

" L'Université de Strasbourg n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ".

**La politique iranienne de l'Union européenne et
de ses États membres en 1990 et 2007 :**

**Un « modèle européen » de gestion des problèmes
internationaux au service d'une « Europe puissance » ?**

Samy VINCENT

**Mémoire de quatrième année, filière « Études européennes et internationales »
Institut d'Études Politiques de Strasbourg**

**Sous la direction de Madame Anne KLEBES-PELISSIER et de Monsieur Sylvain
SCHIRMANN**

Année 2019-2020

Résumé

La formulation d'une politique iranienne commune au tournant des années 1990, ainsi que l'inscription du dossier iranien au cœur de différentes logiques de puissance permettent à travers son étude de se pencher sur la notion d'« Europe puissance ». L'Iran semble réunir différentes caractéristiques donnant la possibilité aux Européens de développer une politique étrangère commune. Cependant, les frictions croissantes avec la politique américaine interrogent leur capacité à préserver une certaine autonomie face à l'influence des États-Unis. La défense d'un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux permet ainsi de cadrer l'action des acteurs européens, mais également de contenir la puissance américaine. Ce modèle est à la fois un facteur d'identité et de différenciation sur la scène internationale, mais il constitue également une réponse à un déficit de ressources à mobiliser pour influencer la résolution du « problème iranien », et in fine, la politique iranienne des États-Unis. En reprenant la définition de puissance de Serge Sur, il s'agit en d'autres termes d'interroger la capacité de « faire », de « faire faire », et de « refuser ou empêcher de faire » de l'UE.

Abstract

The formulation of a common Iranian policy at the turn of the 1990s, as well as the inclusion of the Iranian issue at the heart of various power logics, allow us to examine the notion of 'European power' through this study. Iran seems to bring together different characteristics giving Europeans the possibility to develop a common foreign policy. However, the growing friction with American policy questions their ability to preserve a certain autonomy from the influence of the United States. The promotion of a "European model" for resolving international problems thus makes it possible to frame the action of European players, but also to contain American power. This model is both a factor of identity and differentiation on the international scene, but it also constitutes a response to a lack of resources to be mobilized to influence the resolution of the 'Iranian problem' and, in the end, the Iranian policy of the United States. Taking up Serge Sur's definition of power, it is about questioning the EU's capacity to "do", "make do", and "refuse or prevent from doing".

Mots-clés :

Union européenne, UE, Iran, États-Unis, PESC, action extérieure européenne, relations transatlantiques, « *soft balancing* », puissance, structure du système international.

AVANT-PROPOS

Ce travail de recherche a connu de nombreuses évolutions au cours de l'année qui a servi à sa réalisation. Partant de l'idée de l'influence des acteurs non étatiques sur la diplomatie française en Iran, certaines difficultés ainsi que l'avancement des recherches m'ont permis de le recentrer sur des thématiques qui m'ont passionné. Le caractère « européen » de la politique iranienne de la France et la formulation d'une politique commune dès 1992 m'a progressivement amené à me pencher sur les modalités et les conditions de formulation d'une politique étrangère européenne : pourquoi et comment les Européens sont-ils parvenus à prendre position de manière efficace dans le cas iranien, alors qu'ils paraissent si divisés dans la gestion d'autres dossiers ? La prégnance des divergences avec la politique américaine m'a ensuite mené vers une seconde réflexion, qui, liée à la notion réaliste de « rééquilibrage », permet de questionner plus largement le concept d'« Europe puissance ». Finalement, ce travail tente de s'appuyer largement sur des considérations économiques qui se trouvaient au cœur de mon approche de départ et que j'ai souhaité conserver malgré l'évolution du sujet. À ce titre, les différentes données concernant les exportations et importations des États membres sont issues du site internet *OEC: The Observatory of Economic Complexity* qui se fonde sur les travaux du *Center for International Data* de l'Université de Californie et de l'UN COMTRADE pour les données les plus récentes. Ce site permet de visualiser les différents échanges et de créer des graphiques et des « cartes arborescentes » qui sont utilisés dans cette étude. Par ailleurs, les différentes traductions présentes dans cette étude, ainsi que les schémas détaillant le processus de décision de l'action extérieure européenne ont été réalisées par l'auteur.

REMERCIEMENTS

Pour avoir accepté de diriger la rédaction de ce mémoire, ainsi que pour leur aide, leurs conseils précieux, et le temps qu'ils m'ont accordé, je tiens tout d'abord à remercier **Madame Anne Klebes-Pélissier**, et **Monsieur Sylvain Schirmann**.

Il me semble ensuite essentiel de remercier Monsieur **Riccardo Alcaro**, auteur de l'ouvrage *Europe and Iran's Nuclear Crisis: Lead Groups and EU Foreign Policy-Making*, qui a accepté d'échanger avec moi à propos de son travail.

Pour le temps et le soutien sans faille qu'ils m'ont donné et apporté durant la rédaction de ce mémoire, pour avoir accepté de le relire et m'avoir aidé à réaliser les différents schémas qui composent ce mémoire, il me tenait à cœur de remercier **Romain Fischer**, **Claudie Fischer** et **Christophe Vincent**. Merci également à **Véronique Fischer** pour m'avoir guidé dans les méandres et les secrets des logiciels de traitement de texte.

J'aimerais citer **Adrien Legendre**, ami et soutien, avec qui j'ai eu l'occasion de longuement échanger sur nos mémoires respectifs, et qui m'a aidé à orienter mon sujet quand cela a été nécessaire.

Je souhaite ensuite remercier ma petite sœur **Lou**, pour me rappeler avec ses sourires que travailler, « c'est plus marrant, c'est moins désespérant, en chantant ».

Enfin, je pense à **Marie Ketterlin**, qui, en plus de s'être attelé à la tâche laborieuse de la relecture finale, a partagé une bonne partie de mes joies comme de mes difficultés cette année, et sans qui le découragement aurait pu bien souvent prendre le dessus.

SOMMAIRE

<u>AVANT-PROPOS</u>	5
<u>REMERCIEMENTS</u>	6
<u>SOMMAIRE</u>	7
<u>ACRONYMES</u>	8
<u>INTRODUCTION</u>	10
<u>PARTIE 1 : LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE IRANIENNE COMMUNE</u>	20
Chapitre 1 : Vers une politique iranienne de l'Union européenne	21
Chapitre 2 : L'inscription du « problème iranien » dans la dualité de l'action européenne : Les conditions favorables à la formulation d'une politique commune	64
<u>PARTIE 2 : L'INSERTION DU DOSSIER IRANIEN DANS DES ENJEUX DE PUISSANCE TRANSATLANTIQUES</u>	88
Chapitre 1 : Les errements de l'hégémonie des États-Unis	90
Chapitre 2 : L'Union européenne comme instrument de « <i>soft-balancing</i> »	120
<u>CONCLUSION</u>	177
<u>ANNEXES</u>	181
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	194
<u>TABLE DES MATIERES</u>	209

ACRONYMES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CED	Communauté européenne de défense
CEE	Communauté économique européenne
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
COPS	Comité politique et de sécurité
COREPER	Comité des représentants permanents
COREU	Correspondance européenne
CPE	Coopération politique européenne
E3	Format de négociation dans le dossier du nucléaire iranien, regroupant l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni
E3/EU	Format de négociation dans le dossier du nucléaire iranien, regroupant l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, ainsi que le Haut Représentant pour la PESC
E3/EU+E3	Format de négociation dans le dossier du nucléaire iranien, regroupant les membres de l'E3/EU, ainsi que la Chine, les États-Unis et la Russie
ESS	<i>European Security Strategy</i>
FMI	Fonds monétaire international
FORPRONU	Force de protection des Nations Unies
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDE	Investissements directs étrangers
IFOR	<i>Implementation Force</i>
ILSA	<i>Iran and Libya Sanctions Act</i>
IRNA	<i>Islamic Republic News Agency</i>
JCPOA	<i>Joint Comprehensive Plan of Action</i> ou Accord de Vienne sur le nucléaire iranien
JPOA	<i>Joint Plan of Action</i>
NIOC	<i>National Iranian Oil Company</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
OCI	Organisation du Conseil Islamique
OLP	Organisation de libération de la Palestine

OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation(s) non-gouvernementale(s)
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PSDC	Politique de sécurité et de défense commune
SFOR	<i>Stabilisation Force</i>
SPD	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
USSTRATCOM	<i>United States Strategic Command</i>
TNP	Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UEM	Union économique et monétaire
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

INTRODUCTION

« Aujourd’hui, le résultat est que l’Europe politique n’existe pas sur la scène internationale : l’Europe ne part pas en guerre et ne gère pas les crises. »¹

Ce constat accablant émis par Claire Chick, Directrice du pôle défense au *Franco-British Council*, illustre la vision largement répandue d’une Europe impuissante et incapable de peser sur la scène internationale. La question d’une « Europe puissance » est longtemps restée un tabou de la construction européenne. Cependant, bien que la protection des États-Unis ait pendant un temps permis de repousser le débat, celui-ci semble s’imposer, au tournant des années 1990, comme un élément central de ce processus.

La notion de puissance en elle-même est une notion complexe. Structurante dans la théorie réaliste des relations internationales, elle est communément rattachée à l’acteur étatique et à l’idée d’une capacité d’action. Reprenant la notion d’unités politiques membres du système international, Raymond Aron la définit comme « la capacité d’une unité politique d’imposer sa volonté aux autres unités ».² Malgré tout, la notion fait l’objet de redéfinitions permettant d’en affiner les modalités d’exercice. Si, pour les auteurs réalistes, la puissance est avant tout fonction de moyens diplomatiques et militaires, efficaces et autonomes, permettant à un acteur de peser dans la résolution des problèmes internationaux, la théorie libérale des relations internationales élève le commerce et la coopération comme des instruments essentiels lorsqu’il s’agit d’exercer une influence ou de préserver la paix. Enfin, l’acception constructiviste de la puissance fait référence davantage à la notion d’identité et à l’idée de diffusion de normes. Bien que les trois théories divergent sur les moyens, elles semblent converger sur ce qui peut être considéré comme le propre de la puissance : l’influence, se rapprochant ainsi de la définition du terme anglo-saxon « power ». Selon la déclinaison opérée par Joseph Nye,

¹ « Compte-rendu des huitièmes entretiens européens d’Enghien - L’Union européenne, problème ou solution ? » Enghien-Les-Bains: IRIS, 6 février 2016. <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2016/02/CR-EEE-6-février-2016.pdf>.

² Aron, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 2004.

cette influence peut s'exercer au travers d'un « *hard* » -se rapprochant de l'idée de coercition- ou d'un « *soft power* » -plus proche de l'idée d'attraction. En ce sens, Serge Sur pense la puissance comme à la fois positive -la capacité de « faire » et de « faire faire »- et négative -« refuser ou empêcher de faire ».³ Quoi qu'il en soit, cette notion semble devoir être appréhendée dans un cadre interactionnel, n'existant pas pour soi, mais pour une relation donnée. L'idée est alors celle d'une influence exercée sur les autres acteurs du système international, selon des modalités plurielles et dynamiques. Il est dès lors essentiel d'entrecroiser ces outils théoriques pour tenter de cerner l'influence qu'un acteur peut avoir dans la résolution de « problèmes » internationaux, ici entendus comme enjeux socialement et politiquement construits, appelant à des mesures spécifiques dans le cadre de leur résolution. Cette influence se perçoit tant dans la capacité d'élaborer et d'imposer un modèle d'action -capacité de « faire » et de « faire faire »-, que dans celle de préserver une autonomie d'action -capacité « d'empêcher » ou de « refuser de faire ».

L'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale oblige cependant à relativiser l'idée d'une capacité exclusivement rattachée à l'acteur étatique : les firmes transnationales, les organisations non-gouvernementales (ONG) ou les organisations internationales sont autant de variables à considérer et qui participent d'une apparente décentralisation de la notion de puissance. L'Union européenne (UE) s'inscrit parfaitement dans ce questionnement et constitue ainsi un objet d'étude particulier. Historiquement, les représentations idéalisées du duc de Sully -qui appellent au XVIème siècle à une « armée européenne »- et d'Emmanuel Kant ne deviennent concrètes qu'avec la fin de la Seconde Guerre mondiale, et la projection des États européens dans la construction d'une communauté de « défense collective ». Depuis la Communauté européenne de l'acier et du charbon (CECA), l'Europe n'a en réalité cessé que temporairement de mettre en œuvre la volonté d'occuper une place particulière dans le système international. La Communauté européenne de défense (CED), qui échoue en 1954 à cause de l'opposition française, représente en ce sens la première étape de la

³ Sur, Serge. *Relations internationales*. Paris: Montchrestien, 2011.

constitution d'une Europe de la défense.⁴ Ce projet mort-né ne bénéficie pas des plans Fouchet proposés en 1962 par le Général de Gaulle et défendant l'idée d'une Communauté plus politique fondée sur l'intergouvernementalisme. Il faut alors attendre 1970 pour que l'idée d'une coopération en termes de politique étrangère émerge à nouveau. C'est le rapport du Luxembourg, présenté par le belge Etienne Davignon qui lance l'idée d'une coopération politique européenne (CPE), finalement officialisée en 1973 par le rapport de Copenhague. Malgré tout, la CPE est exclusivement intergouvernementale, et la Commission est tenue à l'écart de ses réunions. Ces initiatives peuvent être directement reliées à la volonté pour les États européens de peser davantage dans la résolution des problèmes internationaux en parlant d'une voix relativement unifiée. La vision commune adoptée en 1980 face au conflit israélo-palestinien en est le premier exemple : bien que la France et le Royaume-Uni menaient une politique pro-arabe, et que l'Allemagne menait une politique pro-israélienne, la reconnaissance de la volonté d'une coexistence pacifique des deux États constitue un moment clé de cette tentative de convergence, d'autant plus que les États-Unis d'Amérique (États-Unis ci-après) ne s'alignent sur cette solution innovante que dans les années 1990. La Communauté européenne tente par ailleurs de dépasser dans certains secteurs la conception westphalienne du système international, ou en tout cas, d'agir en son sein à la manière d'une entité étatique. Les États européens sont ainsi représentés sous l'entité « Communautés européennes » à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'acteur européen est cependant une réalité plus complexe à saisir, surtout une fois sorti du domaine économique. D'un côté, l'UE semble vouloir s'affirmer sur la scène internationale comme un acteur à part entière, avec une bureaucratie et des logiques propres, mais de l'autre, elle reste indissociable des volontés, des intérêts, et des acteurs étatiques. Chaque État ne pèse pas non plus le même poids dans le processus de décision, comme a pu le démontrer la puissance du couple franco-allemand dans les années 1980. Il apparaît donc essentiel de ne pas traiter les positions des États membres, ni comme entièrement distinctes, ni comme totalement assimilées aux positions de

⁴ Pour un historique plus approfondi de l'histoire de la coopération européenne en termes de politique étrangère, voir : Frédéric Mérand, et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne. Institutions, politiques et société*. Bruxelles: Boeck-Wesmael, 2011.

l'institution, mais de mettre en avant les interdépendances complexes liant ces deux arènes -nationale et européenne- et les politiques étrangères nationales et la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il convient en ce sens d'analyser les déséquilibres qui peuvent exister entre ces deux entités, et les luttes qui persistent entre États membres, et entre États membres et l'institution, à propos de l'élaboration d'une vision et d'une politique extérieure commune. En ce sens, l'UE peut difficilement être considéré comme un acteur unique. Dans un cadre plus général, et pour faciliter la compréhension lorsque la distinction ne paraît pas nécessaire, les termes d'« Europe » ou d'« Européens » seront employés en faisant référence à la diversité des acteurs européens : institutions de l'UE, États membres, acteurs de l'une de ces deux entités, ...

Le contexte de la fin de la guerre froide et de la réunification allemande engage une nouvelle réflexion dans l'idée d'une « Europe puissance ». La refonte de la structure du système international qui suit le début de la décennie 1990 entraîne un questionnement plus large sur la place que pourrait occuper la nouvelle UE dans ce système, caractérisé par la concurrence croissante avec les États-Unis. En termes réalistes, cette structure peut être définie comme « la façon dont les diverses composantes du système international sont positionnées les unes par rapport aux autres ».⁵ Sa restructuration relance ainsi l'idée d'une Europe plus politique, et, sous l'impulsion de l'Allemagne et de la France -incarnés par le couple Kohl-Mitterrand-, le traité de Maastricht en 1992 dote la Communauté économique européenne (CEE) d'un deuxième pilier relatif à la PESC. Ce même couple promeut une politique étrangère européenne qui, bien que moins exclusive de la Commission par rapport à la CPE, est finalement toujours intergouvernementale, appartenant au Conseil des ministres des Affaires étrangères. Dès 1997, le traité d'Amsterdam pourvoit la PESC d'un Haut Représentant, qui est vice-président de la Commission en charge des relations extérieures, lui permettant d'influencer les politiques liées à la diplomatie commerciale de l'Union (aide au développement, diplomatie commerciale, accords de coopération, ...). Malgré tout, ces efforts se heurtent à la réticence des États de doter ce nouvel acteur des relations internationales des ressources nécessaires à son ambition. C'est dans ce contexte particulier, lié à une volonté d'affirmation de l'UE dans la résolution des

⁵ Waltz, Kenneth N. *Theory of international politics*. Addison-Wesley series in political science. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co, 1979.

problèmes internationaux d'après-guerre froide, et dans cette ambiguïté des relations États-UE que cette étude tente d'éclairer les conditions d'émergence d'une politique étrangère commune, entendue ici au sens large de politique concertée et convergente, qui, à défaut d'être toujours décidée dans l'enceinte européenne, est au moins soutenue par les institutions européennes et les États membres non impliqués et intègre des éléments associés à l'UE.

L'incapacité de l'UE à peser dans les conflits yougoslaves, ou dans le processus de paix au Proche-Orient, mais, *a contrario*, sa capacité à développer une politique relativement commune dans d'autres cas, comme en Iran, amène à s'interroger sur les conditions qui peuvent permettre l'élaboration d'une politique concertée, indépendante, et -relativement- efficace. Le 3 mai 1995 le quotidien Les Échos titre à propos des récents décrets américains élargissant l'embargo imposé à l'Iran : « Embargo américain contre l'Iran : les alliés ne suivent pas ». En réalité, lorsque les États-Unis reprennent en main le processus d'Oslo relatif au « problème du Proche-Orient », ainsi que les négociations des accords de Dayton à propos des conflits yougoslaves, les Européens semblent afficher une détermination collective dans l'opposition à la stratégie américaine d'isolement de l'Iran. Ce paradoxe permet de s'interroger sur le contexte iranien, et les raisons qui ont pu jouer dans le sens d'une telle position.

Cette étude de cas est marquante tant elle lie les dimensions économique et politique qui doivent être désenclavées pour aborder la politique étrangère de l'UE. Les pays européens ont réagi de manière différenciée à la révolution iranienne de 1979, mais les années 1990 semblent marquer un rapprochement au niveau économique et commercial -pour certains- ou au moins une confirmation des relations existantes -pour d'autres. Paradoxalement, c'est au cours de cette décennie que s'affirme progressivement le « problème iranien » autour des questions du soutien au terrorisme -notamment avec le Hezbollah-, de la prolifération d'armes de destruction massive, de la démocratie, des droits humains, et de la libéralisation économique. Cette question amène les Européens à prendre position dans la résolution de ce problème pour l'adoption de sanctions, ou, au contraire, pour le maintien des relations économiques comme fondement d'un dialogue politique. Au moment où l'Union est progressivement pointée du doigt pour son manque de volonté collective, les relations commerciales

entretenues par certains États membres avec l'Iran se trouvent dès lors aux fondements d'une stratégie commune. Le regard est ici principalement tourné vers l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni pour différentes raisons. Leurs relations développées avec l'Iran à l'issue des années 1990, tout comme leur poids au sein de l'institution les amènent à prendre les devants dans l'élaboration d'une stratégie européenne en Iran. Aussi, l'objet de cette étude est de mettre en exergue les dynamiques qui ont pu favoriser la formulation d'une politique spécifique, celle-ci permettant à la fois d'adresser les menaces posées par l'Iran à la sécurité internationale et européenne, et de légitimer auprès des autres acteurs le maintien des relations économiques et commerciales avec ce pays. Cette stratégie est d'autant plus remarquable qu'elle fait l'objet de frictions croissantes avec les États-Unis. En ce sens, l'étude de la politique européenne en Iran pose directement la question de la capacité des États membres, d'une part, à développer une politique extérieure commune dans le cadre de l'institution et à l'imposer aux différents acteurs internationaux, et, d'autre part, à résister aux pressions -à l'influence- exercées par la puissance américaine. Cette étude permet ainsi d'aborder la notion de puissance selon les termes de Serge Sur, la replaçant dans un contexte et une relation donnée pour laquelle les capacités de « faire », « faire faire », « empêcher » ou « refuser de faire » sont continuellement mises à l'épreuve. L'alignement progressif sur la politique de sanctions défendue par les États-Unis à partir de 2006 et 2007 sonne le glas de deux décennies marquées par des efforts particuliers de distinction de la part des Européens. Les élections d'Angela Merkel en Allemagne en 2005, de Nicolas Sarkozy en France en 2007, et de Barack Obama aux États-Unis en 2008 semblent apaiser les divergences transatlantiques et la volonté de se différencier « à tout prix » dans la gestion du « problème iranien », devenu à partir de 2002, le « problème nucléaire iranien ».

Malgré tout, cette rupture ne marque pas « la fin de l'histoire » du dossier iranien, et la période 1990-2007 fait largement écho à la remise en question par Donald Trump de l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien (ou JCPOA, *Joint Comprehensive Plan of Action*). Le 24 septembre 2018, Federica Mogherini, alors Haute Représentante pour la PESC, annonce la mise en place d'une « entité légale » (ou « véhicule spécial ») censée permettre aux entreprises européennes de continuer à commercer avec l'Iran malgré le risque de sanctions américaines, et, dans le même temps, de « préserver les

bénéfices économiques attendus par l'Iran en échange de son maintien dans l'accord et de son renoncement à un programme nucléaire militaire ».⁶ Ce mécanisme pose directement la question de la capacité de l'Union et de sa politique étrangère -incarnée par la Haute Représentante- à résister à des pressions extérieures pour imposer un modèle de résolution des problèmes internationaux, et donc, la question de l'affirmation d'une puissance européenne. Les similarités dans les divergences d'approches entre Européens et Américains sont également marquantes au moment de la résurgence d'un unilatéralisme qui semblait s'être largement atténué sous la présidence de Barack Obama.

Ce travail s'appuie sur l'étude de la politique européenne en Iran entre 1990 et 2007, pour comprendre comment et selon quelles conditions se développe et s'élabore concrètement un « modèle européen » de résolution des crises, en tant qu'outil d'une « Europe puissance ». Son apport consiste essentiellement en l'explicitation des liens qui doivent être faits entre les relations économiques des États membres avec l'Iran et l'élaboration d'une politique commune ; et en l'analyse des stratégies déployées par les États membres, en lien avec l'UE, pour ériger cette politique européenne en Iran en politique européenne de puissance. Cette interrogation sera ici abordée selon les différents aspects de la puissance que l'Union tente de déployer dans le cas iranien, et selon les logiques qui sous-tendent les choix stratégiques et discursifs des acteurs européens. En d'autres termes, il s'agit ici de se demander comment les Européens ont été capables d'élaborer une politique commune en Iran, sur quels fondements et selon quelles modalités. Dans quelle mesure le contexte iranien a-t-il permis -selon le contexte historique, les modalités institutionnelles de la PESC, le poids des États- la formulation d'une politique étrangère commune ? Par ailleurs, il s'agit de s'interroger sur les liens entre cette stratégie précise et l'idée plus large de politique étrangère européenne : cette stratégie s'inscrit-elle dans un « modèle européen » ? Ceci nous conduit à nous demander quelles sont les interdépendances existantes entre l'élaboration des politiques nationales et celle d'une politique européenne. Il convient également de replacer cette stratégie dans ses contextes historique -post guerre froide- et transatlantique, pour nous questionner sur la capacité des acteurs européens à déployer

⁶ « L'Union européenne va créer une entité pour continuer à commercer avec l'Iran ». *Les Echos*, 25 septembre 2018.

et imposer leur politique comme un modèle légitime capable de résister à l'influence américaine, posant dès lors la question de la réaction des Européens à l'exercice de la puissance des États-Unis. Plus fondamentalement, il s'agit dès lors de se demander : dans quelle mesure et selon quelles modalités l'UE et les États membres ont-ils été capables de développer puis de défendre un « modèle européen » d'action, symbole d'une certaine aspiration à peser sur la résolution des problèmes internationaux ?

Les questions relatives à la PESC et à la puissance européenne sont largement abordées dans la littérature scientifique dans leurs différents aspects. Les aspects institutionnels sont l'objet de différents ouvrages théoriques détaillant le fonctionnement des institutions. Sur ces sujets, l'ouvrage *Introduction à l'Union européenne. Institutions, politiques et société* de Frédéric Mérand et de Julien Weisbein, ainsi que l'ouvrage *Géopolitique de l'Europe* de Gérard François Dumont et de Pierre Verluise sont particulièrement éclairants. Malgré tout, la question de la « relation spéciale » des Européens avec les Iraniens depuis les années 1990 n'est appréhendée que de manière sporadique hors de certains ouvrages spécialisés. À ce titre, les articles de Bernd Kaussler présentent de manière précise la teneur de la stratégie développée par l'UE en Iran, sans cependant s'attarder dans l'analyse ses racines. Riccardo Alcaro dans son livre *Europe and Iran's Nuclear Crisis* détaille en profondeur les relations entre les États membres et l'UE qui sont au cœur de l'approche du groupe « E3/EU » -composé de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, et du Haut Représentant pour la PESC- qui incarne la position européenne après 2003. La traduction de cette position en une politique de distinction -transatlantique notamment- sur la scène internationale fait l'objet de *La politique française de non-prolifération nucléaire* de Florent Pouponneau, centré sur la politique française, mais riche d'enseignements pour l'élargissement de la question au contexte européen, d'autant plus que cet ouvrage se complète d'un article centré sur une conception proprement européenne de la question. Par ailleurs, le sujet des divergences transatlantiques est largement documenté, tant en termes de valeurs, qu'en termes de puissance. Enfin, l'analyse des relations transatlantiques dans le contexte particulier du dossier iranien se fonde sur des articles de théorie des relations internationales comme "*Soft Balancing against the United States*" écrit par Robert Pape et "*Taming American Power*" qui détaillent les réactions des puissances secondaires à

un exercice de la puissance américaine qu'elles perçoivent comme agressif après l'arrivée à la présidence américaine de George W. Bush.

Cette étude prend racine sur un corpus de sources variées. Les plus primaires d'entre elles sont notamment des télégrammes échangés par les ambassades américaines et détaillant le contenu de réunions entre diplomates. Ceux-ci sont accessibles sur le site WikiLeaks. Les rapports, ou décisions officiels émis par l'UE, ses États membres, ou par les États-Unis et leurs différentes institutions ont également constitué des sources de réflexion précieuses. Le site internet Iranwatch réunit par ailleurs de nombreux documents officiels de ces institutions propre au dossier iranien à partir de 2003. De surcroît, le site The Observatory of Economic Complexity présente de façon très éclairante diverses statistiques économiques qui permettent de dresser le tableau des relations entre les États membres et l'Iran, et de comprendre l'importance relative pour chacun des acteurs de ces relations. Les nombreux articles de journaux, et notamment le quotidien économique Les Echos ont permis de retracer un historique relativement détaillé des échanges entre les Européens et l'Iran, quoique centré sur le cas français, ainsi que des problématiques liées à l'opposition américaine. Enfin, ce travail se fonde sur différents ouvrages et articles scientifiques précisant les différentes facettes de la question iranienne, que ce soit du point de vue de la politique étrangère de l'UE, ou d'un point de vue plus élargi. Les ouvrages *La politique française de non-prolifération nucléaire* de Florent Pouponneau et *Europe and Iran's Nuclear Crisis* de Riccardo Alcaro ont constitué des sources essentielles en ce sens. Le premier s'accompagne de nombreux entretiens réalisés par l'auteur permettant de cerner la réalité du processus de prise de décision, et le second se double d'un entretien réalisé avec Riccardo Alcaro dans le but de préciser certains aspects étudiés ici.

Ce corpus de sources permet de dresser le portrait des relations entretenues par les États membres avec l'Iran au tournant des années 1990 pour comprendre dans quel contexte s'élabore une politique européenne en Iran. L'étude de cette politique met en lumière à la fois ses fondements, mais également ses moyens et ses objectifs. Entre 1992, moment de la première position exprimée communément par le Conseil, et 2007, fin de notre étude, cette politique a largement évolué, notamment dans ses objectifs, s'affirmant d'abord comme une politique des droits humains pour mettre ensuite

l'accent, à partir de 2002, sur la question du nucléaire iranien, devenue incontournable cette année-là. La première partie de cette étude est ainsi consacré à cette stratégie, et se fixe pour fil conducteur de comprendre pourquoi l'Iran a constitué un contexte favorable à la formulation d'une politique commune. Pour cela, cette partie décrit d'abord la politique progressivement élaborée par les Européens, partant des contextes nationaux, pour tenter ensuite d'expliquer comment, prenant en compte les caractéristiques institutionnelles de la PESC, le dossier iranien réunit les facteurs nécessaires à l'élaboration d'une politique commune. Cette première partie illustre ainsi la manière dont l'UE est capable sur ce dossier de se doter d'une voix commune, qu'il s'agira ensuite de « faire entendre » sur la scène internationale. En effet, l'insertion de cette politique dans le contexte particulier de l'après-guerre froide est l'occasion d'étudier la manière dont l'UE est capable de préserver une certaine autonomie d'action face à une puissance américaine tendant vers l'agressivité et menaçant l'autonomie de la politique européenne en Iran. Plus largement, il s'agit dans une deuxième partie de mettre en exergue les mécanismes qui illustrent une certaine restructuration du système international, ainsi que les efforts déployés par l'UE pour tenter d'influencer la résolution du « problème iranien » et éviter ainsi une certaine relégation sur la scène internationale.

PARTIE 1 : LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE IRANIENNE COMMUNE

Les années 1990 semblent consacrer le manque de volonté collective qui caractérise l'idée d'une UE politique, dotée d'une politique étrangère propre et efficace. Cependant, le cas de l'Iran fait partie des exceptions, puisque l'UE semble être capable d'y développer progressivement une politique commune, relativement autonome, et qui s'inscrit dans des objectifs et des principes d'actions défendus par l'institution.

La révolution islamique de 1979 constitue une véritable rupture pour les relations entre l'Europe et l'Iran. L'accueil de réfugiés opposants au nouveau régime, les critiques qui accompagnent la prise d'otage à l'ambassade américaine, et le soutien généralisé au régime de Saddam Hussein⁷ lors de la guerre Iran-Irak dans les années 1980 mènent à des relations qui restent, jusqu'en 1992, majoritairement informelles.⁸ Malgré tout, la fin du conflit avec l'Irak ouvre la porte à un apaisement qui semble se concrétiser au tournant des années 1990, d'abord d'un point de vue économique et commercial. Rapidement, en 1992, l'UE et les États membres formulent une première stratégie iranienne commune dans le cadre de la PESC : le « Dialogue Critique ».

La nature intergouvernementale de la PESC nous incite à démarrer par une approche en termes d'intérêts étatiques, qui, au début des années 1990, semblent s'imposer comme fondement de toute position commune européenne. Le contexte des relations irano-européennes au début des années 1990 place deux aspects au centre des préoccupations des États européens : d'une part les enjeux de sécurité, notamment liés à la nature du régime iranien, et, d'autre part, les intérêts économiques, qui prennent d'autant plus de place avec le rapprochement qui s'opère dès la fin du conflit Iran-Irak. La convergence des intérêts nationaux se présente comme un cadre propice à la formulation d'une politique européenne liée au « problème iranien ». Cette convergence

⁷ Saddam Hussein : Né en 1937, Saddam Hussein est président de la République d'Irak entre 1979 et 2003. C'est notamment sous sa présidence qu'a lieu la guerre Iran-Irak, puis la guerre du Golfe suivant l'invasion du Koweït. Sa chute suit l'intervention de la coalition menée par les États-Unis et le Royaume-Uni en 2003, et il est finalement condamné à mort en 2006.

⁸ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran : une histoire sans fin ». *Hérodote* 169, n° 2 (2018): 83.

reste cependant toute relative, et il convient, pour comprendre les modalités d'élaboration d'une politique commune, de se pencher sur les influences réciproques qui existent entre les enceintes liées à la PESC et les États membres. Il s'agit ici d'inscrire l'Iran dans ces interdépendances pour mettre en exergue les éléments qui ont pu favoriser la formulation d'une telle politique. Ainsi, après avoir présenté les intérêts en présence et leur mutation en une politique commune, il convient de cerner les logiques d'actions et de formulation de la PESC pour comprendre comment l'Iran se place à l'intersection des intérêts étatiques et des logiques propres à l'UE.

CHAPITRE 1. VERS UNE POLITIQUE IRANIENNE DE L'UNION EUROPEENNE

Avec une certaine convergence des intérêts nationaux et la construction progressive du « problème iranien », notamment au moment de la *fatwa*⁹ condamnant à mort l'écrivain britannique Salman Rushdie, l'UE est incitée rapidement à mettre en place une politique commune qui prend, dès 1992, la forme d'un « Dialogue Critique ». Cette politique commune est au croisement d'intérêts économiques et politiques qui semblent se rejoindre à différents niveaux. Elle évolue au cours des années 1990 pour se concentrer au tournant des années 2000 sur la question du programme nucléaire iranien.

I. État des liens bilatéraux entre les États membres et l'Iran au tournant des années 1990

Partant des contextes nationaux, l'étude des relations bilatérales de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni permet de témoigner d'une convergence progressive des relations économiques et commerciales entre ces États et l'Iran, mais aussi de comprendre dans quel contexte et sur quels fondements s'inscrit la politique commune européenne qui se formule progressivement à partir de 1992.

⁹ Fatwa : « Dans la religion islamique, consultation juridique donnée par une autorité religieuse à propos d'un cas douteux ou d'une question nouvelle ; décision ou décret qui en résulte. ». Définition issue du dictionnaire en ligne Larousse. <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/fatwa/32988>.

A. La stratégie de rapprochement de la France.

La révolution iranienne de 1979 laisse présager une évolution positive dans les relations que la France entretient avec la future République islamique, notamment parce que Paris accepte d'héberger l'ayatollah Khomeini¹⁰ à partir d'octobre 1978, et que celui-ci s'est construit une image relativement positive en France en développant une rhétorique autour des thèmes de la liberté et de la fin d'un régime tyrannique.¹¹ Cette image se dissipe néanmoins progressivement après le retour de l'ayatollah en Iran. Le changement de ton de Rouhollah Khomeini, l'éloignement de son discours par rapport aux fondements démocratiques, les procès politiques suivis d'exécutions sommaires, et les multiples discriminations et atteintes aux droits humains constituent le cadre de la détérioration de la réputation de l'ayatollah. L'exécution de l'ancien premier ministre iranien Amir-Abbas Hoveyda, ancien partenaire de gouvernement français, le 9 avril 1979, la prise d'otage de l'ambassade américaine à Téhéran et la tentative d'assassinat de Shapour Bakhtiar, dernier chef du gouvernement iranien sont les déclencheurs de la longue déliquescence des relations bilatérales entre la France et l'Iran durant les années 1980.¹²

C'est la guerre Iran-Irak, ainsi que le contentieux Eurodif, qui rythment ces relations durant les années 1980. En 1974, l'Iran signe un contrat de coopération nucléaire avec la France, prévoyant notamment le prêt d'un milliard de dollars à la France en échange de l'entrée de Téhéran dans le capital d'Eurodif, usine d'enrichissement d'uranium française. Cette participation doit garantir à Téhéran 10% de l'uranium enrichi par l'entreprise. Cependant, après la révolution de 1979, l'ayatollah rompt une partie du contrat de coopération mais décide de maintenir la participation de l'Iran dans Eurodif. En réaction, Paris conteste les droits d'actionnaire de Téhéran et refuse de rembourser le prêt contracté au milieu des années 1970. Le soutien de la

¹⁰ Ayatollah Khomeini : Né en 1902, l'ayatollah Khomeini est le Guide spirituel de la révolution islamique de 1979 renversant le shah d'Iran. Enseignant en théologie, il est nommé ayatollah (expert de l'Islam) dans les années 1950 et s'engage dans l'opposition au régime de Mohammad Reza Pahlavi. Après quatorze ans d'exil en Irak puis en France, il revient en Iran pendant la révolution et s'impose comme le leader du pays. A partir de ce moment, il est désigné comme le Guide suprême de la révolution de la République islamique d'Iran et exerce un pouvoir considérable dans les décisions du pays, jusqu'à sa mort en 1989.

¹¹ Djalili, Mohammad Reza. *Géopolitique de l'Iran*. Géopolitique des états du monde 10. Bruxelles: Complexe, 2005, p.113.

¹² *Ibid.*

France au régime de Saddam Hussein pendant la guerre Iran-Irak, notamment avec la livraison en 1983 de cinq avions Super-Étendard à l'Irak, finit d'altérer l'image de la France en Iran. En réponse, les attentats organisés à Paris – et coordonnés par Wahid Gordji, membre des services iraniens et officiellement interprète à l'ambassade d'Iran à Paris- en 1986 et la prise d'otages français au Liban mènent les tensions bilatérales à leur paroxysme. Le refus de l'Iran de laisser la justice française interroger Wahid Gordji amène la police française à bloquer l'ambassade iranienne à Paris. La réponse iranienne entame la « guerre des ambassades » qui aboutit à la rupture des relations diplomatiques en juillet 1987.¹³

Le cessez-le-feu dans le conflit opposant l'Iran à l'Irak en août 1988, la mort de l'ayatollah en 1989 et l'élection du président Rafsandjani¹⁴ laissent espérer une évolution positive dans les relations bilatérales.¹⁵ Les otages français sont progressivement libérés en échange du remboursement par la France de la somme prêtée quatorze ans plus tôt par l'Iran, et les relations diplomatiques sont restaurées en 1988. La question de la participation iranienne dans Eurodif reste néanmoins un point d'achoppement entre les deux États jusqu'à l'accord du 29 décembre 1991. Après une décennie 1980 sous le signe des tensions, les relations bilatérales franco-iraniennes entrent ainsi dans une nouvelle logique d'apaisement au tournant des années 1990, et cela se ressent particulièrement dans les domaines économique et commercial.¹⁶

L'étude des importations et des exportations françaises témoigne parfaitement du rapprochement commercial qui s'effectue entre les deux pays.¹⁷ Les importations en valeur diminuent après la révolution de 1979, jusqu'à atteindre un minimum de 114 millions de dollars en 1988. A partir de 1989 s'amorce une remontée qui ramène les importations à un niveau plus proche de celui d'avant la révolution -jusqu'à 1,32

¹³ *Ibid.*, p. 114.

¹⁴ Akbar Hashemi Rafsandjani : Né en 1934 et mort en 2017, il est l'un des « pères fondateurs » de la révolution. Un temps Commandant en chef des forces armées iraniennes durant la guerre Iran-Irak, il devient président en 1989 et le reste jusqu'en 1997. En 2002, il prend la tête du Conseil de discernement, puis de l'Assemblée des experts. Enfin, en 2007, il est élu à la présidence de l'Assemblée, où il siège jusqu'en 2011. Il est considéré comme un conservateur mais soutient en 2009 le réformiste Mir-Hossein Mousavi contre le président Mahmoud Ahmadinejad.

¹⁵ Djalili, Mohammad Reza. *Géopolitique de l'Iran. ...*, *op. cit.*, p.114.

¹⁶ Debrun, Aymeric. « L'Iran de retour dans le concert des Nations : opportunités d'affaires et enjeux géopolitiques ». *Sécurité et stratégie* 16, n° 2 (2014): 46.

¹⁷ Sauf indication contraire, les données concernant le commerce des pays européens avec l'Iran proviennent de : « OEC: The Observatory of Economic Complexity ». Consulté le 8 mars 2020. <https://oec.world/en/>.

milliards de dollars en 1990 et 1993. La logique est la même pour les exportations depuis la France vers l'Iran. Leur valeur ne cesse de diminuer à partir de la fin des années 1970 pour atteindre un minimum de 98,1 millions de dollars en 1986. A partir de 1989, la valeur des exportations remonte, correspondant à l'amélioration politique des relations bilatérales, jusqu'à atteindre en 1991 un niveau quasiment identique à celui de 1978 -respectivement 884 et 889 millions de dollars-, pour finalement diminuer légèrement durant le reste des années 1990. Suivant cette logique, la part des exportations françaises dans les importations iraniennes ne cesse d'augmenter pendant la décennie, passant de 1,4% des importations iraniennes en 1986 à 6,7% en 1996, atteignant même un pic de 10% en 1994. De même, la part des importations françaises dans les exportations iraniennes atteignent un minimum de 1,7% en 1988 - correspondant au point très faible atteint par les importations françaises en valeur cette année-là- pour atteindre les 10% en 1989 et 1990 et se stabiliser autour des 8% jusqu'en 1996. Cependant, l'Iran reste une destination peu exploitée pour les exportations françaises, n'en étant que la quarantième en 1990.¹⁸ Enfin, la part du pétrole brut iranien importé par la France oscille entre 9,4% et 14% du pétrole brut importé au total entre 1989 et 1996, alors qu'elle était de 0,68% en 1988. Les importations françaises depuis l'Iran passent ainsi de 44,4 millions de dollars à 1,2 milliards de dollars en 1990. Cela fait de Téhéran le deuxième fournisseur de la France en 1990, 1991 et 1994, et le troisième en 1989 et 1992.

¹⁸ Grandi, Michel de. « Forte reprise des grands contrats avec l'Iran au 1er trimestre ». *Les Echos*, 3 mai 1991, 2.

Balance commerciale de la France avec l'Iran (1976-1996)¹⁹



En réalité, dès le rétablissement des relations bilatérales en juillet 1988 ont lieu de nombreuses visites de délégations commerciales économiques à Paris et à Téhéran, concrétisées par différents accords techniques et commerciaux.²⁰ Ce rapprochement se matérialise également par la recrudescence d'accords de principe et de contrats commerciaux entre l'Iran et des entreprises françaises. Dès mars 1990, la société ETPM, filiale du groupe français GTM-Entrepose, annonce un accord de principe avec la Compagnie nationale de pétrole iranienne (NIOC) quant aux travaux de reconstruction du terminal pétrolier de Kharg (voir annexe 1)²¹, au nord du golfe Persique, endommagé pendant la guerre Iran-Irak.²² Le montant prévu des travaux

¹⁹ Ce schéma, comme ceux qui suivent, ont été conçus sur le site : « OEC: The Observatory of Economic Complexity », s. d. <https://oec.world/en/>.

