pays et à l'étranger. En particulier, dans le développement des relations internationales avec les autres mouvements islamiques et populaires, elle s'efforce d'aplanir la voie vers l'unité de la communauté islamique des croyants au plan mondial et d'appuyer la continuation de la lutte pour la libération des nations spoliées et opprimées dans le monde entier ».³

Dans cet esprit, pendant la période Khomeyni, l'Iran a d'abord mis la priorité sur les relations avec ses voisins musulmans du Moyen-Orient. Mais l'activisme révolutionnaire a eu des effets contre-productifs en contribuant à

2 B. Slavin, *Mullahs, Money and Militias, How Iran Exerts Its Influence in the Middle East*, Special Report 206, United States Institute of Peace, Washington, DC, 2008.

3 M. Potocki, *Constitution de la République islamique d'Iran 1979-1989. Traduction, introduction et notes*, L'Harmattan, Paris, 2004, p. 33.

isoler l'Iran sur le plan régional. L'Iran a donc tenté de rétablir des liens avec son voisinage et cherché à tirer le meilleur profit du nouveau contexte post-guerre froide et des évolutions du système international.

La politique régionale de Téhéran a ainsi pris, depuis une vingtaine d'années, une importance nouvelle. La conjonction de deux facteurs explique cette évolution : la dissolution de l'URSS et les répercussions régionales des attentats du 11 septembre 2001. L'effondrement de l'URSS a eu pour conséquence de faire réapparaître la nature géopolitique de l'Iran, celle d'un pays carrefour situé au confluent de divers espaces (Caucase, Asie mineure, Asie centrale, Moyen-Orient, océan Indien, golfe Persique, Asie du Sud). En outre, la recomposition de l'environnement iranien après les interventions militaires américaines en Afghanistan et en Irak a permis à Téhéran de conforter son rayonnement en devenant un État pivot du système régional tout en lui permettant de conserver son statut d'État frondeur et contestataire de l'ordre international. A ces deux facteurs s'ajoutent depuis décembre 2010 les effets du « printemps arabe ». Début 2012, l'impact des mutations en cours dans les pays arabes sur l'Iran et sa politique régionale reste difficile à évaluer. Les processus révolutionnaires arabes n'ont pas encore produit tous leurs effets et il faudra du temps pour en mesurer les pleines conséquences. Il est cependant d'ores et déjà acquis que ces événements forceront l'Iran, à un moment ou à un autre, à revoir ses calculs stratégiques et à réajuster sa politique au nouveau contexte.

Face à ces différents développements, la politique régionale de l'Iran se déploie dans cinq directions : au Sud vers la zone du golfe Persique, à l'Ouest en direction de l'Orient arabe et du Levant, au Nord-Ouest vers la Turquie et le Caucase, au Nord-Est vers l'Asie centrale et sur son flanc Est en direction de l'Afghanistan et du Pakistan.

Le golfe Persique : un horizon vital et problématique

Parmi les cinq axes privilégiés par l'Iran sur le plan régional, le plus important est sans aucun doute celui du golfe Persique. Cette région reste vitale pour l'Iran tant du point de vue économique que stratégique. Elle est d'abord fondamentale en tant que lieu d'accès à la richesse pétrolière. Paradoxalement, elle s'identifie aussi à un horizon problématique, dans la mesure où c'est à travers elle que les ingérences étrangères dans les affaires iraniennes ont commencé dès le XVI^e siècle avec l'arrivée des Portugais et se sont amplifiées sous l'influence britannique tout le long du XIX^e et d'une bonne partie du XX^e siècle. La guerre la plus meurtrière pour l'Iran au XX^e siècle lui a aussi été imposée par un État riverain du golfe Persique : l'Irak.

Les monarchies arabes entre défiance et froide collaboration

Après la Seconde Guerre mondiale, un jeu triangulaire entre l'Iran, l'Irak et l'Arabie saoudite s'était progressivement imposé comme modèle de coopération/rivalité entre les puissances régionales riveraines du Golfe. Avant la révolution islamique, face à un Irak républicain et bath'iste, proche du camp socialiste, Téhéran et Riyad, plus proches des Occidentaux, avaient à plusieurs occasions coordonné leurs politiques. Dans les années 1970, pour combler le vide de puissance après le retrait des Britanniques de la zone du golfe Persique, les Américains avaient élaboré la stratégie dite des « deux piliers » afin qu'Iraniens et Saoudiens se chargent du maintien de la sécurité régionale. C'est l'Iran qui, par sa taille démographique et ses capacités militaires, plus importantes que celles de Riyad à l'époque, jouait le rôle principal en matière de sécurité dans cette zone. La révolution de 1979 a bouleversé cette situation. En tant qu'État révolutionnaire, le nouveau régime adopte une politique anti-occidentale tout en s'opposant à l'ensemble des régimes des pays arabes riverains du Golfe considérés dans l'idéologie khomeyniste comme des pouvoirs « impies » et opposés à l'Islam. La rupture brutale opérée par le nouveau pouvoir n'est toutefois pas totale et son degré de différence avec la période du Shah varie dans le temps. Trois grandes phases peuvent être distinguées dans la politique étrangère de Téhéran. La première, qui va de 1979 à 1989, est celle du radicalisme, des tentatives d'exportation de la révolution et de la rupture par rapport au passé. Ce choix dégrade les relations irano-saoudiennes qui restent mauvaises jusqu'à la mort de Khomeyni en 1989. De plus, de septembre 1980 à juillet 1988, l'Iran est confronté à l'Irak dans un des conflits les plus sang-

lants de la seconde moitié du XX^e siècle. Dans la région, cette première phase se caractérise par un grand isolement de Téhéran. La deuxième phase, qui s'étend de 1989 à 2003, est marquée par davantage de pragmatisme, même si l'idéologie n'est pas absente des calculs iraniens. Au regard du golfe Persique, elle se matérialise par des rapprochements avec certains Émirats et une amélioration du climat des relations avec l'Arabie saoudite.⁴ Téhéran tisse des liens, notamment économiques avec ses voisins du Sud. Ceux mis en place avec Dubaï sont particulièrement importants, l'Émirat devenant une porte d'entrée pour le commerce en direction de l'Iran. A travers Dubaï, Téhéran se procure des marchandises difficiles à obtenir par d'autres biais en raison des pressions exercées par Washington. Récemment cependant, les pressions américaines sur Dubaï conjuguées à la transformation de la répartition du pouvoir au sein de la Fédération au profit d'Abu Dhabi en raison de la crise financière internationale, ont quelque peu restreint la marge de manœuvre des deux partenaires. Dubaï demeure néanmoins essentiel pour Téhéran (voir tableau ci-dessous).

La dernière phase est une étape de modification en profondeur de la situation géopolitique de la région, avec l'intervention américaine en Irak en 2003, suivie par un retour au pouvoir à Téhéran de la tendance radicale en 2005, cette fois sans Khomeyni. Cette nouvelle orientation de la politique iranienne sous Ahmadinejad, couplée à la question du nucléaire, a sérieusement inquiété les monarchies du Golfe – particulièrement l'Arabie saoudite⁵ – et mis à mal l'amélioration des rapports enregistrée pendant la phase précédente. Fondamentalement, l'établissement d'un pouvoir chiite en Irak dans le sillage de l'intervention américaine a rompu l'équilibre régional existant et accru les capacités d'influence de Téhéran au détriment de Riyad. Le « printemps arabe », présenté comme un « réveil islamique » en Iran, est ensuite venu compliquer les relations entre Téhéran et ses voisins du golfe Persique. La République islamique a en effet pris position en faveur de la contestation populaire – portée en partie par les chiites – à Bahreïn. Ce choix a tendu le climat des relations avec les monarchies conservatrices sunnites arabes du Golfe, au premier rang desquelles l'Arabie saoudite, elle-même inquiète des conséquences du mouvement à Bahreïn sur sa minorité chiite du Hasa. Le Bahreïn a réagi par l'expulsion de diplomates iraniens. Toutes les monarchies se sont en conséquence rapprochées de l'Arabie saoudite, y compris le Qatar dont les relations avec Riyad n'étaient précédemment pas au beau fixe. Enfin, le Conseil de Coopération du Golfe (CCG) a acquis un nouveau poids dans la région, notamment grâce à la coopération sécuritaire. Sur le plan économique, le

4 Voir C. Marschall, *Iran's Persian Gulf policy : from Khomeini to Khatami*, Londres, New York, Routledge/Curzon, 2003, 276 p.

5 F. Wehrey et al., *Saudi-Iranian Relations since the Fall of Saddam : Rivalry, Cooperation, and Implications for US Policy*, Santa Monica, Rand, 2009, 130 p.

contexte du « printemps arabe » a par ailleurs offert des bénéfices substantiels aux monarchies pétrolières du golfe Persique qui, dans un contexte de prix pétroliers élevés, ont pu augmenter leurs productions pour compenser la perte du pétrole libyen, une opportunité que Téhéran n'a pas pu saisir en raison des difficultés rencontrées dans son secteur pétrolier.

Face à ces évolutions, l'Iran a cherché à faire baisser la tension dans le Golfe en essayant de renouer avec les petites monarchies avec lesquelles les relations étaient les moins mauvaises. Il reste à voir si cette stratégie portera ses fruits. Dans l'immédiat, les relations avec Riyad demeurent très délicates. Les réalisations des années 1990/début 2000 sont aujourd'hui remises en question. Le golfe Persique reste donc une zone problématique pour la politique régionale de Téhéran.

Les pays du CCG dans le commerce extérieur de l'Iran en 2010⁶

	Total des échanges (en millions d'Euros)	Pourcentage du total des échanges	Place dans les échanges
Arabie Saoudite	918,8	0,7%	14
Bahreïn	93,9	0,1%	41
Emirats arabes unis	9 082,1	7,4%	5
Koweït	146,5	0,1%	32
Oman	426,3	0,3%	23
Qatar	61,1	0,0%	45

Un voisin irakien sous influence?

L'Irak, également riverain du golfe Persique, occupe une place particulière par rapport à l'Iran. C'est le seul pays de la zone qui partage avec lui une frontière maritime et terrestre, la plus longue et la plus ancienne du pays. Les rapports avec ce voisin ont été problématiques voire ouvertement conflictuels une bonne partie de la seconde moitié du XX^e siècle. La chute de Saddam Hussein en 2003 a eu pour conséquence l'arrivée au pouvoir pour la première fois d'un gouvernement où les chiïtes sont majoritaires. Des perspectives complètement neuves se sont alors ouvertes à l'Iran qui, contrai-

6 DG Trade, « Iran. EU Bilateral Trade and Trade with the World », Bruxelles, 8 juin 2011, accessible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113392.pdf.

rement à Ryad, s'est engagé dans une politique tous azimuts très active en Irak. Les contacts politiques se sont multipliés malgré la présence américaine. Le président Ahmadinejad a même été reçu à Bagdad en mars 2008. C'est le premier président de la République islamique à s'y être rendu depuis la révolution de 1979. La stratégie de Téhéran en Irak ne se limite pas uniquement aux relations intergouvernementales. L'Iran a ainsi développé des liens avec toutes sortes de personnalités politiques, certains partis, quelques milices armées et de nombreux réseaux cléricaux. Outre les dimensions politiques, idéologiques, culturelles et religieuses – avec la reprise sur une large échelle des pèlerinages des Iraniens vers les villes saintes du chiïsme situées en Irak –, Téhéran a aussi misé sur l'économie. Le commerce bilatéral aurait atteint 10 milliards de dollars en 2010 et pourrait doubler à l'avenir selon Téhéran⁷ – des chiffres difficilement vérifiables –, ce qui placerait l'Irak sur la liste des plus importants partenaires économiques de l'Iran. Une large coopération s'est développée dans de nombreux domaines (transports, électricité, industrie, douanes, assistance à la reconstruction, éducation, environnement, justice, etc.). En août 2011, Téhéran, Bagdad et Damas ont signé un accord sur la construction d'un gazoduc destiné à relier l'Iran à la Méditerranée et donc au marché européen, via leur territoire et le Liban. Le projet est estimé à 10 milliards de dollars. Une telle infrastructure, si elle se concrétise, est destinée à renforcer l'interdépendance économique et la proximité politique entre les partenaires. Par ailleurs, un premier accord d'exportation de gaz iranien en direction de l'Irak pour la production d'électricité a été signé en septembre 2011. Dans le contexte du retrait des forces américaines d'Irak, Téhéran et Bagdad envisagent enfin de développer leur coopération en matière de sécurité. La République islamique bénéficie d'une influence substantielle en Irak. Pourtant, sa position pourrait ne pas être aussi assurée qu'elle n'y paraît. L'image de l'Iran auprès de l'opinion publique irakienne s'est dégradée depuis 2003, et le nationalisme irakien s'oppose à une trop grande présence de Téhéran. Enfin, la concurrence d'autres acteurs (États-Unis, Turquie, Union européenne, Chine et même Arabie saoudite), le fait que les deux pays soient davantage des concurrents que des partenaires dans le domaine stratégique du pétrole et les limites des capacités économiques de l'Iran constituent autant de freins au renforcement de son influence.⁸

7 « Iran-Iraq Trade to Hit USD 20 bn », *PressTV*, 7 juillet 2011.

8 T. Arango, « Vacuum Is Feared as US Quits Iraq, but Iran's Deep Influence May Not Fill It », *The New York Times*, 8 octobre 2011 et M.-R. Djalili et T. Kellner, « L'Irak à l'ombre de l'Iran ? », *Diploweb*, janvier 2012, 6 p., disponible sur <http://www.diploweb.com/>.

Le Levant : un espace d'influence à distance

Contrairement aux autres espaces examinés dans cette étude, le Levant – sous-région du Moyen-Orient qui inclut le Liban, la Syrie, Israël et les Territoires palestiniens –, n'est pas contigu au territoire iranien. L'Iran y a pourtant mis en place une politique très active. Depuis trente-deux ans, la République islamique se présente comme le chef de file du « front du refus » face à l'État hébreu soutenu par Washington.⁹ Cette stratégie lui a permis d'engranger un succès régional inattendu. Par l'intermédiaire de l'alliance établie depuis les années 1980 avec Damas et des liens privilégiés mis en place avec les chiites du Liban en général et plus particulièrement avec le Hezbollah, l'Iran est parvenu à acquérir une capacité d'influence politique non négligeable sur les rives orientales de la Méditerranée. En conjuguant cette aptitude avec la collaboration qui existe entre les Iraniens et les mouvements islamistes palestiniens – Hamas et Jihad islamique –, Téhéran est arrivé à s'imposer comme un acteur indirect du conflit israélo-arabe.¹⁰ Avec la disparition de l'Irak bath'iste et la mise en place d'un gouvernement dominé par les chiites à Bagdad, la possibilité d'ouverture d'un espace continu de coopération partant des frontières occidentales de l'Iran et s'étendant jusqu'au bord de la Méditerranée orientale grâce au relais libanais existe désormais théoriquement. Cependant, l'imprévisibilité de la situation en Irak après le départ des troupes américaines et la situation incertaine du régime de Bachar al-Assad à Damas dans le sillage du « printemps arabe » rendent aléatoire l'avenir d'un tel espace stratégique. Cela d'autant plus que la réalisation d'un supposé « arc chiite »¹¹ s'étendant du golfe Persique à la Méditerranée et qui contribuerait à consolider les liens dans cet espace est davantage une vue de l'esprit qu'une réalité concrète.

9 Voir les relations complexes irano-israéliennes dans D. Dassa Kaye, A. Nader, P. Roshan, *Israel and Iran. A Dangerous Rivalry*, Santa Monica, CA, Rand, 2011, 100 p.

10 R. El Hussein, « Hezbollah and the Axis of Refusal : Hamas, Iran and Syria », *Third World Quarterly*, vol. 31, n°5, juillet 2010, pp. 803-815.

11 Voir M.-R. Djalili, « Le croissant chiite : mythe ou réalité ? », *Les Etudes de la Documentation française*, Afrique du Nord et Moyen-Orient, édition 2007-2008, pp. 103-116.

Les relais syrien et libanais au cœur de la stratégie de Téhéran

Depuis une trentaine d'années, l'alliance irano-syrienne forme l'épine dorsale de la politique de Téhéran en direction du Levant.¹² Elle fut scellée en mars 1982 suite à la visite du ministre syrien des affaires étrangères à Téhéran, et n'est pas une simple alliance de circonstance comme certains le pensaient à l'époque. Ni la fin de la guerre Iran-Irak en 1988, ni la participation de Damas à la guerre du Golfe en 1991 aux côtés de Washington, ni le renversement de Saddam Hussein en 2003 n'y ont porté atteinte. Tout au plus, l'équilibre des forces entre les deux partenaires a-t-il connu une transformation dans le temps. Durant les années 1980, qui sont pour l'Iran les années de guerre avec l'Irak, la Syrie a été sans doute le partenaire dominant. Depuis la fin de cette guerre, c'est Téhéran qui occupe cette place. La perpétuation de cette alliance entre la théocratie iranienne et le régime laïc syrien a été permise par l'existence d'intérêts communs par rapport au Liban et au conflit israélo-arabe, de même que par la nature autoritaire des deux régimes. L'appartenance de la famille Assad à la communauté alaouite, une secte chiite dissidente, a aussi joué un rôle important.

Les relations avec le Liban, bien que directement conditionnées depuis des années par les relations entre Téhéran et Damas, ont aussi leurs particularités. Les deux pays ont une longue histoire de relations communes qui remonte à avant la création de l'État libanais moderne.¹³ De fait, l'existence au Liban d'une importante communauté chiite duodécimaine – comme les chiites iraniens – formant aujourd'hui la plus grande communauté parmi les dix-huit communautés religieuses du pays, a conduit libanais chiites et iraniens à développer des liens. Depuis la révolution islamique, en aidant à la formation du Hezbollah au Liban dès 1982 et en fournissant chaque année des millions de dollars d'aide à ce parti, Téhéran est parvenu à doter sa politique étrangère d'un instrument extrêmement efficace contribuant au maintien de sa sécurité tout en étant un instrument de pression sur les États-Unis et Israël.