Les exportations de la France sont représentées en bleu, et les importations en rouge.

²⁰ Tarock, Adam. « Iran-western Europe Relations on the Mend ». *British Journal of Middle Eastern Studies* 26, n° 1 (mai 1999): 41-61.

²¹ Pour simplifier la compréhension, une carte de l'Iran représentant les sites gaziers et pétroliers a été placée en annexe.

²² « GTM-Entrepose obtient le contrat de reconstruction du terminal de Kharg. » *Le Monde*, 24 mars 1990, 41.

s'élève à l'époque à 1,3 milliards de francs. En septembre 1990, la Société Générale est choisie pour organiser le financement de projets pétrochimiques en Iran à hauteur de 9,5 milliards de francs.²³ De la même manière, l'Iran est le premier signataire de grands contrats civils avec les entreprises françaises au premier trimestre de 1991.²⁴ En janvier 1991, Gaz de France signe un accord avec l'Iran pour une étude de faisabilité d'importation de gaz iranien. Cet accord est l'occasion d'une visite du ministre de l'Industrie français Roger Fauroux à Téhéran, témoignant de la volonté de l'État français de promouvoir les entreprises nationales en Iran.²⁵ Côté français, l'intérêt se situe dans l'importation potentielle de gaz depuis l'Iran par le biais d'un gazoduc ou par des liaisons maritimes -solutions étudiées cette année-là.²⁶ Une telle opération devrait amener la France à partager les investissements avec d'autres États européens, également dépendants des importations de gaz. Speichim, filiale de Spie-Batignoles, est choisie pour construire deux unités industrielles à Arak pour un montant de 190 millions de dollars, et Bouygues pour réhabiliter 20 000 logements ainsi que sept hôpitaux. Technip signe en février 1991 un contrat de 450 millions de dollars pour la construction d'un complexe pétrochimique à Tabriz. Degrémont se voit attribuer trois contrats de canalisations d'eau.²⁷ De son côté, la BNP conclut un accord avec la banque centrale iranienne pour l'octroi de crédits d'un montant total de 2,6 milliards de dollars.²⁸ De plus, Total annonce la signature d'une lettre d'intention en mai 1991 par la NIOC qui lui assure la responsabilité du développement de champs de pétrole *offshores* et de la commercialisation pendant un an de pétrole brut iranien vers la zone Pacifique en échange d'un règlement à l'avance du pétrole extrait.²⁹ Finalement, Alstom et Siemens - pour la fabrication de quatre-vingt-huit rames du métro de Téhéran-, Aéroports de Paris -pour la construction d'un aéroport international en Iran-, les ports autonomes de Marseille et de Nantes -pour le programme d'aménagement portuaire iranien-,

²³ Grandi, Michel de, « Forte reprise... », *art. cité*.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Polo, Jean-François. « La France pourrait acheter du gaz à l'Iran ». *Les Echos*, 3 janvier 1991, 4.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Grandi, Michel de, « Forte reprise... », *art. cité*.

²⁹ Vandoorne, Jean-Léon. « L'Iran retient Total comme partenaire ». *Les Echos*, 31 mai 1991, 11.

représentent autant d'exemples de contrats potentiels pour les entreprises françaises cette année-là.³⁰

Bien que le contentieux Eurodif ait rythmé les relations bilatérales entre les deux pays, le début des années 1990 semble être le moment d'un « règlement global des dossiers litigieux avec l'Iran » comme le titre Les Echos le 2 janvier 1991.³¹

B. La poursuite des relations germano-iraniennes

La continuité des relations économiques germano-iraniennes et l'image positive dont jouit l'Allemagne à Téhéran -tant par sa non-ingérence historique, à sa réputation en termes techniques et à l'admiration qu'entretenait Reza Shah³² pour Adolf Hitler avant la Seconde Guerre mondiale- ont permis aux entreprises allemandes de se trouver dans une position favorable sur les marchés iraniens, notamment par rapport aux autres pays européens.³³ Cette position place d'emblée l'Allemagne dans une situation d'exportateur vers l'Iran. En termes de continuité, les relations commerciales entre les deux pays ne semblent pas avoir été tant affectées par la révolution de 1979. Si la valeur des exportations allemandes vers l'Iran diminue en 1979, la tendance entre 1979 et 1996 est relativement stable, avec des pics réguliers en 1978, 1983 et 1992 -respectivement à 3,33 milliards, 2,91 milliards et 4,93 milliards de dollars- et une tendance moyenne autour de 1,4 milliards de dollars entre 1979 et 1996 entre ces pics. La valeur des importations chute cependant à partir de 1979 de 2,25 milliards de dollars en 1979 à 444 millions en 1987, pour ne remonter qu'à 818 millions de dollars en 1991. Les valeurs des échanges entre l'Allemagne et l'Iran sont plus élevées que celles des échanges entre la France et l'Iran, et n'ont pas autant souffert de la révolution et de la guerre Iran-Irak qui a affecté les relations franco-iraniennes. Il est dès lors logique que la place de l'Allemagne dans les importations et les exportations iraniennes soit plus importante. Les exportations allemandes vers l'Iran représentent jusqu'à 28% des importations

³⁰ *Ibid.*

³¹ Grandi, Michel de. « Paris prône un règlement global des dossiers litigieux avec l'Iran ». *Les Echos*, 2 janvier 1991, 5.

³² Reza Shah : Né en 1878 et mort en 1944, il est le père de Mohammed Reza Shah. Reza Shah Pahlavi est le premier Shah d'Iran entre 1925 et 1941, date à laquelle il doit abdiquer pour ses liens jugés trop proches avec Adolf Hitler, au moment où les Alliés prennent le contrôle de l'Iran en août 1941.

³³ Tarock, Adam, « Iran-western ... », *art. cité.*

iraniennes en 1992, évoluant entre 14% et 28% entre 1986 et 1996, suivant la logique de pics décrite par l'étude de la valeur des exportations allemandes. Plus faible, la part des importations allemandes dans les exportations iraniennes se situe entre 3,8% -en 1996- et 8,6% -en 1988- entre 1986 et 1996. L'Allemagne incarne dans les années 1990 le partenaire commercial occidental le plus important de l'Iran, affichant un excédent commercial allant jusque 4 milliards de dollars à la moitié des années 1990.³⁴ Les deux mille membres de la chambre de commerce germano-iranienne à Téhéran ainsi que l'importance des exposant allemands dans les foires commerciales en Iran traduisent également l'importance de l'implantation économique allemande en Iran dans les années 1990.³⁵

Balance commerciale de l'Allemagne avec l'Iran (1976-1996)³⁶



³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Les exportations de l'Allemagne sont représentées en bleu, et les importations en rouge.

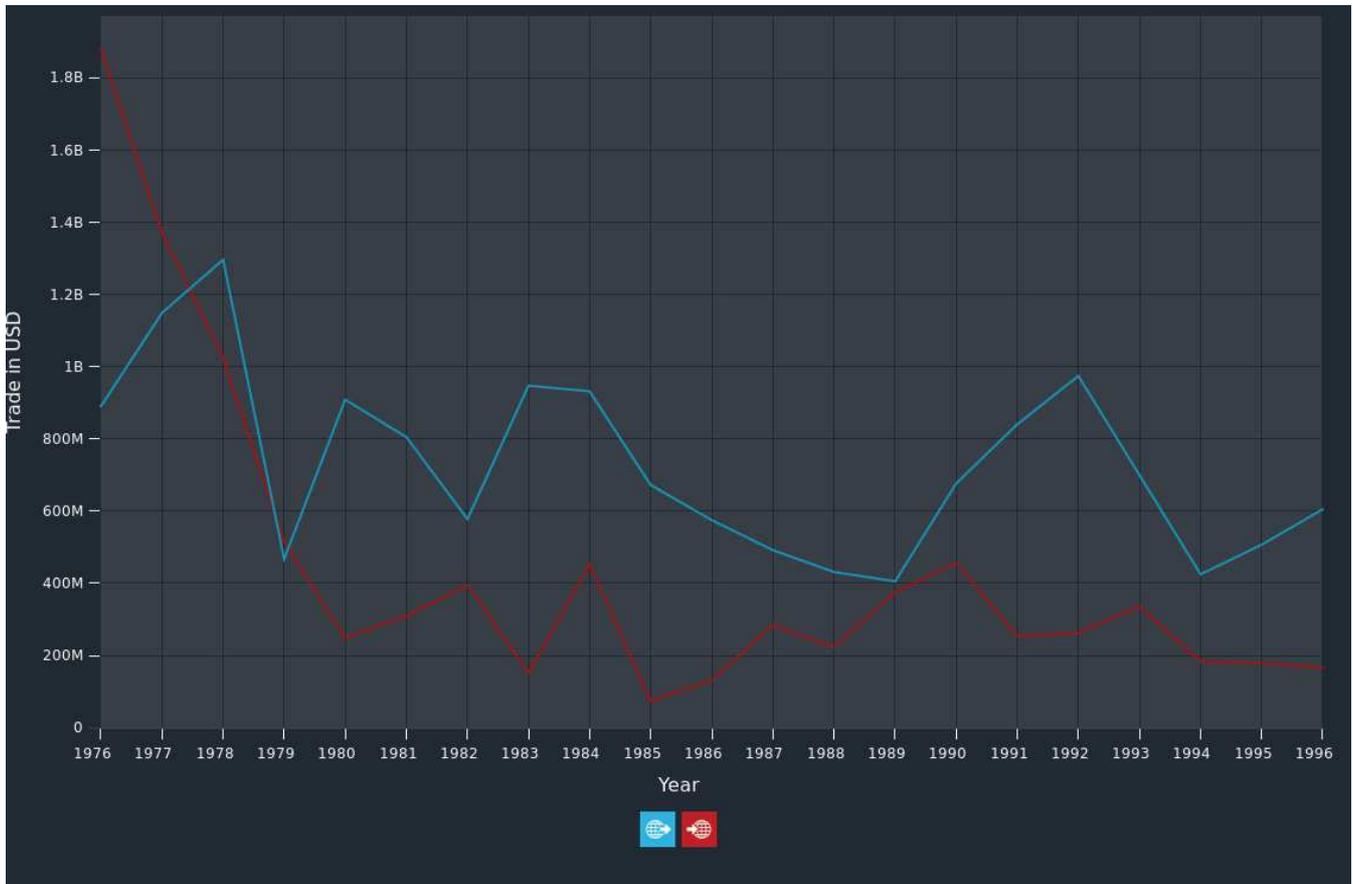
C. Les relations bilatérales « sur le fil » entre l’Iran et le Royaume-Uni

Les relations bilatérales entre l’Iran et le Royaume-Uni se caractérisent par leur irrégularité. Malgré la réputation impérialiste du Royaume-Uni en Iran, les relations économiques irano-britanniques ne pâtissent pas de manière flagrante de la révolution de 1979. Les échanges commerciaux atteignent un pic avant la révolution en 1976 -pour les importations britanniques en valeur qui culminent à 1,88 milliards de dollars- et en 1978 -pour les exportations britanniques qui culminent à 1,3 milliards de dollars. C’est davantage la *fatwa* annoncée par l’ayatollah Khomeini en février 1989 contre le britannique Salman Rushdie -auteur des *Versets Sataniques*- qui vient complexifier les relations bilatérales. Cet ouvrage est condamné par l’ayatollah comme étant blasphématoire envers l’Islam, le Prophète, et le Coran. L’Organisation du Conseil Islamique (OCI) décrète en outre que cette « fatwa » entre dans les principes de la loi islamique.³⁷ Téhéran demande ainsi au gouvernement britannique de confisquer les exemplaires de l’ouvrage de Salman Rushdie, allant jusqu’à menacer le Royaume-Uni d’une rupture des relations bilatérales. Le Royaume-Uni souhaite néanmoins éviter la rupture des relations commerciales. Malgré une légère baisse de la valeur des exportations britanniques vers l’Iran entre 1988 et 1989 -passant de 432 à 406 millions de dollars- qui suit en réalité une tendance légèrement négative depuis 1984, la valeur des importations depuis l’Iran vers le Royaume-Uni continue d’augmenter entre 1988 et 1989 -passant de 223 millions de dollars à 376 millions de dollars en 1989. Par ailleurs, les échanges commerciaux dans leur ensemble augmentent entre 1989 et 1990 -passant d’une valeur totale de 782 millions de dollars à 1,13 milliard de dollars-, démontrant la faible influence de l’affaire dans les relations commerciales bilatérales. Les relations diplomatiques sont, elles, bien rompues le même mois.³⁸ En soutien, les alliés européens de la CEE rappellent également leurs ambassadeurs de Téhéran, avant de les renvoyer en poste un mois plus tard.

³⁷ Tarock, Adam, « Iran-western ... », *art. cité*.

³⁸ *Ibid.*

Balance commerciale du Royaume-Uni avec l'Iran (1976-1996)³⁹



Contrairement à la France et l'Allemagne, le Royaume-Uni semble, à ce moment considérer l'Iran davantage comme un facteur de déstabilisation au Moyen-Orient que comme une potentielle puissance régionale pouvant jouer un rôle stabilisateur. Sur cette question, elle prend position aux côtés des États-Unis dans les années 1990, en refusant notamment la participation de l'Iran dans les accords de sécurité du Golfe qui suivent la guerre du Golfe de 1991.⁴⁰

³⁹ Les exportations du Royaume-Uni sont représentées en bleu, et les importations en rouge.

⁴⁰ Tarock, Adam, « Iran-western ... », *art. cité*.

D. Le lien historique entre l'Iran et l'Italie

La relation particulière qu'entretient l'Italie avec l'Iran est avant tout historique, comme en témoigne la photo d'Enrico Mattei dans les locaux de la NIOC.⁴¹ Premier dirigeant de ENI, il est adoubé pour avoir su tenir tête aux compagnies anglo-américaines dans les années 1950 en proposant un contrat « gagnant-gagnant » aux iraniens -selon les termes d'Hassan Rohani⁴². Durant la guerre Iran-Irak, l'Italie a soutenu l'Iran et joué un rôle clé dans la négociation du cessez-le-feu de 1988.⁴³

Malgré une chute dans les échanges commerciaux en 1979, les exportations et les importations retrouvent leur niveau d'avant la révolution dès 1982. Les importations italiennes passent d'une valeur de 1,56 milliards de dollars en 1978 à 412 millions en 1979, pour atteindre 2,81 milliards de dollars en 1982. Malgré un creux en 1988, la valeur des échanges commerciaux entre l'Iran et l'Italie représente 3,56 milliards de dollars en 1992, derrière l'Allemagne, mais devant la France et le Royaume-Uni. L'Italie représente 12% des importations iraniennes en 1992. Par ailleurs, une grande part du pétrole brut importé par l'Italie vient d'Iran. Après la Libye et l'Arabie Saoudite, l'Iran est le troisième pays fournisseur de pétrole brut de l'Italie pendant les années 1990.

⁴¹ Tosseri, Olivier. « L'Iran et l'Italie, une vieille histoire d'amitié ». *Les Echos*, 28 janvier 2016.

⁴² Hassan Rohani : Né en 1948, il est élu député au *Madjles* en 1984 et le reste pendant vingt ans, il est membre du Conseil suprême de défense entre 1980 et 1988. En 1986, il se situe au cœur de l'*Irangate*. Membre du Conseil de discernement depuis 1991, puis de l'Assemblée des experts depuis 2000, il est également le négociateur en chef des négociations avec le groupe « E3 » puis « E3/EU » entre 2003 et 2005. Il perd son poste à la suite de l'élection du conservateur Mahmoud Ahmadinejad. Par la suite, il devient président de la République d'Iran en 2013, poste qu'il occupe encore actuellement en 2020.

⁴³ Tosseri, Olivier. « L'Iran et l'Italie, ... ». *Les Echos*, art. cité.

Balance commerciale de l'Italie avec l'Iran (1976-1996)⁴⁴



E. Les autres pays européens.

Si l'on ajoute à l'Allemagne (28%), l'Italie (12%), le Royaume-Uni (5,5%) et la France (4,2%), les 4 pays membres de l'UE ayant la plus grosse part dans les importations iraniennes -les Pays-Bas (2,4%), la Belgique (2,1%), l'Espagne (1,5%), et le Danemark (0,92%)-, la part de ces pays membres de la communauté européenne monte à 56,62% des importations iraniennes totales, témoignant de la place centrale que la CEE puis l'UE occupent dans le commerce iranien des années 1990. Par ailleurs, il est possible de faire le même calcul pour la part des pays européens dans les exportations iraniennes. L'addition de la part des importations de l'Italie (11%), de la France (7,3%), de l'Allemagne (4,8%), du Royaume-Uni (1,9%) puis des Pays-Bas

⁴⁴ Les exportations de l'Italie sont représentées en bleu, et les importations en rouge.

(9,5%), de la Belgique (7%), de la Grèce (4,5%) et de l'Espagne (2,4%) dans les exportations iraniennes fait monter la part totale de ces pays membres à 48,4% des exportations de l'Iran.

Toutefois, le même calcul en 1986 ne donne des totaux que faiblement inférieurs. Cette année-là, 49% des importations iraniennes proviennent de l'Allemagne (20%), de l'Italie (9,6%), du Royaume-Uni (8,5%), de la France (1,4%), et de la Belgique (3,2%), de l'Espagne (2,5%), des Pays-Bas (2,3%) et du Danemark (1,5%). La même année, 42% des exportations iraniennes sont dirigés vers l'Italie (13%), l'Allemagne (7,2%), la France (4,6%), le Royaume-Uni (2,1%), et les Pays-Bas (6,2%), l'Espagne (5,9%), la Belgique (2,7%) et le Portugal (1,3%). L'augmentation tout de même notable de la part des États membres de l'UE au tournant des années 1990 semble correspondre à une amélioration des rapports politiques avec l'Iran -pour la France par exemple-, ou au moins à un maintien de relations commerciales existantes -pour l'Allemagne par exemple. A l'occasion d'une visite de représentants des douze États membres à Téhéran en 1991, Ali Akbar Velayatti, ministre iranien des affaires étrangères soutient qu'a été franchi « un grand pas dans l'amélioration des relations entre Téhéran et les Douze, qui sont tombés d'accord pour développer leurs rapports économiques ».⁴⁵

F. Une convergence d'intérêts : entre attractivité et opportunité

Le rapprochement de la France et de l'Iran, le déplacement à Téhéran en mai 1991 de Roland Dumas, ministre français des affaires étrangères, ainsi que le réchauffement général des relations irano-européennes peut s'expliquer par une convergence d'intérêts à la fois politiques et économiques.

i. Une convergence d'intérêts politiques : le cas de la France

Du point de vue politique, à l'approche de la fin de la guerre Iran-Irak, l'Iran cherche un appui européen qui s'avérerait précieux en cas de cessez-le-feu sous les hospices des Nations Unies. Dans le même temps, la France connaît l'importance

⁴⁵ « Vers la normalisation des relations Iran-CEE ». *Les Echos*, 5 avril 1991, Dernière.

régionale de l'Iran, notamment dans le monde musulman, et cherche également son soutien pour la libération d'otages français retenus au Liban.⁴⁶ C'est d'ailleurs la libération de deux otages français en novembre 1987 qui a permis d'initier le rétablissement des relations bilatérales en juillet 1988. De surcroît, les Européens réagissent positivement à la position de retrait, voire de coopération, des Iraniens dans le cadre de l'opération « tempête du désert » vouée à libérer le Koweït de l'Irak.⁴⁷ L'Europe se détache progressivement de la ligne d'isolement qui se renforce aux États-Unis.

ii. Une convergence d'intérêts économiques

Du point de vue économique, l'Iran souhaite s'ouvrir aux investissements étrangers pour remédier à une situation économique difficile⁴⁸ issue notamment de la guerre contre l'Irak, à un manque de financements nuisant sérieusement à sa production pétrolière⁴⁹, et pour accompagner le processus d'industrialisation souhaité par les dirigeants iraniens. Par ailleurs, l'Iran a besoin du savoir-faire technique étranger pour mettre en valeur ses ressources naturelles.⁵⁰ De plus, en se réinsérant dans le commerce pétrolier mondial, l'Iran cherche à balancer le poids prédominant de l'Arabie-Saoudite à la sortie de la guerre du Golfe.⁵¹ Les pays européens espèrent de leur côté pouvoir tirer parti de cette ouverture et des opportunités commerciales qui en découlent. En effet, l'Iran est un territoire très attractif pour les multinationales européennes, avec des réserves de ressources pétrolières et gazières majeures. Le pays possède en effet la quatrième plus grande réserve de pétrole du monde et la seconde réserve de gaz.⁵²

La rupture dans la politique économique iranienne s'opère finalement à la suite de la mort de l'ayatollah Khomeïni en 1989 et de l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement de Rafsandjani qui isolent les radicaux -opposés à l'ouverture économique du pays- dans les instances de décision iraniennes. Pour répondre à ces

⁴⁶ Tarock, Adam, « Iran-western ... », *art. cité*.

⁴⁷ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité*.

⁴⁸ « Iran: le pari français ». *Les Echos*, 6 mai 1991, Dernière.

⁴⁹ Polo, Jean-François. « L'Iran pourrait recourir aux pétroliers européens ». *Les Echos*, 16 mars 1995, 10.

⁵⁰ Tarock, Adam, « Iran-western ... », *art. cité*.

⁵¹ Vandoorne, Jean-Léon. « L'Iran retient ... », *art. cité*.

⁵² Debrun, Aymeric. « L'Iran de ... », *art. cité*.

besoins économiques, Téhéran lance dès 1989 son premier plan quinquennal de développement, prévoyant une relative ouverture économique et se plaçant dans la lignée du libéralisme économique privilégié par le Fonds Monétaire International (FMI) ou la Banque Mondiale -ou « consensus de Washington ». Ce plan prévoit, entre autres, une ouverture au commerce international avec la levée des restrictions quantitatives sur l'importation et l'exportation des produits manufacturés non essentiels, l'approfondissement de l'industrie pétrolière appuyé par un appel aux entreprises étrangères, et une nouvelle stratégie d'industrialisation qui oblige l'Iran à s'ouvrir aux investissements étrangers en diminuant les barrières légales.⁵³ Par exemple, la bourse de Téhéran est internationalisée et certaines régions sont requalifiées en zones franches dans lesquelles les investisseurs ne sont plus soumis à certaines lois dissuasives.

L'Iran possède enfin un autre atout aux yeux des Européens : l'absence de la concurrence américaine.⁵⁴ En effet, les États-Unis entretiennent un régime de sanctions depuis 1979 et depuis la prise d'otage à l'ambassade américaine à Téhéran. Cette absence rend l'économie iranienne moins hostile aux investissements européens, et ce d'autant plus au regard du besoin urgent pour l'Iran d'investissements étrangers.

⁵³ Pour la réforme et l'ouverture économique de l'Iran en 1989, voir : Shirdel, Mohammad-Ali. « L'économie politique du développement économique en Iran pendant la deuxième République. Deuxième Partie : 1989 - 1997. » *Centres Études internationales et Mondialisation*. Février 2007.

⁵⁴ « Rapport d'information n° 385 (2002-2003) - Mission effectuée en Iran du 15 au 18 avril 2003 par une délégation de la commission des Affaires économiques et du Plan ». Sénat, 7 juillet 2003. https://www.senat.fr/rap/r02-385/r02-385_mono.html#toc155.

II. La stratégie iranienne de l'Union européenne entre 1992 et 1997

Le début des années 1990 est ainsi l'occasion d'une certaine convergence dans la manière d'appréhender la « question iranienne » pour les États membres étudiés. Cette convergence se nourrit d'un intérêt économique commun qui pousse ces États à investir leurs relations avec l'Iran et qui permet plus tard la formulation d'une politique commune dans le cadre de l'UE, créée par le Traité de Maastricht en 1992.

A. Le « Dialogue Critique » : première politique étrangère et de sécurité commune.

La position politique de Téhéran, les soupçons de la volonté iranienne de se doter d'armes de destruction massive, les violations des droits humains et notamment la *fatwa* prononcée par l'ayatollah Khomeini à l'encontre de Salman Rushdie en 1992, poussent les Européens à élaborer une « stratégie iranienne ». Si cette stratégie a d'abord été nationale, comme dans le cas de l'Allemagne après la révolution islamique, plusieurs éléments semblent pousser vers l'établissement d'une politique commune de la nouvelle UE sur l'Iran, dans le cadre de la jeune PESC.

L'implantation des entreprises européennes, par le biais de gros contrats avec Téhéran, la part du pétrole brut iranien dans la quantité de pétrole importé par certains États membres, et les perspectives économiques commerciales semblent donc jouer dans le sens d'une convergence dans la manière d'appréhender la « question iranienne » parmi les États membres, et, *in fine*, de la création d'un intérêt économique commun à poursuivre -et approfondir- les relations avec l'Iran. Cet intérêt va ainsi dans le sens de l'élaboration d'une politique commune qui diverge de celle des États-Unis. Outre l'intérêt économique, l'implantation européenne en Iran et l'importance pour ce pays des économies européennes donne à l'Union et à ses États membres un moyen de pression formidable pour pousser Téhéran vers une politique réformatrice. Enfin, la création de l'UE avec le Traité de Maastricht en 1992, et celle de la PESC, agissent comme un contexte favorable au développement d'une politique européenne à un moment où l'UE et ses États membres sont soucieux de démontrer le rôle qu'ils peuvent jouer sur la scène internationale. Cette stratégie est la première formulée dans le cadre

de la PESC. Elle prend la forme d'un « Dialogue Critique », arrêté par le conseil d'Édimbourg en 1992. Si cette politique part du même constat que celui fait par les États-Unis d'un lien présumé entre l'Iran et différents mouvements considérés comme terroristes, elle consacre le refus d'isoler complètement l'Iran internationalement et la volonté de maintenir un dialogue pour pousser le pays à se détacher du terrorisme.⁵⁵ Un tel dialogue apparaît comme plus efficace et plus propice étant donné les relations qu'entretiennent à ce moment les États membres avec l'Iran. L'Union rappelle avec le « Dialogue Critique » qu'elle souhaite maintenir les relations irano-européennes, tout en soulignant que son engagement -économique notamment- reste soumis à des améliorations politiques du côté de Téhéran :

« Compte tenu de l'importance de l'Iran dans la région, le Conseil européen réaffirme sa conviction qu'un dialogue devrait être maintenu avec le gouvernement iranien. Il devrait s'agir d'un dialogue critique, qui reflète les préoccupations relatives au comportement iranien et appelle à des améliorations dans un certain nombre de domaines, notamment les droits de l'homme, la condamnation à mort prononcée par une *fatwa* contre l'auteur Salman Rushdie, qui est contraire au droit international, et le terrorisme. Les améliorations dans ces domaines seront importantes pour déterminer dans quelle mesure des relations plus étroites et la confiance peuvent être développées »⁵⁶

Concrètement, il s'agit de limiter les liens diplomatiques sans pénaliser les liens économiques entre l'UE et l'Iran. Un subtil équilibre entre diplomatie classique et diplomatie économique qui permet en théorie à l'UE de condamner la politique iranienne tout en protégeant les intérêts économiques croissants des États membres en Iran.⁵⁷ Du point de vue diplomatique, il s'agit de paver la voie à une normalisation des relations futures, venant éventuellement appuyer l'approfondissement des relations économiques.⁵⁸ Ces relations ont en effet longtemps été perturbées par la révolution de

⁵⁵ « Poussée de fièvre entre l'Iran et l'Europe ». *Les Echos*, 8 mars 1996, Dernière.

⁵⁶ « RAPID, DOC/92/8 - European Council in Edinburgh - Conclusions of the Presidency. » Edimbourg: Conseil européen, 11 et 12 décembre 1992 : "Given Iran's importance in the region, the European Council reaffirms its beliefs that a dialogue should be maintained with the Iranian Government. This should be a critical dialogue, which reflects concern about Iranian behavior and calls for improvement in a number of areas, particularly human rights, the death sentence pronounced by a Fatwa against the author Salman Rushdie, which is contrary to international law, and terrorism. Improvements in these areas will be important in determining the extent to which closer relations and confidence can be developed".

⁵⁷ Bastien, Daniel. « Washington cherche à récupérer le raidissement des Quinze sur l'Iran ». *Les Echos*, 14 avril 1997, 4.

⁵⁸ Djalili, Mohammad Reza. *Géopolitique de l'Iran...*, op. cit., p. 112.

1979, divers attentats -notamment pendant la guerre Iran-Irak-, l'affaire de la *fatwa* à l'encontre de Salman Rushdie, le non-respect des droits humains par Téhéran, ... Du point de vue économique, les intérêts des États membres en Iran s'accroissant au début des années 1990 et le potentiel de l'économie iranienne semblent ainsi avoir joué un rôle dans l'élaboration de cette stratégie, d'autant plus à la lumière du pic dans les échanges commerciaux observé en 1992 -notamment pour Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.⁵⁹ En effet, s'il s'agit de ne pas exagérer l'importance de l'Iran pour les exportations des États membres, le potentiel de cette économie en phase de libéralisation, parmi les plus riches en hydrocarbures constitue un intérêt majeur pour des États européens largement dépendants des importations d'hydrocarbures en provenance du Golfe. À titre d'exemple, en 1991, les réserves iraniennes sont estimées à 14 200 milliards de mètres cubes, les plus importantes du Moyen-Orient et qui représentent trois fois celles de l'Arabie Saoudite.⁶⁰ Cela est d'autant plus marquant considérant le caractère croissant des relations économiques -pour la France notamment-, et l'hypothèse d'une ouverture politique de l'Iran qui suivrait l'ouverture économique. L'étude de faisabilité de Gaz de France de 1991 quant à l'importation de gaz provenant de gisements marins iraniens et des champs d'Aghar-Dalan, celle de la potentielle construction d'un gazoduc de 4000 kilomètres transitant par la Turquie et l'Europe méridionale, ainsi que la possibilité de partager les investissements avec d'autres États européens montrent bien l'aspiration de ces derniers à étendre leurs relations avec l'Iran.⁶¹

Cependant, malgré la constatation d'un lien de corrélation liant les intérêts économiques communs des européens et l'élaboration de cette stratégie, l'absence de lien tangible entre ces deux éléments nous empêche de conclure à l'existence d'un lien de causalité. En résumé, le « Dialogue Critique » s'inscrit dans un contexte largement favorable à l'élaboration d'une politique européenne commune dans lequel les intérêts économiques européens semblent jouer un rôle de catalyseur essentiel.

⁵⁹ Kausler, Bernd. « From Engagement to Containment: EU-Iran Relations and the Nuclear Programme, 1992–2011 ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14, n° 1 (mars 2012): 53-76.

⁶⁰ Polo, Jean-François. « La France ... », *art. cité*.

⁶¹ *Ibid.*

B. La remise en question des rapports entre les États-membres et l’Iran (1993-1997)

La période 1993-1997 est cependant l’occasion de tester la résilience de cette politique face à une remise en question en deux temps des rapports entre les États-membres et l’Iran.

i. La crise d’endettement de 1993

Dès 1993 cependant, la crise économique iranienne menace les relations avec ses partenaires économiques. Le financement de projets de construction et les politiques expansionnistes prévues dans le premier plan quinquennal ainsi que la politique d’ouverture amènent à une crise d’endettement et à un déficit de la balance commerciale iranienne.⁶² En 1993, la dette totale de l’Iran est de vingt-trois milliards de dollars, quasiment le double de celle d’avant 1989⁶³, faisant de l’Iran la vingt-et-unième économie la plus endettée du monde⁶⁴. Avec la baisse des revenus pétroliers, les efforts de réforme sont sapés et laissent place à des mesures d’austérité incluant une baisse significative des importations et l’abandon de projets de construction et de développement.⁶⁵ C’est donc logiquement que cette crise affecte, sur plusieurs plans, les relations économiques entre les pays européens et la République islamique.

D’abord, la dette contractée par l’Iran est pour une grande partie une dette à court-terme, devant être honorée durant l’année 1993.⁶⁶ Incapable de rembourser la totalité de ces emprunts, le pays ouvre ainsi la porte à un contentieux avec ses partenaires européens qui l’avaient financé. La question des arriérés iraniens en France ne se règle finalement qu’en 1994, avec un accord de rééchelonnement des dettes iraniennes qui s’étaient accumulées⁶⁷, et en février 1995 en Allemagne, quand l’Hermes

⁶² Shirdel, Mohammad-Ali. « L’économie politique du développement économique en Iran pendant la deuxième République. Deuxième Partie : 1989 - 1997. » *Centres Études internationales et Mondialisation*. Février 2007.

⁶³ « Economic Report and Balance Sheet ». Central Bank of Islamic Republic of Iran, 1993.

⁶⁴ Alizadeh, Parvin, Hassan Hakimian, et Massoud Karshenas, éd. *The economy of Iran: dilemmas of an islamic state*. Library of modern Middle East studies 29. London ; New York : New York: I.B. Tauris ; Distributed by St Martins Press, 2000. P.51.

⁶⁵ Shirdel, Mohammad-Ali. « L’économie politique ... », *art. cité*.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Seux, Dominique. « Arriérés iraniens: Paris et Téhéran trouvent un accord ». *Les Echos*, 8 juillet 1994, 3.

-équivalent de la Coface⁶⁸ française- accorde des crédits pour une valeur de 150 millions de *Deutschemarks* à la suite d'accords de rééchelonnement de la dette iranienne⁶⁹. Ce contentieux mine également l'investissement étranger en Iran. À titre d'exemple, la Coface suspend ses garanties -censées protéger les investisseurs des impayés- à partir de 1993, d'autant plus que de nouveaux arriérés sont apparus après l'accord de 1994.⁷⁰ De la même manière, les impayés iraniens poussent l'Hermes à suspendre la couverture des exportations allemandes.⁷¹

Du point de vue du commerce extérieur, la mise en place d'une politique d'austérité avec une baisse des importations se ressent directement dans les échanges commerciaux entre Téhéran et les européens. Certes, cette crise n'affecte que peu les relations commerciales avec la France, malgré une légère diminution de la valeur des exportations françaises en 1995 -de 806 millions à 548 millions de dollars (voir annexe 2). La chute des exportations européennes est en revanche particulièrement visible pour l'Allemagne (voir annexe 3), l'Italie (voir annexe 4) et le Royaume-Uni (voir annexe 5). La valeur des exportations allemandes vers l'Iran passe de 4,93 milliards de dollars en 1992 à 1,31 milliards de dollars en 1994, une diminution significative qui ne se résorbe que partiellement à partir de 2002. De la même manière, la valeur des exportations italiennes vers l'Iran est de 2,04 milliards de dollars en 1992 et baisse jusqu'à 518 millions de dollars en 1995. Enfin, la valeur des exportations britanniques passe de 975 millions de dollars en 1992 à 425 millions de dollars en 1994, une diminution de moitié en deux ans.

Malgré tout, cette crise ne signifie pas l'interruption complète des liens économiques et commerciaux entre Téhéran et les pays européens. Les contrats avec des entreprises étrangères peuvent constituer une source de revenus essentielle, notamment dans le secteur pétrolier. En effet, les infrastructures pétrolières iraniennes sont vieillissantes, et s'ouvrir à des entreprises étrangères est le moyen d'augmenter la

⁶⁸ Coface : La Coface est une société d'assurance-crédit dont le but est de permettre aux entreprises d'assurer le risque d'insolvabilité de leurs clients.

⁶⁹ Rudolf, Peter. « Managing Strategic Divergence : German - American Conflict Over Policy Towards Iran. » *The Iranian Dilemma : Challenges for German and American Foreign Policies*. Washington, D.C: American Institute for Contemporary German Studies The Johns Hopkins University, 21 avril 1997.

⁷⁰ « Embargo : Bill Clinton se retrouve seul face à l'Iran ». *La Tribune (France)*, 3 mai 1995.

⁷¹ *Ibid.*

production, tout en réduisant le coût de l'investissement.⁷² Ainsi, la NIOC signe en juillet 1995 un contrat avec Total pour le développement des champs pétrolifères de Sirri A et E pour un coût estimé de 600 millions de dollars. Selon les termes de l'accord, Total prend en charge le coût et reçoit en échange le tiers de la production de l'exploitation pendant cinq ans. Ce contrat profite aussi de l'opportunité pour Total d'un embargo américain décrété quelques mois plus tôt et du retrait de la compagnie américaine Conoco, ainsi supplantée par Total. Par ailleurs, c'est en novembre 1996 que Mahmud Vaezi, vice-ministre des affaires étrangères iranien annonce à Paris l'achat prochain de satellites de télécommunication et de dix avions Airbus.⁷³

ii. *L'affaire « Mykonos » et la rupture du « Dialogue Critique »*

En 1996, Israël est touché par plusieurs attentats meurtriers qualifiés par l'*Islamic Republic News Agency* (IRNA), agence officielle iranienne, de « châtement divin ». Les ministres des affaires étrangères espagnol, irlandais et italien, après s'être concertés avec les ministres des affaires étrangères des autres États européens, se rendent en Iran pour obtenir une condamnation officielle des attentats par le régime iranien.⁷⁴ L'absence d'une telle déclaration vient remettre en question la politique de « Dialogue Critique ».

Le verdict du 10 avril 1997 rendu par un tribunal allemand et accusant le « plus haut niveau » des autorités iraniennes de terrorisme -après l'assassinat en septembre 1992 à Berlin de quatre opposants au régime iranien dans le restaurant berlinois Mykonos- précipite la fin de la politique européenne.⁷⁵ Le jour même, la Commission suggère au Conseil supposé se réunir en avril de mettre fin au « Dialogue Critique », et aux États membres de rappeler leurs ambassadeurs postés en Iran pour consultation. Le Conseil du 29 avril, comme la Commission, appelle l'Iran à respecter les normes de la communauté internationale et rappelle ses inquiétudes quant au soutien du terrorisme,

⁷² Perrin, Jean-Pierre. « Total va chercher du pétrole en Iran. Un contrat conclu en dépit des injonctions américaines d'isoler Téhéran. » *Libération*, 15 juillet 1995, 16.

⁷³ « France-Iran: coup d'accélérateur aux échanges économiques ». *Les Echos*, 12 novembre 1996, 6.

⁷⁴ « La " troïka " en Iran ». *Les Echos*, 3 avril 1996, Dernière.

⁷⁵ « 7009/97 (Presse 97) - Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Iran ». Bruxelles: Commission européenne, 10 avril 1997. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PESC_97_32.

mais aussi à la question de la prolifération d'armes de destruction massive, celle des armes chimiques, et celle du respect des droits humains. Il arrête ainsi :

- Que comme la Commission l'avait suggéré, il « n'existe aucune base pour poursuivre le Dialogue Critique entre l'UE et l'Iran »,
- La « suspension des visites ministérielles bilatérales officielles entre l'Iran et l'Europe dans les circonstances actuelles »,
- La poursuite de l'embargo sur les armes par les États membres de l'UE,
- Une « coopération en vue de garantir que des visas ne sont pas délivrés à des Iraniens exerçant des fonctions dans les services de renseignements et de sécurité »,
- Une « concertation en vue d'expulser des États membres de l'UE le personnel des services de renseignements iraniens »,
- Que la relation avec l'Iran ferait l'objet d'une évaluation « continue ».⁷⁶

A Téhéran, on dénonce une décision de justice qui serait davantage politique, et, un jour après la réunion du Conseil, l'ayatollah Khamenei⁷⁷ décide d'interdire le retour de l'ambassadeur allemand en Iran. La crise iranienne ainsi que la crise du jugement des attentats du Mykonos semblent donc sonner le glas d'une relation constructive qui semblait pourtant s'établir depuis le début des années 1990. Pour l'UE et les États membres (membres du Conseil), l'Iran ne remplit plus les conditions nécessaires à l'épanouissement d'un « Dialogue Critique ».

⁷⁶ « 7738/97 (Presse 129) - 2003rd Council meeting - General Affairs - Luxembourg », Luxembourg: Commission européenne, 29 avril 1997. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129.

⁷⁷ Ayatollah Khamenei : Né en 1939, il est président de la République d'Iran entre 1981 et 1989 et devient le second Guide suprême d'Iran en succédant à l'ayatollah Khomeini en 1989. Encore Guide suprême aujourd'hui en 2020, il détient ce titre durant la période de notre étude.

III. Du « Dialogue Critique » au « Comprehensive Dialogue » ou « dialogue global »

Bien que le « Dialogue Critique » soit rompu en 1997, l'élection d'un réformateur à la tête de la République islamique, doublée de l'importance du potentiel du marché iranien et des enjeux posés par le comportement du régime iranien, poussent les États membres, dans un cadre national puis européen, à s'engager vers un « *Comprehensive Dialogue* » qui consacre une place essentielle à la question des droits humains.

A. Vers la normalisation des relations diplomatiques entre l'Iran et les États membres

C'est l'élection du réformateur Mohamed Khatami⁷⁸ en mai 1997 qui semble constituer l'évolution décisive dans le sens d'une reprise d'un dialogue politique. Cette élection laisse place à des appels du pied à la fois côté européen et iranien pour un dialogue plus apaisé.⁷⁹ Dans un mémorandum soumis au Comité des Affaires étrangères à la Chambre des Communes en septembre 2000, le professeur Fred Halliday défend la reprise d'un dialogue avec l'Iran pour favoriser l'émergence ou le renforcement de liens diplomatiques, économiques, pédagogiques et culturels.⁸⁰ Aussi, le rétablissement des relations diplomatiques est décidé le 13 novembre 1997 et les ambassadeurs européens renvoyés en Iran, avec un souci de solidarité affiché. Le 23 février 1998, les contacts ministériels reprennent, et c'est vers un dialogue dit « constructif » que les Quinze semblent vouloir se diriger, expression utilisée en mai 1998 par Valéry Giscard D'Estaing, en visite à Téhéran, pour qualifier les relations à venir entre l'Iran et la communauté internationale, mais plus particulièrement avec l'UE.⁸¹ C'est également en 1998 que les relations diplomatiques entre le Royaume-Uni et l'Iran s'éclaircissent

⁷⁸ Mohamed Khatami : Né en 1943, il est élu président de la République d'Iran en 1997. Considéré comme un réformateur, il centre sa campagne sur les notions d'État de droit et de démocratisation, et engage également un dialogue sur les droits humains en Iran avec l'UE. Il participe de la normalisation des relations diplomatiques avec les États membres. Il prononce notamment un discours d'ouverture à l'ONU en 1998, évoquant l'idée d'un « dialogue entre les civilisations ».