L'axe Téhéran-Damas-Hezbollah-Hamas est ainsi devenu le fleuron de la diplomatie iranienne au Levant et sans doute l'un des plus beaux succès de la politique régionale iranienne. Pourtant, cet axe est aujourd'hui menacé du fait de la crise syrienne. Si le régime de Bachar al-Assad s'effondre, toute la politique régionale de Téhéran en sera bouleversée. Même dans l'hypothèse où le régime syrien parviendrait à se maintenir au pouvoir, il serait malgré tout affaibli et en perte de vitesse et compliquerait donc le positionnement

12 J. M. Goodarzi, *Syria and Iran : Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East*, Londres, New York, Tauris Academic Studies, 2006, 339 p.

13 Voir H. E. Chehabi (dir.), *Distant Relations : Iran and Lebanon in the Last 500 Years*, Londres, The Centre for Lebanese Studies et I. B. Tauris & Co., 2006, 322 p.

iranien. Par ailleurs, le Hamas a déjà commencé à prendre ses distances par rapport à l'Iran. Cette distanciation s'explique en partie par son rapprochement avec les Frères musulmans égyptiens, mais surtout en raison de son opposition à la politique de soutien inconditionnel de Téhéran au pouvoir syrien.

L'Irak et les pays du Levant dans le commerce extérieur de l'Iran en 2010¹⁴

	Total des échanges (en millions d'Euros)	Pourcentage du total des échanges	Place dans les échanges
Irak ¹⁵	67,4	0,1%	44
Liban	110,0	0,1%	37
Syrie	718,7	0,6%	18

14 DG Trade, « Iran. EU Bilateral Trade and Trade with the World », *op.cit.*

15 Les chiffres donnés par l'UE, qui reprend les statistiques du FMI, et ceux annoncés par Téhéran diffèrent considérablement, et doivent donc être pris avec beaucoup de prudence.

Le Nord-Ouest : réactivation partielle d'une zone de communication traditionnelle

Turquie-Iran : « amis » et concurrents

Au Nord-Ouest de l'Iran, il faut distinguer la Turquie des républiques caucasiennes. Ces dernières ne sont devenues des acteurs de la politique internationale que depuis 1991 alors que la Turquie/Empire ottoman est depuis longtemps le voisin de l'Iran. Dans l'ensemble du Moyen-Orient, la Turquie et l'Iran sont les deux seuls États à entretenir depuis plusieurs siècles des relations politiques et diplomatiques. Du XVI^e au XIX^e siècle, un certain nombre de conflits armés ont opposé les deux empires. Les guerres avaient à la fois une dimension religieuse – la rivalité entre sunnisme et chiisme – et une dimension territoriale pour l'exercice de la souveraineté sur des régions frontalières (Est de l'Anatolie, Azerbaïdjan, Mésopotamie, Caucase). Malgré la complexité de leurs relations passées et présentes, ces deux pays sont intimement liés par « les fils invisibles de l'histoire » et les deux nations portent dans « leurs gènes l'héritage d'un empire ».¹⁶

À l'époque contemporaine, la fondation de la République de Turquie en 1923 et l'instauration de la dynastie Pahlavi en 1926 en Iran ont inauguré une période faste dans les relations bilatérales. Les deux pays se sont engagés dans une politique de modernisation autoritaire sans précédent et qui a contribué à leur rapprochement. Il culminera dans le contexte de la Guerre froide, lorsque l'Iran adhère en octobre 1955 au pacte de Bagdad qui le lie à la Turquie, à l'Irak, au Pakistan et à la Grande Bretagne. En 1958, après le renversement de la monarchie irakienne et le retrait de Bagdad (1959), le Pacte prendra le nom de CENTO (*Central Treaty Organization*). En 1964, la Turquie, l'Iran et le Pakistan fondent le RCD (*Regional Cooperation for Development*) qui vise à l'amélioration de la coopération économique entre les trois partenaires. Des années 1920 à la révolution islamique de 1979, les relations turco-iraniennes évoluent dans un climat de coopération et de conciliation remarquable à la fois par rapport à ce qu'elles avaient été dans le passé et au regard des relations de voisinage contemporaines dans la région du Moyen-Orient.

Avec la formation d'un régime théocratique à Téhéran en 1979, les rela-

16 A. Janier, « Iran-Turquie : sourde bataille pour l'hégémonie régionale », *Le Monde*, 14 octobre 2011.

tions bilatérales entrent dans une phase teintée de soupçons et de méfiance, voire d'hostilité. Les positions des deux États en matière de politique internationale divergent considérablement. Chacun d'eux condamne explicitement la nature du régime politique de l'autre. La république turque laïque est aux antipodes de la république islamique de Khomeyni pour laquelle le kémalisme représente la négation même de l'Islam. Un fossé idéologique porteur de graves tensions pouvant déboucher sur une confrontation ouverte oppose donc les deux régimes. Pourtant, plus de trente ans après la révolution islamique, les deux États ont évité tout dérapage susceptible d'envenimer leurs relations bilatérales.¹⁷ Jusqu'en 2002 et l'arrivée au pouvoir en Turquie du Parti pour la Justice et le Développement (AKP), les rapports turco-iraniens ont oscillé entre rivalité et coopération sans jamais tomber dans une opposition frontale.

A partir de 2002, la tendance à la coopération se renforce pour aboutir à un véritable rapprochement suite à la mise en place de la politique turque dite de « zéro problème » avec les voisins, une opportunité diplomatique dont Téhéran se saisit pragmatiquement. Outre l'essor des liens politiques, les échanges économiques et énergétiques entre les deux pays connaissent une croissance sans précédent. Le volume du commerce bilatéral passe de 1 milliard de dollars en 2000 à 11 milliards en 2010. Il pourrait atteindre 15 milliards en 2011 et doubler dans les trois à quatre ans.¹⁸ En 2010, Ankara occupe la sixième place parmi les partenaires économiques de Téhéran. Environ 1470 compagnies iraniennes sont enregistrées dans le pays, ce qui a fait dire à certains que la Turquie remplaçait désormais Dubaï pour les firmes iraniennes soucieuses d'accéder au marché mondial.¹⁹ Pour faciliter les échanges, les infrastructures de transport et de communication ainsi que les points de passage transfrontaliers ont été renforcés. Les cadres juridiques favorisant les échanges ont également été améliorés.

Sur le plan énergétique, l'Iran, déjà fournisseur de pétrole de la Turquie, est depuis 2001 le second fournisseur de gaz d'Ankara après la Russie. Des projets d'infrastructures de transport ont été annoncés. En 2009, la Turquie s'est déclarée prête à construire un pipeline pour relier son port de Trébizonde à Bandar Abbas sur le golfe Persique. Téhéran a de son côté lancé en 2010 la construction d'un gazoduc en direction du territoire turc. Il pourrait lui permettre à terme de livrer du gaz du champ Pars Sud aux consommateurs européens via la Turquie. Les travaux de construction devraient s'achever en

17 Voir S. Elik, *Iran-Turkey Relations, 1979-2011 : Conceptualising the Dynamics of Politics, Religion, and Security in Middle-Power States*, New York, Routledge, 2011, 251 p.

18 « Iran-Turkey Trade on Rise », *Payvand Iran News*, 13 septembre 2011, accessible sur <http://www.payvand.com>.

19 « Iranian Firms Break into World Markets via Turkey », *Hurriyet Daily News*, 18 avril 2011.

2013. Malgré les pressions de Washington, Ankara a donc offert à Téhéran, soumis aux sanctions internationales, des possibilités de desserrer l'étau. De manière générale, la Turquie est considérée par le régime islamique comme un canal utile pour limiter les effets des sanctions économiques internationales.

La coopération irano-turque a aussi une dimension sécuritaire dans la lutte commune contre les groupes armés kurdes. Sur le plan diplomatique, la Turquie, en collaboration avec le Brésil, fut impliquée dans une médiation à propos du nucléaire iranien, mais sans succès. Néanmoins, du point de vue de Téhéran, l'action turque offre un espace de respiration utile à la diplomatie iranienne face aux pressions occidentales. La Turquie a ainsi voté contre les sanctions additionnelles imposées à l'Iran en juin 2010 par la résolution 1929 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Ces relations bilatérales utiles à la République islamique se sont toutefois récemment compliquées dans le contexte du « printemps arabe ». Le point de vue des deux pays diverge sur la Syrie, principal allié de Téhéran au Moyen-Orient. Ankara s'est rapproché des positions occidentales et condamne désormais la répression violente menée par le régime syrien. Cette position pourrait avoir des conséquences négatives sur les relations bilatérales turco-iraniennes compte tenu de l'importance de Damas pour la diplomatie de Téhéran au Levant et sa stratégie face à Israël et aux États-Unis. Jusqu'à présent toutefois, ni cette question, ni le succès que rencontre auprès des opinions publiques arabes le « modèle turc » contrairement au « modèle iranien », n'ont totalement remis en cause la collaboration qui s'est développée entre les deux États depuis une décennie. Pourtant, sur le fond, la laïcité constitutionnelle de la Turquie et son appartenance à l'OTAN d'une part,²⁰ la nature théocratique du régime iranien d'autre part, font que les relations entre les deux voisins demeureront teintées d'une certaine méfiance réciproque. La tendance au renforcement du poids d'Ankara qui se dessine au Moyen-Orient dans le contexte du « printemps arabe » pourrait aussi indisposer Téhéran, et il est possible que les ambitions régionales des deux pays se heurtent à l'avenir en Irak, en Syrie, dans la péninsule Arabique et même en Palestine.

Des liens en demi-teinte dans le Caucase

Depuis 1991, la diplomatie iranienne à l'égard des nouveaux États du Caucase a été très active. Elle n'a pourtant pas abouti aux résultats escomptés. Pressions américaines, rivalité avec la Turquie pendant la décennie 1990, prise en compte de l'intérêt de la Russie, méfiance des nouveaux États à l'égard du régime théocratique de la République islamique, manque de moyens, péné-

20 L'acceptation en septembre 2011 par Ankara de l'installation d'un système de radars d'alerte avancée de l'OTAN sur son territoire a ainsi été très critiquée par Téhéran.

tration de nouveaux acteurs géopolitiques importants comme l'Union européenne ou Israël, impossibilité de définir le statut juridique de la Caspienne, sont, entre autres, les facteurs explicatifs de cette situation.²¹

Proximité et divergences avec l'Azerbaïdjan

En Transcaucasie, l'Azerbaïdjan est le pays le plus important pour la politique régionale de Téhéran. C'est la république du Sud Caucase avec laquelle l'Iran partage la plus longue frontière et c'est aussi le seul État de Transcaucasie riverain de la mer Caspienne. Les affinités historiques, culturelles et religieuses sont nombreuses entre les deux pays. Il y a en Iran une importante population parlant aussi le turc azéri. Les deux voisins comptent par ailleurs une majorité de la population de confession chiite. Si l'on ajoute le passé historique commun, les références aux époques préislamiques et à la religion zoroastrienne, l'existence en Azerbaïdjan de minorités iranophones, etc., tout concourt à l'établissement de liens privilégiés. Or il n'en est rien. Depuis l'indépendance de ce pays, les relations sont marquées par une méfiance mutuelle, quand elles ne sont pas ouvertement conflictuelles.

Cette situation s'explique d'abord par les divergences idéologiques entre les deux régimes. Face à la République islamique, l'Azerbaïdjan est un État laïc, dirigé par d'anciens cadres communistes. Sur le plan international, Bakou est proche de l'Occident et de l'OTAN. Il a été admis au Conseil de l'Europe, a développé ses rapports avec les États-Unis dans tous les domaines, y compris militaire, entretient de bonnes relations avec Israël et se veut proche de la Turquie. Pour l'Iran, qui a fait de l'anti-américanisme la pierre de touche de sa vision du monde, les choix de l'Azerbaïdjan posent donc problème.

Iraniens et Azéris ont aussi des points de vue divergents d'ordre juridique quant à l'exploitation des ressources en hydrocarbures de la Caspienne. Bakou est favorable à un partage des ressources off-shore en transposant les modalités du droit maritime international applicables uniquement aux mers ouvertes à une mer fermée comme la Caspienne, ce qui l'avantage considérablement par rapport à l'Iran. Par ailleurs, sous la pression des États-Unis, l'Azerbaïdjan a largement exclu Téhéran des projets d'exploitation de ses hydrocarbures, et l'Iran reste un partenaire marginal comparé aux Occidentaux.

Plus fondamentalement, le climat de méfiance mutuelle s'explique par la vision contradictoire de leur histoire et de leur identité. Téhéran conteste le discours nationaliste des élites azéries autour du mythe du « Grand Azerbaïdjan ». Pour ces dernières, il y aurait deux Azerbaïdjan, un au Nord, l'ex-république soviétique, et un autre Sud, l'Azerbaïdjan iranien. L'Azerbaïdjan

21 Voir M.-R. Djalili, « Iran and Caucasus : Maintaining Some Pragmatism », *Connections. The Quarterly Journal*, vol. 1, n°3, juillet 2002, pp. 49-58.

« historique » aurait ainsi été injustement partagé entre Iraniens et Russes. Cette vision est inacceptable pour la partie iranienne qui voit dans ce discours une mise en cause de son intégrité territoriale sinon par l'État voisin, du moins par une partie de ses élites politiques. L'inquiétude de l'Iran se justifie encore plus du fait que l'irrédentisme panazéri se double parfois d'un panturquisme anti-iranien.

Ces points de vue opposés constituent l'arrière plan sur lequel se développe l'ensemble des relations bilatérales. Quelques progrès ont certes été enregistrés ces dernières années en matière économique ou en matière d'infrastructures de transports. Mais la place de Téhéran dans les échanges de Bakou demeurent très marginale. L'Iran n'occupe en 2010 que la 17^e place parmi les partenaires commerciaux de l'Azerbaïdjan avec moins de 1% du total de ses échanges.²² Cette situation témoigne de la distance politique qui les sépare malgré leur proximité géographique. Les relations diplomatiques, tendues pendant l'année 2011, se sont encore envenimées en août avec l'arrestation pour activités anti-gouvernementales de Movsum Samedov, dirigeant le Parti islamique d'Azerbaïdjan. Cette formation d'opposition est considérée à Bakou comme pro-iranienne et les autorités la soupçonnent d'être financée par Téhéran. Des officiels iraniens ont critiqué cette incarcération et émis des menaces voilées à l'égard de leur voisin.²³

Une amitié particulière avec l'Arménie

L'Iran a noué des liens privilégiés avec l'Arménie avec laquelle il ne partage pourtant qu'une frontière de 35 km. Au-delà des liens historiques, pour Téhéran, les rapports avec Erevan revêtent une importance régionale particulière du fait de ses difficultés avec Bakou. L'Arménie est aussi considérée comme une sorte d'obstacle à l'influence turque sur les frontières Nord-Ouest de l'Iran et même, d'une certaine façon, en Asie centrale, où résident de nombreux Arméniens. A travers les liens privilégiés avec l'Arménie, Téhéran cherche sans doute également à s'attirer la sympathie de la diaspora arménienne, en Europe, en Russie et aux États-Unis. Enfin, le rapprochement avec Erevan a permis de consolider l'alliance informelle qui existe entre la Russie et l'Iran. Cette entente politique avec l'Arménie s'est accompagnée d'un développement de relations économiques. L'Iran est en 2010 le quatrième partenaire commercial d'Erevan. Les voies de communications terrestres et aériennes ont été nettement améliorées. L'exportation de biens de consommation iraniens se double de la fourniture de pétrole et de gaz. Un accord

22 DG Trade, « Azerbaijan. EU Bilateral Trade and Trade with the World », Bruxelles, 8 juin 2011, accessible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113347.pdf.

23 E. Mamedov, « Azerbaijan : Baku Wrestles with Iranian Predicament », *Eurasia Insight*, 22 septembre 2011.

de swap – gaz iranien contre électricité arménienne – a été signé en 2004 et fonctionne depuis 2007. Un gazoduc de 140 km relie le territoire iranien à l'Arménie. Les échanges énergétiques figurent donc en bonne place dans les relations bilatérales. Le développement des télécommunications et la construction d'un barrage sur l'Araxe, la rivière frontalière, font aussi partie des projets conjoints entrepris au cours de la décennie. Malgré ces développements positifs, les volumes d'échanges restent néanmoins de faible ampleur et marginaux pour le commerce extérieur iranien.

Des relations en développement avec la Géorgie

L'Iran s'est enfin intéressé à la Géorgie. Les contacts diplomatiques bilatéraux ont culminé avec un déplacement – qualifié d'historique – du ministre iranien des affaires étrangères dans la capitale géorgienne en novembre 2010.²⁴ Cette visite, symbole de l'intérêt de Téhéran de cultiver des contacts avec des pays non hostiles dans le contexte d'un renforcement des sanctions internationales depuis juin 2010, a ouvert la voie à davantage de coopération bilatérale en matière économique. Les deux partenaires souhaitent accroître leurs échanges qui demeurent en deçà des potentialités. Téhéran n'est en 2010 que le 20^e partenaire commercial de Tbilissi avec moins de 1% de son commerce extérieur total.²⁵ Un accord sur l'abrogation des visas a été signé, ce qui va permettre le développement des échanges touristiques bilatéraux. Des vols directs Tbilissi-Téhéran ont également été rétablis et l'Iran a ré-ouvert après 80 ans un consulat à Batoumi. Les deux pays coopèrent dans le domaine des transports et de l'énergie. L'accent mis sur la dimension économique de leurs relations – trop faible pour véritablement inquiéter Washington – facilite le maintien de leurs rapports de proximité avec des acteurs majeurs mais hostiles à l'autre partie (la Russie au regard de la Géorgie dans le cas de l'Iran et les États-Unis au regard de l'Iran dans le cas géorgien). Plus encore que dans le cas azerbaïdjanais ou arménien, les échanges avec Tbilissi restent pourtant très marginaux pour le commerce de Téhéran.

24 « Iranian Foreign Minister on "Historic" Visit to Georgia », *Civil Georgia*, 3 novembre 2010.