⁷⁹ « Iran-Europe : ballons d'essai ». *Les Echos*, 28 août 1997, Dernière.

⁸⁰ House of Commons. « House of Commons - Foreign Affairs - Appendices to the Minutes of Evidence - Memorandum submitted by Professor Fred Halliday, London School of Economics », septembre 2000. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmfa/80/80ap14.htm>.

⁸¹ « M. Giscard d'Estaing plaide pour un dialogue constructif avec l'Iran ». *Le Monde*, 2 juin 1998, 4.

progressivement, lorsque Mohamed Khatami s'engage à ne plus demander la mort de Salman Rushdie ; et en 1999 que les ambassadeurs sont échangés. La tournée diplomatique de Mohamed Khatami en 1999 en Italie, au Portugal ou encore en France vient confirmer les espoirs suscités par ce nouveau dialogue. En retour, les présidents autrichien et grec voyagent à Téhéran la même année.

B. La politique européenne du « *Comprehensive Dialogue* »

Au niveau européen, ce dialogue semble effectivement prendre la forme d'un « *Comprehensive Dialogue* » à partir de 1998. En octobre, le Conseil confie à la Commission la mission d'établir un point de contact avec Téhéran. Une commission technique sur l'Iran est organisée en décembre 1998 prévoyant différents domaines de coopération potentiels. Sur ces fondements, une réunion est tenue tous les six mois sous le format troïka⁸² et différents groupes de travaux sont mis en place avec l'administration iranienne, sur l'énergie, les drogues, les réfugiés, ou encore le commerce et l'investissement (voir annexe 6).

De la même manière, l'Iran obtient le statut d'observateur dans la commission chargée du programme INOGATE, qui assure des aides européennes pour améliorer la sécurité du transport de gaz et de pétrole vers l'Europe, avec la possibilité de devenir un membre à part entière de cette commission. Il devient également observateur pour le programme TACIS-TRACECA, chargé des subventions pour la mise en place d'un corridor de transport entre l'Europe et l'Asie.⁸³ Ce rapprochement ne fait cependant pas oublier la prégnance des problèmes que pose Téhéran à la communauté internationale. Robin Cook, secrétaire au *Foreign Office* du Royaume-Uni, qui occupe à ce moment la présidence tournante du Conseil, précise que « tant que ces questions n'auront pas été abordées, les relations de l'Europe avec l'Iran resteront compliquées et difficiles ».⁸⁴ Dans un rapport de 2001 demandé par le Conseil des Affaires générales du 20 novembre 2000 sur le « *Comprehensive Dialogue* », la Commission rappelle d'ailleurs les obstacles à l'approfondissement du dialogue :

⁸² La troïka européenne désigne un groupe restreint censé représenter l'UE.

⁸³ « COM(2001) 71 final - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - EU Relations with the Islamic Republic of Iran ». Bruxelles: Commission européenne, 7 février 2001.

⁸⁴ « L'UE s'ouvre à l'Iran ». *Le Droit*, 24 février 1998, 27

- Les droits humains : persécution de certaines minorités, place de la femme dans la société, liberté de la presse,
- Le support à des groupes radicaux : comme le Hezbollah au Liban, le Hamas en Palestine ou le Jihad islamique. La Commission note tout de même une amélioration apparente depuis 1995 sur cette question,
- Questions de sécurité : l'intention iranienne de développer des armes de destruction massive. La Commission précise que l'UE n'accepte pas la condition posée par l'Iran qui lie une coopération plus approfondie avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) à la suppression des mesures internationales de contrôle des exportations liées au programme civil nucléaire iranien,
- La question des réformes économiques : la libéralisation de l'économie iranienne est décrite comme la condition du renforcement d'une coopération économique avec l'UE.⁸⁵

Ces questions sont autant de points qui ne font pas partie du dialogue que l'Union développe avec l'Iran, mais que celle-ci souhaiterait aborder dans des discussions futures. La Commission recommande ainsi au Conseil, dans le cadre du « *Comprehensive Dialogue* », d'accepter d'encourager les réformes politiques et économiques en :

- Établissant des contacts officiels bilatéraux plus fréquents,
- Développant des échanges dans des domaines comme les drogues, l'État de droit ou les droits humains,
- Renforçant le dialogue de la PESC sur les sujets de la sécurité régionale, les armes de destruction massive, la prolifération nucléaire,
- Développant les contacts individuels,
- Négociant un accord de commerce et de coopération,

⁸⁵ « COM(2001) 71 final ... », *op. cit.*

- Continuant les groupes de travail réunissant l’Iran et la Commission.⁸⁶

C. Les fondements politiques du « *Comprehensive Dialogue* »

L’élection en mai 1997 de Mohammed Khatami, renforcée par la victoire en février 1999 -lors d’élections municipales- et en avril 2000 -lors d’élections législatives- du camp réformateur, semble avoir joué un rôle déterminant dans la dynamique de normalisation des relations entre l’Iran et l’UE et ses États membres. Si les conservateurs et la droite islamique constituent une force d’opposition non négligeable, ces victoires traduisent néanmoins pour la Commission européenne une volonté de libéralisation -politique et économique- de la population, et l’espoir d’une affirmation des réformateurs dans le jeu politique iranien.⁸⁷ C’est en ce sens que l’arrivée au pouvoir de Mohammed Khatami constitue une opportunité.

« Malgré le tableau mitigé décrit ci-dessus, les perspectives d’une évolution politique positive et progressive en Iran sont meilleures qu’elles ne l’ont été depuis 1979. Malgré quelques revers récents, les réformistes devraient pouvoir consolider leur position en se fondant sur le soutien large et sans ambiguïté qu’ils ont reçu lors des élections de février. »⁸⁸

L’approche européenne est proche de celle engagée par le « Dialogue Critique » : ne pas isoler l’Iran pour ne pas favoriser l’affirmation des forces conservatrices et proposer une perspective de coopération dans l’hypothèse d’une libéralisation politique et économique. Une approche donc essentiellement fondée sur le principe de la conditionnalité et sur « l’habileté de persuader » de l’UE.⁸⁹

« Il va sans dire que la possibilité de promouvoir les relations bilatérales dépendra de l’avancement des réformes politiques, économiques et législatives en Iran. »⁹⁰

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.* : “Despite the mixed picture described above, the prospects for positive and gradual political evolution in Iran are better than they have been since 1979. Despite some recent setbacks, the reformists are likely to be able to consolidate their position on the basis of the broad and unambiguous support they received in the February elections.”

⁸⁹ Kaussler, Bernd. « European Union Constructive Engagement with Iran (2000–2004): An Exercise in Conditional Human Rights Diplomacy ». *Iranian Studies* 41, n° 3 (juin 2008): 269-95.

⁹⁰ « COM(2001) 71 final ... », *op. cit.* : “It goes without saying that the scope for promoting bilateral relations will depend on the progress of political, economic and legislative reform in Iran.”

Pour justifier la reprise de ce dialogue sont aussi avancés des arguments liés à la stabilité et à la sécurité régionale. Du point de vue allemand par exemple, au-delà des intérêts économiques, c'est la croyance dans le principe du « commerce pacificateur » et la vision de l'engagement comme un moyen d'apaiser les tensions internationales qui priment.⁹¹ Cet élément de stabilisation régionale est d'autant plus important que l'Iran occupe une place importante dans le Golfe persique, mais aussi dans un environnement plus large constitué de la Turquie, de la Transcaucasie et de l'Asie centrale qui se trouvent aux portes de l'Europe de l'Union (voir annexe 7). Après 2001, la Chambre des Communes britannique souligne que la dualité du statut de l'Iran, en tant qu'agent stabilisateur en Afghanistan et comme un État hostile envers l'Occident, et donc comme source d'inquiétude, justifie pleinement le soutien à une politique d'engagement. Cette approche semble d'autant plus justifiée que l'Iran revendique un rôle d'acteur régional d'envergure qui ne lui est pas accordé. La perspective d'une place plus grande donnée à l'Iran semble constituer un élément essentiel dans l'intérêt du pays à négocier avec les Européens.⁹²

D. Les fondements économiques du « *Comprehensive Dialogue* » : l'exemple de la France

Cette politique se fonde également sur les intérêts économiques et commerciaux de certains États membres. Ces intérêts reposent sur des relations en développement constant, mais également sur la perspective de pénétrer davantage un marché possédant un fort potentiel du point de vue européen.

i. Des relations en voie de développement constant

Malgré la coupure du « Dialogue Critique », les relations économiques se poursuivent, et semblent ouvrir la voie à l'apaisement qui mène, à partir de novembre 1997, à la normalisation progressive des relations entre l'Iran et les Quinze.

⁹¹ Rudolf, Peter. « Managing Strategic Divergence ... », *op. cit.*

⁹² « Telegram - Bahrain: P5+1 Incentive Package for Iran ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 26 juillet 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MANAMA1354_a.html.

Rien que pour la France, l'importance des importations de pétrole iranien, la réouverture des crédits à l'Iran par la Coface et BNP Paribas⁹³, les discussions menant en janvier 1997 à la relance des échanges commerciaux avec Peugeot⁹⁴ et Renault notamment constituent des éléments clés pour comprendre la position de la France. A cela s'ajoute le contrat majeur signé par Total en septembre 1997, avec le russe Gazprom et le malaisien Petronas sous la forme de *buy-back*. Ce contrat concerne le développement d'un gisement gazier de grande envergure pour un investissement estimé à deux milliards de dollars, et pour une production de vingt milliards de mètres cubes par an.⁹⁵ La participation de Total dans ce projet s'élève à 40%. C'est ainsi la deuxième fois, après le contrat de 1995, que Total profite de l'absence américaine pour remporter un contrat majeur dans le domaine pétrolier. Cet accord est la concrétisation de la lettre d'intention signée avec la NIOC en 1991 quant à l'étude du développement de ce gisement. Quelques mois plus tard, le ministère iranien des transports finance la commande de cent locomotives à Alstom pour l'équivalent de plus d'un milliard de francs, ouvrant un réseau ferroviaire iranien fait jusque-là de technologies américaines à des technologies françaises.⁹⁶ En outre, Peugeot s'apprête à lancer un nouveau modèle d'automobile en Iran.⁹⁷ En juillet 1998, Peugeot signe notamment un accord pour la production de la Peugeot 205⁹⁸, puis pour la 206 en décembre 1999 avec l'entreprise iranienne Iran Khodro à laquelle elle devra fournir les pièces détachées nécessaires à la construction de ces modèles⁹⁹. Dans la fin de l'année 1998, Total répond à un appel d'offre pour les champs off-shore de Sirri C et D pour augmenter leur production et moderniser leurs équipements.¹⁰⁰ De son côté, Elf signe en mars 1999 un contrat avec l'italien ENI pour l'exploitation du champ pétrolifère de Doroud pour un montant de

⁹³ Royo, Martine. « Fin du dialogue critique avec Téhéran : les intérêts européens en question ». *Les Echos*, 14 avril 1997, 4.

⁹⁴ « Renault et Peugeot reprennent la route en Iran ». *Les Echos*, 16 janvier 1997, 10.

⁹⁵ Gallois, Dominique. « La compagnie française Total emporte un contrat gazier en Iran ». *Le Monde*, 30 septembre 1997, 19.

⁹⁶ « Téhéran commande cent locomotives à GEC Alsthom ». *Les Echos*, 23 décembre 1997, 10.

⁹⁷ Polo, Jean-François. « La France resserre ses liens économiques avec l'Iran et la Libye ». *Les Echos*, 21 novembre 1997, 2.

⁹⁸ « Peugeot se renforce en Iran, Citroën est sur les rangs ». *Les Echos*, 6 juillet 1998, 12.

⁹⁹ Xavier, Debontride. « Peugeot va produire sa 206 en Iran ». *Les Echos*, 24 décembre 1999, 12.

¹⁰⁰ Cosnard, Denis. « Total prêt à doubler la mise en Iran ». *Les Echos*, 21 décembre 1998, 12.

540 millions de dollars¹⁰¹, et en avril un contrat avec le canadien Bow Valley dont les partenaires s'étaient retirés pour mettre en service le gisement *offshore* de Balal¹⁰². En février 2002, Alstom signe un nouveau contrat en Iran pour la production de groupes compresseurs.¹⁰³ Concernant les autres pays européens, on peut noter la balance commerciale excédentaire de l'Allemagne avec l'Iran ou bien les discussions ouvertes avec le britannique Shell quant à l'exploitation d'un champ gazier.

L'Italie constitue un cas particulier, seul pays à garder son ambassadeur plus longtemps que les autres en Iran en mai 1997, après le verdict du tribunal de Berlin. Peu avant l'affaire, en janvier, le ministre des Affaires étrangères iranien se rend à Rome pour négocier une ouverture des assurances crédits à l'exportation. D'un point de vue commercial, la rupture des relations avec l'Iran représente un coût réel pour l'Italie, empêchant le remboursement d'au moins cinq milliards de dollars de dettes -dans le cas d'une rupture des relations avec l'Iran et la Libye-, et obligeant l'Italie à trouver une nouvelle source pour importer du pétrole, d'autant plus dans le contexte des lois extraterritoriales américaines votées en 1996 et interdisant notamment une partie du commerce avec la Libye et l'Iran.¹⁰⁴ Effectivement, en 1997, l'Iran représente 13% des importations italiennes de pétrole brut.

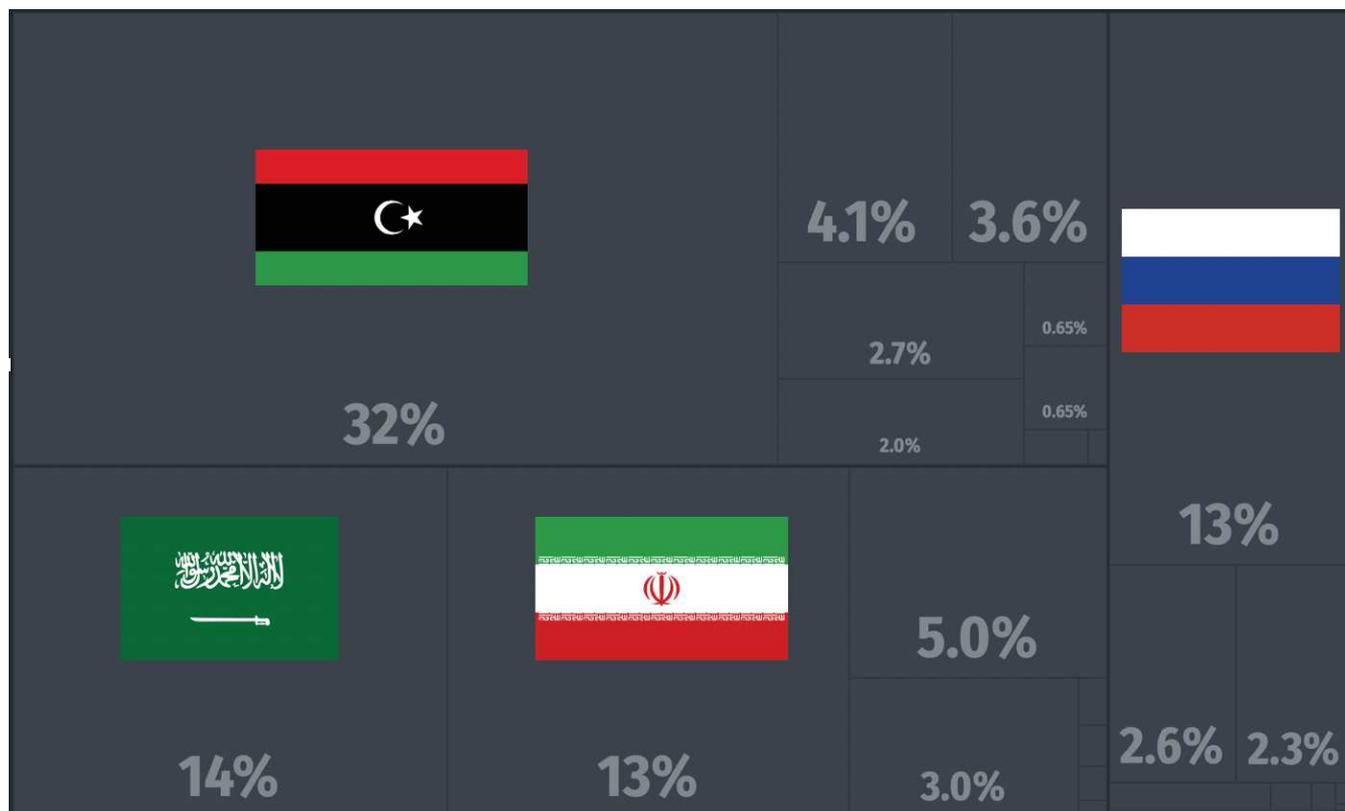
¹⁰¹ « L'Iran sort de son isolement ». *Les Echos*, 10 mars 1999, Dernière.

¹⁰² Denis, Cosnard. « Pétrole : Elf double la mise en Iran ». *Les Echos*, 6 avril 1999, 6.

¹⁰³ Czarnes, Renaud. « Alstom remporte un gros contrat en Iran ». *Les Echos*, 21 février 2002, 12.

¹⁰⁴ « Telegram : Italy: A More Activist Policy Toward Rogues ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release. Italy Rome, 11 juin 1997. https://wikileaks.org/plusd/cables/97ROME5198_a.html.

Origine des importations italiennes de pétrole brut (1997)



Symbole de l'importance des intérêts économiques dans la reprise du dialogue politique, c'est aux français et au contrat remporté par Total que le ministre iranien des Affaires étrangères attribue le principal mérite du règlement de la crise diplomatique qui se joue alors entre l'Iran et les Quinze.¹⁰⁵

ii. Le potentiel important du marché iranien

La Commission résume en 2001 les intérêts économiques européens dans développement de liens plus profonds avec l'Iran :

« L'Iran est une source importante de pétrole et de gaz dans un endroit stratégique, avec ses propres intérêts dans les zones adjacentes, par exemple en Asie centrale. L'Iran pourrait à l'avenir avoir un potentiel significatif en tant que partenaire économique régional, offrant des opportunités substantielles pour le commerce et l'investissement. Toutefois, ce potentiel

¹⁰⁵ M Naim, Mouna. « L'Europe n'a pas encore repris le "dialogue critique" avec l'Iran ». *Le Monde*, 20 novembre 1997, 3.

ne se développera que si l'Iran s'engage dans une révision majeure de ses politiques commerciales et économiques. »¹⁰⁶

Elle rappelle également le potentiel d'un marché de soixante-cinq millions d'habitants, les réserves de gaz qui sont les deuxièmes plus importantes au monde (16% des réserves totales mondiales en 2001), les réserves de pétrole qui sont les troisièmes plus importantes (10% des réserves totales mondiales en 2001), l'importance des liens commerciaux qu'entretiennent les États membres avec l'Iran, mais surtout l'importance du potentiel commercial du pays.¹⁰⁷ De manière plus générale, l'Iran représente en effet un marché important, qui est de plus, largement consommateur de produits européens et particulièrement allemands, français et italiens.¹⁰⁸

iii. Un potentiel qui reste à développer

Cependant, bien que les liens économiques et commerciaux soient « loin d'être en phase avec le potentiel du pays », c'est bien ce potentiel qui semble constituer l'essentiel des intérêts économiques européens.¹⁰⁹

A ce titre, le cas de la France est éloquent. Le nombre d'entreprises françaises en Iran reste limité à quelques dizaines contre environ cinq cents avant la révolution de 1979, se concentrant notamment dans le secteur pétrolier et bancaire. La France est le sixième pays exportateur vers l'Iran mais ne représente que 4% des importations iraniennes.¹¹⁰ Par ailleurs, de nombreux contrats tardent : la production de la Peugeot 205, la commande réalisée plus tôt à Alstom. La présence française reste donc hésitante en dehors des grands contrats que signent Alstom, Peugeot, Total, ... L'obstacle à l'approfondissement des échanges ne semble pas être de nature stratégique, mais davantage de nature réglementaire. D'une part, le processus de libéralisation économique est paralysé par l'opposition entre les conservateurs et les réformateurs iraniens. Par ailleurs, l'absence de règles de propriété intellectuelle, les formes de

¹⁰⁶ « COM(2001) 71 final ... », *op. cit.* : "Iran is an important source of petroleum and gas in a strategic location with its own strong interests in adjacent areas, e.g. in Central Asia. Iran could in future have a significant potential as a regional economic partner, offering substantial opportunities for trade and investment. However, this potential will only develop if Iran engages in a major overhaul of its trade and economic policies."

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Royo, Martine. « Fin du ... », *art. cité.*

¹⁰⁹ « COM(2001) 71 final ... », *op. cit.*

¹¹⁰ « La présence économique française reste modeste ». *Les Echos*, 15 mars 1999, 78.

contrat *buy-back*, les difficultés quant au traitement du personnel expatrié des compagnies étrangères, la garantie de licence d'importation sont autant d'obstacles à un approfondissement des liens économiques et commerciaux.

Cependant, tant la France que l'Iran montrent leur volonté d'intensifier leurs relations économiques. Côté français, le Centre Français du Commerce Extérieur organise en 1997 un séminaire pour encourager les entreprises à s'implanter sur le marché iranien. Les déclarations de différents acteurs économiques sont le signe du potentiel de ce marché. Pour le délégué de Total en Iran, « c'est le moment de venir en Iran. Les Français sont très bien vus. Il faut profiter de cet état de grâce », pour Medhi Miremedi, directeur général de GEC Alstom Iran « Il y a énormément de choses à faire. Les lignes de chemin de fer sont rares et anciennes »¹¹¹, et pour Jean-Martin Folz « l'Iran constitue pour PSA une priorité industrielle et commerciale importante »¹¹². La politique française soutient d'ailleurs cette orientation : Hubert Védrine¹¹³, ministre des Affaires étrangères, se rend en Iran durant l'été 1998, à la fois pour soutenir la croissance des relations économiques et pour encourager les discussions en cours à ce moment avec Elf.¹¹⁴ De la même manière, le secrétaire d'État à l'industrie Christian Pierret effectue ce voyage au début de l'année 2000 pour défendre les entreprises françaises devant les autorités iraniennes.¹¹⁵ À noter également la visite en 1999 du président iranien Mohammad Khatami en France qui permet aux dirigeants français de concrétiser le contrat passé avec Alstom.¹¹⁶

C'est bien une « stratégie de long-terme » -pour reprendre les termes de Christophe De Margerie¹¹⁷, directeur général de Total- que la France et ses entreprises

¹¹¹ Polo, Jean-François. « La France ... », *art. cité*.

¹¹² « Peugeot se renforce en Iran, Citroën est sur les rangs ». *Les Echos*, 6 juillet 1998, 12.

¹¹³ Hubert Védrine : Né en 1947, ce diplomate membre du Parti socialiste français est nommé au Conseil d'État en 1986 et devient ministre français des Affaires étrangères dans le gouvernement de Lionel Jospin entre 1997 et 2002. A ce poste, il assiste à la guerre du Kosovo. C'est lui qui utilise le terme d'« hyperpuissance » pour qualifier les États-Unis après la fin de la guerre froide.

¹¹⁴ « Paris mise sur un nouveau partenariat économique avec l'Iran ». *Les Echos*, 24 août 1998, 6.

¹¹⁵ Seux, Dominique. « Les Français misent sur l'ouverture et... l'absence américaine ». *Les Echos*, 18 février 2000, 11.

¹¹⁶ « Alstom obtient de l'Iran une commande de 100 locomotives pour 1,2 milliard de francs ». *Les Echos*, 28 octobre 1999, 9.

¹¹⁷ Christophe de Margerie : Né en 1951, il devient directeur général de Total Moyen-Orient en 1995. Après être entré au comité exécutif de l'entreprise, il devient en 1999 directeur général pour l'exploration et la production. Il est nommé en 2007 directeur général de l'entreprise, puis président du conseil d'administration en 2010. Il meurt en 2014 dans un accident d'avion.

semblent tenter de développer dans un pays où sont découverts de plus en plus de réserves pétrolières et dans lequel elles bénéficient d'une bonne image du fait de la résistance qu'oppose la France à la politique du président George W. Bush¹¹⁸.

iv. L'implantation économique comme légitimation stratégique

L'Iran, qui a besoin des investissements étrangers, dévoile pour sa part un Plan quinquennal pour la période 2000-2005 donnant priorité à la facilitation des investissements étrangers -notamment en diminuant les lourdeurs administratives- et ouvrant la porte aux prêts étrangers.¹¹⁹ Même si sa portée réformatrice semble diminuée par l'influence prégnante des conservateurs au parlement, le plan appelle à la libéralisation de certains aspects de l'économie iranienne. Il prévoit par exemple la fin du monopole étatique sur les télécommunications, le tabac, les chemins de fer, le sucre et le thé.¹²⁰ Ainsi, associée à l'importance de l'économie européenne pour l'économie iranienne, la perspective d'échanges économiques et commerciaux accrus avec l'UE crédibilise la stratégie d'engagement adoptée par l'institution. Celle-ci se concrétise avec l'idée d'un accord de commerce et de coopération.

IV. De l'âge d'or à l'échec de l'approche européenne (2002-2005)

Le « *Comprehensive Dialogue* » est l'occasion pour l'UE de développer une politique étrangère des droits humains en Iran, selon un modèle de conditionnalité. Cette approche consacre le refus de l'isolement de l'Iran. Cependant, le début des années 2000 marque un tournant dans la politique iranienne de l'UE avec l'affirmation du « problème du nucléaire iranien » qui opère un changement de priorité vers les questions de sécurité et de stabilité. Les mécanismes de la PESC laissent alors place à un groupe plus restreint constitué de l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni pour

¹¹⁸ George W. Bush : Né en 1946, George W. Bush devient président des États-Unis en 2001 et le reste pendant deux mandats jusqu'en 2009. La présidence de ce républicain, proche des néoconservateurs, est marquée par les attentats du 11 septembre 2001, l'intervention en Irak en 2003 et la formulation d'une nouvelle doctrine de politique étrangère, largement associée à l'unilatéralisme.

¹¹⁹ « Iran : le président Mohammad Khatami présente un nouveau plan quinquennal ». *Les Echos*, 20 août 1999, 4.

¹²⁰ « Iran : le Parlement approuve le plan quinquennal du gouvernement Khatami ». *Les Echos*, 30 novembre 1999, 11.

tenter de préserver l'engagement plutôt que l'isolement comme voie de résolution de ce problème.

A. La mise en place d'une politique européenne des droits humains en Iran

Étant donné ce contexte favorable, l'idée d'un accord de commerce et de coopération émerge dès 1999. Un tel accord serait le moyen pour l'UE de matérialiser et de stabiliser sa politique incarnée par le « *Comprehensive Dialogue* », mais également de ne pas tomber dans les travers qui ont mené à la fin du « Dialogue Critique ».

i. L'instrument « accord de commerce et de coopération »

1. Le principe d'un accord de commerce et de coopération

L'accord de commerce et de coopération est un moyen, pour l'UE et ses États membres de pousser l'Iran à mener des réformes politiques et économiques par la mise en place d'une politique de conditionnalité. En ce sens, l'objectif est de créer une relation contraignante entre l'Union et l'Iran en développant volontairement les interdépendances économiques et politiques.¹²¹ La « carotte » offerte par l'UE est double pour Téhéran. Sur le plan politique, il est l'occasion de construire une base légale pour les relations diplomatiques et politiques à venir. Sur le plan économique, un accord de commerce et de coopération permet de diversifier l'économie iranienne en assurant des revenus non liés à l'export du pétrole, et en augmentant les investissements directs étrangers (IDE) depuis les États membres.¹²² En contrepartie, l'Iran doit accepter un dialogue sur ce que la Commission désigne en 2001 comme les « obstacles » à l'amélioration des relations.¹²³

¹²¹ Kaussler, Bernd. « European Union ... », *art. cité*.

¹²² *Ibid.*

¹²³ « COM(2001) 71 final ... », *op. cit.*

2. Les tentatives de négociations d'un accord de commerce et de coopération

Dès 1999, se développe l'idée d'une négociation avec l'Iran pour parvenir à un accord de commerce et de coopération. Parmi les États membres favorables, ce sont les britanniques qui, à partir de 2000, insistent pour la négociation d'un tel accord.¹²⁴ En 2001, dans son communiqué, la Commission demande au Conseil un mandat pour débiter ces négociations.¹²⁵ Si la période qui suit le 11 septembre 2001 vient briser ce *momentum*, le gouvernement britannique parvient à obtenir le mandat de négociation pour la commission le 17 juin 2002 sous la condition qu'une observation des améliorations du comportement iranien soit clairement mentionnée dans l'accord.¹²⁶

Cette dernière disposition semble être une réponse aux limites du « Dialogue Critique », dans le cadre duquel les Européens n'étaient finalement jamais parvenus à lier directement les réformes de la part du gouvernement à l'amélioration des relations, enlevant tout caractère contraignant à la position des États membres, mais également toute incitation pour le gouvernement iranien à mener ces réformes.¹²⁷

ii. *Un dialogue sous la forme de tables rondes*

Le dialogue auquel est lié l'accord de commerce et de coopération prend la forme d'une interaction à deux niveaux.¹²⁸ Au niveau politique, des réunions fermées sont organisées entre représentants de la troïka européenne et des officiels iraniens. Des tables rondes réunissent ensuite différents experts, dans un second niveau de discussion : académiciens, ONG, représentants du système judiciaire, du gouvernement, et du parlement iranien. Celles-ci se déroulent en quatre temps entre décembre 2002 et juin 2004, chacune portant sur des sujets spécifiques.

- Première table ronde, les 9 et 10 décembre 2002 à Téhéran : les principaux thèmes abordés sont les discriminations et l'usage de la torture en Iran.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ « COM(2001) 71 final ... », *op. cit.*

¹²⁶ Kaussler, Bernd. « European Union ... », *art. cité.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ « EXPO/B/DROI/2007/19 - The EU-Iran Human Rights Dialogue ». Policy Department External Policies - European Parliament, juin 2007.

- Deuxième table ronde, les 14 et 15 mars 2003 à Bruxelles : le principal thème abordé est la question de l'État de droit en Iran.
- La troisième table ronde, les 8 et 9 octobre 2003 à Bruxelles : les principaux thèmes abordés sont la liberté d'expression et le droit au développement.
- La quatrième et dernière table ronde, les 14 et 15 juin 2004 à Téhéran : les principaux thèmes abordés sont l'administration de la justice et la coopération et la solidarité dans le domaine des droits humains.¹²⁹

iii. L'efficacité d'une politique européenne des droits humains.

Bernd Kaussler étudie la politique européenne des droits humains qui se développe avec la mise en place de ces tables rondes. Il met ainsi en avant la bonne volonté des réformistes iraniens, tant de la part de Mohammed Khatami que de celle des parlementaires.¹³⁰

Malgré tout, les résultats restent relatifs. Si la première table ronde amène le *Madjles*, le parlement iranien, à voter différentes lois sur l'abolition de la torture par exemple, ou sur les discriminations subies par les femmes en Iran, ces lois sont quasi-systématiquement rejetées par le Conseil des gardiens de la Constitution. Des évolutions se font tout de même ressentir quand les députés du *Madjles* réinstaurent le Comité des Droits de l'homme du *Madjles*, et créent un Comité national pour la promotion des Droits de l'homme des minorités religieuses. Par ailleurs, l'interdiction de la peine de mort par lapidation semble être une conséquence directe du dialogue entamé avec l'UE, et la pression de celle-ci pousse l'ayatollah à prononcer l'abolition de la torture en 2004. Cependant, l'usage du pouvoir judiciaire par les conservateurs contre les efforts réformistes pousse l'UE à ouvrir une seconde table ronde sur le thème de l'État de droit. L'opposition à certaines lois est un exemple de l'influence des conservateurs, le veto opposé à la candidature de 111 candidats réformistes aux législatives en est un autre. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant non plus que la loi proposée par Mohammed Khatami visant à augmenter son pouvoir exécutif et à interdire au Conseil des gardiens

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Kaussler, Bernd. « European Union ... », *art. cité.*

de la Constitution de s'opposer à certains candidats ait été repoussée par ce même Conseil.

Si les deuxième et troisième tables rondes mènent également à des résultats en demi-teinte, le dialogue initié par l'UE permet d'aborder des questions sensibles, et d'ouvrir une réflexion sur les droits humains en Iran. Sur la question de l'État de droit, par exemple, deux comités de surveillance sont créés en 2003 pour étudier notamment les cas de violations de la Constitution par le pouvoir judiciaire. Sur le long-terme, ce dialogue permet également la création de réseaux entre acteurs iraniens et européens, ayant pour objectif un changement positif de la structure du pouvoir en Iran.¹³¹ Néanmoins, selon Bernd Kaussler, bien que l'Iran semble accepter l'idée d'une libéralisation économique en menant certaines réformes -l'unification des taux d'échange des monnaies étrangères, ratification de la loi sur l'encouragement et la protection des investissements étrangers, ...-, la branche conservatrice empêche toute libéralisation politique -en développant des stratégies de subversion des efforts réformistes et Européens.¹³² En ce sens, le Parlement comme le Conseil reconnaissent les limites de ces résultats. Le 13 octobre 2003, les conclusions du Conseil soulignent la bonne volonté des officiels iraniens et l'« atmosphère franche et constructive » des tables rondes, mais déplorent les nombreuses évolutions qu'il reste encore à accomplir, notamment dans le domaine de la liberté d'expression, de l'administration de la justice ou de la peine de mort.¹³³ Les mêmes inquiétudes sont prononcées dans l'évaluation de 2004 du dialogue entre l'Iran et l'Union :

« En dehors d'une certaine ouverture jusqu'à présent pour autoriser les visites des mécanismes des droits de l'homme de l'ONU (mais pas pour mettre en œuvre leurs recommandations), les autorités iraniennes n'ont fait que très peu de progrès, voire aucun, par rapport aux critères de l'UE. »¹³⁴

¹³¹ « The EU-Iran ... », *op. cit.*

¹³² Kaussler, Bernd. « European Union ... », *art. cité.*

¹³³ « 13099/03 (Presse 292) - 2533rd Council meeting - External Relations ». Luxembourg: Conseil européen, 13 octobre 2003.

¹³⁴ « Evaluation by the Presidency of the EU-Iran human rights dialogue ». Conseil de l'Union européenne, 2004 : "Other than certain openness up until now to allowing visits by the human rights mechanisms of the UN (though not to implementing their recommendations), there has been very little or no progress at all by the Iranian authorities measured against the EU benchmarks."

B. Le passage à la question du nucléaire : la fin d'une politique européenne des droits humains, la fin d'une influence ?

En août 2002, le Conseil national de la résistance iranienne, mouvement d'opposition au régime de Téhéran, annonce l'existence de deux installations nucléaires secrètes. À la suite de ces déclarations, le rapport de l'AIEA en juin 2003 -évoquant des omissions de l'Iran au sujet des importations de minerai d'uranium depuis la Chine en 1991, et des soupçons sur des sites qui pourraient servir à enrichir de l'uranium, près de Natanz (voir annexe 8)¹³⁵, ou à produire de l'eau lourde, à Arak- constitue une rupture dans la logique de la politique iranienne de l'UE.¹³⁶

i. Des droits humains à la sécurité internationale

A partir de 2004, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni se tournent ainsi vers la question de la prolifération nucléaire. Bien que la quatrième table ronde sur l'administration de la justice se déroule en juin 2004, l'imposition du « problème du nucléaire iranien » a pour effet de reléguer au second plan les autres aspects, notamment ceux liés aux droits humains, de la politique iranienne de l'UE.¹³⁷

Pour les réformistes iraniens, principaux interlocuteurs des Européens dans le dialogue sur les droits humains, ce tournant est interprété comme un abandon de la part d'une UE plus préoccupée par sa propre sécurité que par les réelles avancées politiques en Iran.¹³⁸ En effet, laissés avec un soutien moindre face aux conservateurs, les réformistes voient leurs efforts sapés par le manque d'activisme européen sur cette question, démontrant bien l'importance qu'a perdue la question des droits humains pour les États membres à la lumière d'un contexte nouveau. Le « coup d'État » du Conseil des Gardiens de la Constitution, invalidant de nombreuses candidatures réformistes à l'élection de la septième *Madjles* et s'assurant par la même une majorité de siège ne laisse ainsi pas la place à une condamnation ferme de la part de l'Union comme

¹³⁵ Pour simplifier la compréhension, une carte de l'Iran représentant les sites nucléaires a été placée en annexe.

¹³⁶ « GOV/2003/40 - Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran ». AIEA, 6 juin 2003.

¹³⁷ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

¹³⁸ Fletcher, Martin. « Britain is appeasing Iran, Nobel Laureate Shirin Ebadi says ». *The Times*, 24 septembre 2009.

l'auraient attendu les réformistes. En effet, soucieuse de ne pas perdre la coopération des conservateurs prenant part aux négociations sur le nucléaire, l'UE se contente d'acquiescer. Elle perd ainsi ceux qui avaient été les alliés les plus sûrs dans les négociations liées aux droits humains.

Pour l'UE, c'est désormais la stabilité régionale et la sécurité internationale qui deviennent les enjeux prioritaires, et ce pour deux raisons principales. D'une part, le rapport de l'AIEA de juin 2003 ravive les inquiétudes de la communauté internationale quant au programme nucléaire iranien. Les enjeux relatifs à la sécurité internationale sont multiples, à commencer par une déstabilisation de la région -menaçant l'Arabie Saoudite et Israël-, et la remise en question plus globale du régime de non-prolifération international dans son ensemble.¹³⁹ A partir de là, la pression européenne s'oriente progressivement sur la question du respect par l'Iran du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et de sa coopération avec l'AIEA. La menace de voir les États-Unis saisir le Conseil de Sécurité peut expliquer le caractère immédiat de la rupture dans la politique des européens. D'autre part, l'intervention américaine et britannique en Irak pose la question du rôle stratégique de l'Iran dans les années à venir. Comme le note Bernd Kaussler, « Ce paradigme diplomatique a en fait détourné l'attention des préoccupations relatives aux droits humains ».¹⁴⁰ Symbole de ce changement de paradigme, les négociations de l'accord de commerce et de coopération sont gelées en juillet 2003.

ii. Esquisser une diplomatie nucléaire

Alors que les États-Unis pressent les Européens pour une saisine du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni -désignés par l'acronyme « E3 » puis « E3/EU » après l'accord de Paris- proposent à l'Iran des négociations dans une lettre adressée en octobre 2003 aux dirigeants iraniens. Les concessions alors obtenues de l'Iran illustrent à la fois le succès de la position des trois États européens, et le rôle joué par le maintien des relations économiques avec l'Iran. En effet, à l'occasion d'une visite des ministres des Affaires étrangères Dominique de

¹³⁹ Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis: Lead Groups and EU Foreign Policy-Making*. Palgrave Macmillan, 2018, p.1.

¹⁴⁰ Kaussler, Bernd. « European Union ... », *art. cité*.

Villepin¹⁴¹, Jack Straw¹⁴² et Joschka Fischer¹⁴³, le gouvernement iranien accepte dans une déclaration du 21 octobre 2003 de renforcer sa coopération avec l'AIEA, de signer le Protocole additionnel du TNP et de suspendre ses activités d'enrichissement et de retraitement de l'uranium en échange d'un accès facilité à « la technologie moderne et aux approvisionnements dans une série de domaines ».¹⁴⁴ Le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana¹⁴⁵ se contente cependant de reconnaître cet accord, et le drapeau européen n'est pas présent dans le décor de cette déclaration (voir annexe 9). Par ailleurs, après l'annonce par l'AIEA de la découverte de traces d'uranium hautement enrichi, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni évitent une saisine du Conseil de Sécurité et parviennent à la conclusion, avec l'Iran, de l'Accord de Paris le 15 novembre 2004. Ce texte prévoit la poursuite et l'élargissement de la suspension des activités d'enrichissement et du retraitement de l'uranium en échange de garanties d'une coopération dans différents domaines comme l'économie, le nucléaire civil et la sécurité. Le nom de l'UE est associé à cet accord, et, dans un souci d'inclusion face au mécontentement de certains autres États membres, le Haut Représentant pour la PESC intègre le groupe « E3 » devenu « E3/EU ». Face à la difficulté d'obtenir de l'Iran un arrêt complet des activités d'enrichissements, et aux pressions conjointes américaines et russes (voir la partie II), le groupe « E3/EU » s'accorde finalement sur l'idée d'une suspension de ces activités tant que des négociations sont en cours.¹⁴⁶

Se met donc progressivement en place une « diplomatie du nucléaire », menée par le *triumvirat* Allemagne, France et Royaume-Uni. Encore une fois, l'efficacité de l'approche européenne dans ce premier temps de la crise du nucléaire iranien est due à

¹⁴¹ Dominique de Villepin : Né en 1953, Dominique de Villepin est notamment ministre des Affaires étrangères de la France entre 2002 et 2004, ministre de l'Intérieur entre 2004 et 2005, puis Premier ministre entre 2005 et 2007. Son passage au Quai d'Orsay est marqué par son opposition à l'intervention menée par les États-Unis en Irak.

¹⁴² Jack Straw : Né en 1946, il occupe, parmi de nombreux autres postes, celui de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Royaume-Uni entre 2001 et 2006. Ce mandat est notamment marqué par l'intervention en Irak en 2003.

¹⁴³ Joschka Fischer : Né en 1948, ce membre du parti *Die Grünen* est, entre autres, ministre fédéral des Affaires étrangères entre 1998 et 2005. Il soutient notamment l'intervention de l'Allemagne en Afghanistan ou dans les Balkans, et notamment au Kosovo.

¹⁴⁴ « Déclaration conjointe à l'issue de la visite des ministres des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, de France et d'Allemagne en République Islamique d'Iran ». Téhéran, 21 octobre 2003. Accessible sur : https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php?1580663076176.

¹⁴⁵ Javier Solana : Né en 1942, ce diplomate espagnol est nommé comme le premier Haut Représentant pour la PESC après avoir notamment été ministre espagnol des Affaires étrangères entre 1992 et 1995, secrétaire général de l'OTAN entre 1995 et 1999. Il occupe le poste de Haut Représentant entre 1999 et 2009 et participe activement aux négociations avec l'Iran dans le cadre des groupes « E3/EU » puis « E3/EU+3 ».