25 DG Trade, « Georgia. EU Bilateral Trade and Trade with the World », Bruxelles, 8 juin 2011, accessible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113383.pdf.

La place des Républiques caucasiennes dans le commerce extérieur de l'Iran en 2010²⁶

	Total des échanges (en millions d'Euros)	Pourcentage du total des échanges	Place dans les échanges
Arménie	192,6	0,2%	29
Azerbaïdjan	161,0	0,1%	30
Géorgie	30,4	0,0%	50

26 DG Trade, « Iran. EU Bilateral Trade and Trade with the World », *op.cit.*

Le Nord-Est : une direction nouvelle encore sous exploitée

Potentiel et limites de l'engagement en Asie centrale post-soviétique

L'apparition au Nord-Est de son territoire de républiques en Asie centrale (Turkménistan, Ouzbékistan, Tadjikistan, Kazakhstan, Kirghizstan) a offert à l'Iran des opportunités originales d'interactions politiques et économiques avec une zone géographique historiquement et culturellement proche et d'où il avait été écarté par le dynamisme russe.²⁷ Une des conséquences de ce changement a été la possibilité d'une mise en valeur du potentiel de transit du pays. Avec la disparition du rideau de fer, le territoire iranien est redevenu le point de jonction entre l'Asie centrale et le Caucase et les régions du Moyen-Orient, du golfe Persique ou du sous-continent Indien. Le passage potentiel par le territoire iranien offre aux pays enclavés voisins de l'Iran (Arménie, Azerbaïdjan, Turkménistan, Ouzbékistan, Kazakhstan, Kirghizstan, Tadjikistan et Afghanistan) la possibilité d'accéder aux mers ouvertes (golfe Persique et océan Indien). Ces nouvelles possibilités intéressent également des pays proches (Turquie, Pakistan, Inde ou pays arabes) qui, pour développer leurs échanges avec ces États, peuvent ou doivent utiliser les réseaux routiers ou ferroviaires iraniens. Par ailleurs, les dirigeants de la République islamique espéraient, sans faire de concession politique aux Occidentaux, réduire leur isolement international en nouant des liens politiques avec ces nouveaux États. A ces considérations s'ajoutent d'autres perspectives comme le développement des relations économiques, des échanges culturels et des coopérations sécuritaires. L'Iran était enfin soucieux des répercussions de la dislocation de l'Union soviétique sur la mer Caspienne. Il était impératif de la doter d'un statut juridique adapté au nouveau contexte. Mais vingt ans après la fin de l'URSS, les cinq pays riverains (Russie, Kazakhstan, Turkménistan, Azerbaïdjan et Iran) ne sont toujours pas parvenus à s'entendre sur son statut. Cette question a gêné – voire tendu – les relations de l'Iran avec les Républiques riveraines de cet espace (surtout avec l'Azerbaïdjan en 2001 et 2009)²⁸ sans pour autant les empêcher de mettre en valeur leurs richesses en

27 Voir M.-R. Djallili et T. Kellner, *Géopolitique de la nouvelle Asie centrale : de la fin de l'URSS à l'après-11 septembre*, Paris, Presses universitaires de France, 2006 (4^e éd. revue et augmentée), pp. 126 et suivantes.

28 Voir J. Kucera, « Iran, Azerbaijan In Tense Caspian Standoff, Cables Show », *Eurasia Insight*, 4 octobre 2011.

hydrocarbures. De plus, les mauvais rapports entre le régime iranien et les États-Unis ont eu pour résultat de priver Téhéran – pourtant géographiquement très bien placé – des bénéfices du désenclavement des productions d'hydrocarbures du bassin de la Caspienne. La majeure partie des infrastructures mises en place depuis les années 1990 à partir de gisements de cette région évite son territoire. Seuls deux tronçons de gazoduc relient le territoire turkmène à l'Iran. Au regard des hydrocarbures de l'espace caspien, les résultats de la diplomatie iranienne des vingt dernières années sont donc plutôt maigres.

S'agissant des relations bilatérales, des considérations géopolitiques, économiques, culturelles et historiques ont influencé la politique iranienne vis-à-vis de chacun de ses partenaires centrasiatiques. Le pragmatisme a imposé des politiques adaptées à chaque cas, susceptibles d'évoluer selon les circonstances. Afin de démontrer sa bonne volonté, de confirmer son approche pragmatique et de souligner l'abandon de ses velléités révolutionnaires, l'Iran n'a soutenu aucun mouvement islamiste radical local en Asie centrale, même s'il a eu des contacts avec le Parti de la Renaissance islamique du Tadjikistan. La carte religieuse était de toute façon difficilement utilisable dans cette zone marquée par l'athéisme soviétique et où les chiites sont peu nombreux. Au contraire, dès que l'occasion s'est présentée, l'Iran a offert sa médiation dans le contexte de la guerre civile du Tadjikistan. Il a contribué avec Moscou à la recherche d'un compromis inter-tadjik qui a finalement abouti à l'accord de 1997 entre le pouvoir central et l'opposition et a mis un terme au conflit. Malgré les obstacles rencontrés, cet accord reste en vigueur jusqu'à ce jour. Cette initiative a valu à Téhéran un capital de sympathie non négligeable. Il en va de même de son opposition à la montée en puissance des taliban en Afghanistan. L'Iran a beaucoup investi de temps, d'argent et de contacts diplomatiques afin de rentabiliser ses atouts géopolitiques à l'égard de l'Asie centrale. Au regard des efforts déployés, les résultats paraissent cependant modestes.

Des relations différenciées avec les Républiques centrasiatiques

Sans parler de véritable proximité, les relations avec le Turkménistan du président Niyazov ont été plutôt cordiales, Achgabad ayant opté pour une politique de neutralité et d'isolement qui l'a maintenu à une certaine distance de Washington, un choix apprécié à Téhéran. Les relations se sont surtout cantonnées au domaine économique. Téhéran n'a guère eu d'alternative lorsque le nouveau président turkmène a réorienté la politique extérieure de son pays en se rapprochant des Occidentaux et d'Israël. La République islamique a aussi été forcée d'accepter les nouvelles conditions de prix imposées par

Achghabad pour ses exportations gazières en direction du marché iranien. D'un autre côté, le président turkmène a fait le déplacement à Téhéran en 2009 et reçu le président Ahmadinejad en 2010, démontrant ainsi sa volonté de maintenir des relations pragmatiques avec son voisin. Ce résultat est non négligeable pour le régime iranien, même si le processus diplomatique a été conduit aux conditions turkmènes. Par ailleurs, le commerce s'est étendu et une coopération bilatérale énergétique (importation de gaz turkmène) et en matière d'infrastructures (construction de routes, voies ferrées notamment pour relier le golfe Persique à l'Asie centrale) s'est mise en place ces dernières années, ce dont la République islamique ne peut que se féliciter.

Des relations politiques de proximité se sont aussi nouées avec le Tadjikistan, culturellement proche de l'Iran. Les visites de responsables sont ininterrompues entre les deux pays depuis la décennie 1990. Le président Ahmadinejad a été accueilli à Douchanbé en 2010 et à nouveau en 2011 pour inaugurer le projet hydroélectrique stratégique de Sangtuda-2 construit avec l'assistance iranienne. Des coopérations bilatérales existent dans de nombreux domaines (commerce, hydroélectricité, infrastructures de transports et communications, éducation, culture, sciences, médias). Trait plus original, les deux partenaires ont signé un protocole d'accord en mai 2010 sur la coopération en matière de technologie militaire et de formation. Ils ont déclaré vouloir l'étendre en juin 2011.²⁹ Téhéran a su se rendre utile auprès de son partenaire tadjik et jouit d'un capital politique important dans le pays. Ceci étant, l'éloignement géographique rend difficile un approfondissement de la coopération bilatérale dans de nombreux domaines. L'Iran n'est pas non plus le seul acteur régional présent sur la scène tadjike. Il doit ainsi compter avec Moscou. Le récent approfondissement des rapports irano-tadjiks n'est d'ailleurs pas passé inaperçu en Russie où il n'est guère apprécié. Enfin, le soutien apporté à certains projets tadjiks ont compliqué les relations iraniennes avec l'Ouzbékistan. Depuis les années 1990, les rapports de Téhéran avec ce dernier pays ont oscillé entre coopération et méfiance. Tachkent a favorisé jusqu'au milieu de la décennie 2000 les relations avec les États-Unis et l'OTAN. Si des liens économiques se sont noués, la coopération politique et militaire entre les deux pays est restée très limitée. Ce n'est qu'après le refroidissement des rapports entre l'Ouzbékistan et les Occidentaux en 2005 qu'un rapprochement s'est dessiné. Les rencontres de hauts responsables se sont multipliées sans atteindre l'intensité des liens irano-tadjiks. Comme dans d'autres cas en Asie centrale, le rythme et l'étendue des relations bilatérales restent dictés par la partie ouzbèke. Ces relations ne sont à l'abri ni d'un nouveau revirement de la politique étrangère de Tachkent en faveur des Occidentaux ni des difficultés de la scène centrasiatique.