¹⁴⁶ Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, op. cit., p. 184.

une volonté partagée. L'UE -menée par le *triumvirat*-, comme l'Iran, veulent éviter la saisine du Conseil de Sécurité. Le texte de l'accord de Paris permet de donner un cadre à des négociations dont l'accord de commerce et de coopération est la contrepartie promise à l'Iran.¹⁴⁷ Les intérêts pour les européens sont certes multiples, mais ils sont convergents. Du point de vue économique, la France poursuit l'approfondissement de ses relations économiques avec la République islamique. En octobre 2003, des négociations entre Renault et les autorités iraniennes aboutissent à un accord de production de véhicules de la marque en Iran à partir de 2006 par l'établissement d'une société commune, s'inscrivant dans ce qui s'apparente au développement par l'entreprise d'une stratégie de long-terme dans le pays.¹⁴⁸ L'entreprise prévoit en effet un investissement de 700 millions d'euros en Iran à la fin de l'année pour la création d'une entreprise de production d'automobiles.¹⁴⁹ En mai 2003, François Loos, alors ministre délégué du Commerce extérieur français, effectue une tournée en Iran et en Égypte avec une trentaine de patrons français pour régler les dossiers en cours et encourager les candidatures d'entreprises françaises dans les appels d'offre iraniens. Début 2004, Total décroche de nouveaux contrats pour le développement de Pars Sud, un appel d'offre qui avait alors réuni des entreprises européennes dont BP et ENI.¹⁵⁰ Par ailleurs, en juin, Peugeot annonce la signature d'un nouveau contrat¹⁵¹ et Air France la réouverture de la ligne Paris-Téhéran¹⁵². De la même manière, les pétroliers espagnol Repsol et britannique Shell concluent un accord-cadre avec la NIOC pour exploiter des gisements de gaz en Iran.¹⁵³ Dans cette entreprise, l'Allemagne défend également ses intérêts économiques.¹⁵⁴ En outre, si les « E3/EU » entretiennent chacun une relation bien particulière avec les États-Unis -comme l'ont démontré les divisions sur la

¹⁴⁷ Kaussler, Bernd. « From Engagement ... », *art. cité*.

¹⁴⁸ Fainsilber, Denis. « Renault produira également en Iran sa future voiture économique ». *Les Echos*, 28 octobre 2003, 26.

¹⁴⁹ Djalili, Mohammad Reza. *Géopolitique de l'Iran...*, *op. cit.*, p. 114.

¹⁵⁰ « Total choisi pour un contrat gazier en Iran ». *Les Echos*, 26 avril 2004, 19.

¹⁵¹ Fainsilber, Denis. « Peugeot signe un accord pour exporter depuis l'Iran ». *Les Echos*, 17 juin 2004, 20.

¹⁵² Coulon, Samuel. « La compagnie Air France attend beaucoup de la ligne Paris-Téhéran ». *Les Echos*, 25 juin 2004, 29.

¹⁵³ « Gaz : Repsol et Shell en passe de conclure un grand contrat avec l'Iran ». *Les Echos*, 24 septembre 2004.

¹⁵⁴ Vernet, Natalie, et Daniel Nougayrède. « Gigue diplomatique autour de l'atome iranien ». *Le Monde*, 26 mai 2006, 16.

question de l'intervention en Irak-, il y a bien un intérêt commun -au moins économique- à s'opposer à une position trop dure, voire une intervention en Iran.¹⁵⁵

iii. L'échec des négociations et l'abandon de la politique de dialogue

Dès le 30 novembre 2004, Téhéran annonce vouloir reprendre à terme l'enrichissement, marquant l'impasse des négociations. En parallèle, l'UE et les États membres éprouvent des difficultés à répondre de tous leurs engagements dans le cadre de l'Accord de Paris. En mars 2005, le *triumvirat* refuse, sous la pression américaine, une offre de coopération iranienne évoquant pour l'Iran le droit de posséder une capacité d'enrichissement d'échelle industrielle.¹⁵⁶ L'élection en juin 2005 de Mahmoud Ahmadinejad¹⁵⁷ considéré -notamment par l'Allemagne- comme un fondamentaliste, guidé par un certain nationalisme inévitablement lié au programme nucléaire de l'Iran, confirme le blocage existant dans les négociations.¹⁵⁸ Cette élection s'accompagne d'un changement dans l'équipe des négociateurs iraniens : Hassan Rohani est remplacé par Ali Larijani, porteur d'une position plus dure vis-à-vis des Occidentaux. Un diplomate occidental va jusqu'à qualifier cette nouvelle équipe d'« ignorants », évoquant même « l'axe de la stupidité », en référence à l'« axe du mal » du George W. Bush.¹⁵⁹

Malgré les efforts déployés par les diplomaties européennes pour inclure la Russie à la manœuvre et faire une proposition de coopération à l'Iran en août 2005, incluant des garanties de sécurité, une coopération sur le nucléaire civil avec la Russie et un approvisionnement international en combustible, la position des européens apparaît comme obsolète aux yeux des négociateurs iraniens. Concrètement, la crédibilité d'un accord potentiel de commerce et de coopération -principale « carotte » à disposition des Européens- est limitée par les sanctions américaines -accrues depuis 1995- limitant la portée des garanties européennes : des entreprises européennes ayant des intérêts aux États-Unis ne peuvent pas -ou difficilement- coopérer avec l'Iran sans l'accord américain. Il est également impossible de livrer à l'Iran des avions Airbus qui

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p. 184.

¹⁵⁷ Mahmoud Ahmadinejad : Né en 1956, il devient président de la République d'Iran en 2005. Il est politiquement considéré comme un *hardliner* conservateur et succède au réformiste Mohamed Khatami.

¹⁵⁸ Kaussler, Bernd. « From Engagement ... », *art. cité.*

¹⁵⁹ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité.*

comportent des pièces détachées Boeing et de proposer à Téhéran un réacteur à eau légère.¹⁶⁰ De surcroît, les Iraniens souhaitent pouvoir produire leur propre combustible nucléaire pour ne pas être dépendant du combustible russe. En réponse, Téhéran décide de reprendre son programme de conversion d'uranium le même mois. Les « E3/EU », et notamment l'Allemagne, tentent une dernière proposition en octobre qui prévoit le partage de la propriété de l'enrichissement avec la Russie. Téhéran se refuse cependant à abandonner ses activités d'enrichissement sur son sol et décide leur reprise en janvier 2006 à Natanz, tout en retirant cinquante scellés et caméras de surveillance du site.¹⁶¹

Le groupe « EU/E3 » se décide finalement à proposer une résolution à l'AIEA allant dans le sens d'une saisine du Conseil de Sécurité, condamnant en chœur dans une conférence de presse à Berlin la position iranienne vue comme un test continu de la confiance européenne, et dénonçant la reprise des activités de Natanz comme le rejet des processus de pourparlers.¹⁶² L'annonce en avril 2006 par l'Iran du fonctionnement d'une cascade de 164 centrifugeuses et de son appartenance auto-proclamée au « club nucléaire » marque l'échec de l'approche européenne en termes d'incitations et de négociations. Un responsable européen résume cette stratégie : « notre espoir a été de faire entendre raison à une partie de la classe dirigeante iranienne. On fait miroiter des mesures incitatives et on agite la menace de sanctions. La voie est étroite. Mais c'est la moins mauvaise option. »¹⁶³ Les mesures manquent cependant cruellement de crédibilité du point de vue de l'Iran. Le groupe « E3/EU » laisse ainsi la place à un groupe plus élargi nommé « E3/EU+3 », complété par la Chine, les États-Unis et la Russie. Bien que les Hauts Représentants pour la PESC endossent un rôle de coordination et d'interlocuteurs des Iraniens, leur marge de manœuvre reste très limitée par les États.¹⁶⁴ La dernière proposition de négociation, formulée en mai 2006 avec le soutien -bien que relatif- des États-Unis, permettant d'envisager un dialogue direct entre Téhéran et Washington se solde par un échec. Les Européens reconnaissent l'adoption de sanctions au sein du Conseil de Sécurité et de l'UE. Entre 2006 et 2010, six résolutions relatives à la mise en place de sanctions sont adoptées au sein du Conseil de Sécurité, complétées

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Kaussler, Bernd. « From Engagement ... », *art. cité.*

¹⁶² « EU Calls for UN Action over Iran ». *BBC News*, 12 janvier 2006.

¹⁶³ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité.*

¹⁶⁴ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité.*

par différentes décisions du Conseil et de la Commission entre 2007 et 2012.¹⁶⁵ L'arrivée à la présidence allemande d'Angela Merkel en 2005, et française de Nicolas Sarkozy en 2007 favorise un rapprochement transatlantique déjà bien entamé sur le principe des sanctions envers l'Iran.

CHAPITRE 2. L'INSCRIPTION DU « PROBLEME IRANIEN » DANS LA DUALITE DE L'ACTION EUROPEENNE : LES CONDITIONS FAVORABLES A LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE COMMUNE

Si la concurrence entre États membres dans la défense de leurs intérêts propres en Iran existe, la convergence d'intérêts est particulièrement notable. Le chapitre précédent a tenté de tracer un parallèle entre les relations économiques que les États membres développent avec l'Iran et la politique étrangère qu'ils adoptent de manière plus ou moins commune, notamment dans le cadre de l'UE et de la PESC. Il ne s'agit pas pour autant de consacrer les relations économiques avec l'Iran comme seul déterminant de la politique européenne. Ce parallèle a pour objectif de désenclaver deux domaines parfois vus comme distincts au moment d'aborder les relations extérieures de l'UE : les relations économiques et politiques extérieures. Il permet d'établir des pistes de réflexion sur les raisons qui ont fait de la politique étrangère des Européens en Iran un contexte favorable à l'élaboration de positions et de stratégies communes depuis le début des années 1990. En outre, il est utile d'étudier la politique étrangère de l'UE et des États membres comme résultant d'un effet d'influences croisées entre les différents pôles européens. D'une part, les intérêts étatiques semblent primer dans la formulation d'une politique étrangère européenne, d'autre part, les institutions européennes et leurs dynamiques propres paraissent encadrer les initiatives des États membres. C'est l'inscription du dossier iranien dans cette dualité qui semble favoriser la formulation d'une politique commune.

¹⁶⁵ Pour le détail des sanctions adoptées par l'UE et par l'ONU : « Iran watch : U.N.-EU Sanctions Tally ». Consulté le 19 mai 2020. <https://www.iranwatch.org/sanctions>.

I. La PESC : cristallisation des « intérêts nationaux » ?

Dans un sens, l'affermissement des liens économiques que les États membres entretiennent avec l'Iran, ainsi que les enjeux sécuritaires engendrés par le dossier iranien créent un intérêt relativement commun à agir en Iran et favorisent la formulation d'une politique commune qui reste largement dépendante de ces considérations étatiques.

A. La prégnance des intérêts des États membres

Comprendre le fonctionnement de la politique étrangère européenne, revient d'abord à comprendre qu'elle ne peut être appréhendée comme un acteur unitaire définissant une stratégie qui lui est propre et répondrait à un « intérêt européen ». Tant au moment du système de coordination des diplomaties européennes avec la Coopération politique européenne, qu'à celui de la PESC après le traité de Maastricht, la politique étrangère de l'UE peut être imaginée -selon un schéma largement simplifié- comme la focale des intérêts de ses États membres. Autrement dit, le Conseil agit comme une arène « de confrontation et de synthèse des politiques étrangères des États membres », qui se traduit dans l'élaboration d'une politique commune, plus que comme un acteur unitaire.¹⁶⁶

L'étude du processus de décision instauré par le traité de Maastricht tend à corroborer cette idée. Les principaux acteurs du « système européen » de la politique étrangère sont les appareils diplomatiques des États ainsi que les gouvernements, qui prennent les décisions au sein du Conseil des ministres. Ils peuvent s'accorder sur une position commune, leur permettant de se prononcer sur un enjeu, ou sur une action commune, quand elle implique une mobilisation de moyens concrets, comme par exemple dans le cas d'un embargo. Positions et actions communes doivent être adoptées à l'unanimité. L'adoption de stratégies communes, peu utilisées, permet cependant un vote à la majorité qualifiée sur des positions ou des actions qui s'inscrivent dans cette stratégie. Les représentants permanents des États siègent au sein du Comité des représentants permanents (COREPER) et sont chargés de préparer les réunions du

¹⁶⁶ Haroche, Pierre. *L'union européenne au milieu du gué: entre compromis internationaux et quête de démocratie*. Études politiques. Paris: Economica, 2009.

Conseil. Théoriquement subordonnés à cette enceinte, les Comité politique et de sécurité (COPS) et groupes de travail réunissent des fonctionnaires nationaux et les représentants des États membres pour émettre un avis sur les questions politiques liées à la PESC, généralement repris par le COREPER. Ces instances incarnent la dimension bruxelloise de la nébuleuse de la PESC. Malgré une certaine marge d'autonomie, ces représentants permanents reçoivent leurs instructions des gouvernements nationaux. En outre, ni le Parlement européen, ni la Commission, ni la société civile ne sont réellement intégrés dans le processus de décision. Celui-ci peut dès lors être qualifié de « régime de négociation fermé ».¹⁶⁷

Partant de ce constat, il paraît cohérent de postuler que la politique étrangère européenne est avant tout le produit des intérêts de ses États membres, consacrés par la règle du vote à l'unanimité au Conseil. Selon la même logique, toute position, action ou stratégie commune semble dès lors être compromise en l'absence d'intérêts partagés sur un enjeu particulier, ou du moins en l'absence de toute possibilité de compromis pouvant mener à une position unanime. En d'autres termes, un lien entre ce qui est considéré par les acteurs européens comme leurs « intérêts nationaux » apparaît comme la prémisse de toute politique étrangère commune.

Se dessine ici un premier rapport possible entre les intérêts économiques des États membres en Iran et les conditions d'élaboration d'une politique européenne commune. Si comme le déclare Hubert Védrine dans un entretien publié le 4 février 1998 dans les Echos, « il n'y a plus de frontière entre l'économie et la diplomatie », créant la nécessité d'établir « une ligne de négociation » commune avec le ministère de l'économie « dans les enceintes multilatérales », il n'est pas étonnant que l'objectif économique soit partie intégrante de la définition d'un « intérêt national » à défendre sur la scène européenne.¹⁶⁸

Ainsi, même si les intérêts économiques européens peuvent être relativisés du fait du déséquilibre existant dans les relations Iran-États membres, les relations économiques et commerciales accrues depuis le début des années 1990 favorisent la

¹⁶⁷ Mérand, Frédéric, et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne. Institutions, politiques et société*. Bruxelles: Boeck-Wesmael, 2011, p.171.

¹⁶⁸ Crouigneau, Françoise. « Hubert Védrine : " Il n'y a plus de frontières entre l'économie et la diplomatie" ». *Les Echos*, 4 février 1998, 6.

formulation d'une politique commune, et ce, de manière protéiforme. D'abord, les politiques menées par les États membres dans leurs relations à l'égard de l'Iran favorisent une forme de convergence dans leur manière d'appréhender le dossier iranien. L'Allemagne, la France, l'Italie ou le Royaume-Uni semblent engagés vers une normalisation de leurs relations bilatérales avec l'Iran et vers le développement des relations économiques et commerciales. Cette première convergence semble s'être opérée dans un premier temps hors de l'institution, tout en se concrétisant ensuite en une politique commune à partir de 1992. Elle semble se nourrir des intérêts existants et du potentiel représenté par le marché iranien et par les réserves d'hydrocarbures dont dépendent les Européens. Ces intérêts constituent un point de rencontre entre des États moteurs de l'UE, élément essentiel au regard des modalités d'élaboration de la PESC. Ensuite, l'implantation des États membres et de leurs entreprises ainsi que le déséquilibre des relations économiques et commerciales accroissent l'emprise de ces derniers sur l'Iran et justifient la mobilisation d'une institution supranationale multipliant la nécessité pour l'Iran de maintenir un tel dialogue. En ajoutant les préoccupations sécuritaires liées à la déstabilisation régionale causée par un pays isolé, aux atteintes aux droits humains et aux principes démocratiques, ou encore à la prolifération d'armes de destruction massive, l'Iran constitue un contexte propice à la formulation d'une politique commune.

Les modalités de la formulation d'une politique étrangère européenne en Iran



Ce schéma représente les modalités de la formulation d'une politique étrangère commune en Iran. Il met en avant l'influence des États (figurée par des flèches) sur le centre européen. L'enceinte européenne est ici représentée comme une boîte noire comprenant les institutions européennes et notamment le Conseil, les COPS et le COREPER. Cette schématisation vise à simplifier la représentation graphique des dynamiques extérieures qui sont développées dans cette étude.

B. Des « intérêts nationaux multiformes »

Une approche en réseau, plus fidèle au courant libéral de la théorie des relations internationales, permet de reconstituer l'influence des acteurs non-étatiques sur les États qui font la politique étrangère européenne. Si la PESC se situe dans un « régime de compétition fermée » au niveau européen, l'influence de la société civile, loin de disparaître, joue un rôle essentiel au niveau national dans la formulation des préférences

étatiques. Quand il s'agit d'utiliser des outils économiques à des fins diplomatiques - sanctions ou aides économiques par exemple-, cette politique ne peut se faire sans le soutien et la coopération des entreprises nationales, surtout dans un modèle libéral - comme l'UE- où une grande liberté leur est accordée.¹⁶⁹ Ainsi, les acteurs et les structures nationales jouent un rôle important dans la définition des intérêts des États, qui vont ensuite déterminer leurs positions dans les négociations au niveau européen.¹⁷⁰

Patrick Pouyanné, président-directeur général de Total depuis 2015, résume ces interactions entre acteurs nationaux et gouvernement : « Total participe aux relations qu'entretient la France avec ces pays tout en bénéficiant de celles-ci ».¹⁷¹ La confusion des intérêts de ces entreprises et de l'État est symbolisé par le multi-positionnement de certains acteurs nationaux. À ce titre, les allers-retours de cadres de Total entre l'entreprise et les pouvoirs publics sont éloquentes (voir encadré ci-dessous). L'entreprise fait ainsi valoir son avis sur les orientations de la politique publique française. Au vu des contrats que Total parvient à décrocher au long des années 1990 (en 1995 et 1997 notamment), on suppose aisément l'opposition de l'entreprise à d'éventuelles sanctions économiques ayant pour but d'isoler l'Iran, d'autant plus dans une situation où la concurrence américaine est amoindrie. Les comptes-rendus de la Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan témoignent par exemple d'une prise de position du directeur général de Total Christophe de Margerie, appelant à évaluer l'impact négatif d'une « impossibilité de travailler avec l'Iran » ou d'une « fermeture des sites en Iran ».¹⁷²

¹⁶⁹ Stanzel, Volker. « Die neue Wirklichkeit der Außenpolitik: Diplomatie im 21. Jahrhundert ». SWP-Studie, 23 novembre 2018.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ Schwyter, Adrien. « Daech, Russie, al-Qaida, Iran.... Comment Total gère le risque géopolitique - Challenges ». *Challenge*. 7 avril 2016.

¹⁷² Voir par exemple : « Audition, ouverte à la presse, commune avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de M. Christophe de Margerie, directeur général du groupe Total ». Paris: Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan - Assemblée Nationale, 4 juin 2008.

Romarc Roignan par exemple, est en poste au ministère des Affaires étrangères et du Développement international entre 1998 et 2004 et conseiller presse et politique intérieure à l'ambassade de France en Égypte avant de rejoindre Total en 2006 en tant qu'adjoint au directeur des relations internationales. Par la suite, il devient conseiller de l'ambassadeur de France à Washington puis du premier ministre Jean-Marc Ayrault et directeur du cabinet d'Annick Girardin -ancienne secrétaire d'État au développement et à la Francophonie. Il retrouve finalement Total en 2016 en tant que « négociateur affaires nouvelles », puis, à partir de 2017, en tant que manager général de Total Myanmar.

Par ailleurs, au niveau européen, la politique économique et commerciale est davantage communautarisée et rattachée à l'idée d'un « régime de compétition ouverte », associant les acteurs communautaires et une partie de la société civile.¹⁷⁴ Dans le domaine lié à la politique extérieure, il s'agit principalement de ce qui touche à la puissance civile de l'Union : l'utilisation du commerce ou du budget pour façonner les politiques de certains États par exemple.¹⁷⁵ On entrevoit ici un deuxième relai possible de l'influence des entreprises européennes dans l'orientation de la politique européenne, dans la mesure où certains acteurs nationaux disposent d'un accès direct à la Commission ou au Parlement européen. Il paraît ainsi cohérent de voir s'élaborer une politique étrangère allant dans le sens du dialogue : « Dialogue Critique », « dialogue compréhensif », « dialogue global », ... qui cherche avant tout à éviter l'isolement économique iranien -et donc, la coupure des relations économiques et commerciales avec les États membres. Le lien semble d'autant plus marquant à la lumière de la flambée des relations commerciales entre l'Allemagne, la France, l'Italie et le

¹⁷³ Deneault, Alain. « Total, un gouvernement bis ». *Le Monde diplomatique*, 1 août 2018.

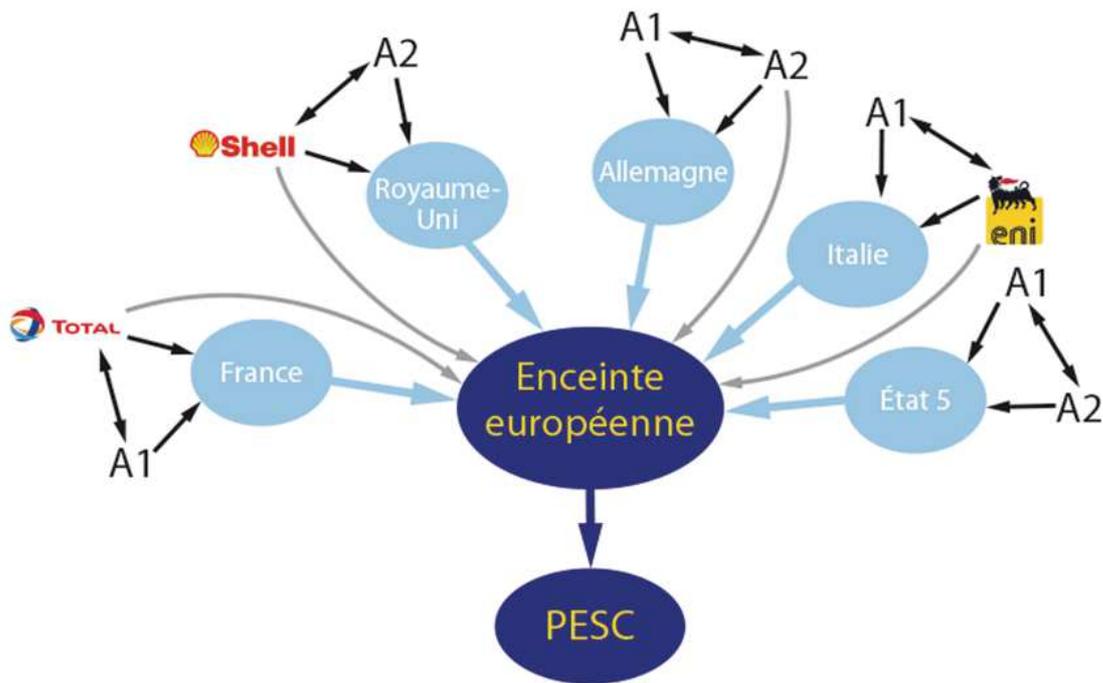
« Romarc Roignan - General Manager - Total E&P Myanmar | LinkedIn ». Consulté le 31 mars 2020. <https://www.linkedin.com/in/romarc-roignan-833715100>.

¹⁷⁴ Haroche, Pierre. *L'union européenne au milieu du gué...*, op.cit.

¹⁷⁵ Mérand, Frédéric, et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne...*, op. cit., p.171.

Royaume-Uni avec l'Iran l'année de l'élaboration du « Dialogue Critique » et à partir de la mise en place du « *Comprehensive Dialogue* » au début des années 2000 (Voir annexes 2, 3, 4 et 5).

Les modalités de la formulation d'une politique étrangère européenne en Iran



Ce schéma est complété par l'influence des acteurs non-étatiques comme les ONG ou les entreprises sur la formulation des préférences étatiques. Ils sont ici représentés par les sigles « A1 » ou « A2 », ou par les logos de certaines entreprises citées en exemple dans cette étude.

C. L'illusion d'un « intérêt économique européen »

Malgré tout, le portrait serait trop vite dressé s'il oubliait la prégnance des concurrences entre États membres. Ce n'est pas parce qu'une partie de ces derniers entretient des relations économiques et commerciales avec l'Iran qu'un même intérêt est partagé par tous, et qu'il s'exprime de manière unifiée dans chaque État. L'idée d'un intérêt unique européen est un leurre.

Les concurrences entre les États européens -et leurs entreprises respectives- en Iran (représentées ci-dessous par des flèches orange et rouges) ne disparaissent pas malgré la coopération politique qui peut exister au niveau des institutions communautaires ou directement entre les États. Dans les années 1970, le groupement européen EUROIDIF réparti entre la Belgique, l'Espagne, la France -qui est majoritaire- et l'Italie fait face au groupement URENCO-CENTEC autour de l'Allemagne, des Pays-Bas, et du Royaume-Uni, dans l'attribution de marchés liés à l'enrichissement d'uranium.¹⁷⁶ De la même manière, le groupe britannique Shell, le groupe français Total, ou le groupe italien ENI répondent régulièrement aux mêmes appels d'offres, rentrant dès lors dans une logique de concurrence. Pour son contrat décroché avec la NIOC en 1995 -tout comme en 1997-, Total fait face à la concurrence sérieuse de la compagnie anglo-néerlandaise Royal Dutch Shell, et a profité de son retrait pour décrocher le contrat.¹⁷⁷ En Italie, après la crise du « Mykonos », certains officiels du ministère des Affaires étrangères espèrent que l'ambassadeur italien à Téhéran puisse rester en poste tandis que les ambassadeurs des autres États européens avaient été rapatriés. L'objectif de la manœuvre est de saisir cette opportunité pour décrocher des contrats que des entreprises allemandes pourraient perdre à la suite de la rupture diplomatique avec l'Iran.¹⁷⁸ Cet exemple permet d'illustrer les divergences de vues et d'approche entre les acteurs nationaux qui mobilisent les États membres dans une logique concurrentielle. Ceux-ci ne développent pas une politique unique et commune dans un élan de solidarité. Toutefois, malgré cette concurrence intra-européenne, l'absence américaine -d'autant plus après 1995- diminue la compétition globale sur le

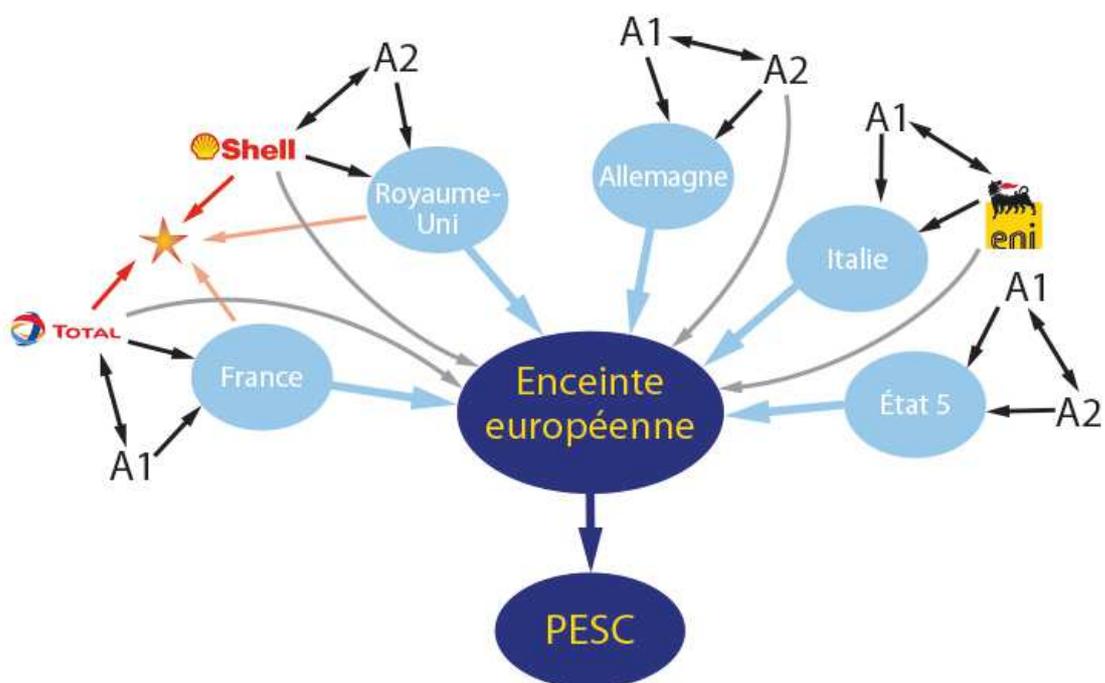
¹⁷⁶ « Eurodif, Urenco, Canadif ». *Le Monde*, 18 décembre 1974.

¹⁷⁷ Perrin, Jean-Pierre. « Total va ... », *art. cité*.

¹⁷⁸ « Telegram : Italy: ... », *op. cit.*

marché iranien et semble donc jouer le jeu d'un intérêt commun pour les États européens ayant des vues sur ce marché et sur les appels d'offres de la NIOC.

Les modalités de la formulation d'une politique étrangère européenne en Iran



II. L'inscription dans un cadre européen de l'action des États membres : la condition d'une action définie comme européenne

Ces concurrences ne semblent cependant pas constituer de frein particulier à l'élaboration d'une politique commune en Iran. En effet, au-delà des intérêts étatiques, il semblerait que l'action européenne s'inscrive dans un cadre délimité institutionnellement par l'UE et restreignant les activités des États membres autour de certaines valeurs, certains objectifs et certains principes d'actions qui permettent de dépasser certaines divergences étatiques.

A. Une européanisation des politiques étrangères nationales ?

Ce cadrage de l'action des États membres est ici présenté comme une forme d'européanisation des politiques étrangères nationales. Ce processus est ici défini comme un « processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation de règles formelles et informelles, de procédures, de paradigmes, de styles, de façons de faire, de normes et de croyances partagées qui sont d'abord définis et consolidés dans les décisions de l'UE puis incorporés dans la logique des discours, des identités, des structures politiques et des politiques publiques à l'échelon national ».¹⁷⁹ Il s'agit dès lors d'aborder l'UE comme productrice de valeurs, d'objectifs et de principes d'action communément acceptés et repris lors de la formulation d'initiatives de politiques étrangères nationales.

i. Un cadrage par les valeurs et les objectifs

L'UE est productrice de valeurs. Du respect de ces valeurs dans l'action extérieure dépend une potentielle acceptation du caractère européen des politiques étrangères des États membres. Ces valeurs semblent constituer un point commun entre les États membres et permettent d'appréhender le rôle que doit jouer, selon eux, l'UE dans le monde. Bien qu'elles constituent généralement des concepts « relativement faibles », du fait du caractère intergouvernemental de la PESC, elles jouent le rôle

¹⁷⁹Radaelli, Claudio M. « Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change ». *SSRN Electronic Journal*, 2002, p.3.

d'éléments unificateurs entre les États membres.¹⁸⁰ En ce sens, elles facilitent la définition d'objectifs et d'enjeux communs.¹⁸¹ Ces valeurs s'inscrivent dans la défense de principes fondamentaux à l'extérieur de l'Union, résumés à l'article 21 alinéa 1 du Traité sur l'Union européenne (TUE) :

« [L'Union] vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international. »¹⁸²

Il convient de compléter cette liste par un attachement certain au principe du libéralisme économique. Selon le TUE, il découle de ces valeurs certains objectifs résumés à la suite de ce même article : sauvegarde de sa sécurité, consolidation de la démocratie, préservation de la paix, intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, protection de l'environnement, promotion du multilatéralisme.¹⁸³ Ces valeurs et ces objectifs agissent comme un cadre dans lequel évoluent les politiques étrangères des États membres. Il est ainsi précisé à l'article 29 du TUE que « les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union ».¹⁸⁴ Il résulte de ce cadre des principes d'action spécifiques.

ii. Le cadrage par les moyens

La politique de voisinage (depuis 2003), et, plus largement, le principe des accords de coopération dans le cadre de politiques conditionnelles sont les instruments privilégiés de l'Union pour agir dans le cadre des normes définies plus haut. C'est sur le fondement des principes de coopération et d'engagement que les Européens entendent exporter leur modèle normatif et agir à l'extérieur des frontières de l'Union. La politique commerciale s'est développée comme un moyen d'influence extérieur privilégié par l'Union. D'une part car c'est une compétence communautaire, d'autre part parce que c'est sur cet aspect qu'elle peut exercer une influence réelle, du fait de sa

¹⁸⁰ Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p. 119.

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² « Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992) - version consolidée. » Traité. Journal officiel des Communautés européennes, 10 novembre 1997.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

place dans les échanges mondiaux en général, et de l'importance économique et commerciale qu'elle incarne pour l'Iran dans ce cas précis. C'est ainsi qu'elle privilégie le développement de politiques de coopération comme instruments de politique extérieure. L'imposition de ce modèle de conditionnalité repose notamment sur un ensemble de luttes bureaucratiques qui témoigne de l'influence de l'institution sur l'élaboration de la politique étrangère des États membres. La politique étrangère européenne oppose, en théorie, relations politiques et économiques extérieures. Le traité de Maastricht sépare le premier pilier, relié aux compétences communautaires -dont les questions économiques et commerciales-, et le second pilier, associé à la PESC et donc à une action intergouvernementale. Cette distinction entre économique -communautaire- et politique -intergouvernemental- ne résiste cependant que difficilement à l'épreuve de la réalité des faits, comme en témoigne les luttes bureaucratiques entre les anciennes CPE -puis COPS- et le COREPER.¹⁸⁵ Les politiques de conditionnement comme le « Dialogue Critique » sont analysées comme le résultat de ces luttes par Yves Buchet de Neuilly. Pour l'auteur, le politique -les anciennes CPE puis les COPS- tente de contrôler l'action communautaire -représentée davantage par le COREPER- en politisant l'action économique communautaire et en l'intégrant dans une stratégie globale.¹⁸⁶ On assiste ainsi à un processus de « PESCalisation » de la politique communautaire extérieure.¹⁸⁷

« Exprimant un point de vue largement partagé par les acteurs de la PESC, un correspondant européen estimait que la ligne de partage entre le pilier communautaire (relations économiques extérieures) et le pilier PESC (relations politiques extérieures) « existe pour autant qu'il y a des procédures à respecter. Mais en fait aucun concept de politique étrangère digne de ce nom ne résiste à ce partage des piliers, parce qu'une politique étrangère par définition c'est une politique globale, intégrée, cohérente ». La politisation de l'action économique extérieure communautaire s'effectue par un détour. Il ne s'agit pas de qualifier directement cette action communautaire de « politique » mais de l'inclure dans une stratégie globale qui comporte des aspects politiques du ressort de la PESC. Dès lors l'action économique (communautaire) doit s'articuler à l'action politique (PESC), et, moins explicitement mais plus précisément, s'y soumettre. »¹⁸⁸

¹⁸⁵ Buchet de Neuilly, Yves. « La politique étrangère et de sécurité commune. Dynamique d'un système d'action ». *Politix* 12, n° 46 (1999): 127-46.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

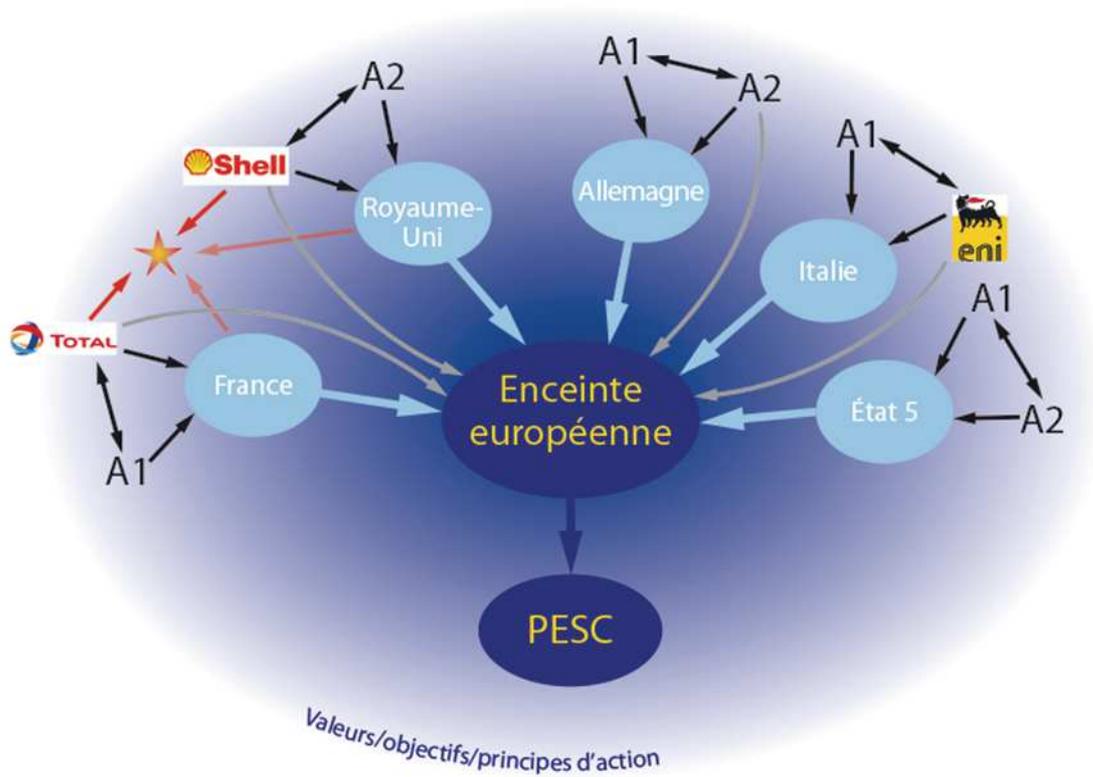
Les caractéristiques institutionnelles de l'élaboration de la PESC, associées aux valeurs, objectifs et principes d'actions spécifiques dont s'est dotée l'Union résultent en l'élaboration de ces politiques de conditionnalité, mises en œuvre notamment au travers d'accords de commerce et de coopération et dans le cadre de la politique de voisinage de l'UE. Ces principes d'action européens étayent l'idée d'un « modèle européen » se fondant en partie sur l'idée que l'UE serait une « puissance normative », c'est-à-dire, selon le modèle constructiviste des relations internationales, une puissance qui serait en mesure d'exporter ses normes -énoncées dans le TUE- au sein d'un système de « socialisation internationale ».¹⁸⁹ Plus précisément, en termes de normes de gouvernance, l'UE se caractériserait par une préférence « pour la norme plutôt que pour la force ».¹⁹⁰ La capacité de l'institution à diffuser ces normes à l'échelle internationale, normes qui sont pour elle une « référence », ferait d'elle une puissance « normative » en opposition à la « traditionnelle politique de puissance », ou *Realpolitik*.¹⁹¹

¹⁸⁹ Laïdi, Zaki. *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

Les modalités de la formulation d'une politique étrangère européenne en Iran



Sur ce schéma, le cadrage en termes de valeurs, d'objectifs et de principes d'action est représenté par un halo bleu émanant de l'enceinte européenne.

B. La possibilité d'une action européenne malgré les divergences

Cet ensemble d'objectifs, de valeurs et de principes d'actions peut ainsi être appréhendé comme un cadre au sein duquel les initiatives nationales en termes de politique étrangère sont acceptables pour les autres États, et au sein duquel ces initiatives acquièrent un caractère européen. Autrement dit, si celles-ci ne s'inscrivent pas dans les processus de décision prévus par l'UE, elles peuvent posséder un caractère européen au moins du point de vue normatif.

i. Le cas d'une unanimité modérément unanime

La règle de vote au sein de la PESC étant l'unanimité, elle semble constituer un autre obstacle à l'élaboration de politiques communes en cas de divergence. Cependant, comme le précise Yves Buchet de Neuilly, certaines décisions peuvent être adoptées à l'unanimité car elles sont l'expression de l'« intérêt » d'une majorité d'États « à laquelle la minorité a peu d'intérêt à s'opposer ». En ce sens l'abstention est définie à l'article 31 du TUE précisant que tout membre qui s'abstient « n'est pas tenu d'appliquer la décision » mais accepte que celle-ci « engage l'Union », et s'engage à ne pas initier d'action « susceptible d'entrer en conflit avec l'action de l'Union fondée sur cette décision ».¹⁹² Une « abstention constructive » est alors envisageable. Pour les plus petits États, la responsabilité dans la gestion des problèmes internationaux ne constitue qu'un aspect marginal de leur politique étrangère. Cependant, ils associent cette responsabilité à l'UE en tant qu'« agent collectif ».¹⁹³ Une action européenne pour défendre ces objectifs collectivement définis, au travers de moyens d'action collectivement acceptés, permet ainsi de rendre acceptable une initiative par un groupe restreint d'États dont l'intérêt à agir est, également, national. Ainsi, l'élaboration du « Dialogue Critique » en 1992, ou la déclaration du Conseil de 2002 -qui affirme sa volonté de renforcer les liens avec l'Iran- peuvent répondre de ce cas-là. Il est envisageable que certains États ne rejettent pas une politique conditionnelle finalement assez consensuelle¹⁹⁴ -au moins avant 2003- et qui s'inscrit éventuellement dans la lignée des politiques normatives menées par l'UE dans différentes régions du monde, d'autant plus que celle-ci se donne

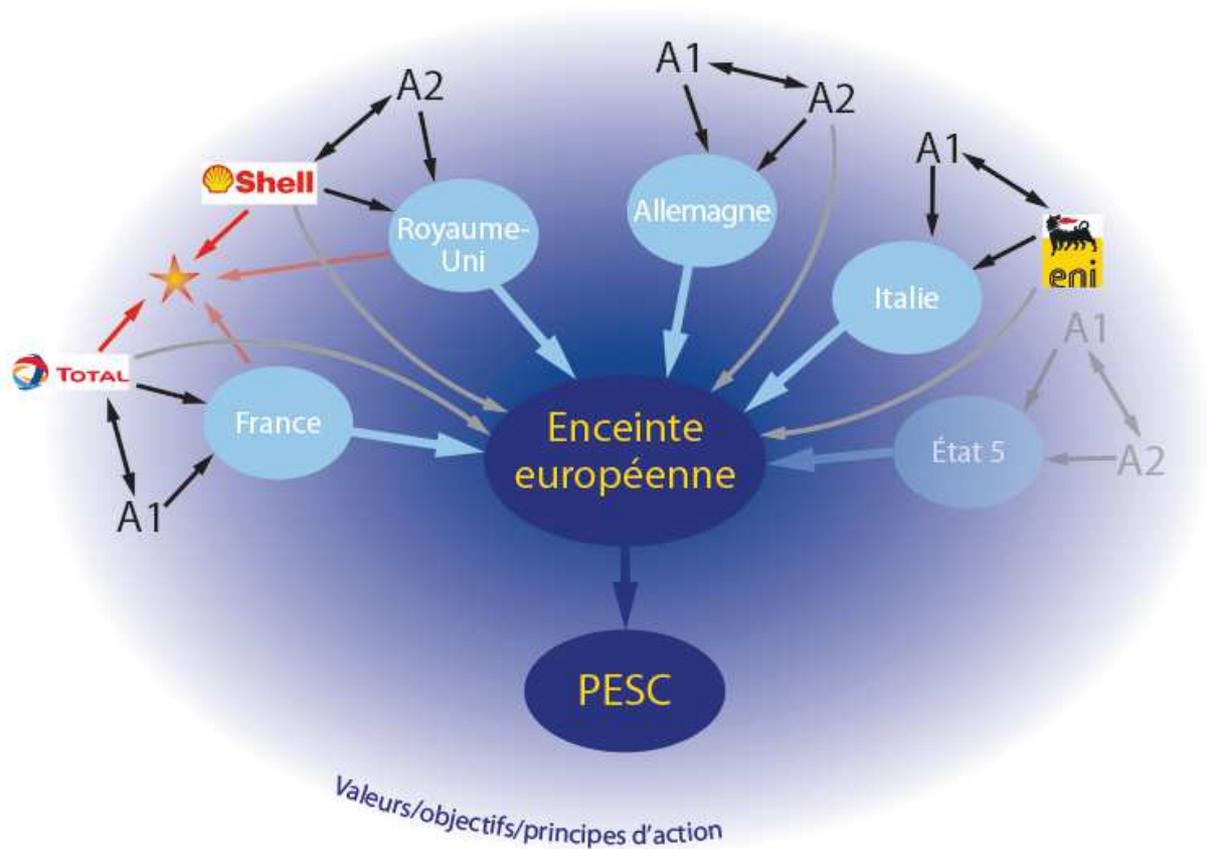
¹⁹² « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

¹⁹³ Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.216.