29 « Tajikistan and Iran in Favor of Expansion of Military Cooperation », 25 juin 2011, accessible sur www.bakutoday.net.

Avec le Kazakhstan, des relations pragmatiques se sont mises en place depuis les années 90. Des coopérations se sont surtout développées en matière économique et commerciale, d'énergie (accords de *swap*), d'éducation, de sciences et techniques, de culture, d'environnement et de transports. Étant donné l'opposition de Washington et la sensibilité d'Astana aux intérêts russes, l'étendue de la coopération bilatérale avec Téhéran est restée limitée, surtout dans le domaine énergétique. Ce domaine apparaissait pourtant comme le secteur le plus prometteur, Astana étant très favorable à l'exportation de ses hydrocarbures à travers le territoire iranien. Téhéran entretient des contacts réguliers avec Astana, n'abandonnant pas totalement l'idée de voir passer un jour un pipeline par son territoire. Les relations amicales se sont intensifiées, marquées par la visite en avril 2009 du président iranien dans la capitale kazakhe. Les deux pays ont signé à cette occasion des accords de coopération (création d'une compagnie conjointe de tankers, santé, sport, tourisme). Plus discrètement, Téhéran se serait intéressé à l'uranium kazakh en cherchant à négocier un accord secret de fourniture,³⁰ une information vivement démentie par Astana.³¹ Pour sa part, le président Nazarbaev s'est rendu à Téhéran en janvier 2011 et les deux présidents se sont vus à plusieurs reprises dans le cadre de forums multilatéraux. Les deux partenaires discutent des moyens de renforcer leur coopération en matière de transports et la possibilité d'établir une Chambre de commerce conjointe pour permettre l'essor de liens entre hommes d'affaires. Cette multiplication des rencontres et des aires de coopération traduit la volonté des deux pays d'accroître leurs rapports malgré les questions qui les divisent (statut de la Caspienne, nucléaire).

En résumé, dans le domaine économique, si les liens avec l'Asie centrale se sont progressivement élargis – ce qui est positif pour Téhéran –, l'Iran ne joue pourtant pour ces États qu'un rôle très marginal. Les volumes d'échanges restent loin derrière ceux de l'UE, de la Russie, de la Chine ou de la Turquie. De même, malgré leur proximité géographique, les républiques centrasiatiques comme les États du Caucase ou du Levant demeurent très marginaux pour le commerce de l'Iran avec moins de 1% du total de ses échanges extérieurs.

30 G. Jahn, « Intel Report: Iran Seeking to Smuggle Raw Uranium », *Associated Press*, 29 décembre 2009.

31 « Kazakhstan, Iran Deny Uranium Deal », *AFP*, 31 décembre 2009.

La place des Républiques d'Asie centrale dans le commerce extérieur de l'Iran en 2010³²

	Total des échanges (en millions d'Euros)	Pourcentage du total des échanges	Place dans les échanges
Kazakhstan	280,1	0,2%	26
République kirghize	15,2	Moins de 0,1%	Au delà de la 50e place
Ouzbékistan	140,3	0,1%	33
Tadjikistan	108,2	0,1%	38
Turkménistan	310,3	0,3%	25

32 DG Trade, « Iran. EU Bilateral Trade and Trade with the World », *op.cit.*, et « Kyrgyz Republic. EU Bilateral Trade and Trade with the World », Bruxelles, 8 juin 2011, accessible sur http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113409.pdf.

Le flanc Est : un voisinage historique et hypothétique

Sur son flanc Est, l'Iran est bordé par deux États (Afghanistan, Pakistan) avec lesquels il a entretenu des liens historiques intenses. La politique régionale de Téhéran dans cet espace a bénéficié d'opportunités nouvelles et a engrangé des bénéfices significatifs.³³ Mais l'incertitude demeure pour l'avenir.

Opportunités et risques en Afghanistan

Une grande partie du territoire actuel de l'Afghanistan a fait partie de la Perse jusqu'au milieu du XVIII^e siècle. Au XIX^e siècle, les monarques Qadjar ont mené diverses expéditions militaires en direction de la ville d'Hérat qu'ils revendiquaient. Après la chute de cette dynastie en 1925, Téhéran a stabilisé ses relations avec son voisin en signant un traité d'amitié et de sécurité et en réglant les questions frontalières en 1935. En 1937, il a conclu avec l'Afghanistan, la Turquie et l'Irak, le traité de non-agression de Saadabad. Malgré le rapprochement entre les deux États pendant le règne de Reza Shah Pahlavi, ils ne réussissent pas à s'accorder à propos du partage des eaux du fleuve Helmand. Au début de la décennie 1970, l'Iran essaya de régler cette question et un accord est signé en 1973, mais il n'est pas ratifié par la partie afghane. Étant donné les troubles politiques dans ce pays, bientôt suivis de l'invasion soviétique, cette question va rester entière entre les deux États.

En 1979, préoccupé par la crise des otages déclenchée suite à l'occupation de l'Ambassade américaine à Téhéran, l'Iran ne condamne que mollement l'intervention soviétique en Afghanistan. Au moment où il met en place sa politique anti-américaine, le nouveau régime iranien ne veut pas se mettre l'URSS à dos. Durant les huit années de la guerre Iran-Irak, il n'est pas question non plus pour Téhéran de s'impliquer en Afghanistan et de disperser ses forces. Il fait toutefois une exception à cette politique en soutenant les groupements chiites (Hazara) qui représentent environ 10% de la population afghane. Au moment de la chute du gouvernement communiste de Nadjibullah en 1992, Téhéran n'a que peu de moyens pour influencer l'évolution de la situation interne de l'Afghanistan. L'arrivée au pouvoir en 1996 des

33 Voir S. Hunter, *Iran's Foreign Policy in the Post-Soviet Era : Resisting the New International Order*, Santa Barbara, Praeger, 2010, pp. 142 et suivantes.

taliban soutenus par le Pakistan est un nouvel échec pour l'Iran, les taliban étant anti-chiïtes, anti-iraniens et peu sensibles aux finesses de la culture persane des Tadjiks. A compter de ce moment, outre la poursuite du soutien aux partis chiïtes, Téhéran esquisse un rapprochement avec les groupes qui formeront l'Alliance du Nord. Entre-temps, les relations entre les deux pays se détériorent. Le paroxysme est atteint à l'été 1998 quand les taliban, après leur entrée à Mazar-é Sharif, assassinent dix diplomates iraniens. La guerre est évitée de justesse grâce à une médiation internationale. Dès lors, les deux régimes s'appliquent à éviter tout motif de confrontation directe.

Au lendemain du 11 septembre 2001, la politique iranienne à l'égard de l'Afghanistan connaît un nouvel élan. Téhéran adopte une neutralité bienveillante vis-à-vis de l'intervention américaine dans le pays. La coopération avec Washington sur la question afghane se traduit par une détente passagère des relations irano-américaines à laquelle le classement de l'Iran sur « l'axe du mal » par le Président Bush en janvier 2002 met un terme. Malgré cela, Téhéran, qui a intérêt à la stabilisation de son voisin, participe activement aux rencontres qui préparent l'avenir de l'Afghanistan. Même s'il s'oppose au maintien de troupes de l'OTAN sur le territoire afghan, il apporte un soutien continu au gouvernement Karzaï en dépit de sa proximité avec les Américains. Outre les liens avec le pouvoir central, Téhéran cultive des relations avec des formations politiques comme le Hezb-e islami et avec la minorité chiïte afghane. Mais il cherche aussi à étendre son influence au-delà, dans la population, grâce à l'action de ses fondations charitables ou à sa coopération culturelle et en matière d'éducation. Téhéran cherche ainsi à permettre le développement d'un lobby pro-iranien en Afghanistan afin d'y limiter l'influence américaine. Cette option s'est renforcée dans l'optique du retrait programmé de 2014.

Cette orientation générale n'a pas empêché l'existence de tensions entre les deux pays. Cela a été le cas en 2007 lorsque l'Iran a décidé d'expulser de nombreux réfugiés afghans (plus d'un million) présents sur son territoire ou lorsque la rumeur d'un soutien iranien à certains groupes taliban a commencé à émerger. La question de la gestion de l'eau pose également problème entre les deux pays, Téhéran la considérant comme une menace pour sa sécurité, notamment au Sistan-Baloutchistan. En dépit de ces tensions, l'administration afghane, consciente du pouvoir déstabilisateur de l'Iran mais aussi soucieuse de ses intérêts économiques et de sa sécurité, souhaite ménager son grand voisin et entretenir avec lui de bonnes relations. Aussi a-t-elle pris des libertés à l'égard de son protecteur américain en développant des liens avec Téhéran et en cherchant à le rassurer. Les rencontres bilatérales de hauts responsables se sont multipliées depuis 2001. Le président Karzaï s'est rendu à plusieurs

reprises en Iran (2001, 2006) et les présidents iraniens Khatami (2002) et Ahmadinejad (2007, 2010) ont fait le déplacement à Kaboul.