¹⁹⁴ Mérand, Frédéric, et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne...*, *op. cit.*, p.169.

pour but de défendre et promouvoir les droits humains, les réformes économiques libérales et la sécurité : la « carotte » -liens politiques et économiques- contre la réforme progressive du comportement de l'Iran en accord avec les normes européennes et internationales. Ainsi, les valeurs, objectifs et principes d'actions communs définissent les limites d'une action européenne acceptable pour des États qui n'ont pas pour intérêt direct d'agir. Ce cas est aussi celui de la formation du groupe « E3 », que les particularités obligent à traiter de manière distincte.

Les modalités de la formulation d'une politique étrangère européenne en Iran



L'État 5 ne possède ici qu'un intérêt faible dans la formulation d'une stratégie ou d'une position commune, son abstention, représentée ici par une transparence, n'empêche cependant pas l'engagement du « tout » dans une initiative européenne.

ii. La formation de groupes d'action restreints

Dans les cas où les divergences sont plus marquées, ou si certains États estiment qu'une action concertée n'est pas propice à un enjeu particulier, une action dans le cadre de la PESC est plus difficilement envisageable, même si cela n'empêche pas l'élaboration d'une action commune en « comité » plus restreint. C'est notamment le cas de l'initiative du groupe « E3 » après 2003. Si l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni semblent faire partie des États ayant le plus grand intérêt à éviter l'isolement économique de l'Iran, il n'est pas étonnant de les voir prendre l'initiative dans les négociations avec la République islamique après 2003. En termes d'intérêts économiques, l'absence de l'Italie peut être lue comme un mauvais choix stratégique qui minimise son poids dans la gestion du dossier iranien.¹⁹⁵ Cette initiative est généralement considérée comme un « groupe de contact », c'est-à-dire l'alliance d'un groupe d'États réduit sur un enjeu spécifique. La question est bien celle du lien qui existe entre ces initiatives restreintes et les processus de communautarisation de l'action extérieure de l'UE.

Il semblerait erroné d'assimiler *de facto* cette initiative à une initiative proprement européenne, même en considérant qu'elle répond à des normes communes qui rendent acceptable la prise en charge par certains de la position du tout (refus de l'usage de la force, conditionnalité, approche diplomatique, ...). La « socialisation primaire »¹⁹⁶ nationale des acteurs de la diplomatie des « E3 » semble prévaloir. Bien qu'ils utilisent le nom de l'UE, ces gouvernements n'ont pas cherché à agir dans son cadre institutionnel, ni à utiliser les instruments prévus par la PESC. La « troïka gouvernementale » ne laisse pas place à une « troïka européenne » (Président de l'Union, de la Commission, et Haut Représentant pour la PESC).¹⁹⁷ Ils ont ainsi préféré la création d'un groupe informel malgré les dispositions existantes dans le TUE créant

¹⁹⁵ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

¹⁹⁶ Les notions de « socialisation primaire » et de « socialisation secondaire » utilisées dans ce travail sont issues des travaux des sociologues Peter Berger et Thomas Luckmann. La première fait référence à un processus d'apprentissage de normes, de valeurs et de comportements jugés élémentaires, effectué dans les premières années de la vie. À l'inverse, la socialisation secondaire -notion mobilisée dans la deuxième partie de ce travail- s'effectue par la suite, à un stade plus avancé dans la vie de l'individu, et est l'objet d'un apprentissage plus spécifique. À ce sujet, voir : Berger, Peter L., Thomas Luckmann, Danilo Martuccelli, et François de Singly. *La construction sociale de la réalité*. Traduit par Pierre Taminaux. Bibliothèque des classiques. Paris: Armand Colin, 2014.

¹⁹⁷ Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international: La politique européenne envers le programme nucléaire iranien ». *Politique européenne* 41, n° 3 (2013): 118-42.

la possibilité de confier une tâche à un groupe restreint d'États agissant au nom de l'institution.¹⁹⁸ De surcroît, leur position n'est pas réellement concertée avec les autres États membres, et le partage d'informations n'est que limité, comme dans le cas de la lettre envoyée au gouvernement iranien par les gouvernements allemand, britannique et français. Dès lors, de nombreux États membres dénoncent au sein des COPS cette « troïka gouvernementale » qui semble agir au nom de l'UE dans son ensemble.¹⁹⁹ L'intégration de Javier Solana, Haut Représentant pour la PESC, dans un format « E3/EU » tend à calmer ces critiques, même si celui-ci joue d'abord un rôle de porte-parole sans réelle capacité d'initiative ni marge de manœuvre autonome.²⁰⁰

Cependant, il existe bien des relations réciproques entre l'UE et ces groupes. Riccardo Alcaro emploie d'ailleurs le terme de « *lead groups* » appuyant l'idée que ces groupes entraînent l'UE dans une action de politique étrangère, sans pour autant associer à ces groupes l'idée d'un niveau d'intégration plus élevé de leurs politiques étrangères.²⁰¹ L'étude du dossier iranien montre une quasi-absence de divergence entre l'approche de ce « *lead group* » et celle adoptée de manière plus générale par le Conseil et par l'UE. À vrai dire, la distinction est complexe tant les trois États impliqués font partie des plus influents parmi les États membres.²⁰² Il n'est ainsi pas étonnant de voir le Conseil reprendre les positions défendues par le *triumvirat*.²⁰³ Dans ses conclusions de la réunion des 13 et 14 décembre 2004 à Bruxelles par exemple, celui-ci réitère son soutien au processus de négociation mené par les trois États.²⁰⁴ Cette porosité est d'autant plus marquée que l'initiative des trois États semble s'inscrire dans les valeurs, objectifs et principes d'action de l'UE, ce qui rendrait supportable cette action restreinte pour les autres États membres.²⁰⁵ En ce sens, l'action des « E3/EU » s'insère dans la

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p. 6.

²⁰² *Ibid.* p. 7.

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ « 15461/04 (Presse 344) - Press Release - 2631st Council Meeting - General Affairs et External Relations ». Bruxelles: Council of the European Union, 13 et 14 décembre 2004. <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/eu-council-externalrelations-iran-121304.pdf>.

²⁰⁵ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p. 208.

stratégie *European Security Strategy* (ESS) définie en décembre 2003²⁰⁶, et reprend le principe de conditionnalité qui s'est imposé comme le principe d'action principal de l'UE. C'est d'ailleurs sur ce principe que les choix discursifs du groupe « E3 » et du Conseil se rapprochent le plus.²⁰⁷ Il faut cependant préciser que les critiques des États membres n'ont pu être contrées qu'en intégrant un élément « UE » au groupe « E3 » à partir de 2004, en la personne de Javier Solana. Aussi, il est possible de postuler que les actions nationales supportées par les institutions de l'Union, comme c'est le cas pour le groupe « E3/EU », peuvent être considérées comme des actions de politique étrangère de l'Union. D'autant plus qu'en réalité le Haut Représentant semble gagner en notoriété au fil du temps -notamment en présentant la plupart des offres émanant du groupe « E3/EU+3 »- et que des fonctionnaires du Conseil et de la Commission sont inclus dans les négociations. Pour un diplomate français, « c'est la première fois que des pays comme la Chine, la Russie, les États-Unis acceptent de nommer comme négociateur Javier Solana, c'est assez important, [l'UE] a réussi quelque chose ».²⁰⁸ Une telle initiative restreinte peut d'ailleurs être considérée comme le seul moyen pour l'UE d'être proactive dans la gestion d'un tel « problème ».²⁰⁹ Toujours selon un diplomate français : « l'Union européenne à vingt-cinq n'est pas en mesure sur un dossier de ce type de mener une diplomatie, c'est une diplomatie extrêmement compliquée, difficile et tendue, vous ne faites pas une conférence téléphonique à vingt-cinq directeurs politiques », et une action comprenant tous les États membres ne peut répondre aux nécessités de la gestion d'un tel dossier : urgence, confidentialité, ...²¹⁰

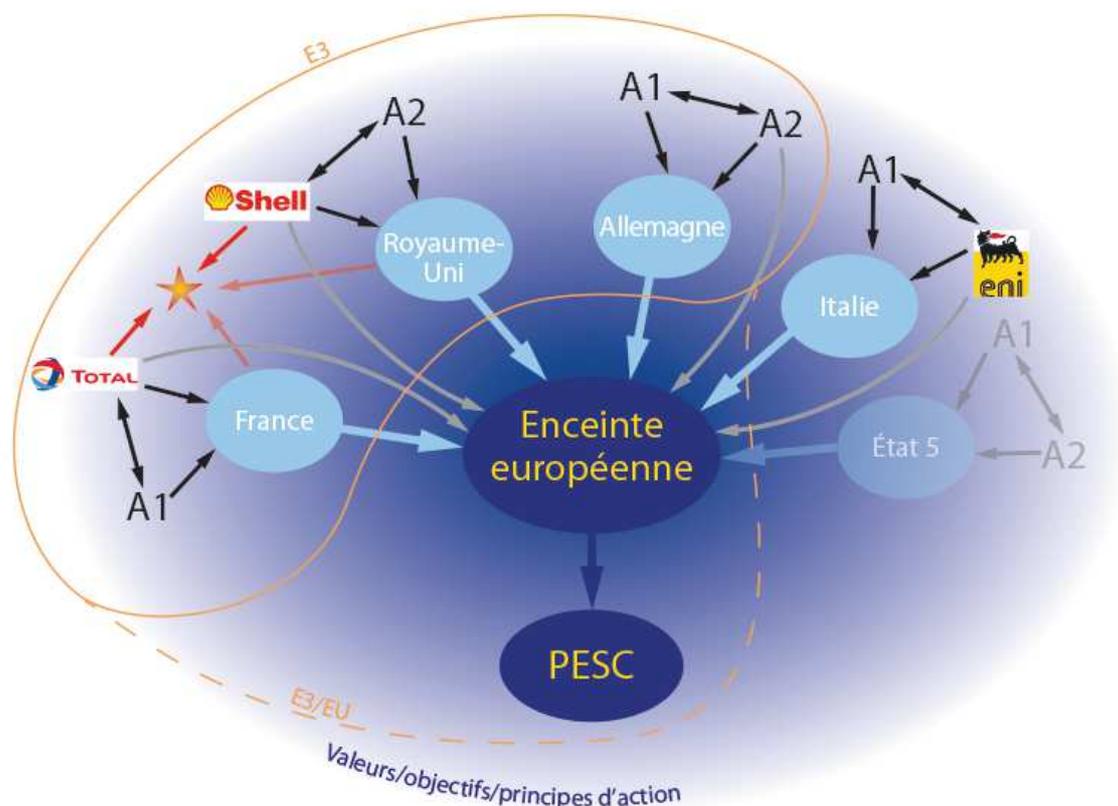
²⁰⁶ Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, pp. 209-212.

²⁰⁷ *Ibid.*, p.129.

²⁰⁸ Entretien à la sous-direction du désarmement et de la non-prolifération nucléaire, réalisé en 2008 par Florent Pouponneau et cité dans : Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres ... », *art. cité*.

²⁰⁹ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

²¹⁰ Entretien avec un conseiller membre du cabinet du ministre de la Défense français au moment des faits, réalisé en avril 2006 par Florent Pouponneau et cité dans : Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres ... », *art. cité*.



C. L'Iran, un environnement propice à l'élaboration d'une « politique type européenne »

Les conditions d'une action extérieure européenne semblent ainsi reposer sur deux prémisses. La première, traitée plus haut, correspond à la nécessité de répondre à l'intérêt d'au moins plusieurs États membres. La seconde est relative à l'inscription de toute initiative dans les normes, objectifs et principes d'actions acceptés et revendiqués collectivement par les États membres au sein de l'institution. Pour celle-ci, plusieurs éléments semblent être réunis favorisant l'élaboration d'une politique de conditionnalité. Tout d'abord, l'Iran semble représenter un obstacle clair aux objectifs que l'UE et les États membres se sont fixés : sauvegarde de sa sécurité, consolidation de la démocratie, préservation de la paix, intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, protection de l'environnement, promotion du multilatéralisme, ... En outre,

L'Iran s'insère géographiquement dans la continuité de la politique de coopération et de voisinage de l'Union dans le Caucase et au Proche-Orient (voir annexe 7). L'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie signent des accords de coopération avec l'Union en 1999 dans le cadre de la Dimension septentrionale, et sont intégrés à la politique de voisinage dès 2004. De la même manière, le Partenariat euroméditerranéen lancé en 1995 inclut alors des pays du Maghreb, du Proche-Orient et du Moyen-Orient dont Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie ou la Turquie. Enfin, les relations économiques des années 1990 et 2000 offrent à l'Union à la fois le poids et la crédibilité nécessaires à l'élaboration d'une politique conditionnelle. La politique européenne en Iran tire une bonne partie de sa crédibilité de la puissance économique européenne permettant, dans le cadre d'une stratégie d'engagement, de marchander des évolutions politiques contre la promesse de coopérations économiques. Elle représente notamment un marché de plus de 500 millions de consommateurs, elle est la première puissance commerciale du monde, le premier récepteur d'investissement, et elle représente 23,4% du produit intérieur brut mondial.²¹¹ Concrètement, l'association de l'institution « Union européenne » à la stratégie des États membres en renforce la crédibilité et le poids en lui permettant de mobiliser de nouvelles ressources dans les négociations. Florent Pouponneau parle alors d'un « usage stratégique » de la puissance économique de l'UE.²¹² En outre, l'intensification des relations commerciales avec l'Iran, permise par une relative autonomie des secteurs diplomatiques²¹³, crédibilise l'usage de ce levier d'action supplémentaire. C'est le cas tant dans le cadre du « *Comprehensive Dialogue* » que des négociations sur le nucléaire iranien après 2002. Par exemple, en juin 2002, le Conseil européen affiche son intention de continuer de développer les relations économiques entre l'Union et l'Iran et donne mandat à la Commission pour négocier un accord de coopération et de commerce. Un tel accord reste cependant conditionné à des évolutions côté iranien sur leur politique des droits humains ou du nucléaire, démontrant la volonté européenne d'utiliser ses atouts économiques et commerciaux comme un moyen de pression sur le gouvernement iranien. La « coopération à plus long terme » ou les « négociations futures d'un accord à long-terme sur une coopération dans les

²¹¹ Sauvé, Jean-Marc. « Le poids de l'Union européenne dans le monde ». Conseil d'état, 14 juin 2017. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-poids-de-l-union-europeenne-dans-le-monde>.

²¹² Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres ... », *art. cité*.

²¹³ *Ibid.*

domaines économiques, du nucléaire civil et de la sécurité » sont d'ailleurs la principale « carotte » proposée par les Européens en 2002 et 2003. Cet usage de l'institution se double d'une influence économique réelle sur l'Iran. Comme cette étude a tenté de le démontrer dans son premier chapitre, le commerce iranien dépend de manière croissante à partir des années 1990 des échanges avec les européens. En 1996, les exportations de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni représentent 33,8% des importations iraniennes. De même, les importations de ces pays représentent environ 21,6% des exportations iraniennes (en 2006, un tiers des exportations pétrolières iraniennes est dirigé vers l'UE). A l'inverse, l'Iran représente en 1996 la destination de 1,7% des exportations, et l'origine de 1,5% des importations de ces quatre pays.²¹⁴ Les investissements directs allemands en Iran représentent 31 millions de *Deutschemarks* en 1994, alors que les investissements directs iraniens en Allemagne au début de l'année 1995 s'élèvent à 1,378 milliards de *Deutschemarks*.²¹⁵ Ce déséquilibre donne un moyen de pression efficace pour les États membres vis-à-vis de la République islamique.

En somme, le cas iranien semble favorable à l'élaboration d'une politique étrangère européenne, ou, à défaut, de certains États européens dans le cadre des principes établis par la PESC- pour différentes raisons. Le potentiel économique et commercial de l'Iran pèse lourd dans la formation des préférences nationales que les États et leurs gouvernements vont défendre dans les négociations européennes. L'existence d'intérêts relativement convergents pour des États « moteurs » comme l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni favorise l'adoption d'une politique commune dans le cadre de la PESC. Par ailleurs, la présence économique européenne en Iran et la dépendance du pays aux investissements étrangers -notamment en l'absence d'investissements américains- constitue un contexte favorable pour le développement

²¹⁴ « OEC: The Observatory of Economic Complexity ». <https://oec.world/en/>.

Dumont, Gérard-François, et Pierre Verluise. *Géopolitique de l'Europe*. Paris: SEDES, 2010. P. 204.

²¹⁵ Rudolf, Peter. « Managing Strategic Divergence ... », *op. cit.*

d'une politique de conditionnement. Une politique commune en Iran est, en ce sens, envisageable selon les principes défendus par l'institution et favorisés par des luttes bureaucratiques ayant lieu au niveau européen dans le processus d'élaboration de la PESC. Le dossier iranien s'inscrit de cette manière dans la dualité de l'action européenne, à la croisée des intérêts étatiques et des principes européens qui permettent de dépasser certaines divergences nationales. Malgré tout, la politique européenne doit être replacée dans un contexte plus large qui n'exclut pas les différents acteurs du système international. Dans cette logique, elle s'oppose rapidement à la stratégie développée par les États-Unis en Iran depuis la révolution islamique, tant dans ses fondements que dans sa pratique. La politique des Européens possède en ce sens un double objectif : modifier le comportement de l'Iran et faire accepter son approche aux États-Unis. Les efforts ainsi déployés par les acteurs européens pour défendre leur politique contre les pressions américaines -appelant à l'isolement de l'Iran- interrogent plus largement la notion d'une « Europe-puissance » capable d'exporter sa voix -ses valeurs, objectifs et principes d'action- sur la scène internationale. Il est donc nécessaire, après avoir étudié les conditions d'émergence d'une politique commune, de se pencher sur la capacité des Européens à la défendre face à un acteur défini comme dominant sur la scène internationale. Dans un contexte d'après-guerre froide, l'étude du dossier iranien sous le prisme des relations transatlantiques permet d'étudier plus largement la place qu'entend occuper l'UE dans la conception réaliste de la structure du système international, tout comme les modalités d'exportation d'une « Europe puissance ».

PARTIE 2 : L'INSERTION DU DOSSIER IRANIEN DANS **DES ENJEUX DE PUISSANCE** **TRANSATLANTIQUES**

La politique européenne en Iran entre 1992 et 2007 se doit d'être replacée dans un contexte élargi, puisque, au moment de la fin de la guerre froide, elle s'inscrit dans un mouvement global de restructuration du système international. Plus particulièrement, du fait de la contradiction qui persiste entre la politique iranienne européenne et celle des États-Unis, cette opposition illustre la réorganisation des relations transatlantiques qui prend place après 1990.

A la fin de la guerre froide, c'est une forme de découplage qui semble se substituer à une relation transatlantique jusque-là largement fondée sur l'opposition à l'Union soviétique. D'une part, les Européens se dotent d'outils censés leur permettre de s'affirmer davantage sur la scène internationale, notamment face à la puissance américaine qui paraît incontestée. Au premier rang de ceux-ci se place le Traité de Maastricht, créant l'UE, devant déboucher sur l'Union économique et monétaire (UEM), et dont le deuxième pilier institutionnalise la PESC. D'autre part, le regard des États-Unis se détourne progressivement de l'Europe, non sans une certaine méfiance d'un partenaire qui s'était reposé sur elle dans le domaine de la défense contre le Pacte de Varsovie, et qui menace désormais de s'imposer comme un réel concurrent économique.

Se pencher sur l'opposition des politiques européenne et américaine en Iran constitue ainsi une occasion de mettre en exergue les rapports de forces qui se mettent en place entre l'UE et les États-Unis après 1990. Les modalités d'exercice de la puissance des États-Unis s'expriment pleinement dans ces divergences stratégiques, et permettent d'éclaircir les conséquences et les réactions des acteurs à un déséquilibre accru dans la structure du système international. Les moyens mis en œuvre par chacun d'eux pour défendre et imposer leurs politiques, ainsi que leur capacité à le faire avec succès sont ainsi les indicateurs d'un positionnement en constante évolution dans cette structure. En interrogeant l'aptitude des acteurs à peser dans la résolution des problèmes

internationaux, l'étude du dossier iranien touche plus largement au cœur même de la notion de puissance définie en introduction. Cette notion est d'emblée interactionnelle et ne peut donc être abordée pleinement que dans un cadre relativement ouvert. Après s'être dotée d'une voix qui lui est propre, il s'agit désormais pour l'UE de la défendre voire de l'imposer aux autres acteurs - « refuser de faire » et « faire faire » - mais également d'être capable de la mobiliser au cœur de logiques de puissance.

L'enjeu est donc ici de comprendre comment, en tentant de peser dans la résolution du « problème iranien » avec une politique européenne propre, l'UE et ses États membres cherchent plus largement à se positionner dans la structure du système international, afin de limiter le déséquilibre dans les rapports de force avec les États-Unis s'imposant après la guerre froide. L'imposition d'un « modèle européen de résolution du problème iranien » apparaît tant comme un objectif -peser dans la résolution de ce problème- que comme un moyen -ce modèle particulier permet à l'UE d'avoir voix au chapitre. Au moment de mettre en lumière les concurrences, les divergences et les jeux de puissance qui existent entre l'UE et les États-Unis, il convient cependant de rappeler que ces deux acteurs restent des partenaires politiques et économiques dont il ne faut pas surestimer la rivalité.

L'affirmation des États-Unis comme « hyperpuissance », selon la formule d'Hubert Védrine, après la fin de la guerre froide ne se fait pas sans une certaine dérive de l'exercice de la puissance américaine, qui s'exprime ouvertement dans le dossier iranien. Ces dérives présentent un caractère menaçant pour d'autres puissances comme l'UE et ses États membres, dès lors incités à réagir. Après avoir présenté ces « errements » de la puissance américaine dans le contexte iranien, cette partie tente de mettre en exergue les ressources mobilisées par les acteurs européens pour résister à un exercice de la puissance perçu comme agressif et imposer un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux leur permettant d'acquérir une certaine influence. Plus largement, il s'agit d'interroger la capacité de l'UE à s'imposer comme un acteur influent et autonome sur la scène internationale -un acteur « puissant » -, face à une puissance américaine avec qui les divergences stratégiques relatives à la manière d'aborder le « problème iranien » sont profondes.

CHAPITRE 1. LES ERREMENTS DE L'HEGEMONIE DES ETATS-UNIS

Après la fin de la guerre froide, le système international s'engage dans une profonde restructuration avec l'émergence de l'« hyperpuissance » américaine. L'affirmation des États-Unis comme puissance ne se fait cependant pas sans réactions, tant son statut est progressivement associé, aux yeux des Européens, à la menace d'un déséquilibre synonyme d'une perte d'autonomie. Cette évolution de l'image des États-Unis se ressent pleinement dans leur politique iranienne, développant une stratégie agressive envers les États membres et l'UE afin de tenter de modeler leur politique d'engagement.

I. Caractérisation de l'idéal-type d'un système unipolaire

Après la chute de l'Union soviétique, c'est un système dominé par les États-Unis qui se substitue à un système jusque-là désigné comme bipolaire. Cette nouvelle structure se rapproche du concept de système unipolaire, un idéal-type dans lequel aucun autre État ne peut rééquilibrer la puissance hégémonique, capable d'une part influencer l'issue de pratiquement toutes les disputes internationales et d'autre part de régir les comportements des petits États qui composent ce système.²¹⁶ Au sortir de la guerre froide, l'accumulation des facteurs de puissance des États-Unis est indéniable : dépenses militaires les plus élevées, première puissance économique mondiale, capacité à peser sur les normes économiques et sur les institutions internationales²¹⁷, ... Ces caractéristiques du système unipolaire font qu'il est théoriquement inenvisageable, pour une puissance secondaire seule, de rééquilibrer complètement la puissance américaine, qui est assimilée ici au concept imparfait d'*hegemon*. En conséquence, le comportement de l'*hegemon* est observé avec d'autant plus de méfiance par les autres acteurs que sa domination dans la structure du système international est marquée. Un système

²¹⁶ Pape, Robert A. « Soft Balancing against the United States ». *International Security* 30, n° 1 (juillet 2005): 7-45.

²¹⁷ Ce dernier point fait directement référence aux travaux de Susan Strange, qui définit la puissance comme la capacité de façonner et de déterminer les structures de l'économie politique globale au sein desquelles les autres États, leurs institutions politiques, leurs entreprises économiques et leurs scientifiques et autres experts doivent opérer. Voir : Strange, Susan. *States and Markets*. London: Bloomsbury Academic, 2015.

unipolaire présente, en effet, trois menaces d'ordre sécuritaire pour ces États, selon Robert Pape.²¹⁸

1. La menace d'une attaque directe de la part de l'hégémon,
2. La menace d'un préjudice indirect résultant de l'exercice de la puissance de l'hégémon,
3. La menace d'une concentration trop élevée dans les mains de l'hégémon : « la possibilité qu'une puissance majeure devienne un *hegemon* global »²¹⁹ accentue sa capacité à mener des politiques, à imposer des normes et des règles internationales, à exploiter les ressources économiques aux dépens des autres États et au profit de ses avantages à long-terme.

Plus concrètement, les États-Unis peuvent entreprendre des actions militaires ou économiques dans des régions du monde, menaçant indirectement les intérêts -en matière économique et de sécurité- de puissances secondaires. En ce sens, la crainte principale pour les puissances secondaires est de voir l'hégémon évoluer vers une position d'« *hegemon* impérial », pouvant imposer sa volonté aux États les plus faibles et établir un certain monopole sur l'usage de la force à l'international, sans qu'il ne soit possible pour aucune des puissances secondaires, même alliées, de rééquilibrer sa puissance. Il est dès lors compréhensible que la crainte des puissances secondaires de voir une autre puissance pencher vers cette position soit renforcée dans un système désigné comme unipolaire.

Cette notion doit cependant être considérée pour ce qu'elle est, c'est-à-dire un idéal-type censé permettre d'appliquer des grilles de lecture à la réalité pour en faciliter la compréhension. Il est, en ce sens, nécessaire de nuancer le statut d'hégémon américain sur deux aspects au moins. Tout d'abord, la « rupture guerre froide » s'inscrit dans la continuité de la donne nucléaire. Il est impossible de penser un hégémon total qui serait parvenu au bout d'une logique de puissance tant que d'autres acteurs possèdent cette arme qui joue un rôle structurant dans les rapports de force entre États. Le principe de dissuasion nucléaire marque les limites de la puissance américaine, d'autant plus que certains États cherchent à se doter de cette « assurance tout risque »

²¹⁸ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

²¹⁹ *Ibid* . : “the possibility that one major power will become a global hegemon.”

face à la puissance américaine qui leur apparaît menaçante : Corée du Nord, Iran, ... Dans la même logique, l'idée d'une « communauté de sécurité » qui exclurait tout conflit militaire de l'horizon des possibles entre les États-Unis et l'UE semble favoriser l'émergence d'activités diplomatiques de contestation de la puissance américaine.²²⁰ Ensuite, la puissance économique de Washington est de plus en plus concurrencée par les industries européennes et japonaises, comme le montre l'exemple du domaine automobile.

A. La crainte structurante d'un système unipolaire impossible à équilibrer

Au moment d'étudier les réactions des autres acteurs à la domination américaine, il s'agit de mettre en exergue les perceptions de l'*hegemon* qui émanent des puissances secondaires. Si ce n'est pas un monde tout à fait unipolaire qui émerge à la fin de la guerre froide, la crainte d'un tel déséquilibre semble jouer un rôle structurant dans la façon dont les autres puissances répondent à l'exercice de la puissance des États-Unis. En effet, c'est de cette perception que dépend l'acceptabilité de la domination américaine. Les menaces relatives à la domination des États-Unis apparaissent d'autant moins grandes que ceux-ci sont perçus comme bienveillants -et défendant des intérêts globaux dans leurs politiques internationales-, et d'autant plus importantes que l'usage de la puissance est perçu comme agressif et imprévisible. L'idée est résumée ainsi par David Hume : « Il ne faut jamais que se trouve concentrée dans les mains d'un seul une force telle qu'elle rendrait les États voisins incapables de défendre leurs droits contre lui ».²²¹ La sensation de cette menace est proportionnelle à l'agressivité dont fait preuve l'*hegemon* au moment d'exercer sa puissance, selon la perception qu'en ont les puissances secondaires. Cette perception dépend de différents éléments, dont le respect des instances multilatérales et la prise en compte de la position des puissances secondaires sont les plus essentiels. En d'autres termes, la position dominante des États-Unis est acceptable tant que l'usage de cette puissance se fait de manière bénigne pour les autres États. Différents auteurs s'accordent pour donner aux États-Unis l'image d'un « *hegemon* bienveillant » jusqu'à la fin des années 1990, tentant non pas de faire

²²⁰ Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres ... », *art. cité*.

²²¹ *Discours politiques de Monsieur Hume - Tome Premier. Michel Groell. Dresde, 1755, p.168.*

pencher l'ordre établi en leur faveur mais de préserver un *statu quo*.²²² Cependant, le risque d'un État dominant plane, avec une politique qui serait davantage déterminée par des conditions internes -les contraintes externes étant minimisées-, menant à une position toujours plus « capricieuse », « inconstante », « obstinée » et erratique ». ²²³ Du point de vue de la théorie des jeux et du dilemme du prisonnier, tant que le partenaire – l'*hegemon*- envoie des signes correspondant à une volonté de coopérer, les autres États sont incités à coopérer également, mais si le premier envoie le signal inverse, les autres États sont incités à s'opposer à lui.

Ces auteurs notent, en ce sens, une détérioration certaine de cette image d'*hegemon* bienveillant sous l'administration de George W. Bush, notamment après les attentats du 11 septembre 2001. Ils s'appuient d'abord sur des études d'opinion qui montrent le déclin de l'image positive des États-Unis, notamment entre 2002 et 2003. S'impose l'image d'un *hegemon* « agressif » et « égoïste » qui serait largement liée à l'unilatéralisme des États-Unis et à l'administration en place. Concrètement, cela se traduit par le retrait des États-Unis des différentes initiatives multilatérales dans lesquelles s'est engagée l'administration Clinton²²⁴. En parallèle, la notion de « guerre préventive » développée et appliquée en Irak par les néo-conservateurs dévoile également une puissance menaçante aux yeux des autres acteurs du système international. Cette notion consacre pour un État le droit d'utiliser la force contre un autre État présentant un caractère menaçant, avant même que celui-ci n'ait exprimé une volonté d'attaquer -en mobilisant ses forces militaires par exemple-, donc avant que la menace ne soit avérée. Si l'administration Bush préfère le terme de « guerre préemptive » -usage de la force en cas de menace avérée- dans *The National Security Strategy of the US* (NSS), la définition donnée correspond bien à la notion de « guerre préventive ». ²²⁵ Cet unilatéralisme se fonde sur un sentiment de vulnérabilité -attentats du 11 septembre 2001- et de frustration de la puissance américaine -au sein des

²²² Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

Walt, Stephen M. « Taming American Power ». *Foreign Affairs* 84, n° 5 (2005): 105.

²²³ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire: de la division du travail diplomatique*. Enjeux Internationaux, vol. 34. Bruxelles: PIE Peter Lang, 2015, p. 190.

²²⁴ Bill Clinton : Né en 1946, il est membre du Parti démocrate, il devient président des États-Unis en 1993 et le reste jusqu'en 2001. Son mandat est marqué notamment par la ratification de l'ALENA, l'intervention de l'OTAN en ex-Yougoslavie et au Kosovo, les accords d'Oslo relatifs au processus de paix au Proche-Orient, ou encore les lois extraterritoriales adoptées en 1996. À partir de 1995, il agit cependant avec un Congrès dominé par les républicains.

²²⁵ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

organisations internationales notamment.²²⁶ Pour Robert Pape, les efforts déployés par l'administration Bush pour légitimer cette forme d'intervention se répercutent négativement sur les attentes des autres États. Celle-ci établit la possibilité d'une extension de ce concept à d'autres crises que la crise irakienne, fait jusqu'alors impensable dans un contexte dans lequel les États-Unis sont vus comme un « *hegemon* bienveillant ». Associée à l'unilatéralisme croissant des États-Unis, elle accentue par la même aux yeux de ces États les menaces évoquées plus tôt, liées à la domination des États-Unis. C'est bien « inquiète » que la Commission des questions politiques de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe constate en octobre 2004 une « détérioration des relations [transatlantiques] en particulier au sujet de la guerre en Irak » et note que « tout relâchement dans la cohésion transatlantique entraîne des conséquences négatives pour le monde ».²²⁷ Désormais, les puissances secondaires peuvent craindre une attaque directe -en Iran par exemple-, des répercussions indirectes -attaques terroristes en Europe-, et voient les États-Unis renforcer leur emprise sur les normes internationales -légitimation de la guerre préventive- et leur capacité à agir selon leurs intérêts propres. Les gains en termes de puissance sont aussi économiques : le contrôle des réserves de pétrole en Irak -et la possibilité du contrôle des réserves iraniennes- menacent entre autres l'indépendance énergétique européenne, ainsi que la capacité des entreprises étrangères d'investir dans ces pays sans l'accord implicite de Washington. Pour Fareed Zakaria, en 2003, l'administration américaine a « développé une rhétorique et un style diplomatique qui semblait calculé pour offenser le monde ».²²⁸

Ainsi, le développement de politiques agressives et unilatérales par les États-Unis modifie les attentes des puissances secondaires à propos des intentions américaines. Utilisant leur force suivant leur intérêt propre, et non plus selon un intérêt prétendument global, les États-Unis se rapprochent de la position d'« *hegemon* impérial » en menaçant d'accentuer le caractère unipolaire de la structure du système international. Cette crainte est renforcée par des déclarations comme celle de George W. Bush : « À un moment donné, nous serons peut-être les seuls à rester. . . Ça me va.

²²⁶ Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » In *The Atlantic Alliance Under Stress*, édité par David M. Andrews, 1^{re} éd., 9-29. Cambridge University Press, 2005.

²²⁷ « Relations entre l'Europe et les États-Unis ». Commission des questions politiques. Conseil de l'Europe, 27 octobre 2004.

²²⁸ Fakaria, Fareed. « The Arrogant Empire ». *Newsweek*, 23 mars 2003. <https://www.newsweek.com/arrogant-empire-132751> : "developed a language and diplomatic style that seemed calculated to offend the world."

Nous sommes l'Amérique.»²²⁹, laissant imaginer une politique américaine capable d'ignorer complètement l'avis et les résistances de ses partenaires internationaux.²³⁰ Pour Philippe Droz-Vincent, ce « moment américain » s'accompagne de « la volonté de régler, en ne tenant pas compte des autres et en mettant clairement en avant les intérêts strictement américains, en premier lieu la question de la sécurité nationale, sur laquelle plane la menace de tensions qui trouvent leurs racines au Moyen-Orient ».²³¹

Ce virage de la politique américaine est cependant à réinscrire dans un temps plus long, notamment lorsque l'on s'intéresse aux points de vue européens, objet de notre étude. Comme le décrit Daniel W. Drezner, la différence entre le style diplomatique de l'administration Bush et celui des administrations qui l'ont précédée est une différence de degré plus que de nature²³², Frédéric Bozo associant l'unilatéralisme de Bill Clinton à une politique « internationaliste et libéral[e] » et celui de George W. Bush à une politique « nationaliste et conservat[rice] »²³³. Plusieurs facteurs convergent pour expliquer cet activisme américain nouveau dès le début des années 1990. Deux tendances seront ici détaillées : la mise en place d'une concurrence nouvelle au sortir de la guerre froide, puis, le constat et la prise de conscience progressive de la position dominante des États-Unis par les différents acteurs du système international. La première semble encourager des réactions ambivalentes. D'une part des politiques de conservation du pouvoir se dessinent, notamment dans le domaine économique. D'autre part, les politiques entreprises par Washington se développent dans un souci particulier d'inclure ses partenaires internationaux dans des processus de résolution de crise, participant de la construction d'une image d'*hegemon* bienveillant. Néanmoins, la difficulté pour l'UE d'agir comme un acteur unifié sur la scène internationale, capable d'assurer la sécurité et la stabilité sur son continent participe de la prise de conscience du fossé qui sépare ces « unités » dans la structure du système international. De cet écart, il découle à Washington le sentiment d'une responsabilité particulière portée par

²²⁹ "At some point we may be the only ones left. ... That's okay with me. We are America."

²³⁰ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

²³¹ Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance: Le moment américain au Moyen-Orient*. Textes à l'appui. Relations internationales. Paris: Découverte, 2007.

²³² Drezner, Daniel W. « Lost in Translation: The Transatlantic Divide over Diplomacy ». In *Growing Apart?*, édité par Jeffrey Kopstein et Sven Steinmo, 192-210. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

²³³ Bozo, Frédéric. « La relation transatlantique et la « longue » guerre contre le terrorisme ». *Politique étrangère* 67, n° 2 (2002): 337-51.

les États-Unis qui justifierait le repli sur leurs intérêts propres ainsi qu'un certain activisme pour les défendre.²³⁴

B. La structuration des rapports de force transatlantiques après la guerre froide

La fin de la guerre froide et la disparition de la « menace soviétique » commune érode la cohésion de l'alliance Atlantique. Il s'agit, pour comprendre, de mettre en relation la volonté d'autonomisation et d'affirmation du projet européen et les résistances américaines. Nous l'avons vu, au sortir de la guerre froide, l'Union prend un nouvel élan, esquissant une concurrence stratégique et économique avec les États-Unis. Le traité de Maastricht dote l'Union d'un objectif : « affirmer son identité sur la scène internationale ».²³⁵ Si la PESC et la future Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) se développent dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), en accord avec le TUE, cet élan démontre une volonté de construire un pilier européen fort dans l'organisation, censé contenir l'influence américaine. Théoriquement, il paraît dès lors cohérent de voir se développer aux États-Unis, face à cette stratégie de subversion, une stratégie de conservation du pouvoir. En réalité, dès 1992, Paul Wolfowitz²³⁶ soutient dans un document du Pentagone qu'étant donné la puissance incontestable des États-Unis, leur politique étrangère devrait avoir pour objectif de maintenir cet avantage et de décourager l'avènement d'autres puissances.²³⁷ Sur le plan économique et commercial, un climat de concurrence s'installe au moment où l'intégration monétaire semble progressivement se charger d'un sens politique.²³⁸ Les études prospectives émanant du Pentagone démontrent une inquiétude liée au développement du marché unique de l'autre côté de l'Atlantique. Pour les États-Unis, la disparition de la « menace soviétique » laisse place à la nécessité de « défendre leurs

²³⁴ Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance ...*, *op. cit.*

²³⁵ « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

²³⁶ Paul Wolfowitz : Né en 1943, ce néoconservateur est sous-secrétaire à la politique de Défense entre 1989 et 1993, puis secrétaire adjoint à la Défense entre 2001 et 2005 sous la présidence de George W. Bush. Il joue un rôle clé dans la redéfinition de la politique moyen-orientale des États-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, et notamment à propos de l'intervention en Irak en 2003. Il occupe finalement le poste de président de la Banque mondiale entre 2005 et 2007.

²³⁷ Zakaria, Fareed. « The Arrogant Empire ». *op. cit.*

²³⁸ Grygowski, Dimitri. « Regards américains sur l'unification monétaire européenne, les réactions américaines à l'introduction de l'euro ». *Histoire, économie et société* 22, n° 1 (2003): 123-35.

intérêts face à des alliés qui non seulement s'étaient déchargés sur eux du fardeau de la sécurité, mais avaient le plus souvent refusé de se plier, dans leurs pratiques commerciales, au jeu du marché », d'autant plus que le traité de Maastricht incarne ce nouvel élan européen.²³⁹ Pour cet exercice, l'administration Bush semble avoir préféré l'utilisation de la diplomatie économique tout en préservant dans un premier temps un cadre multilatéral.²⁴⁰

i. Délimiter les tentatives d'autonomisation européennes

Bien que les disputes économiques et commerciales ne sont pas un fait nouveau des relations transatlantiques, la fin de la guerre froide -durant laquelle les priorités politico-militaires prennent plus aisément le pas sur les considérations économiques- et l'extension de la mondialisation semblent avoir augmenté leur fréquence.²⁴¹ Le « non » danois au traité de Maastricht déclenche, en septembre 1992, des attaques spéculatives en provenance de fonds d'investissements américains, ne laissant d'autre choix à la Banque d'Angleterre et à la Banque d'Italie que de quitter le Système Monétaire européen. Il ne s'agit pas ici de présumer la responsabilité de Washington dans ces attaques, mais il est indéniable qu'elles participent à l'entretien d'un climat de méfiance à l'égard de l'agressivité américaine vis-à-vis de l'affirmation européenne, et notamment du premier pilier du traité relatif à l'UEM. Plus concrets sont le renouvellement des attaques contre la politique agricole commune, la multiplication des offensives dans les secteurs des matériels téléphoniques et de l'acier, et les poursuites dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) puis de l'OMC de différentes politiques européennes, dont l'affaire des bananes ou celle du bœuf aux hormones au milieu des années 1990 ne sont que des exemples.²⁴² En parallèle, les États-Unis se dotent d'un espace de libre-échange capable de concurrencer le pôle européen avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) qui entre en

²³⁹ Mélandri, Pierre, et Yves-Henri Nouailhat. « Chapitre 29. Les États-Unis, l'alliance atlantique et l'unification européenne : deux projets complémentaires ou rivaux ? » In *Pour l'histoire des relations internationales*, par Robert Frank, 643. Presses Universitaires de France, 2012.

²⁴⁰ Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle: Les termes du débat euro-américain ». *Études internationales* 40, n° 2 (9 octobre 2009): 181-99.

²⁴¹ Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » *art. cité*.

²⁴² Mélandri, Pierre, et Yves-Henri Nouailhat. « Chapitre 29. Les États-Unis, ... » *op. cit.*

vigueur en 1994, réunissant les économies américaine, canadienne et mexicaine.²⁴³ Cet espace s'accompagne d'une relance du panaméricanisme, par le biais du nouveau Sommet des Amériques -qui succède à la Conférence panaméricaine créée en 1903-, dont la première session a été le cadre de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) à l'horizon 2005. De même, l'initiative d'un partenariat transatlantique peut-être lue comme la volonté d'intégrer le développement économique européen dans un ensemble plus large comprenant les États-Unis. Cette intégration semble suivre la même logique que celle de la PESC et de la PESD à l'OTAN : le projet européen ne doit pas être concurrent, mais complémentaire du projet américain, comme le rappellent les accords de Berlin -en 1996- et de Berlin plus -en 2002. En réalité, il y a une volonté de lier l'intégration économique et politique de l'Union pour rappeler les insuffisances de cette dernière, et, *in fine*, la dépendance aux États-Unis.

En ce qui concerne le deuxième pilier du traité de Maastricht, en effet, les années 1990 sont marquées par l'incapacité de la PESC à s'imposer et par la dépendance au *leadership* américain dans les différents processus de résolution de crises. Dès la fin de l'année 1992, aux discussions entre Israéliens et Palestiniens initiées par les Européens lors des processus de Barcelone et d'Oslo se substituent des négociations à Camp David, menant à la reconnaissance par Israël de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). De même, ce sont les soldats américains qui sont envoyés en Somalie dans le cadre de l'opération *Restore Hope* en 1993. Dernier exemple, lors des guerres de Yougoslavie, Washington reprend la main en entrant dans le conflit *via* l'OTAN début 1994, et en reprenant le *leadership* du processus de négociation pour conduire, finalement, aux accords de Dayton en 1995. Bien aidés par l'incapacité des Européens à parler d'une même voix, tout particulièrement lorsque l'Allemagne reconnaît les indépendances de la Slovaquie et de la Croatie alors même que les Européens s'accordent pour repousser ces reconnaissances et pour créer une commission *ad hoc*. Finalement, 20 000 des 63 000 hommes qui composent l'*Implementation Force* (IFOR) -qui succède à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en ex-Yougoslavie après les Accords de Dayton pour assurer la stabilité

²⁴³ *Ibid.*

de la région- sont américains, et la *Stabilisation Force* (SFOR) -qui remplace l'IFOR en 1996- est placée sous le commandement de Washington.

ii. D'une image bienveillante à l'unilatéralisme

Le *leadership* américain dans la gestion des crises internationales s'accorde -au moins durant le premier mandat de Bill Clinton- avec l'image ambiguë d'un *leadership* « bienveillant ». D'une part, il existe un souci de recourir aux instances multilatérales et d'intégrer les Européens dans les différents processus d'intervention et de négociation. D'autre part, ces derniers sont toutefois écartés de toute prise de décision réelle. Le litige grandissant entre Boeing et Airbus est apaisé grâce à un accord sur les subventions à l'aéronautique en 1992, et l'OMC, créée à l'issue de l'*Uruguay round* du GATT, est une enceinte censée arbitrer en son sein les conflits liés à la rivalité commerciale transatlantique. Du point de vue politique, dans le cas des guerres de Yougoslavie, face à l'échec de l'approche européenne, l'intervention américaine se fait dans le cadre de l'OTAN, les négociations dans celui du « groupe de contact » créé en avril 1994 et qui réunit l'Allemagne, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Russie, et les accords de Dayton sont signés à Paris. De la même manière, c'est accompagné du Royaume-Uni et de l'Italie -et sous mandat de l'Organisation des Nations Unies (ONU)- que Washington décide d'intervenir en Somalie. En même temps, la notion de bienveillance est à nuancer. D'une part, les accords de Camp David et les accords de Dayton prévoient une sortie de crise imaginée par l'administration américaine, loin de ce qu'avaient pu imaginer les Européens. D'autre part, il semble se développer un multilatéralisme « à géométrie variable », avec le développement d'une gouvernance de sommets au cœur desquels se placent les États-Unis : sommet UE-États-Unis, G7 puis G8 puis G20, Sommet des Amériques, ...

L'incapacité de l'Union à assurer la sécurité et la stabilité à ses frontières et l'aveu de sa dépendance vis-à-vis de Washington traduisent le fossé qui sépare encore ces acteurs dans la structure du système international. En Europe, la confirmation du monde unipolaire qui se dessine et la difficulté de rééquilibrer -concrètement, de peser dans la résolution de crises- entretiennent l'incertitude à travers laquelle les Européens perçoivent l'action américaine. Aux États-Unis, la prise de conscience de leur

« nouveau statut de première puissance véritablement planétaire » annonce un nouveau « vertige de la puissance » que l'administration de George W. Bush ne semble que confirmer.²⁴⁴ Le vote par le Congrès des lois extraterritoriales Helms-Burton et D'Amato-Kennedy en 1996, et l'utilisation par Washington en 1997 de la section 301 du Trade Act de 1974 dérogent aux règles internationales. Cette section habilite le *Trade Representative* américain à ouvrir une enquête sur des pratiques commerciales présumées déloyales et, le cas échéant, à adopter des sanctions sous la forme de hausses des droits de douanes. Ce tournant est d'autant plus menaçant pour les Européens que, dès 1995, le Partenariat pour la paix négocié avec la Russie ouvre la porte de l'OTAN à des pays plus favorables à l'influence américaine et au développement d'une politique de *bandwagon* -ou d'alignement. Washington profite ainsi d'un équilibre qui lui est favorable au sein même de l'alliance transatlantique, et, s'opposant à la demande française de voir l'un des postes de commandement revenir à un européen, fait craindre aux États membres une concentration trop élevée dans les mains d'un seul acteur –ne partageant pas forcément avec eux les mêmes objectifs sur la scène internationale. Avec un budget militaire égal à la moitié des dépenses militaires mondiales, 725 bases militaires à l'étranger, une flotte présente sur toutes les mers, des avions cargos capables de déplacer un grand nombre de troupes sur une grande distance en un temps réduit, les États-Unis développent une capacité à se projeter dans le monde, qui, face à la faiblesse européenne, se traduit rapidement par l'introduction de nouvelles formes d'unilatéralisme : refus de payer les arriérés de contribution à l'ONU, de ratifier le protocole de Kyoto en 1997, ou encore de participer à la mise en place de la Cour pénale internationale en 1998. L'intervention « Force alliée » de l'OTAN au Kosovo en 1999 illustre ce phénomène, ainsi que la menace qui peut être perçue du point de vue des Européens. En effet, elle est lancée sans mandat de l'ONU, la répartition des contributions des membres de l'Alliance est assurée par un commandant américain, et la stratégie du « tout aérien » est imposée par les États-Unis. Ainsi, les Européens sont poussés à renier leur attachement au règlement pacifique des conflits et au multilatéralisme au profit d'une solution imaginée par les Américains. Par ailleurs, la mainmise de Washington sur la stratégie pousse le gouvernement hongrois à accepter

²⁴⁴ *Ibid.*

Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance ...*, op. cit.

une opération contre Novissad, ville peuplée principalement par des Hongrois. Cette prise de conscience du « nouveau statut de première puissance véritablement planétaire » des États-Unis²⁴⁵ s'accompagne ainsi d'un unilatéralisme qui se nourrit depuis le début des années 1990 de ce sentiment de puissance -au moins jusqu'en 2001- (alors que l'unilatéralisme américain est jusque-là analysé comme une réaction défensive au sentiment d'un déclin fantasmé ou réel), mais aussi de l'influence des Républicains au Congrès. Après 1994, en effet, la nouvelle majorité républicaine semble plus concentrée sur les affaires internes qu'étrangères et favorise l'émergence d'une vision plus réaliste traduisant la nécessité de défendre les intérêts américains dans un monde toujours plus hostile et de répandre la démocratie.²⁴⁶ Dans Le Monde du 27 septembre 1996, Laurent Zecchini rappelle le paradigme qui se développe à Washington, notamment dans le cercle des Républicains et du candidat vice-président Robert Dole aux côtés de Gerald Ford. Un paradigme qui s'inscrit dans la lignée de Robert Kagan, selon qui « l'hégémonie de l'Amérique est la seule défense crédible face à un effondrement de la paix et de l'ordre international ».²⁴⁷ Il précise :

« Partagés entre une propension naturelle à endosser l'uniforme de gendarme du monde (tout en démentant une telle volonté) et la tentation d'effectuer un repli sur leurs préoccupations domestiques, ils réagissent brutalement, presque de façon erratique : ils donnent l'impression de vouloir légiférer pour l'ensemble du monde, tout en craignant d'assumer les conséquences de ce choix. Du coup, ils hésitent entre excès de puissance et excessive prudence. »²⁴⁸

Deux effets semblent ici se combiner. D'une part, l'impuissance européenne sur la scène internationale et l'affirmation du *leadership* américain, associés d'autre part à une politique aux penchants unilatéraux de Washington, font craindre l'avènement d'un *leader* dont la puissance serait impossible à contenir et à rééquilibrer -un « *leader* impérial »- qui semble avoir échoué à concevoir un nouvel ordre mondial fondé sur l'inclusion des différents acteurs internationaux. C'est donc dans un contexte déjà dégradé des relations transatlantiques qu'arrive au pouvoir George W. Bush, dont les penchants vers une politique plus offensive et plus centrée sur les intérêts américains, ne

²⁴⁵ Mélandri, Pierre, et Yves-Henri Nouailhat. « Chapitre 29. Les États-Unis, ... » *op. cit.*

²⁴⁶ Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » *art. cité.*

²⁴⁷ Zecchini, Laurent. « L'Amérique empêtrée dans sa puissance ». *Le Monde*, 27 septembre 1996, 16.

²⁴⁸ *Ibid.*

font que détériorer une image déjà endommagée du *leadership* américain. Pour Frédéric Bozo, le rétablissement de l'hégémonie des États-Unis « s'est accompagné de l'affirmation d'un unilatéralisme tous azimuts (qu'il soit internationaliste et libéral avec Bill Clinton ou nationaliste et conservateur avec George W. Bush) ».²⁴⁹ C'est aussi dans ce contexte que se développe le « problème iranien », qui démontre bien le changement progressif s'opérant dans la politique étrangère américaine à partir de la présidence de Bill Clinton. Notamment du fait de la divergence entre les stratégies américaine et européenne, mais également des résistances opposées par les Européens, les pressions exercées par Washington dès le milieu des années 1990 favorisent le développement d'une interprétation négative de l'exercice de la puissance américaine. Dans le cas de l'Iran notamment, et plus largement au Moyen-Orient, la dégradation de l'image d'« *hegemon* bienveillant » des États-Unis se satisfaisant d'un *statu quo* et de l'existence d'acteurs « imparfaits »²⁵⁰ remonte ainsi -au moins- au mandat de Bill Clinton, avec la mise en place d'une politique de *regime change* et de démocratisation du Moyen-Orient de plus en plus active. Certes, cette politique croît en agressivité lorsque George W. Bush la dote d'un volet militaire en Afghanistan et en Irak.

²⁴⁹ Bozo, Frédéric. « La relation transatlantique ... », *art. cité*.

²⁵⁰ Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance ...*, *op. cit.*

II. La transformation de la politique iranienne des États-Unis

Le cas iranien illustre ce tournant dans la politique étrangère américaine, avec un durcissement qui s'accroît au long des années 1990, à la fois envers le régime des *mollahs* qui s'installe après la révolution de 1979, et envers les Européens, qui développent une stratégie d'engagement qui s'oppose en tous lieux à la stratégie d'isolement prônée par Washington.

A. L'état des relations bilatérales après la révolution islamique de 1979

Les relations entre l'Iran et les États-Unis se détériorent après la révolution iranienne de 1979 et la crise des otages à l'ambassade américaine à Téhéran.²⁵¹ L'arrivée au pouvoir de l'ayatollah Khomeini en février 1979 à la suite de mois de contestations populaires marque d'emblée la dégradation des relations bilatérales irano-américaines. Les tentatives de rapprochement des États-Unis après l'installation de Khomeini n'ont pas raison de la rhétorique anti-américaine qui constitue l'un des piliers du discours de l'ayatollah. Celui-ci dénonce le « Grand Satan » coupable d'avoir sécularisé l'Iran et d'avoir soutenu le *Shah* et les opposants à la révolution islamique avant 1979. Si le gouvernement de Mehdi Bazargan, nommé par l'ayatollah, laisse espérer un retour à des relations bilatérales apaisées, l'accueil du *Shah* aux États-Unis - pour des raisons médicales- provoque des soulèvements à Téhéran qui débouchent, le 4 novembre 1979, sur la prise d'otage de l'ambassade américaine durant 444 jours. Le soutien *a posteriori* de Khomeini à cette prise d'otage entraîne la démission du gouvernement modéré de Mehdi Bazargan, dernier espoir pour l'établissement de relations « normales » entre l'Iran et les États-Unis. Cet événement consomme la rupture irano-américaine. A la suite de la prise d'otage et de la démission de Mehdi Bazargan, l'administration américaine décide des premières sanctions économiques à mettre en place : arrêt des importations américaines en provenance d'Iran et blocage des avoirs iraniens aux États-Unis pour un total de six milliards de dollars. Face à

²⁵¹ Pour les relations entre l'Iran et les États-Unis, voir Zarifian, Julien, et Justin Vaïsse. *Choc d'empires? les relations États-Unis-Iran du XIXe siècle à nos jours*. Paris : [Paris]: Hémisphères éditions ; Maisonneuve & Larose nouvelles éditions, 2018.

Et : Katzman, Kenneth. « Congressional Research Service. Report 97-231. Iran: U.S. Policy and Options ». WikiLeaks Document Release, 14 janvier 2000.

l'enlèvement de la situation et à l'affirmation de la narrative anti-américaine en Iran, des sanctions économiques et financières sont décidées ainsi que la rupture des relations diplomatiques. Dans les années 1980, malgré la libération des otages au moment de l'élection de Ronald Reagan à la présidence américaine, différents événements entretiennent la complexité des relations dans le contexte de la guerre Iran-Irak. Le *Hezbollah*, soutenu par Téhéran, perpétue des attaques au Liban dirigées contre les États-Unis. En 1983, il organise un attentat contre l'ambassade américaine à Beyrouth et contre le bâtiment abritant les soldats de la Force multinationale de sécurité au Liban de l'ONU, faisant en tout 258 victimes américaines -respectivement 17 et 241- et cinquante-huit victimes françaises lors du deuxième attentat. En conséquence, la décision est prise d'inscrire l'Iran sur la liste des « États soutenant le terrorisme », entraînant la fin de toute aide financière américaine et l'interdiction des ventes d'armes vers la République islamique.²⁵² A la suite de l'*Irangate*, qui révèle des ventes d'armes secrètes et illégales des États-Unis à l'Iran, les relations continuent de s'envenimer, avec l'*Executive order* 12613 d'octobre 1987, interdisant l'importation de tout bien - comprenant le pétrole- depuis l'Iran.²⁵³ La destruction d'un avion de l'Iran air en 1988, bien que dû à une erreur militaire, ne joue pas favorablement dans cette évolution et alimente la rhétorique du régime iranien.

Sous le mandat de George H. W. Bush, peu d'améliorations sont à constater. Malgré une légère augmentation des flux commerciaux, le congrès vote en 1992 le *Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act*. Même si ces sanctions concernent un domaine où les échanges avec les États-Unis restent limités -les armes-²⁵⁴, elles traduisent une situation « stagnante » dans les relations bilatérales²⁵⁵. En effet, malgré la mort de l'ayatollah Khomeini -remplacé par l'ayatollah Khamenei- et l'élection à la présidence du plus modéré Rafsandjani, les tentatives de rapprochement sont déçues. L'engagement américain en Irak au début des années 1990 détourne quelque peu leur regard de l'Iran, principale menace de la région notamment du fait d'ambitions

²⁵² Samore, Gary. « Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms and Timetables ». Harvard Kennedy School, Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, juin 2015.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ Zarifian, Julien, et Justin Vaïsse. *Choc d'empires? les relations États-Unis-Iran du XIXe siècle à nos jours*. Paris : [Paris]: Hémisphères éditions ; Maisonneuve & Larose nouvelles éditions, 2018.

²⁵⁵ Wright, Robin B., éd. *The Iran primer: power, politics, and U.S. policy*. Washington, D.C: United States Institute of Peace : Published in collaboration with Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.

géopolitiques régionales s'exprimant par le biais d'un soutien au *Hezbollah* libanais et au terrorisme palestinien.²⁵⁶ Toutefois, Washington prend soin de ne pas trop affaiblir le pouvoir sunnite de Saddam Hussein en Irak afin de ne pas étendre l'influence de l'Iran sur Bagdad.

B. Un « *statu quo* insupportable » au Moyen-Orient

La présidence de Bill Clinton, qui entre à la Maison Blanche en 1993, marque une étape dans le durcissement de la position américaine vis-à-vis de l'Iran, avec l'élaboration de la stratégie du *Dual Containment* cherchant à contenir l'influence de l'Iran et de l'Irak au Moyen-Orient. En effet, l'Iran ne rentre pas dans le projet mondial de Bill Clinton défini par la *Democratic Enlargement Doctrine*, défendant l'extension de la démocratie et des principes de libre-échange.²⁵⁷ Selon Anthony Lake, conseiller pour la sécurité nationale, l'Iran fait partie, avec la Corée du Nord, Cuba, l'Irak et la Libye, des « *rogue states* » qui entravent cette stratégie. Ces États sont notamment caractérisés par la volonté d'acquérir des armes de destruction massive, par un soutien au terrorisme, par le non-respect des Droits de l'Homme envers ses citoyens et par le refus de se soumettre aux principes de la communauté internationale. C'est ainsi sans surprise que l'objectif de l'administration de Bill Clinton est de pousser Téhéran à abandonner sa quête d'armement nucléaire ou de destruction massive, son soutien au terrorisme, son comportement belliqueux dans le cadre du processus de paix entre les pays arabes et Israël -notamment par le biais de son soutien au *Hezbollah*-, ses « activités subversives » envers ses voisins, et à adopter une politique plus respectueuse des droits de l'Homme.²⁵⁸ L'enjeu, tel qu'il est décrit par Anthony Lake, est d'exercer sur eux une pression suffisante pour limiter leur influence, voire pour infléchir leur politique, et, *in fine*, renverser un *statu quo* devenu insupportable aux yeux des décideurs américains. La politique de *Dual Containment* s'inscrit dans cette logique et cherche à endiguer l'Iran et l'Irak, à limiter les menaces qu'ils représentent pour les États alliés de Washington dans la région -pour l'Arabie Saoudite et Israël notamment-,

²⁵⁶ *Ibid.*

²⁵⁷ Zarifian, Julien, et Justin Vaïsse. *Choc d'empires? ...*, *op. cit.*

²⁵⁸ United States, éd. *Developments in the Middle East, July 1993: hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Third Congress, first session, July 27, 1993*. Washington: U.S. G.P.O., p. 8.

et à minimiser les risques pour le transport de ressources énergétiques et la prolifération d'armes de destruction massive.²⁵⁹ En ce sens, elle s'appuie sur les politiques américaines passées dans le Golfe pour « restaurer » ou « maintenir » la stabilité dans la région.²⁶⁰ L'hostilité prégnante de la République islamique envers Israël constitue en effet un autre point d'achoppement essentiel pour les relations bilatérales. Le *Dual Containment* marque ainsi une étape dans le durcissement de la position américaine vis-à-vis de Téhéran et se matérialise par l'adoption d'une nouvelle série de sanctions économiques et financières.

La stratégie de Bill Clinton présente certaines similarités avec la politique moyen-orientale de George W. Bush, caractérisée selon Philippe Droz-Vincent par « l'*hubris* de la restructuration par *regime change* et démocratisation du Moyen-Orient ». Cette politique justifierait la mise en œuvre du *leadership* américain dans le but d'« atteindre les objectifs de la téléologie démocratisante et [d']apurer les causes de menaces futures émanant du Moyen-Orient ».²⁶¹ L'auteur reconnaît volontiers cette « responsabilité » américaine -ou *manifest destiny*- mais la place dans le cadre de valeurs, de normes et d'institutions -largement incarnées par les organisations internationales comme l'ONU ou l'OMC. Il est vrai que la première partie de la présidence Clinton s'accorde avec le *leadership* affirmé mais bienveillant qui se dessine au sortir de la guerre froide. Néanmoins, et l'étude de la politique iranienne des États-Unis le montre, le changement s'opérant dès 1995 ouvre la porte à des premières formes d'unilatéralisme et au recentrage progressif de la politique étrangère américaine sur ses intérêts propres, probablement une fatigue des résistances européennes et de l'inefficacité qui leur est volontiers associée dans les processus de résolution de crises.

Pour comprendre les effets que cette politique peut avoir sur la perception et donc sur les comportements européens, il s'agit de mettre en exergue les dynamiques propres qui se mettent en place entre la stratégie européenne et la stratégie américaine en Iran, en partant du *Dual Containment* et du « Dialogue Critique » européen. Plus

²⁵⁹ Zarifian, Julien, et Justin Vaïsse. *Choc d'empires ? ...*, *op. cit.*

²⁶⁰ Katzman, Kenneth. « Congressional Research Service. Report 97-231. Iran: U.S. Policy and Options ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release. Foreign Affairs and National Defense Division, 14 janvier 2000. <https://file.wikileaks.org/file/crs/97-231.pdf>.

²⁶¹ Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance ...*, *op. cit.*

précisément, il s'agit d'étudier la position des États-Unis par rapport à la stratégie européenne pour pouvoir préciser les menaces que celle-ci peut incarner, et, dans un second temps, mettre en lumière les réactions européennes.

C. Vers une intégration douce des politiques européenne et américaine ?

La première partie des années 1990 illustre les efforts de coopération et d'intégration faits par l'administration américaine à l'égard de la politique des Européens. En 1993, le nouveau département d'État américain semble démontrer une volonté de concilier les stratégies européenne et américaine, malgré l'annonce de la politique du *Dual Containment*. La position de Washington est motivée par le besoin d'un soutien de ses alliés, notamment les membres du G7, et par celui d'établir avec eux une position commune. Le 27 juillet 1993, Edward P. Djerejian²⁶² est auditionné par le comité des Affaires étrangères de la Chambre des représentants. A cette occasion, il expose la politique américaine et le souci d'établir une posture commune avec les alliés du G7 conciliant la stratégie de *Dual Containment* américaine et celle du « Dialogue Critique » européenne. C'est la volonté d'établir un axe de travail commun, et de rapprocher les visions européennes et américaines, qui ressort à plusieurs reprises :

« Nous travaillons avec nos alliés pour développer un consensus sur les contrôles multilatéraux des exportations de technologies sensibles vers l'Iran. »²⁶³

« Nous cherchons à exercer une pression bilatérale et internationale accrue et ciblée pour convaincre Téhéran qu'il ne peut espérer avoir des relations normales avec la communauté internationale tout en agissant à l'encontre des normes de cette communauté. »²⁶⁴

« Il est absolument essentiel que nous endiguions la croissance des armes de destruction massive dans cette région. C'est pourquoi il est si important que nous restions fermes dans la mise en œuvre de la résolution 715, qui est un contrôle à long terme des armes de destruction massive de l'Irak. C'est pourquoi il est si important que nous élaborions une

²⁶² Edward P. Djerejian : Né en 1939, il est notamment secrétaire d'État adjoint pour les affaires du Proche-Orient et de l'Asie du Sud entre 1991 et 1993.

²⁶³ United States, éd. *Developments in the Middle East, July 1993...*, *op. cit.*, p. 7. : "We are working with our allies to develop a consensus on multilateral controls on the export of sensitive technology to Iran."

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 8. : "We seek increased and focused bilateral and international pressure to convince Tehran that it cannot hope to have normal relations with the international community while acting against the norms of that community."

politique cohérente avec nos alliés en Europe, au Japon, dans le monde industrialisé, pour endiguer le flux de tout équipement, matériel, recherche, connaissance, vers des pays comme l'Iran qui ont un intérêt réel et un programme de développement d'armes de destruction massive. »²⁶⁵

Comprenant l'inefficacité de la pression économique américaine sans le soutien de ses alliés, il s'agit en effet pour Washington de ménager les intérêts économiques des États membres. Selon le département d'État :

« Nous cherchons à mettre un terme au commerce avec l'Iran de biens et de technologies stratégiques et à double usage. Nous cherchons également à accroître la pression économique, principalement en retenant les crédits. Toutefois, notre politique n'est pas de mettre fin à tous les échanges commerciaux des Alliés avec l'Iran ni de les exhorter à cesser d'importer du pétrole iranien. Nous estimons qu'une telle approche serait vouée à l'échec et qu'elle saperait nos efforts pour faire pression sur l'Iran dans les domaines les plus préoccupants.

Nous avons examiné de près la question des sociétés américaines qui achètent et revendent le pétrole iranien à l'étranger. À l'heure actuelle, nous ne pouvons identifier aucun avantage clair en termes d'objectifs politiques qui résulterait de l'interdiction pour les entreprises américaines de s'engager dans ce commerce. Une interdiction n'aurait pas d'impact négatif significatif sur l'Iran, qui a vendu son pétrole pendant des années sans choisir de faire appel à des entreprises américaines. Une interdiction nuirait toutefois aux entreprises américaines qui exercent des activités commerciales légitimes, dont le rôle pourrait facilement être remplacé par des concurrents étrangers. Nous ne ferions que céder la part de marché des entreprises américaines à ces concurrents. »²⁶⁶

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 17. : "It is absolutely essential that we stem the growth of weapons of mass destruction in this region. That is why it is so critically important that we remain steadfast in implementation of Resolution 715, which is long-term monitoring of Iraq's weapons of mass destruction. That is why it is so critical that we elaborate a coherent policy with our allies in Europe, the Japanese, the industrialized world, to stem the flow of any equipment, material, research, knowledge, to countries such as Iran that have a real interest and a program for developing weapons of mass destruction."

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 18. : "We seek to halt trade with Iran in strategic and dual-use items and technology. We also seek an increase in economic pressure, primarily by withholding credits. However, it is not our policy to stop all Allied trade with Iran or to urge them to cease importing Iranian oil. It is our view that such an approach would fail, and that it would undermine our efforts to put pressure on Iran in areas of most acute concern.

We have examined closely the question of U.S companies purchasing and reselling Iranian oil overseas. At this time, we can identify no clear benefit in terms of our policy objectives which would result from barring U.S companies from engaging in this trade. A ban would have no significant negative impact on Iran, which sold its oil for years without choosing to make use of U.S companies. A ban would, however, harm U.S companies engaged in legitimate business, whose role could easily be replaced by foreign competitors. We would simply be turning over U.S companies' share of the market to these competitors."

C'est ainsi qu'Edward Djerejian rappelle les initiatives déjà entreprises par l'administration américaine dans cette direction. Il souligne les efforts pour intégrer le comportement de l'Iran dans la déclaration commune issue du sommet du G7 de Tokyo qui mentionne pour la première fois le cas de l'Iran :

« Préoccupés par certains aspects du comportement de l'Iran, nous appelons son gouvernement à participer de manière constructive aux efforts internationaux pour la paix et la stabilité et à cesser les actions contraires à ces objectifs. »²⁶⁷

À l'initiative du secrétaire d'État américain Warren Christopher, un groupe de travail sur l'Iran, avec la participation des États-Unis, du Canada, et de l'UE, est également créé en juin 1993. Il se rencontre pour une première session en juillet 1993, et travaille, selon Edward Djerejian, à établir un agenda commun sur l'attitude à adopter face à l'Iran. Concrètement, il s'agit d'échanger des informations et de discuter et surveiller l'acquisition par l'Iran d'armes de destruction massive ainsi que son soutien au terrorisme.²⁶⁸ Le secrétaire d'État adjoint évoque enfin les efforts du sous-secrétaire d'État pour le contrôle des armes et la sécurité internationale pour intensifier la collaboration parmi les membres du G7 afin de réformer le contrôle sur les exports de technologies sensibles.²⁶⁹

Malgré ces efforts, la différence d'approche reste prégnante. Les tentatives de coordination des deux stratégies sont un échec et la « pression » à laquelle les États-Unis souhaitent soumettre à l'Iran prend des formes bien différentes outre-Atlantique.²⁷⁰ Les États-Unis continuent de voir cette pression sous l'angle de sanctions économiques quand les Européens s'y refusent. Et, malgré les dire d'Edward Djerejian, c'est bien vers un embargo commercial que les États-Unis veulent conduire leurs alliés. Emblématique à ce sujet, la conférence de presse du président Français François Mitterrand le 9 juillet 1993 à l'issue du sommet du G7 de Tokyo illustre le malaise qui persiste. Si Warren Christopher semble regretter sur la chaîne d'information américaine

²⁶⁷ G7 Information Centre - University of Toronto. « 1993 G7 Tokyo Political Declaration ». Consulté le 16 mars 2020. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1993tokyo/political.html>. : “Concerned about aspects of Iran's behavior, we call upon its government to participate constructively in international efforts for peace and stability and to cease actions contrary to these objectives.”

²⁶⁸ Ginsberg, Roy H. *The European Union in international politics: baptism by fire*. New international relations of Europe. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2001, p. 203.

²⁶⁹ *Ibid.*, p. 8.

²⁷⁰ Ginsberg, Roy H. *The European Union in international politics...*, *op. cit.*, pp. 202-203

CNN que ce sommet n'ait pas mené à un embargo commercial contre l'Iran -selon un journaliste présent lors de la conférence de presse-, François Mitterrand semble botter en touche et Alain Juppé, ministre français des Affaires étrangères se contente de citer le communiqué du G7 et de rappeler que cette déclaration reprend « un langage tout à fait clair et qui a donné satisfaction aux sept délégations ».²⁷¹ Plus que conciliées, les stratégies européenne et américaine semblent avoir été ménagées dans cette période du début de la présidence Clinton.

D. Vers une concurrence avouée

La politique de ménagement ne résiste toutefois pas au tournant unilatéral qui paraît s'imposer aux États-Unis dès 1995. Le durcissement de la politique américaine à l'égard de l'Iran est décidé de manière unilatérale, et laisse place à une pression continue exercée sur les Européens dans le but d'infléchir leur position.

i. Nouvelles sanctions unilatérales américaines

En 1994, de nouvelles sanctions unilatérales sont décidées par le président américain. En novembre, l'*Executive Order* 12938 interdit l'exportation de technologies dites « à double usage » vers l'Iran, c'est-à-dire des technologies pouvant être employées à des fins à la fois civiles et militaires.²⁷² En mars 1995, l'*Executive Order* 12957 suit le contrat signé par l'américain Conoco avec Téhéran. Ce dernier prévoit l'exploitation de gisements *offshores* dans le détroit d'Ormuz en Iran pour un montant d'un milliard de dollars, et entre en contradiction avec la stratégie d'endigement américaine.²⁷³ Si Bill Clinton force l'entreprise à renoncer à ce contrat en mars 1995, il s'agit aussi ici de renforcer sa crédibilité auprès de ses partenaires internationaux. En effet, les compagnies américaines peuvent jusque-là acheter du pétrole iranien, tant que celui-ci est revendu ailleurs qu'aux États-Unis. En ce sens, ce

²⁷¹ « Conférence de presse de M. François Mitterrand, Président de la République, à l'issue du sommet des pays industrialisés, notamment sur le GATT, le conflit yougoslave et l'accord franco-japonais d'aide au développement ». Tokyo: Elysée, 9 juillet 1993. <https://www.elysee.fr/francois-mitterrand/1993/07/09/conference-de-presse-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-a-lissue-du-sommet-des-pays-industrialises-notamment-sur-le-gatt-le-conflit-yougoslave-et-laccord-franco-japonais-daide-au-developpement-tokyo-le-9-juillet-1993>.

²⁷² Samore, Gary. « Sanctions Against Iran ... ». *op. cit.*

²⁷³ « Bill Clinton interdit aux Américains de produire du pétrole en Iran ». *Les Echos*, 15 mars 1995, 13.

décret interdit aux compagnies pétrolières américaines de prendre part au « développement des ressources pétrolières ».²⁷⁴ Enfin, un troisième décret signé par Bill Clinton en mai 1995 élargit l’embargo sur l’Iran en interdisant tout investissement et tout commerce avec l’Iran.²⁷⁵ Une stratégie qui semble déjà s’éloigner de celle promue par Edward Djerejian devant la chambre des représentants en juillet 1993. A la différence de l’Irak, visé par des sanctions édictées par l’ONU depuis l’invasion du Koweït par les armées de Saddam Hussein en 1990, l’Iran n’est soumis à aucun régime de sanctions internationales. Cette distinction explique le caractère unilatéral des sanctions américaines et la nécessité pour les États-Unis de pousser leurs alliés à s’aligner sur leur position. Pour un responsable de l’administration de Bill Clinton, le 1^{er} mai 1995, l’objectif de ces mesures qui viennent durcir la politique américaine « est de convaincre l’Iran et [les] alliés [membres du G7] du sérieux avec lequel nous considérons la menace iranienne, de renforcer notre crédibilité auprès de nos alliés pour les amener à plus de modération dans les transactions qui tendent à renforcer le régime iranien », témoignant de la double cible des pressions américaines : Téhéran et les alliés de Washington.²⁷⁶ Ainsi, le renforcement de la position américaine ne peut prendre tout son sens que replacé dans ce contexte transatlantique.

ii. *Le droit, arme de pression des États-Unis : Les lois Helms-Burton et d’Amato-Kennedy*

Les pressions américaines prennent un caractère particulièrement agressif en mars 1996 lorsque les États-Unis tentent d’imposer à leurs alliés un embargo sur Cuba, et votent pour ce faire la loi Helms-Burton –officiellement *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*- censée empêcher certaines entreprises étrangères de commercer avec l’île. En août, la loi d’Amato-Kennedy –officiellement *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA)- est également signée par Bill Clinton pour forcer les alliés à isoler l’Iran et la Libye, accusés par Washington de soutenir le terrorisme. Cette loi est adoptée dans le contexte d’un attentat contre la base militaire américaine de Dhahran en Arabie Saoudite, et de l’explosion d’un Boeing au large de Long Island aux États-

²⁷⁴ *Ibid.*

²⁷⁵ Samore, Gary. « Sanctions Against Iran ... ». *op. cit.*

²⁷⁶ « Clinton décrète un embargo commercial total contre l’Iran ». *La Tribune (France)*, 2 mai 1995.

Unis.²⁷⁷ Son objectif est de dissuader les entreprises non-américaines d'investir dans le secteur pétrolier et gazier iranien -et libyen- en établissant la possibilité de sanctions commerciales ou financières contre toute entreprise qui investirait plus de quarante millions de dollars et qui contribuerait ainsi à la capacité de l'Iran -ou de la Libye- de développer ses ressources pétrolières ou gazières.²⁷⁸ Est entendu comme investissement dans le cadre de cette loi :

- La conclusion d'un contrat comportant une responsabilité en matière d'exploitation des ressources pétrolières ou gazières,
- L'acquisition d'une part de propriété dans ce type d'exploitation,
- La conclusion d'un contrat qui permettrait de participer à des profits ou revenus tirés de cette même exploitation.

Parmi le panel de sanctions possibles, le président peut imposer le refus de toute facilité de crédit de la part d'une banque américaine ou la restriction des importations.²⁷⁹ Concrètement, les entreprises qui bravent une de ces lois sont inscrites dans la *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List* par l'*Office of Foreign Assets Control*. Autrement dit, elles sont exclues des marchés américains et les États-Unis interdisent toute relation avec elles.²⁸⁰

Une telle loi permet ainsi de contourner les politiques des pays européens qui continuent à accepter le développement des échanges avec l'Iran.²⁸¹ La résistance opposée par les Européens à la stratégie américaine nuit non seulement à son efficacité, mais leur permet également de gagner des contrats dont les entreprises américaines sont exclues d'emblée, comme dans le cas de Total qui supplante en 1995 Conoco dans le cadre d'un appel d'offre de la NIOC. Ainsi, derrière l'objectif politique affiché -priver Téhéran et Tripoli des ressources nécessaires au financement du terrorisme- se cache

²⁷⁷ « Tollé européen face aux nouvelles sanctions américaines contre l'Iran et la Libye ». *Les Echos*, 6 août 1996, 3.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ Klebes-Pélissier, Anne. Cours « Droit International Économique ». Sciences Po Strasbourg, 2019.

²⁸⁰ Laïdi, Ali. *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*. Questions de société. Arles: Actes sud, 2019.

²⁸¹ Abdelal, Rawi, et Aurélie Bros. « Sanctions and the End of Trans-Atlanticism. Iran, Russia and the Unintended Division of the West ». *Notes de l'IFRI*, janvier 2020.

une objectif économique clair, résumé par Nicholas Burns, porte-parole du département d'État américain dans son discours à propos de la loi d'Amato-Kennedy :

« La compagnie Total a pris la place de Conoco et décroché un contrat qui aurait été très profitable à Conoco. Nous voulons punir les entreprises qui auront cette attitude à l'avenir. »²⁸²

Ces déclarations illustrent bien le caractère menaçant que prend progressivement la politique iranienne des États-Unis aux yeux des Européens. C'est dans ce contexte qu'intervient le verdict du tribunal allemand désignant explicitement le régime de Téhéran comme un régime terroriste. Aussi, avec le rappel des ambassadeurs européens, ce verdict s'apparente à une porte ouverte dans laquelle le département d'État américain n'hésite pas à s'immiscer :

« Nous espérons que l'Union européenne s'associera désormais à la politique réaliste : juguler l'Iran et contenir sa capacité à déstabiliser le Moyen-Orient, ainsi qu'à assassiner ses ressortissants à l'étranger. »²⁸³

iii. L'élection de Mohamed Khatami et le contexte nouveau du « Comprehensive Dialogue » européen

Le contexte nouveau provoqué par l'élection de Mohamed Khatami et l'affirmation du nouveau « *Comprehensive Dialogue* » s'accompagnent d'une volonté continue de modeler la stratégie européenne. En témoigne les discussions entre Gordon Gray -représentant du département de Justice- et Vincent Fean -représentant la troïka européenne- sur le terrorisme iranien -s'appuyant notamment sur un attentat au Kazakhstan en février 1998- :

« [Gray] a ensuite exhorté l'UE à poursuivre, voire à renforcer, son système Sypore pour examiner les demandes de visa des fonctionnaires iraniens, à revoir la taille des stations MOIS dans les capitales européennes, à inclure le terrorisme dans le dialogue renouvelé de l'UE avec l'Iran et à ne pas hésiter à critiquer l'Iran si celui-ci est lié à de nouveaux incidents terroristes. »²⁸⁴

²⁸² Laïdi, Ali. *Le droit, nouvelle arme de guerre économique ...*, op. cit.

²⁸³ Mevel, Jean-Jacques. « Washington jubile ». *Le Figaro*, 12 avril 1997, 2.

²⁸⁴ « Telegram : U.S.-EU Troïka : Terrorism. » Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 12 mai 1998. https://wikileaks.org/plusd/cables/98BRUSSELS2939_a.html : “[Gray] then urged the EU to continue, if

La veille de la visite de Mohamed Khatami en France en 1999, la diplomatie américaine accuse Paris de « privilégier ses intérêts économiques au détriment de la recherche de la paix au Proche-Orient » dans le cadre du groupe « contre-terrorisme » du G8 à Rome.²⁸⁵ Cette visite vaut d'ailleurs à Yves Aubin de la Messuzière, alors Directeur d'Afrique du Nord et Moyen-Orient au ministère des Affaires étrangères français, une série de « *non-papers* agressifs sommant les autorités françaises d'inscrire à l'ordre du jour des entretiens des questions précises sur les droits de l'homme et la prolifération balistique et nucléaire ». Le diplomate français répond qu'il juge « inappropriées » les insistances américaines.²⁸⁶ Ces exemples témoignent des pressions incessantes exercées sur les administrations européennes dans le dossier iranien.

E. L'Iran dans l'« axe du mal »

Après les attentats de 11 septembre 2001 aux États-Unis, le discours de George W. Bush sur la « guerre contre la terreur » le 20 septembre 2001, et celui sur l'« axe du mal » en janvier 2002, constituent une rupture essentielle dans la politique américaine au Moyen-Orient, notamment avec l'affirmation du projet néoconservateur.

Si les Européens se positionnent aux côtés des États-Unis contre l'« axe du mal » en soutenant l'intervention américaine en Afghanistan -dans le cadre de l'OTAN notamment-, le rapport publié par l'AIEA en 2003 continue de faire converger les agendas européens et américains, plaçant la question de la prolifération nucléaire au centre des négociations entre l'Europe et l'Iran. En objectivant le « problème iranien », ce rapport entraîne la reconnaissance commune du problème de part et d'autre de l'Atlantique, légitimant une réaction rapide et suscitant chez Dominique de Villepin des inquiétudes similaires à celles du secrétaire d'État américain Colin Powell, sans pour autant se traduire par une convergence de vision sur la réponse à adopter.²⁸⁷

not strengthen, its Syphore system to review visa applications of Iranian officials; review the size of MOIS stations in EU capitals; include terrorism in the EU's renewed dialogue with Iran; and not be shy about criticizing Iran if it is tied to new terrorist incidents.”

L'acronyme MOIS désigne le Ministère des renseignements et de la sécurité de l'Iran.

²⁸⁵ La Messuzière, Yves Aubin de. *Profession diplomate: un ambassadeur dans la tourmente*. Paris: Plon, 2019, pp. 243-245.

²⁸⁶ *Ibid.*, p.242.