Sur le plan de la sécurité, pour faire face à la volatilité de la situation afghane, Téhéran a développé une coopération avec New Delhi et renforcé ses installations militaires dans l'Est de son territoire. L'Iran coopère aussi avec Kaboul et avec les pays voisins de l'Afghanistan et la communauté internationale dans le domaine de la lutte contre le trafic de drogue. Pour aider à stabiliser son voisin, il s'est engagé dans la reconstruction du pays. Il fournit une assistance financière importante et aide Kaboul dans le secteur agricole, de la santé, de l'éducation, des infrastructures de transport et de communication ou de l'électricité. Cette aide est orientée en fonction de ses intérêts commerciaux à long terme. En investissant dans la construction/modernisation des axes routiers ou de lignes ferroviaires reliant les villes afghanes à l'Iran, Téhéran favorise le développement des échanges commerciaux entre régions frontalières des deux pays. Le commerce bilatéral – notamment les exportations iraniennes – s'est ainsi développé.³⁴ L'Iran joue également un rôle économique indirect très important par l'intermédiaire des réfugiés afghans présents sur son territoire et qui envoient régulièrement une partie de leurs salaires au pays, contribuant ainsi à la stabilisation économique afghane. Les objectifs politiques ne sont pas non plus absents des calculs iraniens. L'essor des infrastructures favorise l'indépendance de l'Afghanistan à l'égard d'Islamabad en matière de transport et limite donc l'influence pakistanaise tout en accroissant celle de Téhéran. L'Iran est aujourd'hui en position de force face à un État afghan qui peine à se reconstruire et n'est pas capable d'assurer la sécurité sur son territoire sans aide militaire étrangère. Paradoxalement, depuis l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, l'Iran est donc parvenu à y renforcer ses positions, ce qui constitue un succès non négligeable de sa politique régionale.

Liens problématiques avec le Pakistan

Avant la révolution islamique, l'Iran et le Pakistan entretenaient des relations très proches. Les deux voisins suivaient une ligne politique pro-occidentale, étaient membres d'une même alliance militaire – CENTO – et collaboraient étroitement dans les zones frontalières pour le maintien de l'ordre au Baloutchistan. Avec la révolution islamique, leurs relations se sont considérablement compliquées. Islamabad s'est inquiété de la volonté de Téhéran de propager la « révolution ». Ce choix pouvait avoir de graves conséquences sur son territoire qui abrite la seconde plus importante communauté chiite

34 A. Sheikholeslami, « Iran-Afghanistan Trade Is More Than USD 1.5 Billion, President Karzai Says », *Bloomberg*, 5 août 2010.

du monde après l'Iran. Soutenu par les riches monarchies du golfe Persique et l'Irak, le Pakistan a réagi en promouvant la mise en place de nombreuses écoles religieuses sunnites partout dans le pays et particulièrement au Baloutchistan frontalier de l'Iran. Des organisations sectaires militantes sunnites, très anti-chiïtes, ont vu le jour avec l'appui parfois des services de sécurité pakistanais (ISI). Inquiets à leur tour de la pénétration saoudienne et de la montée en puissance du wahhabisme dans le pays, les chiïtes pakistanais ont cherché un soutien renforcé du côté de Téhéran.

Durant les années 1980 et 1990, le Pakistan est devenu le terrain privilégié d'une lutte intra-islamique opposant les chiïtes aux sunnites, chacun des deux camps étant soutenu discrètement par une puissance étrangère (Iran pour les chiïtes et Arabie saoudite pour les sunnites). Dans ce contexte, des représentants officiels de Téhéran en poste au Pakistan ont été pris pour cible. Bien que très inquiet de la montée de l'extrémisme anti-chiïte dans ce pays, le régime iranien a toutefois évité soigneusement de faire de cette question un enjeu majeur dans ses relations avec Islamabad. La raison d'État et la *realpolitik* ont pris la prééminence sur les liens affectifs à l'égard de la communauté chiïte.

Dans la seconde moitié de la décennie 1980, Téhéran s'est intéressé aux technologies détenues par son voisin, utiles dans le contexte de la guerre contre l'Irak. Jusqu'au début des années 1990, Islamabad va l'aider dans le domaine du nucléaire non militaire (signature d'un accord de coopération technique secret en 1987).³⁵ Téhéran a ensuite bénéficié du réseau d'A.Q. Khan, le père de la bombe atomique pakistanaise, peut-être avec l'approbation de hauts responsables militaires pakistanais.³⁶ Cette phase de coopération est cependant mise à mal avec l'arrivée au pouvoir en Afghanistan des taliban soutenus par les Pakistanais. Les objectifs des deux pays divergent à ce moment en Afghanistan et leurs relations se dégradent. Téhéran blâme Islamabad pour l'assassinat de ses diplomates à Mazar-é Sharif. Il faut attendre la chute des taliban à l'automne 2001 et la transformation du contexte afghan pour que les relations entre deux pays se réchauffent à nouveau. Les contacts diplomatiques se renouvellent sur le plan multilatéral à travers la participation aux travaux de l'Organisation de Coopération économique (ECO), de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) ou du sommet trilatéral Afghanistan-Iran-Pakistan mis en place en mai 2009. Sur le plan bilatéral, le président Khatami fait le déplacement à Islamabad dès décembre 2002 pour

35 Voir C. Gordon, *Shopping for Bombs : Nuclear Proliferation, Global Insecurity, and the Rise and Fall of the A.Q. Khan Network*, Oxford, New York, Oxford University Press, 2006, p. 64.

36 *Ibid.*, pp. 64 et suivantes ; et R. J. Smith et J. Warrick, « Pakistani Scientist Khan Describes Iranian Efforts to Buy Nuclear Bombs », *The Washington Post*, 14 mars 2010.

la première visite d'un président iranien depuis dix ans au Pakistan. Les contacts entre hauts responsables se poursuivent ensuite de manière régulière. Les autorités pakistanaises féliciteront ainsi M. Ahmadinejad lors de sa « réélection » en juin 2009.

Des points de friction demeurent cependant, le plus sérieux étant la question de l'Afghanistan où Téhéran et Islamabad ne partagent pas les mêmes objectifs, même si officiellement le thème de la coopération domine l'agenda des rencontres bilatérales et même trilatérales avec Kaboul depuis 2009. Téhéran, qui cherche à se poser en leader régional, a participé à la conférence de Bonn et signé en décembre 2002 avec le Pakistan et d'autres voisins de l'Afghanistan, la déclaration de Kaboul sur les relations amicales.³⁷ Les ambitions iraniennes se heurtent cependant aux pressions américaines. Pour Islamabad au contraire, l'association avec Washington en tant qu'allié vital dans la stratégie américaine de « guerre contre le terrorisme » et pays capable d'offrir une voie de transit logistique à l'OTAN, lui a permis de maintenir une forte influence en Afghanistan, ce qui irrite Téhéran. Pour contrebalancer Islamabad, il a donc cultivé des relations avec l'administration Karzaï et développé une coopération intense avec New Delhi. Ce n'est pas le seul facteur de difficulté. Au regard de la situation au Baloutchistan, les deux pays partagent des intérêts communs tout en étant confrontés à des problèmes dans leurs relations bilatérales. Avant la révolution, ils coopéraient étroitement contre les tentations séparatistes au Baloutchistan iranien et pakistanais. Cette coopération s'est poursuivie sous la République islamique, afin d'éviter que des groupes armés baloutches n'utilisent la zone frontalière pour échapper aux forces iraniennes et pakistanaises. Depuis la fin de l'année 2005, l'intensification des troubles dans la province iranienne du Sistan-Baloutchistan – surtout causée par la détérioration de la situation économique et le militantisme chiite du pouvoir central dans les régions du pays peuplées de populations sunnites – suscite l'inquiétude de Téhéran, qui a fait appel à plusieurs reprises au Pakistan dans sa lutte contre le groupe armé baloutche Joundollah. Ce mouvement, apparu en 2003 et qualifié de « terroriste »,³⁸ serait selon les autorités iraniennes soutenu par les États-Unis dans le cadre de la guerre larvée contre le développement du programme nucléaire de Téhéran et le renforcement de sa puissance régionale.³⁹ Mais Téhéran a aussi accusé certaines officines d'Islamabad d'être associées au mouvement. La capture et l'exécution du dirigeant du mouvement, Abdolmalek Rigi, en juin 2010 par

37 Voir Déclaration de Kaboul sur les relations de bon voisinage, Kaboul, 23 décembre 2002.

38 Le Département d'État américain n'a inscrit ce mouvement sur la liste des organisations terroristes qu'en novembre 2010.

39 Sur la situation au Baloutchistan iranien, voir S. A. Dudoignon, *Voyage au pays des Baloutches (Iran, début du XXI^e siècle)*, Paris, Editions Cartouches, 2009, 215 p.

Téhéran, peut-être avec l'assistance d'Islamabad, a réduit la tension entre les deux pays autour de cette question sans totalement dissiper la méfiance. En avril 2011, Téhéran appelait encore Islamabad à éliminer le reliquat du mouvement toujours présent sur son territoire.⁴⁰ L'Iran continue aussi à s'inquiéter de la présence importante des taliban au Baloutchistan pakistanais et critique l'absence de volonté d'Islamabad de les éradiquer. Les relations compliquées irano-pakistantaises au Baloutchistan ont cependant une autre dimension plus positive, qui concerne la lutte contre le trafic des armes et de la drogue en provenance surtout de l'Afghanistan. C'est une aire de coopération commune recherchée par les trois pays.