²⁸⁷ « Washington se fâche avec Téhéran ». *Les Echos*, 28 mai 2003, 56.

Certes, les attentats du 11 septembre avaient ouvert la porte à un rapprochement entre Washington et Téhéran au profit d'une convergence d'intérêts liés à l'opposition à Al-Qaida et au régime des Talibans. Mais, dès 2002, le soutien de l'Iran au Hezbollah, son hostilité envers Israël et la question des armes de destruction massive le classe aux côtés des États soutenant le terrorisme, rapidement réunis dans l'« axe du mal ». Cette classification annonce des « projets offensifs élargis » qui suscitent des réactions négatives à l'étranger.²⁸⁸ Selon George W. Bush, le 7 décembre 2001, « pour chaque nation qui soutient le terrorisme, il y aura un jour du Jugement ». Cette position explique la rhétorique sévère des États-Unis allant dans le sens d'une saisine du Conseil de Sécurité. Les propos du représentant américain à l'AIEA traduisent la crainte de la création d'« un précédent par lequel un État qui parviendrait à masquer des violations de ses engagements de non-prolifération bénéficierait d'une immunité parfaite et permanente ».

Malgré tout, il paraît nécessaire de rappeler qu'au tournant des années 2000, le bureau Iran de la direction du Moyen-Orient au département d'État -aussi important que le bureau Israël dans les années 1970 selon un diplomate américain- est réduit à quatre personnes pendant un temps, témoignant du caractère secondaire -après l'Irak- de l'Iran aux yeux de Washington.

Dans le contexte de l'intervention américaine en Irak en mars 2003 -avec le soutien notamment de l'Italie et de la Grande-Bretagne- ayant divisé l'Europe en son sein et dans ses relations avec les États-Unis, la crainte est d'assister à une réplique en Iran, même si c'est la « théorie des dominos » qui semble dominer les débats à la Maison Blanche. Un rapport de la Chambre des Communes britannique décrit d'ailleurs cette idée, traduisant le caractère structurant de l'intervention en Irak dans la perception par les Européens de la politique menée par Washington :

« Il y avait également des inquiétudes qu'avec les forces armées américaines opérant en Afghanistan à sa frontière orientale et en Irak à l'ouest, l'Iran ne soit le prochain membre de l'"Axe du mal" à faire l'objet d'une intervention militaire directe. »²⁸⁹

²⁸⁸ Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance ...*, op. cit.

²⁸⁹ « Iran. Third Report of Session 2003–04. » House of Commons - Foreign Affairs Committee, 19 mars 2004. <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/uk-commons-iranreport-030904.pdf>, p.14. : « There was also concern

Aussi, face aux efforts des États-Unis pour obtenir une saisine du Conseil de Sécurité, les Européens proposent l'alternative de la négociation. En mars 2005, face à l'enlisement des négociations, les Européens s'accordent avec les États-Unis. Ceux-ci lèvent leur embargo sur les pièces détachées aéronautiques pour appuyer la proposition de coopération européenne. En échange, le *triumvirat* s'engage à soutenir une saisine du Conseil de Sécurité dans l'hypothèse d'une reprise du programme nucléaire iranien. Face à la menace d'une opération militaire américaine rendue possible par les déclarations de Washington -dans un contexte de durcissement des relations bilatérales après l'élection du président Mahmoud Ahmadinejad- l'Iran reprend son programme nucléaire, marquant l'échec des négociations et, selon l'accord, la saisine du Conseil de Sécurité début 2006.

III. Les implications théoriques de la politique iranienne des États-Unis sur les relations transatlantiques.

C'est un signal d'unilatéralisme et d'agressivité qui semble être ainsi envoyé aux Européens, témoignant d'un climat d'inquiétude naissant, surtout que le seuil à partir duquel un comportement peut être considéré comme agressif par les puissances de second-rang est d'autant plus bas que l'écart perçu entre les acteurs au sein de la structure du système international est élevé. Ainsi, la prise de conscience du *leadership* américain au milieu des années 1990 ne fait qu'accentuer la défiance des Européens. Sans remettre en question les objectifs de cette politique, il s'agit de questionner les menaces qu'elle peut représenter pour ces derniers.

A. Le risque d'un *hegemon* devenu impérial

En accord avec la théorie, l'unilatéralisme américain s'accompagne d'un activisme politique fait de pressions pour pousser les Européens à s'aligner sur leur position. Les tentatives de coopération du début des années 1990 s'effacent rapidement au profit de l'affirmation de divergences marquées et irréconciliables, tout en laissant place à des tentatives quasi ininterrompues de la part des États-Unis de modeler la

that, with American armed forces operating in Afghanistan on its eastern border, and in Iraq to the West, Iran might be the next member of the 'Axis of Evil' to be the object of direct military intervention."

politique européenne en appelant à davantage de fermeté -concrètement, à l'adoption de sanctions économiques puis à une saisine du Conseil de Sécurité. Ainsi, en février 1995, le président Bill Clinton appelle les Alliés à suivre la politique américaine d'embargo. Nicholas Burns déclare en outre « que les États-Unis allaient poursuivre leurs efforts pour convaincre leurs alliés européens ». ²⁹⁰ Les propos du secrétaire d'État adjoint aux affaires du Proche-Orient Robert Pelletreau lors d'une réunion avec le ministre des Affaires étrangères saoudien Saoud Al-Faisal témoignent de ce climat de tension et de l'agacement qui accompagne désormais les divergences transatlantiques sur la question iranienne :

« M. Pelletreau a déclaré que nous avons demandé à l'UE quels étaient les résultats de son "dialogue critique" avec l'Iran. Les Européens nous disent qu'ils renforcent les modérés. Cependant, il ne semble pas y avoir de modérés en ce qui concerne la politique extérieure de l'Iran » ²⁹¹

Les lois extraterritoriales américaines traduisent le raidissement des pressions qu'exerçait déjà la Maison Blanche sur les Européens. Sir Leon Brittan alors commissaire européen chargé du commerce international n'hésite pas à dénoncer ce qui est vu comme une tentative des États-Unis d'imposer par la force leurs vues à leurs partenaires. ²⁹² Le but de la politique américaine -et la condition de son efficacité- est en effet d'amener la communauté internationale, et en particulier les Européens, à s'aligner sur la politique américaine. En votant ces deux lois, les États-Unis s'éloignent non seulement d'une conception multilatérale de la gestion des problèmes internationaux, mais envoient le signal d'une volonté d'exercer « une mesure de contrôle des pouvoirs de second rang, en réglant leur comportement extérieur selon une hiérarchie établie, jusqu'au point d'imposer un comportement de forme acceptable au sein des États subordonnés ». Cette définition donnée par Robert Pape d'un « *hegemon impérial* » illustre la capacité de « réécrire les règles de conduite internationales dans le sens de son

²⁹⁰ « Embargo américain contre l'Iran: les alliés ne suivent pas ». *Les Echos*, 3 mai 1995, Dernière.

²⁹¹ « Iran : Meeting with Saudi Foreign Minister Saud Al-Faisal. Cable: 95RIYADH712_a ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 8 février 1995. https://wikileaks.org/plusd/cables/95RIYADH712_a.html : "Pelletreau said that we have asked the EU what results it has to show for its "Critical Dialogue" with Iran. the Europeans tell us they are strengthening the moderates. However, there do not appear to be any moderates when it comes to Iran's external policy."

²⁹² Royo, Martine. « L'activisme commercial américain inquiète les Quinze ». *Les Echos*, 24 mai 1996, 6.

intérêt propre de long-terme ».²⁹³ Finalement, certains voient dans la politique de non-prolifération nucléaire des États-Unis un moyen « d'affirmer et de renforcer leur position dominante dans l'espace international ».

B. Des intérêts européens menacés

Sans la garantie que l'*hegemon* ne compte pas contre leurs intérêts, cette position dominante devient insoutenable pour les puissances de second rang. La menace essentielle que représente le tournant unilatéral et agressif de la politique américaine pour les États membres est protéiforme. En tentant, de manière toujours plus véhémente d'imposer une politique d'embargo, les États-Unis menacent d'abord les liens économiques et commerciaux qu'entretiennent les Européens. Comme le souligne Alain Dieckhoff²⁹⁴, en 1996, les États-Unis soumettent déjà un embargo à l'Iran et c'est donc dans leur intérêt de désigner ce pays comme responsable, quand, au même moment, des pays européens dont l'Allemagne, la France ou l'Italie renforcent leurs liens économiques avec Téhéran, et ont donc logiquement davantage à perdre en promouvant un tel isolement.²⁹⁵ Les exportations allemandes vers l'Iran, les importations de pétrole brut de la France, les dettes qui ne seraient pas remboursées à l'Italie ou les contrats qui échapperaient à des entreprises européennes comme Total ne sont que des exemples des effets économiques néfastes d'un alignement avec la politique américaine. A l'image des déclarations de différents dirigeants européens, il s'agit bien de l'enjeu central au cours des années 1990. En 1995, pour Édouard Balladur -alors Premier Ministre de François Mitterrand- la France tient à défendre les droits humains, mais a aussi une position économique à protéger dans le monde, marquant le pragmatisme français.²⁹⁶ Toutefois les menaces ne se limitent pas au domaine économique et sont aussi d'ordre sécuritaire, l'Europe craignant un Iran à la fois isolé et replié sur une politique belliqueuse et conservatrice favorisée par cet isolement, tous deux signes de déstabilisation au Moyen-Orient et d'un accroissement de la menace terroriste. Sur ce point, la politique des États-Unis est d'ailleurs perçue en Europe comme une

²⁹³ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

²⁹⁴ Chercheur au CNRS.

²⁹⁵ Chatignoux, Catherine. « Charm-el-Cheikh, sommet symbole pour sauver le processus de paix ». *Les Echos*, 13 mars 1996, 3.

²⁹⁶ « " Endiguement " américain dans le Golfe ». *Les Echos*, 22 mars 1995, Dernière.

provocation inutile et dangereuse.²⁹⁷ L'approche européenne se fonde ainsi autant sur la menace représentée directement par l'Iran en termes de sécurité, que celle représentée par une politique américaine dont l'agressivité risque de mener à une escalade. Finalement, la menace d'une accentuation de la position dominante américaine pose plus largement la question pour les États européens de leur capacité à développer une stratégie indépendamment des États-Unis. En d'autres termes, étant donné le caractère contradictoire des stratégies européenne et américaine en Iran, la poursuite de la première dépend de la capacité des États membres à s'opposer -ou au moins à résister- aux pressions des États-Unis.

Ces menaces interrogent la manière dont les puissances secondaires réagissent à l'exercice du pouvoir américain.²⁹⁸ L'unilatéralisme agressif américain qui se développe progressivement donne des raisons de craindre sa puissance. Pour Frédéric Bozo, dès l'affirmation de l'unilatéralisme américain sous la présidence de Bill Clinton, l'ambition stratégique européenne est à lire dans une « logique de recherche d'équilibre ou du moins d'influence à l'égard d'une puissance américaine jugée préoccupante parce que mise au service d'une politique dangereusement unilatérale, en particulier au Moyen-Orient ». ²⁹⁹ Ce constat encourage les puissances de second-rang à exercer des politiques de rééquilibrage de la puissance pour éviter l'aggravation d'un déséquilibre et « canaliser » ou « frustrer » l'exercice de la puissance par les États-Unis. En ce sens, selon Kenneth Waltz, ces politiques ne considèrent pas la puissance en elle-même comme une finalité, mais comme un moyen de maintenir leur sécurité, ainsi que la structure du système international -et leur position dans cette structure- leur assurant cette sécurité.³⁰⁰ L'ambiguïté du sommet franco-britannique de Saint-Malo -censé répondre à la mainmise américaine sur le règlement des problèmes internationaux- quant à la relation qu'une défense européenne entretiendrait avec l'OTAN marque cependant les limites d'un rééquilibrage classique, fondé sur la puissance militaire *per se*. Pour Robert Pape, la réaction qui s'opère à une politique unilatérale, agressive et imprévisible dans le système international post-guerre froide s'apparente davantage à ce

²⁹⁷ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, pp.182-183.

²⁹⁸ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

²⁹⁹ Bozo, Frédéric. « La relation transatlantique ... », *art. cité*.

³⁰⁰ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

qu'il appelle « *soft-balancing* », soit « des actions qui ne remettent pas directement en cause la prépondérance militaire américaine mais qui utilisent des outils non militaires pour retarder, contrecarrer et miner les politiques militaires américaines unilatérales et agressives », qu'il convient d'étudier dans le cadre du « problème iranien ».³⁰¹ Concrètement, il s'agit également de rappeler que les Européens peuvent se placer dans une relation moins déséquilibrée avec les États-Unis et peser dans la résolution des problèmes internationaux, et notamment du « problème iranien ». Aussi, les conclusions du Conseil de Thessalonique des 19 et 20 juin 2003 appellent à une relation transatlantique « sur un pied d'égalité »³⁰², et, dans un entretien avec le sénateur américain George Allen en mai 2006, le Président du Conseil italien Romano Prodi³⁰³, appelle les États-Unis à permettre à l'Europe de jouer un rôle plus actif dans la résolution des problèmes internationaux.³⁰⁴

CHAPITRE 2. L'UNION EUROPEENNE COMME INSTRUMENT DE « *SOFT-BALANCING* »

Il s'agit ici d'étudier les ressources et les moyens utilisés par les États membres dans le cadre de tentatives de rééquilibrage. La question est de savoir si de telles tentatives sont développées par les Européens autour du cas iranien depuis les années 1990. En cela, il paraît pertinent de partir des formes théoriques probables que ces initiatives peuvent prendre pour en étudier ensuite leur occurrence. Il convient également de se pencher sur les acteurs mobilisés dans ces tentatives pour tenter de comprendre le rôle de l'UE. Cette étude retiendra les formes définies par Robert Pape et par Stephen M. Walt dans leurs articles.³⁰⁵ En outre, le développement de pratiques de

³⁰¹ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité.* : “Actions that do not directly challenge U.S. military preponderance but that use nonmilitary tools to delay, frustrate, and undermine aggressive unilateral U.S. military policies.

³⁰² « D/03/3 - Thessaloniki European Council - Presidency Conclusions ». Bruxelles: Council of the European Union, 19 et 20 juin 2003.

³⁰³ Romano Prodi : Né en 1939, ce membre du Parti démocrate italien est entre autres Président du Conseil des ministres italien entre 1996 et 1998, président de la Commission européenne entre 1999 et 2004, puis à nouveau président du Conseil des ministres entre 2006 et 2008. C'est notamment durant son mandat à la Commission européenne qu'a lieu le passage à la monnaie unique et l'élargissement de l'UE en 2004.

³⁰⁴ « Telegram : PM Prodi on Civilian Commitment to Iraq, Interest in Iran Talks, Concern over Afghanistan and Determination to Contribute to Strong Alliance ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 31 mai 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06ROME1625_a.html.

³⁰⁵ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité.*

rééquilibrage dans un système caractérisé par l'unipolarité serait conditionné par la concrétisation d'une coalition de puissances secondaires. Ce chapitre cherche à mettre en exergue le rôle qu'a pu jouer l'UE dans la formation d'une telle coalition, avant de voir comment des tentatives concrètes de rééquilibrages semblent s'exprimer autour de la défense d'un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux. Dans cette perspective, l'UE peut ainsi être appréhendée comme une enceinte favorisant ces initiatives de « *soft-balancing* ».

I. L'Union européenne : enceinte de coordination et de coopération ?

Les caractéristiques mêmes du système unipolaire rendent caduques les moyens internes classiques de rééquilibrage que Kenneth Waltz résume comme le renforcement des capacités étatiques (capacités militaires, économiques).³⁰⁶ En revanche, l'association des puissances secondaires au sein d'une coalition semble nécessaire pour entrevoir tout rééquilibrage fructueux, mais est rendue improbable par différents problèmes de coordination.³⁰⁷ Le « *soft balancing* » est décrit par Robert Pape comme un moyen efficace de dépasser les problèmes de coordination d'une éventuelle coalition d'États, et de frustrer les ambitions américaines.³⁰⁸ La notion de coalition sera ici entendue comme toute association d'États -non nécessairement militaire- ayant pour but de rééquilibrer la puissance de l'*hegemon*. Il s'agit ici de se demander dans quelle mesure l'UE favorise la formation d'une telle coalition en agissant comme une enceinte de coordination et coopération.

A. La nécessité d'une enceinte de coordination

Bien que les États européens semblent avoir un intérêt commun à ne pas laisser se développer un *hegemon* ne prenant pas en compte leurs préoccupations, et même s'ils ont conscience de cette convergence d'intérêts, il n'est pas certain que celle-ci se concrétise dans une action collective. En appliquant aux coalitions internationales la

Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

³⁰⁶ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

³⁰⁷ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

³⁰⁸ *Ibid.*

théorie développée par Mancur Olson à propos des logiques de l'action collective, il est certain qu'il existe des coûts liés à la participation et des bénéfices liés à l'abstention.³⁰⁹ Dans ce cas précis, les coûts sont liés à l'échec d'une coalition de puissances secondaires et à la réaction plus ou moins sévère de l'*hegemon*.³¹⁰ Il est possible d'espérer profiter des bénéfices tirés d'une tentative de rééquilibrage menée par d'autres pays, sans risquer de faire face aux coûts découlant d'un échec de telles tentatives. Cette posture est résumée par la notion de « passager clandestin ». Il est ainsi probable de voir des États, qui, malgré leur intérêt à agir, s'abstiennent de le faire, entraînant la multiplication d'« États clandestins » et menaçant par la même les chances de succès d'une éventuelle coalition. Il s'agit donc de préciser l'importance des problèmes de coordination entre les partenaires. La décision de participer à une coalition de rééquilibrage dépend des chances de succès de cette coalition, elle-même reposant sur la participation des différents partenaires. En même temps, la tentation de retirer les bénéfices d'une telle coalition sans en affronter les risques est forte. Un climat de méfiance est ainsi créé parmi les potentiels partenaires, qui, pour se lancer, souhaitent tous s'assurer de la participation de chacun. Il en découle la nécessité de développer un climat de confiance et de solidarité entre ces acteurs, permettant d'éviter les erreurs d'interprétation et constituant une prémisses nécessaire à toute coalition. Certes, l'UE a prouvé son incapacité à agir de manière collective et unifiée au début des années 1990, mais il paraît utile d'interroger sa capacité à favoriser une action concertée parmi les États membres dans le cas iranien.

B. Doubler la coordination d'une coopération

Ce qui est certain, c'est que la CPE avant 1992 et l'enceinte du Conseil et des COPS permet une concertation privilégiée et l'expression d'une disposition commune, comme en témoigne la politique étrangère développée en Iran depuis le « Dialogue Critique » en 1992. La CPE a d'ailleurs pour objectif de favoriser « un « réflexe de coordination » censé faire converger les politiques étrangères des États. La mise en place du COREU, système de correspondance européenne permet une consultation « en

³⁰⁹ Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. 21. printing. Harvard Economic Studies 124. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2003.

³¹⁰ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

temps réel » des diplomaties européennes. La PESC constitue également un outil essentiel de la coordination des positions diplomatiques, instrument, selon Stephen Walt, d'une opposition efficace à la volonté américaine.³¹¹ D'une certaine manière, elle participe ainsi à catalyser les intérêts des États membres lorsque ceux-ci convergent relativement. Malgré tout, cette coordination ne peut être complète sans un climat de confiance et de coopération entre les membres. La décision allemande de reconnaître les indépendances de la Slovénie et de la Croatie malgré l'accord commun de repousser les reconnaissances témoigne de cette tendance : le manque de coopération altère les chances de succès d'une coalition, par conséquent, toute coalition a peu de chances d'aboutir sans un certain degré de confiance entre les membres. A l'inverse, en 2005, les dirigeants allemand, britannique et français coordonnent leur action auprès de George W. Bush pour tenter d'obtenir l'appui américain dans les négociations avec Téhéran. Ainsi, Gerhard Schröder, Tony Blair et Jacques Chirac reçoivent à tour de rôle le président américain et lui assènent le même message, l'incitant à soutenir l'approche européenne. Il s'agit dès lors de s'interroger sur la capacité de l'institution à créer une telle confiance ou un langage commun en étudiant le cas iranien. La difficulté d'identification d'un « facteur confiance » objectif comme celui-ci conduit à en rechercher des indices ou des traductions : la coopération dans différents domaines, et la solidarité apparente.

i. La coopération par d'autres moyens : source d'une socialisation européenne

L'article 25 du TUE stipule que « L'Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune [...] en renforçant la coopération systématique entre les États membres pour la conduite de leur politique ».³¹² Concrètement, l'Union semble favoriser la coopération pour la création de normes sociales communes. La coopération dans des domaines autres que militaire constitue un moyen efficace en vue de créer une socialisation commune et de maintenir une certaine confiance entre les partenaires. En effet, elle permet d'améliorer les perceptions qu'ont différents acteurs sur les autres. Pour Robert Pape, cette coopération primitive est l'un des instruments du « *soft-*

³¹¹ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*

³¹² « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

balancing » qui inclut des moyens non militaires favorisant une coopération entre les puissances de second rang. La coopération qui se met en place depuis la CECA entre ces États implique une certaine concertation et le développement de certaines normes communes favorisant un climat de confiance, d'autant plus quand l'institution cherche à s'étendre au-delà du domaine économique. Ainsi, ce sont des acteurs étatiques déjà familiarisés entre eux et dont les rencontres sont régulières au sein des Conseils qui agissent dans cette enceinte. Le Conseil joue en effet un rôle de « socialisation européenne des dirigeants nationaux ».³¹³ Comme l'écrit Stephan Martens :

« Dans la recherche de solutions aux grands problèmes du monde, l'UE peut précisément apporter une contribution essentielle, parce que depuis des décennies les Européens ont appris à pratiquer entre eux cette coopération nécessaire entre « puissances relatives » qui est la base de la construction européenne. »³¹⁴

Concrètement, les réunions régulières de fonctionnaires nationaux en marge des réunions du Conseil, leur présence au secrétariat du Conseil ou dans les représentations nationales auprès de l'UE, voire même dans l'administration d'autres États membres en vue de la préparation de la présidence tournante, ont produit ce que Wolfgang Wessels nomme une « fusion administrative ».³¹⁵ Ce processus peut être défini comme un « processus par lequel les différentes administrations nationales, ainsi qu'un certain nombre d'acteurs publics et privés, mettent leurs ressources en commun à différents niveaux de l'État afin de produire des politiques publiques de plus en plus semblables, voire communes, lorsqu'elles sont validées par la méthode communautaire ».³¹⁶ Le Conseil semble agir comme une enceinte de « socialisation secondaire »³¹⁷ pour ces acteurs, qui favorise le dépassement des intérêts nationaux.³¹⁸ En ce sens, il est possible d'observer des convergences dans les horaires, le vocabulaire, les routines de ces fonctionnaires nationaux, en d'autres termes, l'émergence d'un langage commun

³¹³ Mérand, Frédéric et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne...*, *op. cit.*, p.54.

³¹⁴ Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle ... », *art. cité*.

³¹⁵ Wessels, Wolfgang. « Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System ». *Journal of European Public Policy* 5, n° 2 (juin 1998): 209-34.

³¹⁶ Mérand, Frédéric et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne...*, *op. cit.*, p.151.

³¹⁷ Berger, Peter L., Thomas Luckmann, Danilo Martuccelli, et François de Singly. *La construction sociale de la réalité*. Traduit par Pierre Taminaux. Bibliothèque des classiques. Paris: Armand Colin, 2014. Pour une définition de la notion, voir la note 196.

³¹⁸ *Ibid.*, p.152.

européen³¹⁹, réduisant les erreurs d'interprétation du comportement des autres États décrit comme obstacle à la coopération -et *in fine*, à la formation d'une coalition de rééquilibrage. Riccardo Alcaro évoque l'émergence d'un « réflexe de coordination » découlant de cette socialisation européenne.³²⁰ D'une manière plus large, la nature intergouvernementale de la PESC débouche sur l'acceptation d'une série de concepts relativement vagues et larges qui jouent comme des principes unificateurs expliquant la coopération européenne, facilitant la définition commune des enjeux internationaux et des réponses à adopter.³²¹ Dans ce cadre, le fait selon Florent Pouponneau que le problème de la prolifération nucléaire s'impose comme le problème central en Iran après 2002 place au centre des débats un domaine dans lequel les États membres de l'UE sont capables d'agir de manière unifiée.³²²

ii. L'expression d'une solidarité européenne

Le deuxième indice qui témoigne d'un climat de confiance est la solidarité qu'affichent les États membres entre eux dans la gestion des problèmes liés à la politique iranienne, tant dans le développement de leur politique que dans leur opposition aux États-Unis. Si les Européens n'hésitent pas dans certains cas à s'opposer de manière unifiée aux pressions de Washington, cela illustre leur capacité à dépasser la menace du passager clandestin, au moins de leurs prises de position. Cette solidarité s'exprime notamment par des réponses « en bloc » des pays européens. À titre d'exemple, la réponse des États membres après 1995 aux injonctions américaines pour un embargo européen en est pour le moins unanime. Le porte-parole de l'UE rappelle que cette dernière laisse aux hommes d'affaires la liberté « de prendre leurs décisions sur la base de considérations commerciales ». Le Royaume-Uni et l'Allemagne font part de leurs réserves sur la méthode de l'embargo, qui n'est, selon le ministre des affaires étrangères allemand Klaus Kinkel, « pas le bon instrument » pour infléchir la politique iranienne.³²³ Côté français, Alain Juppé précise lui aussi qu'il « ne croit pas aux

³¹⁹ Knill, Christoph. *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. 1^{re} éd. Cambridge University Press, 2001.

³²⁰ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.10.

³²¹ *Ibid.*, p.119.

³²² Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres ... », *art. cité*.

³²³ « Les alliés des États-Unis refusent de sanctionner Téhéran ». *Le Monde*, 4 mai 1995, 6.

embargos unilatéraux »³²⁴, quand le porte-parole du ministère déclare ne pas voir « sur quelles bases [la France pourrait s'] associer à un exercice de sanctions au plan international ». En effet, les Quinze reconnaissent les objectifs poursuivis par Washington en désapprouvant la méthode, et c'est un front uni qui s'oppose à la mise en œuvre de sanctions économiques -alors appelées « mesures punitives ».³²⁵ L'épisode du renvoi des ambassadeurs des États membres à Téhéran en 1997 exemplifie également la volonté d'envoyer un signal de solidarité. Après le rappel des ambassadeurs européens en 1997, l'Iran souhaite que l'ambassadeur allemand soit le dernier à retourner en poste. Refusant d'entamer la solidarité européenne en acceptant un retour différé, l'Union envoie en Iran un représentant spécial -Paul Meurtz- pour régler la situation.³²⁶ En novembre, il est finalement décidé que les ambassadeurs allemand et français arrivent légèrement après les autres ambassadeurs européens. Loin de consacrer complètement le rôle de l'institution « Union européenne », ces exemples illustrent l'existence d'une solidarité européenne notable dans le cas iranien, ou au moins, d'une volonté d'afficher cette solidarité sur la scène internationale et de répondre « en bloc » aux défis posés à la fois par Washington et par Téhéran. Accordant une plus grande place à l'UE, Riccardo Alcaro démontre la similarité des éléments discursifs utilisés lors des négociations par le groupe « E3 » et par l'UE : les ministres des Affaires étrangères nationaux, le Conseil, la présidence du Conseil reprennent en chœur les notions de « confiance », de « réintégration de l'Iran dans la communauté internationale ».³²⁷ La solidarité des États membres possède en outre une existence légale à travers son inscription dans le TUE. Les alinéas 2 et 3 de l'article 24 rappellent que « l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres » (alinéa 2) et que les États membres doivent témoigner d'un « esprit de

³²⁴ « Embargo : Bill Clinton se retrouve seul face à l'Iran ». *La Tribune (France)*, 3 mai 1995.

³²⁵ « US Eizenstat's January 28 Meeting with Dutch MFA State Secretary Patjin ». CIA Library. Central Intelligence Agency, février 1998.
https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/TRIPARTITE%20GOLD%20COMMISSION%20%20%28DI%20SE%20ARCH%29_0029.pdf.

³²⁶ Tarock, Adam, « Iran-western ... », *art. cité*.

³²⁷ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.128.

loyauté et de solidarité mutuelle ». Est également précisé à l'article 24 que les « États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales ».³²⁸

Cette solidarité permet d'envoyer le signal d'une volonté commune de rééquilibrage, considéré par Robert Pape comme une deuxième caractéristique du « *soft-balancing* », permettant d'accroître la confiance entre les partenaires.³²⁹ C'est bien une PESC voulant « affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en œuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune » qui prend forme en 1992 avec le traité de Maastricht.³³⁰ La politique iranienne développée par les États membres vient s'inscrire dans cet historique et témoigne de la capacité de ces acteurs à se coordonner dans ce cadre européen quand leurs intérêts s'alignent relativement.

C. La prégnance des rapports différenciés à la puissance américaine

Dans un cadre transatlantique, cette solidarité doit cependant être analysée à la lumière des rapports différenciés qu'entretiennent les États membres avec les États-Unis. La solidarité atlantique et la solidarité européenne ont d'ailleurs souvent été décrits comme des éléments concurrents. Bien que jusqu'à la fin de la guerre froide la France a souvent été la seule à considérer l'Europe comme « un vecteur de concurrence face à la superpuissance américaine »,³³¹ la chute de l'Union soviétique et la menace d'un retrait américain en Europe semblent modifier progressivement la vision des acteurs européens.

Le cas du Royaume-Uni est ici le plus éloquent. Se prévalant d'une « relation spéciale » avec Washington, Londres occupe une position particulière dans l'UE. La

³²⁸ « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

³²⁹ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité.*

³³⁰ « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

³³¹ Gaillard, Marion. *L'Union européenne: institutions et politiques*, 2018.

division européenne à l'occasion de l'intervention en Irak montre bien la manière dont le gouvernement britannique a tendance à s'aligner avec les États-Unis. le 7 avril 2002, en réponse au discours sur l'état de l'Union de George W. Bush du 29 janvier, Tony Blair, Premier ministre britannique, estime « souhaitable » un renversement par la force de tout régime qui menacerait la sécurité mondiale. En réalité, Londres constitue le principal soutien des États-Unis dans leur croisade contre Saddam Hussein. Malgré tout, sa position médiane a poussé le gouvernement de Tony Blair à convaincre les États-Unis d'obtenir, dans un premier temps, l'aval des Nations Unies, puis d'accorder un délai supplémentaire aux inspecteurs des Nations Unies après la résolution 1441.³³² Sur le dossier iranien, l'administration américaine souhaiterait que la présidence britannique du Conseil entre janvier et juin 1998 joue en faveur de la décision de sanction, comme le notifie par exemple le sous-secrétaire d'État américain Stuart Eizenstat³³³ à Schelto Patijn - ministre des Affaires étrangères hollandais- lors d'une réunion début 1998 :

« Il a exprimé l'espoir que la présidence britannique de l'UE rassemble des initiatives telles que le renforcement des régimes multilatéraux pour contrôler les armes de destruction massive et le terrorisme, y compris des mesures économiques. »³³⁴

Malgré tout, le soutien britannique à l'intervention en Irak a largement entamé la popularité de Tony Blair au Royaume-Uni. Selon une étude publiée par le *Pew Research Center*, 83% des britanniques entretiennent une image favorable des États-Unis en 1999 et 2000 -le plus haut pourcentage parmi les pays Européens cités-. Ce pourcentage décline jusque 48% en février 2003.³³⁵ En outre, l'objectif affiché par Londres de cette « relation spéciale » est de garder une marge d'influence sur le comportement américain, comme a pu le montrer relativement le cas iranien. Cette relation n'apparaît ainsi pas contradictoire avec le maintien d'une politique européenne

³³² Sergeant, Jean-Claude. « L'Angleterre et l'Amérique: La « relation spéciale » : anatomie d'un rapport ambigu ». *Hérodote* 109, n° 2 (2003): 71.

³³³ Stuart Eizenstat : Né en 1943, il est sur la période étudiée, successivement Ambassadeur des États-Unis à l'Union européenne entre 1993 et 1996, sous-secrétaire d'État au Commerce et au Commerce international entre 1996 et 1997, sous-secrétaire d'État pour les Affaires économiques et de l'Agriculture entre 1997 et 1999, puis secrétaire député du Trésor entre 1999 et 2001.

³³⁴ « US Eizenstat's January 28 Meeting ... », *op. cit.* : "He expressed hope that the UK EU presidency would pull together initiatives such as strengthening the multilateral regimes to control WMD and terrorism, including economic measures."

³³⁵ « America's Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties: A Nine Country Survey ». Washington, D.C: Pew Research Centre, mars 2003. Cité dans : Pape, Robert A. « Soft Balancing against the United States ». *International Security* 30, n° 1 (juillet 2005): 7-45.

divergente de celle des États-Unis sur le dossier iranien, mais explique certaines oppositions intra-européennes. En ce sens, le sommet franco-britannique de Saint-Malo de 1998 s'inscrit notamment dans la lignée du refus américain d'offrir un poste de commandement de l'OTAN à un général européen.

L'Allemagne entretient une autonomie toute relative avec les États-Unis. Même si celle-ci est à nuancer, l'Allemagne d'après Seconde Guerre mondiale s'est construite en étroite relation avec les États-Unis, les différents chanceliers insistant sur l'importance de lien transatlantique pour leur pays.³³⁶ Reste que le *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) de Gerhard Schröder, chancelier entre 1998 et 2005, s'inscrit dans une tradition plus critique de ces relations, et semble y préférer la « norme européenne » pour se détacher de l'influence américaine.³³⁷ Plus fondamentalement, l'Allemagne veut préserver un modèle d'économie sociale de marché, tandis que le Royaume-Uni présente davantage de similarités avec le modèle américain. Signe de cette solidarité contrariée, Gerhard Schröder indique que l'Allemagne est prête à soutenir les États-Unis dans des opérations militaires, mais non dans des « aventures ».³³⁸ C'est d'ailleurs avec une image de plus en plus ternie dans l'opinion publique allemande que les États-Unis traversent les années 1990 et le début des années 2000. Notamment après 2002, il s'agit pour l'Allemagne de compenser le déséquilibre de ses rapports de force avec les États-Unis par un engagement accru dans la construction européenne, quitte à être qualifiée aux côtés de la France de « vieille Europe » par Donald Rumsfeld³³⁹ en janvier 2003.

La politique étrangère italienne se fonde également sur les deux piliers que sont l'atlantisme et la construction européenne. Dans de nombreux cas, l'Italie a tendance à s'aligner sur la position américaine, comme en témoigne son soutien à une défense européenne subordonnée à l'OTAN dans les années 1990. Sa position est ambiguë : malgré son soutien à l'intervention américaine en Irak, l'Italie se refuse d'envoyer des

³³⁶ Martens, Stephan. « L'Allemagne n'est plus américaine ». *Outre-Terre* 5, n° 4 (2003): 175.

³³⁷ *Ibid.*

³³⁸ *Ibid.*

³³⁹ Donald Rumsfeld : né en 1932, ce néoconservateur est notamment secrétaire à la Défense des États-Unis entre 2001 et 2006. Il est l'un des acteurs principaux des décisions d'intervenir en Afghanistan et en Irak après les attentats du 11 septembre 2001.

troupes en dehors du programme de reconstruction d'après-guerre.³⁴⁰ Le pays semble ainsi se poser en équilibre entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'un côté, et le couple franco-allemand de l'autre.

La France se place dans une concurrence structurante avec les États-Unis, notamment depuis la présidence du Général De Gaulle. Sur le plan des idées, la « patrie des droits de l'Homme » s'oppose au « champion de la démocratie ».³⁴¹ Selon une perspective plus réaliste, les visions diffèrent également sur la structuration du système international, signalant une remise en question de la domination américano-soviétique, puis américaine. Sur ce tableau, la France revendique ardemment la défense d'un système multipolaire. C'est ainsi que la France considère volontiers l'UE comme un vecteur de puissance, censé amplifier la voix des États membres sur la scène internationale et jouer le rôle de « contrepoids » de la puissance américaine. En ce sens, la politique française consiste la plupart du temps à freiner une construction européenne qui s'inscrirait dans le développement de liens profonds avec les États-Unis. Cependant, les autres États membres, sans refuser l'idée d'une capacité d'action autonome de l'UE, semblent rester attachés au couplage stratégique euro-américain. L'ambiguïté qui résulte de la déclaration franco-britannique de Saint-Malo de 1998 dans les rapports qu'entretiendrait une Europe de la défense avec l'OTAN résume ce paradoxe.

Ces divergences permettent d'appréhender les différences dans les positions des États membres vis-à-vis des États-Unis autour du dossier iranien. Elles expliquent notamment une réception et une efficacité différenciées des pressions américaines sur les acteurs des différents États, comme par exemple dans le cas du retrait de certaines entreprises britanniques d'appels d'offres lancés par la NIOC. De la même manière, la détente des liens économiques et commerciaux entre l'Iran et l'Allemagne, revendiquée publiquement par cette dernière, traduit une certaine crainte vis-à-vis de la menace de l'extraterritorialité du droit américain.³⁴² Ces divergences expliquent aussi le rôle entreprenant de la France dans les logiques de rééquilibrage, incarnées notamment au

³⁴⁰ Liberti, Fabio. « La nouvelle politique étrangère italienne ». *Revue internationale et stratégique* 56, n° 4 (2004): 37.

³⁴¹ Heisbourg, François. « La France, l'Europe et les États-Unis », s. d. <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/FD001340.pdf>.

³⁴² « Telegram : German-Iran Trade : Chill in the Air ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 2 juin 2020. https://wikileaks.org/plusd/cables/06BERLIN1495_a.html.

début des années 2000 par Dominique de Villepin. C'est par exemple lui qui convainc ses homologues allemand et britannique d'envoyer une lettre à Téhéran en août 2003, appelant directement à une solution négociée.³⁴³ Malgré tout, l'échec avéré de l'opération en Irak et la désapprobation croissante de l'action américaine dans l'opinion publique des différents États membres amènent les acteurs du groupe « E3 » à défendre une série de valeurs européennes qui s'y opposent. En ce sens, l'UE semble unir les États membres dans leurs politiques étrangères dans le sens où elle cadre leurs actions autour d'un certain nombre de normes qui rendent plus ou moins acceptables les initiatives nationales (voir : Une européanisation des politiques étrangères nationales ?)³⁴⁴ et qui attestent selon Knud Erik Jørgensen d'une « intentionnalité collective ».³⁴⁵ Ces normes permettent à un groupe restreint d'affirmer son appartenance à un ensemble plus large, mais également de rendre acceptable son initiative auprès des autres États membres. Dans le cadre des négociations sur le nucléaire iranien, la volonté des trois États d'associer l'UE, et notamment le Haut Représentant pour la PESC Javier Solana, aux négociations de l'accord de Paris en 2004, illustre le souci d'afficher son appartenance à un ensemble -une coalition ?- plus large, et plus puissant. Cette association se matérialise dans l'acronyme anglais « E3/EU », désignant le *triumvirat* et l'UE comme membres des négociations avec l'Iran. Les déclarations de Michel Barnier, successeur de Dominique de Villepin, ainsi que celles de Jacques Chirac soulignent chacune le rôle et le poids de l'UE dans les négociations. Cette dernière semble donc agir comme catalyseur puis label commun des États membres sur la scène internationale : catalyseur en réunissant certaines conditions nécessaires à la formation d'une coalition de rééquilibrage, puis label commun à travers son image -utilisée par les États membres- « d'Union » d'États européens, associée à des valeurs propres qui unissent ces États. Florent Pouponneau qualifie dès lors l'UE comme « une arène susceptible de canaliser ou de retarder la politique américaine ».³⁴⁶ L'UE agit ainsi comme une enceinte de coordination de l'action des acteurs européens, capable d'établir des éléments de langage communs, nécessaire à toute coopération pour entreprendre des

³⁴³ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité*.

³⁴⁴ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

³⁴⁵ Jørgensen, Knud Erik. « European Foreign Policy: Conceptualising the Domain ». In *Contemporary European Foreign Policy*, 32-56. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2004.

³⁴⁶ Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres ... », *art. cité*.

activités de rééquilibrage de la puissance américaine. Il convient désormais d'étudier les formes concrètes que peuvent prendre ces activités dans le cas iranien. Il s'agit de mettre en exergue les modalités de développement de ces activités, les acteurs impliqués, les ressources mobilisées, et d'observer comment ces éléments « unifiants » et ces normes à première vue supranationales interagissent et se traduisent avec et dans la capacité des acteurs à défendre « un modèle européen » face à un « modèle américain » de résolution des problèmes internationaux. C'est à travers ces facteurs communs qu'il convient de mettre en exergue les activités de canalisation et de frustration de la puissance américaine, et de réaffirmation du rôle des Européens. En d'autres termes, comment cette coordination et ces normes communément acceptées se traduisent-elles dans la défense d'un « modèle européen » propre, qui différencierait l'action européenne et lui permettrait de peser sur la résolution des problèmes internationaux -en proposant une alternative à la politique américaine ?

II. Des efforts de différenciation au travers de la défense d'un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux

De la crainte des dérives du système unipolaire liée à une perte d'indépendance et à une relégation de la scène internationale découle théoriquement des signaux de rappel de la capacité des Européens à résister aux pressions exercées par les États-Unis quant à la politique à adopter vis-à-vis de l'Iran. *In fine*, cela se traduit par la tentative d'une réaffirmation d'une certaine multipolarité que les États-Unis ne pourraient pas ignorer. Différents exemples témoignent de la volonté de rappeler l'indépendance des Européens. A la suite des sanctions unilatérales décidées par l'administration Clinton en 1995 et des tentatives pour infléchir la position des Européens, Alain Juppé, déclare : « la politique de la France est indépendante ». Après les attentats perpétrés en Israël en 1996, qui donnent un argument à Washington pour infléchir la politique de dialogue européenne, Jacques Chirac réaffirme sa divergence avec les États-Unis en déclarant en mai 1996 que, malgré le constat commun fait sur l'Iran, et donc la compréhension de la position américaine, cela « n'est pas une raison pour [que la France] s'aligne sur cette position ».³⁴⁷ De même après le verdict du tribunal allemand quant à l'attentat du

³⁴⁷ « L'Iran, pomme de discorde entre Bonn et Washington ». *Les Echos*, 23 mai 1996, Dernière.

restaurant « Mykonos ». Malgré la rupture des relations diplomatiques, les Européens redoublent d'efforts pour marquer leur singularité par rapport à la position américaine. La France prend par exemple soin de préciser qu'elle écarterait toute sanction économique et commerciale à l'égard de l'Iran et continue d'encourager la tendance de rapprochement économique en cours.³⁴⁸

Pour Geir Lundestad, les gouvernements européens, menés par Paris et Berlin, tendent à définir l'« Europe » comme une alternative aux États-Unis.³⁴⁹ Dès lors, il n'est pas étonnant de voir les Européens redoubler d'efforts pour développer et imposer un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux dont il s'agit de souligner la légitimité face à un « modèle américain ». Ce modèle serait d'abord le signe de l'affirmation d'une culture ou d'une tradition diplomatique européenne qui diffère des pratiques américaines, puis l'occasion de rappeler l'importance du multilatéralisme. Il convient cependant, dans le cadre de la résolution du « problème iranien », d'analyser la défense de ce « modèle européen » à la lumière des enjeux d'instrumentalisation de ces idéaux. Ce rapport ambigu à l'appréhension pacifique de la résolution des problèmes internationaux et au multilatéralisme semble ainsi inscrire la politique iranienne de l'Union et des États membres dans une vision réaliste des relations transatlantiques. C'est en effet autour de principes discursifs et de concepts relativement étendus d'action – « le multilatéralisme » par exemple- que les États membres développent une capacité de coopération.³⁵⁰

³⁴⁸ Royo, Martine. « Fin du ... », *art. cité.*.