Sur le plan économique, le projet de « gazoduc de la paix » entre l'Iran, le Pakistan et l'Inde est depuis 1995 devenu un sujet central dans les discussions bilatérales. Mais depuis son lancement, les relations traditionnellement compliquées entre le Pakistan et l'Inde, les questions liées à la sécurité le long du parcours ainsi que les pressions américaines exercées sur New Delhi et Islamabad n'ont pas permis une progression rapide. L'Inde a fini par s'en retirer en raison des questions liées à la sécurité et aux difficultés entre partenaires à s'entendre sur les prix. De leur côté, Téhéran et Islamabad ont avancé, en dépit des pressions américaines et de l'instabilité au Baloutchistan. Pour Téhéran, le projet a des objectifs économiques (exportations gazières et développement de la région du Sistan-Baloutchistan) et politiques puisqu'il favorise le rapprochement avec ce voisin compliqué. Un accord de livraison de gaz à partir de 2014 a été signé en juin 2010. A l'heure actuelle, la construction du côté iranien du gazoduc est quasi terminée, ce qui n'est pas encore le cas du côté du Pakistan. Des discussions avec Téhéran pour l'accroissement des quantités de gaz livrées au Pakistan étaient en cours à l'automne 2011.⁴¹ Toujours en matière économique, une Commission commune Pakistan-Iran se réunit régulièrement et les deux pays ont signé en 2004 un accord de commerce préférentiel. Des progrès ont été enregistrés en matière d'infrastructures. Les échanges commerciaux bilatéraux restent néanmoins faibles – 1,02 milliard d'Euros en 2010⁴² – ce qui fait du Pakistan seulement le douzième partenaire économique de Téhéran.

Après le raid américain mené contre Ben Laden en territoire pakistanais en mai 2011 et les déclarations de l'amiral Mullen, Chef d'État-major des armées des États-Unis, accusant les services secrets pakistanais (ISI) de collaboration avec les taliban en Afghanistan,⁴³ les relations entre Islamabad et Washington

40 « Iran Urges Pakistan Action on Jundallah », *PressTV*, 21 avril 2011.

41 « Iran, Pakistan to Increase Gas Exports », *PressTV*, 19 octobre 2011.

42 DG Trade, « Iran. EU Bilateral Trade and Trade with the World », *op.cit.*

43 E. Bumiller et J. Perlez, « Pakistan's Spy Agency Is Tied to Attack on US Embassy », *The New York Times*, 22 septembre 2011.

se sont nettement détériorées, ce qui offre de nouvelles opportunités à Téhéran. Depuis lors, le Pakistan tente de lancer une politique de rapprochement avec la Chine et l'Iran. En ce qui concerne Téhéran, Islamabad évoque une « alliance naturelle » avec son voisin iranien et souhaite faire passer le volume des échanges commerciaux à 10 milliards de dollars d'ici quelques années. Cet objectif paraît néanmoins peu réaliste, surtout si le gazoduc tarde à fonctionner. Pour l'avenir, la question afghane pourrait compliquer les relations bilatérales. Dans le sillage du retrait programmé des troupes américaines de l'Afghanistan d'ici 2014, Islamabad pourrait à nouveau chercher à y accroître son influence. Cette option heurte les intérêts de Téhéran. Pour éviter ce scénario, les deux pays devront trouver un compromis, un exercice qui pourrait s'avérer complexe. De même, dans le sillage du « printemps arabe », la coopération qui s'est renforcée entre le Pakistan et les monarchies sunnites du golfe Persique, en introduisant davantage Islamabad dans cette zone très sensible pour Téhéran, pourraient compliquer leurs rapports bilatéraux. De ce point de vue, la grande proximité existant entre Islamabad et Riyad, alors que l'Arabie saoudite et l'Iran connaissent une nouvelle phase de tensions dans leurs relations bilatérales, pourrait peser sur les rapports bilatéraux irano-pakistanaï.

Conclusion

Au regard des cinq directions dans lesquelles se déploie la politique régionale de Téhéran, les résultats engrangés sont mitigés. Certaines potentialités ont certes été mises en oeuvre. Ainsi, la République islamique a réussi à établir des relations normalisées avec un grand nombre de ses voisins, ce qui n'est pas un mince résultat. Ces relations confortent sa sécurité et sa place de puissance régionale tout en lui offrant une marge de manœuvre diplomatique plus large et un contrepoids face aux pressions américaines. Elles lui permettent aussi de limiter son isolement et d'améliorer son image. Cependant, de telles relations sont rarement marquées par une réelle proximité politique, même dans le cas du Tadjikistan, de l'Arménie ou du Turkménistan. La nature théocratique du régime iranien, le retour de la rhétorique révolutionnaire sous Ahmadinejad, la question nucléaire et l'anti-américanisme militant du régime islamique continuent de gêner considérablement l'essor des rapports politiques et économiques de Téhéran avec son voisinage. En limitant sa capacité d'initiative, ces facteurs tendent à placer l'Iran à la merci du bon vouloir de ses voisins qui peuvent lui imposer le rythme et l'étendue des relations bilatérales.

Si des résultats positifs ont été enregistrés du côté de l'Irak, les rapports se sont considérablement dégradés avec les monarchies arabes en raison de la question nucléaire et des récentes prises de position de Téhéran sur la situation à Bahreïn. Les relations avec l'Arabie saoudite sont entrées dans une nouvelle période de tensions. Au Nord-Ouest, les rapports avec l'Azerbaïdjan ne sont guère satisfaisants alors que les progrès enregistrés du côté de la Turquie ont été mis à mal par les développements du « printemps arabe ». Sur le flanc Est, si des bénéfiques ont été engrangés du côté de l'Afghanistan, les relations avec le Pakistan continuent d'être marquées à la fois par la coopération et la rivalité. Au Nord-Est, les opportunités offertes à Téhéran par l'existence de nouvelles Républiques centrasiatiques n'ont guère été actualisées. Au Levant, la situation syrienne fait peser de lourdes menaces, risquant de remettre en cause l'existence de l'axe Téhéran-Damas-Hezbollah-Hamas, une des principales réussites de la politique régionale iranienne des trente dernières années.

D'un point de vue économique également, malgré des progrès, les relations commerciales avec de nombreux pays voisins restent sub-optimales au regard du potentiel iranien. Une simple comparaison avec les résultats engrangés

dans la même zone ces dernières années par l'économie turque – qui ne bénéficie pas de la même proximité géographique que Téhéran – éclaire ce fait. Ainsi pour le Caucase et l'Asie centrale, le commerce turc est en volume six fois supérieur à celui de l'Iran en 2010. Au Levant (Syrie, Liban), le volume des échanges avec la Turquie est trois fois supérieur à celui des échanges avec l'Iran. Enfin, dans la zone du golfe Persique, le commerce turc représente en volume deux tiers de celui de l'Iran avec les États du CCG. C'est le commerce avec Dubaï et Oman qui permet jusqu'ici à Téhéran d'apparaître comme économiquement plus important qu'Ankara dans cette zone, une situation qui pourrait ne pas perdurer. Si quelques avancées ont été réalisées dans la période post-11 septembre 2001 en matière d'infrastructure, l'Iran n'a pas non plus véritablement réussi à mettre en valeur sa position géographique unique à la jonction de différentes zones de l'Eurasie. Finalement, dans le domaine stratégique de l'énergie, les progrès enregistrés avec son voisinage (Arménie, Turquie, Pakistan) restent maigres au regard du potentiel gazier du pays. En définitive, l'Iran n'a réussi à tirer que de faibles bénéfices des opportunités offertes par les transformations successives du contexte régional depuis une vingtaine d'années.

Bruxelles-Genève, mars 2012

Geneva Papers — Research Series

- No.1 — 2011 Graeme P. Herd, "The Global Puzzle : Order in an Age of Primacy, Power-Shifts and Interdependence", 34 p.
- No.2 — 2011 Thierry Tardy, "Cooperating to Build Peace : The UN-EU Inter-Institutional Complex", 37 p.
- No.3 — 2011 Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, "The Rise and Fall of Al Qaeda. Lessons in Post-September 11 Transnational Terrorism", 39 p.
- No.4 — 2011 Alan Doss, "Great Expectations : UN Peacekeeping, Civilian Protection, and the Use of Force", 43 p.
- No.5 — 2012 Phillip Cornell, "Regional and International Energy Security Dynamics : Consequences for NATO's Search for an Energy Security Role", 42 p.
- No.6 — 2012 Mohammad-Reza Djalili et Thierry Kellner, "Politique régionale de l'Iran : potentialités, défis et incertitudes", 40 p.

GCSP

avenue de la Paix 7bis

P.O. Box 1295

CH - 1211 Geneva 1

T +41 22 906 16 00

F +41 22 906 16 49

info@gcsp.ch

www.gcsp.ch



Geneva Centre for Security Policy
Centre de Politique de Sécurité, Genève
Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik

Impartial, Inclusive, Influential