³⁴⁹ Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » *art. cité.*

³⁵⁰ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.119.

A. De la communauté à la disparité transatlantique : Achille contre Ulysse ?

La fin de la guerre froide met en lumière l'hétérodoxie qui caractérise la communauté Atlantique, vue jusque-là comme une communauté de valeurs censée unir l'Europe et les États-Unis face à la « menace communiste ». Bien que la définition des menaces liées à la sécurité internationale, ainsi que celle de leurs objectifs -exportation du libre-échange et de la démocratie, stabilité-, semblent relativement similaires des deux côtés de l'Atlantique -du moins tant que l'Europe ne perçoit pas les États-Unis comme une menace-, la lecture de ces défis, et surtout les stratégies pour les relever divergent largement. Le cas iranien illustre parfaitement ce paradoxe.

i. L'affirmation d'une hétérodoxie culturelle

En mai 1996, Jacques Chirac souligne les similarités dans le constat sur la menace représentée par l'Iran mais rappelle également les divergences qui existent sur les méthodes à mettre en œuvre : cela « n'est pas une raison pour [que la France] s'aligne sur cette position ». ³⁵¹ Plus largement, la différence de stratégie est évidente : face à l'isolation prônée par Washington, les capitales européennes défendent l'engagement et le dialogue. Devant la menace d'une intervention militaire au tournant des années 2000, l'UE propose des négociations, et face à l'unilatéralisme croissant de Washington, les Européens défendent le multilatéralisme. Un rapport de la Chambre des Communes britannique illustre la différence de perception de la manière dont le « problème iranien » devrait être résolu :

« Ce discours articulait une différence entre les politiques étrangères du Royaume-Uni et des États-Unis envers l'Iran qui était déjà bien comprise : engagement constructif d'une part, et confrontation d'autre part. Pour les partisans de la ligne dure au sein de l'administration américaine, l'Iran en tant qu'État théocratique, avec son manque de respect pour les droits de l'homme, son opposition implacable à une solution à deux États au Moyen-Orient, son soutien aux groupes terroristes et ses tentatives de développement d'armes de destruction massive, était tout simplement incorrigible. » ³⁵²

³⁵¹ « L'Iran, pomme de discorde ... », *art. cité*.

³⁵² « Iran. Third Report of Session 2003–04. », *op. cit.*, p.8. : “This speech articulated a difference between the foreign policies of the United Kingdom and the United States towards Iran which was already well understood: constructive

Ces divergences concrètes dans le cas de l'Iran traduisent au moins deux clivages qui sont utilisés pour démontrer l'existence d'une « identité européenne » sur la scène internationale. Un premier clivage est lié à l'usage de la force, et le second à une opposition entre la défense de l'unilatéralisme et celle du multilatéralisme, des normes et des organisations internationales.

Sur l'usage de la force, il semble que la *manifest destiny* américaine justifie une politique musclée d'isolement ou d'intervention armée aussi longtemps que la démocratie n'est pas partagée par tous. Les Européens, au contraire, envisagent l'exportation de ce même modèle politique à travers une implantation sur le temps long, une certaine appropriation et une prise en compte des facteurs internes des États en question. La politique de voisinage en est un exemple, l'Iran en est un autre. Le « *Comprehensive Dialogue* » qui émerge dès la fin des années 1990 cherche bien à renverser les équilibres politiques internes pour accomplir une bascule progressive à la faveur des modérés. En juin 1997, un télégramme américain envoyé depuis Rome résume cette idée :

« 15. (c) Les Italiens savent que nous sommes irrités par leurs liens étroits avec les "voyous" et désapprouvent poliment nombre de nos propositions politiques. La force de ces désaccords est qu'ils découlent d'une conviction et d'un besoin profond, l'un philosophique, l'autre commercial.

16. (c) philosophiquement, les Italiens, comme beaucoup de leurs homologues européens, croient que le dialogue, plutôt que l'isolement, est la clé pour modérer le comportement des États qui posent problème. [...] »³⁵³

De même, en 2006, lors de sa réunion avec George Allen, Romano Prodi précise qu'il est nécessaire de comprendre « ce qui se passe à l'intérieur de l'Iran ».³⁵⁴

engagement on the one part; and confrontation on the other. To the hardliners in the US administration, Iran as a theocratic state, with its lack of respect for human rights, its implacable opposition to a two-state solution in the Middle East, its support for terrorist groups, and its attempts to develop weapons of mass destruction, was simply incorrigible.”

³⁵³ « Telegram : Italy: A More Activist Policy Toward Rogues ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release. Italy Rome, 11 juin 1997. https://wikileaks.org/plusd/cables/97ROME5198_a.html : “15. (c) The Italians know that we are irritated by their close ties with the "rogues," and politely disagree with many of our policy proposals. The power of these disagreements is that they arise from a deep belief and a profound need, one philosophical, the other commercial.

16. (c) philosophically, the Italians, like many of their European counterparts, believe that dialogue, rather than isolation, is the key to moderating the behavior of problem states. [...]”

A l'inverse, la politique américaine cherche à étouffer l'Iran pour obliger les dirigeants, quelles que soient leurs préférences politiques, à adopter les réformes promues par Washington. Ce clivage traduit bien un rapport différencié à l'usage de la force. Symbole de cette divergence, Peter Rudolf décrit les États-Unis comme un « *national security state* » et l'Allemagne comme un « *trading state* ». ³⁵⁵ Concrètement, les États-Unis auraient tendance à faire primer les intérêts en termes de sécurité -notamment lorsqu'il s'agit du Moyen-Orient- et à privilégier ainsi les sanctions économiques. Au contraire, l'Allemagne serait traversée par une croyance selon laquelle le commerce contribuerait à apaiser les tensions internationales et que les embargos seraient dès lors inefficaces. Selon, lui, cette différence de croyance constitue l'une des racines profondes de la différence des stratégies adoptées à l'égard de l'Iran.

Thierry Chopin résume cette hétérodoxie dans l'opposition entre « le droit de la force » et « la force du droit ». ³⁵⁶ Le premier est caractéristique des États-Unis, plus enclins à utiliser la force comme moyen de résolution de problèmes internationaux et qui tirent la légitimité de ce recours dans l'État-nation lui-même. À l'opposé, le second traduit le « rejet de la guerre », et une conception de la force selon laquelle sa légitimité doit être tirée de la communauté internationale -dans les cas de légitime défense ou d'un génocide, dans la lignée de la Charte des Nations Unies. ³⁵⁷ En dehors de la guerre, le recours à la force serait une notion « étrangère à la culture européenne ». ³⁵⁸ L'« intervention européenne » s'est d'ailleurs construite sur des interventions « civiles », même dans le cadre de la PESD -puis de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC)-, traduisant une autre conception de l'intervention que celle des États-Unis. Cette opposition est simplifiée par Robert Kagan, pour qui, « sur les grandes questions stratégiques et internationales, les Américains sont les habitants de Mars et les Européens de Vénus : ils ne sont que très rarement d'accord et se

³⁵⁴ « Telegram : PM Prodi on Civilian Commitment to Iraq, ... », *op. cit.* : « to better understand what is going on inside Iran. »

³⁵⁵ Rudolf, Peter. « Managing Strategic Divergence ... », *op. cit.*

³⁵⁶ Chopin, Thierry. *L'Amérique et l'Europe: la dérive des continents?* Nouveau collège de philosophie. Paris: Grasset, 2006. P. 120-121.

³⁵⁷ Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle ... », *art. cité.*

³⁵⁸ *Ibid.*

comprennent de moins en moins ».³⁵⁹ Finalement, l'origine de ce rapport particulier à l'usage de la force semble se rattacher davantage à ce qu'est l'UE et à ce qu'elle représente -et donc nécessairement à l'idée d'une « identité européenne ». L'UE s'est construite sur un idéal de paix, comme un « processus de construction de la paix », rejetant les idéaux guerriers³⁶⁰ et favorisant la résolution pacifique des conflits³⁶¹. Dans les années 1990, ce sont deux perceptions différentes qui président l'analyse de la fin de la guerre froide sur chaque rive de l'Atlantique. Si aux États-Unis la chute de l'URSS confirme la position des *hardliners*, elle découle en Europe de la troisième « corbeille » des Accords d'Helsinki ou en Allemagne de l'*Ostpolitik* de Willy Brandt.³⁶² C'est selon ces idéaux -et cette crainte originelle de la guerre- que l'Union a construit sa politique étrangère qui privilégie la puissance normative et la création de partenariats à l'usage de la force -à l'image des partenariats oriental et euro-méditerranéen.³⁶³

L'opposition entre « droit de la force » et « force du droit » se double également d'un clivage lié aux notions d'unilatéralisme et de multilatéralisme. Depuis le milieu des années 1990 dans le cas de l'Iran, et d'autant plus après les attentats du 11 septembre 2001 dans un cadre plus général, les États-Unis semblent développer une vision contraignante d'un multilatéralisme qui nuirait à la souveraineté nationale américaine. A l'inverse, inscrits dans une croyance en la « force du droit », et notamment du droit communément établi par la communauté internationale, les Européens affichent -en tout cas au tournant des années 1990 comme nous le verrons- une préférence marquée pour le multilatéralisme. Harald Müller³⁶⁴ explicite cette double opposition :

« Les Européens pensent davantage en termes de partenariats (aussi inégaux soient-ils) et ils accordent un rôle primordial au droit international, au multilatéralisme et aux organisations internationales. Ils acceptent que l'on doive inévitablement trouver des compromis avec des États qui ne sont pas (encore) démocratiques [...] Dans un monde culturellement et politiquement hétérogène, les Européens sont pour le moment plus disposés à

³⁵⁹ Kagan, Robert. *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. 1st Vintage Books ed. New York: Vintage Books, 2004. Extrait copié à partir du *Monde* du 26 juillet 2002.

³⁶⁰ Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle ... », *art. cité*.

³⁶¹ Cooper, Robert. *The Post Modern State and World Order*. London: Demos, 2000.

³⁶² Rudolf, Peter. « Managing Strategic Divergence ... », *op. cit.*

³⁶³ Laidi, Zaki. *La norme sans la force...*, *op. cit.*

³⁶⁴ Directeur de la *Hessische Stiftung Friedens und Konfliktforschung* de Francfort-sur-le-Main

s'accommoder de ces divergences que leurs partenaires américains qui les gèrent par l'isolement, la confrontation et une suprématie sans entraves. Notre monde n'est pas un monde sans violence. Les Européens vivent depuis trop longtemps dans l'œil du cyclone pour être à ce point naïfs. Mais ils voudraient que le recours à la force soit un instrument du droit international et non celui d'une puissance hégémonique aux mains libres – aussi bienveillante soit-elle »³⁶⁵

L'« identité » de l'action extérieure européenne est d'ailleurs résumée dans l'article 21 du Traité sur l'Union européenne. Il rappelle ainsi l'attachement au droit international, au multilatéralisme, à la paix et à la construction de partenariats pour exporter ses valeurs. Cet article lie également cette « identité » de l'action européenne aux « principes qui ont présidé sa création », et donc à cet héritage historique dans lequel s'inscrit la construction européenne.

« Article 21

1. L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international.

L'Union s'efforce de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays tiers et avec les organisations internationales, régionales ou mondiales qui partagent les principes visés au premier alinéa. Elle favorise des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations unies.

2. L'Union définit et mène des politiques communes et des actions et œuvre pour assurer un haut degré de coopération dans tous les domaines des relations internationales afin:

a) de sauvegarder ses valeurs, ses intérêts fondamentaux, sa sécurité, son indépendance et son intégrité;

b) de consolider et de soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;

³⁶⁵ Martens, Stephan. « L'Allemagne n'est plus américaine », *art. cité*.

c) de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale, conformément aux buts et aux principes de la charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures [...]

h) de promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale. »³⁶⁶

Malgré tout, par le biais de sa « relation spéciale » entretenue avec les États-Unis, le Royaume-Uni revendique une identité médiane, n'hésitant pas à rappeler sa proximité avec la vision américaine, notamment sur le cas de l'Irak.³⁶⁷ Mais là encore, probablement à cause de la proximité temporelle dans laquelle s'inscrit l'initiative du groupe « E3/EU », cette position semble s'effacer au profit d'une unité de façade de la « communauté de valeurs » européenne, visible à travers certains choix discursifs.

ii. La construction discursive d'une « alternative européenne »

Le constat d'une divergence qui, si ce n'est identitaire, du moins philosophique est revendiqué par les acteurs européens dans leur gestion du « problème iranien ». Face à la difficulté de peser dans la résolution des crises internationales depuis la fin de la guerre froide, ces acteurs développent un activisme dans l'affirmation et la légitimation de ce modèle et *in fine*, de cette « identité européenne » sur la scène internationale, identité centrée sur ces deux notions : « dialogue et engagement » plutôt qu'isolement d'une part, usage de la force et « multilatéralisme » plutôt qu'unilatéralisme d'autre part. Le paradigme européen est ainsi largement présenté comme une alternative crédible à celui communément associé aux États-Unis. En mars 1995, Alain Juppé rappelle la place centrale réservée à l'idée d'engagement :

« La position française vis-à-vis de l'Iran repose en effet sur la conviction que le dialogue est un instrument essentiel pour amener ce pays à adopter des positions plus modérées sur les sujets qui nous préoccupent. »³⁶⁸

³⁶⁶ « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

³⁶⁷ Sergeant, Jean-Claude. « L'Angleterre et l'Amérique ... », *op. cit.*

³⁶⁸ « Droits de l'homme en Iran, réponse Ministre des Affaires étrangères à la question écrite n° 09979 ». Sénat, 30 mars 1995.
<https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEO950209979&idtable=q71664%7Cq121083%7Cq116767%7Cq114821>

Dans une tribune publiée dans Le Point le 13 avril 1996, Hubert Védrine, qui occupe le même poste qu'Alain Juppé à partir de juin 1997, défend l'idée selon laquelle « c'est rarement la contrainte extérieure qui a imposé la démocratie, mais le plus souvent le mûrissement interne économique, puis politique », confirmant cette idée d'engagement qui serait rattachée à la vision européenne.³⁶⁹

De plus, à l'initiative des Européens et des Canadiens, les références au caractère central du multilatéralisme se multiplient dans la section II du communiqué économique « Promoting Strong and Mutually Beneficial Growth of Trade and Investment » du G7 de Lyon à l'été 1996 (voir annexe 10), à titre d'exemple, le point 18 -premier point de la section II- mentionne :

« L'expansion du commerce et des investissements a entraîné une augmentation marquée de la richesse et de la prospérité mondiales et devrait continuer à jouer ce rôle à l'avenir. La croissance du commerce et de l'investissement sera durable et donc plus bénéfique pour tous si elle est menée dans un cadre solide de règles multilatérales. »³⁷⁰

L'étude des déclarations de Dominique de Villepin est, à ce titre, éclairante. À la tête d'une coalition qui s'oppose à l'intervention américaine en Irak en 2003, il évoque dans son discours au Conseil de Sécurité de l'ONU le 14 février un recours à la force menaçant la stabilité régionale et internationale, et servant de terreau au développement du terrorisme. L'usage de la force est dès lors décrit comme « la sanction d'un échec » et n'est à envisager pour lui qu'en « dernière extrémité ».³⁷¹ Comme alternative, il rappelle son attachement à la communauté internationale et au respect de la résolution 1441. A la fin de ce discours, il lie l'opposition de la France aux volontés interventionnistes de Washington à l'histoire de l'Europe « qui a connu les guerres, l'occupation, la barbarie ». Après l'intervention militaire américaine en Irak, il y a la

<http://www.g7.utoronto.ca/summit/1996lyon/communiqu.html#eco5> : « Expanding trade and investment has led to marked increases in global wealth and prosperity and should continue to play this role in the future. Growth in trade and investment will be sustainable and therefore most beneficial to all if conducted within a strong multilateral framework of rules. »

³⁶⁹ Védrine, Hubert. « Droits de l'homme : les leçons de l'histoire ». *Le Point* 1230, n° 1230 (13 avril 1996): 025.

³⁷⁰ G7 Information Centre - University of Toronto. « 1996 Lyon Economic Communiqué ». Consulté le 1 avril 2020. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1996lyon/communiqu.html#eco5> : « Expanding trade and investment has led to marked increases in global wealth and prosperity and should continue to play this role in the future. Growth in trade and investment will be sustainable and therefore most beneficial to all if conducted within a strong multilateral framework of rules. »

³⁷¹ *Discours de Dominique de Villepin devant le Conseil de Sécurité de l'ONU pendant la crise irakienne*. New York, NY, 2003.

volonté pour le ministre français d'éviter que celle-ci ne s'établisse en précédent, le poussant à s'emparer du dossier et à convaincre les ministres des affaires étrangères britannique et allemand d'envoyer une lettre aux dirigeants iraniens, les invitant au dialogue et à la négociation.³⁷² Le discours et les déclarations de l'administration française contre l'usage de la force se multiplient de manière à réaliser le cadrage d'une « position française » claire, audible et « opératrice de distinction »³⁷³, souvent associée dans les déclarations du ministre français à l'Europe, et souvent reprise par les différents acteurs européens liés au dossier iranien³⁷⁴. Dans une tribune publiée dans *Le Figaro* en octobre 2003 à propos de l'Iran, il s'agit pour lui de « définir une nouvelle méthode de règlement des crises de prolifération », de démontrer l'efficacité du dialogue dans la résolution des crises et de rappeler que « l'Europe a vocation à définir et à défendre ses propres intérêts stratégiques ».³⁷⁵ Dès lors, il n'est pas étonnant que face à la NSS américaine revendiquant un « droit à la force » -avec la notion de guerre préventive-, l'ESS, et la « Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive » du même mois martèlent l'idée d'un « multilatéralisme efficace » et d'« institutions fonctionnant correctement ».³⁷⁶ La seconde, reconnaissant les menaces induites par la prolifération nucléaire, maintient que « l'Union européenne ne peut ignorer ces dangers », et « qu'elle doit chercher une réponse multilatérale efficace à cette menace » (titre du chapitre II), elle reconnaît son attachement à « une approche multilatérale de la sécurité », et aux traités et institutions internationaux, dont le TNP, l'AIEA, et les Nations Unies (notamment leur Conseil de Sécurité), et érige le multilatéralisme comme « la pierre angulaire de la stratégie européenne de lutte contre la prolifération des ADM » (armes de destruction massive).³⁷⁷ Contrairement à la NSS, l'usage de « mesures coercitives » n'est envisagé qu'en cas d'échec d'autres mesures préventives, et dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans un contexte plus national, la stratégie allemande contenue dans le programme de la

³⁷² Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité*.

³⁷³ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.84.

³⁷⁴ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.128.

³⁷⁵ De Villepin, Dominique. « Les Européens, l'Iran et l'enjeu nucléaire ». *Le Figaro*, 23 octobre 2003.

³⁷⁶ Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle ... », *art. cité*.

Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.120.

³⁷⁷ « 15708/03 PESC 768 - Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive ». Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 10 décembre 2003.

coalition SPD / Les Verts défend une « politique de paix » (une *Friedenspolitik*), Gerhard Schröder évoquant même en 2002 une « voie allemande » (*Deutsche Weg*) en opposition à l'unilatéralisme américain.³⁷⁸ C'est également en ce sens que Jacques Chirac défend un « dialogue nécessaire » avec Téhéran en mai 2003, pour pousser l'Iran à accepter les contrôles de l'AIEA.³⁷⁹

Il est cependant nécessaire de noter que l'engagement dans cette narrative n'est pas égal entre les États, comme l'a démontré le soutien de Tony Blair à l'intervention américaine en Irak, faisant primer sa « relation spéciale » avec les États-Unis, contrairement à l'Allemagne ou à la France. À ce sujet, le multilatéralisme représente une constante dans la politique étrangère de la République Fédérale d'Allemagne (RFA).³⁸⁰ Malgré tout, cette position se matérialise dans le dossier iranien par le déplacement en octobre 2003 de trois ministres européens -allemand, britannique et français- à Téhéran, donnant lieu, le 21 octobre, à une déclaration commune faisant état de grosses concessions de la part de l'Iran.³⁸¹ Au même moment, en juin 2003, l'administration américaine évoque, comme elle l'avait fait dans le cas irakien, « une dernière chance pour l'Iran », laissant craindre un recours à la force, dans la lignée de l'intervention en Irak.³⁸² Dominique de Villepin précise dans un entretien :

« Quand les ministres britannique, allemand et français, se rendent en Iran pour essayer de faire avancer le règlement de la crise de prolifération, quel est le message adressé à la communauté internationale, y compris aux Américains qui l'ont bien compris d'ailleurs ? C'est bien celui de l'initiative et de la mobilisation par le dialogue et par une démarche active pour essayer de trouver les voies d'un règlement en sollicitant l'engagement de l'Iran à signer le protocole additionnel - ce devrait être fait en principe aujourd'hui - à suspendre ses activités dans le domaine de l'enrichissement de l'uranium et du retraitement et à apporter l'ensemble des informations à l'Agence internationale de l'Énergie atomique. Il y a là l'exemple-même de ce qui est l'idée que nous nous faisons du règlement d'une crise. Comme au Proche-Orient, et mon collègue Joschka Fischer était ces jours-ci au Proche-Orient pour faire valoir justement l'importance d'une reprise de ce processus de paix et de ce dialogue

³⁷⁸ Martens, Stephan. « L'Allemagne n'est plus américaine », *art. cité*.

³⁷⁹ Hubert-Rodier, Jacques. « Le programme nucléaire de l'Iran passé au peigne fin aujourd'hui à Vienne ». *Les Echos*, 16 juin 2003.

³⁸⁰ Martens, Stephan. « L'Allemagne n'est plus américaine », *art. cité*.

³⁸¹ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité*.

³⁸² « Iran. Third Report of Session 2003–04. », *op. cit.*, p.14.

politique. Quand nous soutenons l'idée qui est derrière les accords de Genève, c'est à chaque fois la même démarche. »³⁸³

À cet activisme « villepiniste » du début des années 2000 s'ajoutent les déclarations des différents ministres des Affaires étrangères du groupe « E3 ». En novembre 2003, Joschka Fischer insiste devant des reporters américains sur l'importance de « garder le dialogue ouvert avec l'Iran ». En mars 2005, Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères de la France, déclare que la stratégie du groupe « E3 » est d'aller vers « de nouvelles voies de dialogue, de coopération, et d'écoute ».³⁸⁴

Le sens qui est donné à l'action française et européenne la présente donc bien comme une alternative plus pacifique -liée à l'idée d'engagement et de dialogue- et plus multilatérale que la voie américaine. Les Européens n'hésitent donc pas à présenter la politique d'engagement qu'ils ont développée depuis 1992 comme une autre option que la position dure des États-Unis : engagement plutôt qu'isolation, négociations plutôt qu'une saisine immédiate du Conseil de sécurité voire qu'une intervention armée en Iran. Partant de ce constat, bien que l'idée d'une « identité européenne » innée et héritée de la construction européenne soit essentielle, celle-ci n'est pas suffisante pour cerner les modalités de l'action des États membres dans les efforts qu'ils déploient autour de ce modèle et de ces idéaux. Le contexte dans lequel il s'affirme et le cadre transatlantique dans lequel il émerge -en opposition à un modèle américain- encouragent à l'étudier sous le prisme des (en)jeux de puissances.

iii. L'Iran : un contexte favorable à l'affirmation de ce « modèle européen » sur la scène internationale

L'Iran constitue un contexte propice à la défense de ce modèle pour combler une perte de puissance vis-à-vis des États-Unis. Premièrement, l'opposition frontale des stratégies européenne et américaine met en lumière ces divergences de valeurs qui accompagnent l'action de chacun des acteurs et constitue donc une occasion permanente

³⁸³ Entretien de M. Dominique Galouzeau de Villepin, ministre des affaires étrangères, de la coopération et de la francophonie, avec l'association de la presse diplomatique française, sur l'actualité internationale, Paris le 19 décembre 2003, cité dans Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, op. cit., p.84.

³⁸⁴ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, op. cit., p.128. : "keep the dialogue with iran open"

de rappeler cette « particularité européenne ». De plus, la politique d'engagement développée à partir de 1992 au travers de la PESC -et avant par le seul fait des États membres- permet aussi aux Européens d'adopter une position « mûrie » et ancrée dans le temps, accompagnée d'un phénomène de *path dependence* rendant coûteux un retour en arrière et un alignement avec Washington. Comme cette étude tente de le démontrer, les intérêts économiques que les États membres ont développés progressivement depuis le début des années 1990 ne peuvent que jouer dans le sens d'une opposition aux sanctions -voire à une intervention- américaines contre l'Iran, et de la défense d'une politique d'engagement privilégiant la coopération. En outre, au tournant des années 2000, les États-Unis ne semblent pas regarder l'Iran avec tant d'attention, malgré son classement aux côtés de l'Irak dans l'« axe du mal » américain. Au début des années 2000, le « relatif désintérêt » des américains concentrés sur le front irakien, le délaissement du bureau Iran de la direction du Moyen-Orient au département d'État évoqué plus tôt, ainsi que les divisions qui traversent l'administration américaine sur la question nucléaire iranienne illustre le flottement qui prévaut à Washington.³⁸⁵ Finalement, la proximité de l'intervention en Irak et la similarité dans la manière de construire les « problèmes irakiens » et « iraniens » autour de la question du nucléaire jouent un rôle structurant³⁸⁶, tant elles ont participé à diviser l'Europe, mais également suscité une contestation de la puissance des États-Unis dans l'opinion publique de différents États membres³⁸⁷. Ces éléments se cumulent pour créer, pour les Européens, le contexte favorable à la défense de « leur » politique et de « leur » modèle, qui s'est montré relativement efficace dans le domaine des droits humains dans le cadre du « *Comprehensive Dialogue* ». Ceci d'autant plus que la France pense tenir un interlocuteur fiable avec qui il serait possible de négocier et de « trouver un langage commun » en la personne de Zadeh Kharazi, ambassadeur iranien à Paris et neveu du ministre des Affaires étrangères iranien.³⁸⁸

³⁸⁵ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

³⁸⁶ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

³⁸⁷ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

³⁸⁸ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

iv. *Un « modèle européen » en réponse à un « déficit de puissance » ?*

Il convient dans ce paragraphe d'essayer de développer une lecture réaliste de la construction -puis la défense- de ce « modèle européen ». Dans cette perspective, il est intéressant de noter comment la coopération qui s'est construite dans le cadre de l'UE - en tant qu'enceinte de coordination- a pu permettre le développement d'une certaine homodoxie entre les États membres, autour de laquelle se construit l'opposition affichée à la politique iranienne des États-Unis. Raymond Aron définit en ce sens l'idéal politique comme l'un des principes d'action qui guide les États.³⁸⁹ L'opposition apparente des valeurs américaines et européennes à la fin de la guerre froide laisse entrevoir l'émergence d'un système transatlantique « hétérogène ». D'un côté, l'homodoxie européenne permet -dans une certaine mesure- de dépasser la rivalité des intérêts nationaux, de l'autre, l'hétérodoxie transatlantique jette les bases d'une relative confrontation. Aussi, une fois dépassée la vision essentialiste de l'« identité européenne », cette dernière se présente comme une construction tant pratique que discursive répondant de manière pragmatique au fossé qui sépare les deux rives de l'Atlantique dans la structure du système international. La défense de solutions à la fois pacifiques et multilatérales semble, au-delà de la volonté globale d'imposer un « mécanisme européen » de résolution des crises, répondre plus matériellement à un « déficit de puissance » de l'UE. Cette vision émane implicitement de l'idée réaliste selon laquelle le comportement des États -ou groupements d'États- sur la scène internationale obéit à la contrainte définie par la distribution des capacités matérielles.³⁹⁰ Cette distanciation par rapport à l'usage de la force se nourrit de l'incapacité de l'UE à développer une politique de défense autonome, et, plus largement, des éléments traditionnels de la puissance -point d'ailleurs souligné par Robert Kagan-, et traduit une volonté de s'appuyer sur des domaines où la puissance européenne est plus affirmée. Par ailleurs, il y a ici aussi l'idée que des pays plus puissants ont la capacité de tirer des bénéfices d'une guerre -économiques notamment, comme dans le cas de l'Irak-, tandis que les puissances secondaires en payent un prix fort qui n'est pas compensé par ces

³⁸⁹ Aron, Raymond. *Paix et guerre entre les nations ...*, *op. cit.*

³⁹⁰ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité.*

bénéfices.³⁹¹ Pour Stephan Martens, « il existe un différentiel majeur de puissance entre les États-Unis et l'Europe qui peut expliquer l'adoption de postures stratégiques différentes en réponse à la même menace du terrorisme ».³⁹² Pour Geir Lundestad, le vaste arsenal militaire américain « donne à Washington des options que les Européens n'ont tout simplement pas ».³⁹³ Cette « identité européenne » serait dès lors la réponse à un certain « déficit de puissance ». Elle se développe en contradiction avec les aspects les plus menaçants de l'exercice de la puissance américaine : unilatéralisme, pression quant à la stratégie à adopter, isolement économique, usage de la force, ... et son imposition serait le moyen de continuer à peser dans la résolution des problèmes internationaux.

La mobilisation de cette « identité européenne » se décline sous différentes formes. Le renoncement à l'usage de la force et le recours au multilatéralisme comme moyens d'action sont à la fois l'occasion de mobiliser d'autres ressources dont les États membres et l'UE sont mieux dotés, mais aussi d'évoluer dans un cadre dans lequel le déséquilibre de puissance structurel entre les États-Unis et l'UE est adouci et canalisé.

B. Contourner l'usage de la force pour utiliser les options à disposition

La volonté affichée d'agir selon un « modèle européen » -fondé sur l'engagement et le multilatéralisme, étranger à l'usage de la force en dehors du dernier recours, ainsi que l'attachement aux normes internationales- peut avant toute chose être considérée comme une tentative de déplacer le terrain « d'affrontement » avec la puissance américaine dans un domaine pour lequel la concurrence entre l'UE et les États-Unis est plus établie que celui de la force classique. Il ne s'agit plus de mobiliser les éléments classiques de la puissance pour tenter de peser dans la résolution d'un problème international puisque l'attachement à un tel modèle privilégie la mobilisation à la fois de la puissance économique et de la puissance juridique et normative de l'UE.

³⁹¹ Perreault, Normand. « Cours "Creating the postwar order: the formation of the United Nations" ». Glendon College, York University, Toronto, Canada., 12 septembre 2018.

John Kirton and Dan Munton, *Canadian Foreign Policy* (Scarborough, Canada: Prentice-Hall Canada Inc., 1992).

³⁹² Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle ... », *art. cité*.

³⁹³ Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » *art. cité*.

i. La force économique de l'Union européenne

Comme le montre cette étude, l'influence que l'UE est capable d'avoir sur l'Iran repose largement sur sa puissance économique et la perspective d'un accord de coopération qui permettrait à l'Iran de sécuriser l'accès à un marché duquel il est largement dépendant (voir : L'Iran, un environnement propice à l'élaboration d'une « politique type européenne »). Dans une perspective transatlantique, il s'agit de rivaliser avec la puissance américaine dans un domaine où les européens semblent les plus à même de le faire. Pour Robert Pape, tenter de renverser l'équilibre du pouvoir économique est l'un des instruments du « *soft-balancing* ». ³⁹⁴ En l'absence américaine se déclare l'opportunité pour les Européens de développer leur influence en Iran, ainsi que d'établir une zone favorable aux échanges commerciaux qui exclurait *de facto* les États-Unis. Cette affirmation prend tout son sens en considérant le fait que l'Iran s'inscrit géographiquement dans la continuité de la politique de coopération et de voisinage de l'UE (voir annexe 7). Selon l'article 8 TUE :

« L'Union développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ». ³⁹⁵

Les propositions de coopération présentées à Téhéran dès 2003 par les Européens s'inscrivent d'ailleurs dans cette logique. Cette opportunité se double également d'un activisme pour assurer aux compagnies européennes des contrats en Iran. Les multiples visites d'officiels français à Téhéran pour appuyer les entreprises nationales dans le cadre d'appels d'offres témoignent de cette volonté de s'implanter sur place, une volonté partagée par les entreprises.

En d'autres termes, il s'agit d'utiliser la puissance économique de l'UE, l'influence qu'ont gagnée les États membres en Iran depuis le début des années 1990, et l'absence américaine pour tenter de renverser l'équilibre du pouvoir économique dans une zone géographique limitée. De cette manière, les grands contrats signés par les entreprises européennes constituent un vecteur de résistance aux pressions américaines.

³⁹⁴ Pape, Robert A. « Soft Balancing ... », *art. cité*.

³⁹⁵ « Traité sur l'Union européenne ... », *op. cit.*

En ce sens, l'opposition européenne aux demandes américaines d'adoption d'un embargo s'accompagne également d'une continuité de la politique de rapprochement économique. Après les sanctions unilatérales américaines décidées en 1995 par l'administration Clinton, Total signe un accord avec la NIOC en lieu et place de l'américain Conoco, qui avait dû se désister. Si les États-Unis appellent Paris à condamner cet accord, un porte-parole du ministère des Affaires étrangères clarifie la position française de « laisser-faire » en soulignant que la France n'intervient pas dans les relations entre les compagnies pétrolières et les États.³⁹⁶ De plus, il apparaît comme peu probable le fait que cet accord ne puisse être signé sans l'approbation du Président français de l'époque, Jacques Chirac.³⁹⁷ C'est également en février 1996 que le ministre français de l'équipement et du transport Bernard Pons, signe en Iran trois accords techniques.³⁹⁸ Malgré tout, la France ne défie pas Washington sur la question de la coopération nucléaire, seule la Russie s'engage dans une telle coopération avec l'Iran. L'année suivante, à la suite du vote de l'ILSA et du jugement du tribunal berlinois de l'« affaire Mykonos », Paris refuse immédiatement de rompre les relations économiques avec l'Iran en imposant des sanctions. En outre, la multiplication des contrats signés par les Européens avec Téhéran après l'élection de Mohamed Khatami est un défi majeur lancé à l'administration américaine et à la loi d'Amato-Kennedy. Là encore, l'exemple de l'entreprise Total est révélateur. Déjà visé par la loi d'Amato-Kennedy pour le contrat signé en 1995 -prenant la place de Conoco-, Total persiste en 1997. Si ce nouvel accord entre dans le cadre de la loi américaine, la position de l'entreprise et de Paris est sans équivoque, et, pour Washington, il est lu comme une preuve d'hostilité.³⁹⁹ Total estime que l'ILSA ne peut empêcher une entreprise non-américaine d'investir en Iran⁴⁰⁰, d'autant plus que le président du groupe, Thierry Desmarest⁴⁰¹, rappelle que la filiale Topna de Total aux États-Unis vient de fusionner avec l'entreprise américaine Ultramar

³⁹⁶ « Paris ne condamne pas l'accord de Total en Iran ». *Les Echos*, 18 juillet 1995, 9.

³⁹⁷ « Les États-Unis reprochent à Paris de soutenir Téhéran ». *Les Echos*, 17 juillet 1995, 6.

³⁹⁸ Grandi, Michel de. « Pas de nouveaux crédits garantis français à Téhéran avant le règlement des arriérés accumulés en 1995 ». *Les Echos*, 27 février 1996, 5.

³⁹⁹ Beylaur, Pierre. « Le pied de nez de la France ». *Le Point*, 4 octobre 1997, 022.

⁴⁰⁰ Cosnard, Denis. « Total bien placé pour signer un grand contrat en Iran ». *Les Echos*, 20 mai 1997, 14.

⁴⁰¹ Thierry Desmarest : Né en 1945, il devient directeur général de l'exploration et de la production de Total. Il est ensuite nommé président du groupe Total SA, poste qu'il occupe de 1995 à 2010, et à nouveau entre 2014 et 2015. C'est notamment sous son mandat que l'entreprise signe différents contrats critiqués avec l'Iran.

Diamond Shamrock, complexifiant la mise en place de sanctions⁴⁰². Le groupe s'assure en outre du soutien du gouvernement français et de la Commission européenne. Lionel Jospin, alors Premier ministre, rappelle que les lois américaines ne sont pas faites pour s'appliquer en France, précisant que « L'ensemble de la communauté économique européenne est solidaire de la position qui est la nôtre parce que personne n'accepte l'idée que les États-Unis puissent faire passer leur loi à l'échelle mondiale ». Les références à l'importance du respect du droit international et des instances multilatérales se multiplient. Pour le ministre des Affaires étrangères de la France, « Les sanctions valables en droit international sont celles prises par le Conseil de sécurité de l'ONU », et pour Peter Guilford, un porte-parole de la Commission européenne, toute sanction américaine contre l'entreprise française est « illégale et inacceptable ».⁴⁰³ De la même manière, les contrats signés en Iran par des entreprises européennes entre 2003 et 2004 (BP, ENI, Peugeot, Renault, Repsol, Shell, Total, ...) entrent totalement en contradiction avec la position de Washington. En ce sens, les intérêts économiques européens peuvent être considérés à la fois comme l'une des causes et comme l'un des moyens de canalisation ou de frustration de la puissance des États-Unis, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'appliquer des sanctions économiques.

La volonté de l'Iran de remplacer le dollar par l'euro dans ses transactions internationales dès 2003 est un autre exemple du type de renversement qui peut s'opérer dans ce cadre, d'autant plus que Saddam Hussein a préalablement annoncé vouloir libeller les transactions pétrolières et commerciales de l'Irak en euros. En 2006, l'Iran abandonne officiellement le dollar au profit de l'euro pour ses transactions internationales et décide l'ouverture d'une bourse cotant le pétrole en euros.⁴⁰⁴ C'est en se fondant sur la part importante que l'UE représente dans les échanges iraniens que les économistes iraniens ont justifié cette décision.⁴⁰⁵ Du leur point de vue, l'euro est vu comme une opportunité pour réduire l'hégémonie américaine. La tentation pour différents pays émergents et pétroliers de privilégier cette monnaie au dollar (Russie, Iran, Irak, Venezuela, Émirats Arabes Unis, ...) témoignerait de la perte de pertinence

⁴⁰² Gallois, Dominique. « Thierry Desmarest, président du groupe pétrolier Total " Nous avons le soutien du gouvernement et des Européens " ». *Le Monde*, 30 septembre 1997, 19.

⁴⁰³ « Nouveau bras de fer euro-américain ». *Le Devoir*, 30 septembre 1997, A5.

⁴⁰⁴ Dumont, Gérard-François, et Pierre Verluise. *Géopolitique de l'Europe*. Paris: SEDES, 2010, p.204.

⁴⁰⁵ *Ibid.*

du dollar pour ces États qui entretiennent -ou développent- des relations approfondies avec l'UE.⁴⁰⁶ À terme, si l'euro est de plus en plus utilisé pour les transactions de pétrole, c'est le statut global du dollar comme monnaie de réserve mondiale de valeur qui pourrait être remis en question. Bien que cette finalité globale reste cependant bien éloignée, et qu'en 2008, le dollar est encore utilisé dans plus de 60% des opérations d'exportations pétrolières, l'équilibre économique peut être bouleversé de manière plus régionale. À noter que des mécanismes similaires se mettent par ailleurs en place depuis que Donald Trump remet en question le JCPOA. Dans une volonté de réduire la dépendance au dollar, le gouverneur de la banque centrale iranienne Valliollah Seif déclare en 2018 que « le dollar [n'a] plus sa place dans [les] transactions [de l'Iran] aujourd'hui ».⁴⁰⁷

En ce sens, cet attachement à des normes pacifiques et la préférence marquée des Européens pour l'engagement plutôt que pour l'isolement ou l'intervention armée peuvent être lus comme le moyen de privilégier un modèle mettant en valeur les forces des États membres et de l'UE, plutôt qu'un autre où elle manque encore d'efficacité. Ce modèle lui donne du poids, à la fois dans la résolution du « problème iranien » et dans ses relations avec les États-Unis dans le cadre de ce dossier. Autrement dit, défendre un modèle qui donne une chance à l'UE de peser économiquement -et politiquement dans le cadre d'accords de coopération-, au moins dans la zone géographique définie constituée par l'Iran. L'équilibre économique serait ainsi bouleversé régionalement si une zone commerciale ne comprenant pas les États-Unis se dessinait dans ce prolongement géographique de l'UE et de sa politique de voisinage.

ii. Le droit comme atout de la puissance européenne

La portée du droit communautaire en fait un autre vecteur de la puissance européenne. Sa force semble découler de deux éléments. D'abord, la puissance économique européenne oblige -sur le modèle des lois extraterritoriales américaines- les acteurs étrangers désireux d'accéder au marché européen à respecter les normes

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ Bozorgmehr Sharafedin, Wilfrid Exbrayat, et Claude Chendjou. « L'Iran passe du dollar à l'euro pour ses échanges internationaux. » *Reuters*, 18 avril 2018.

imposées par le droit communautaire.⁴⁰⁸ Par exemple, pour une entreprise américaine qui souhaite s'établir en Europe, les coûts liés à l'adaptation à la législation européenne sont plus faibles que ceux liés au renoncement au marché européen -ou que les bénéfices liés à une implantation sur le marché européen. Ensuite, la force du droit communautaire et sa primauté sur les droits nationaux des États membres permet d'envisager des réponses relativement harmonisées à certaines menaces, dépassant en tout cas le cadre national et élargissant la portée des mesures législatives. Là encore, pour un acteur qui souhaite s'implanter sur le marché de l'Union, il ne s'agit pas de renoncer au marché d'un État mais de tous les États membres puisque ces derniers possèdent une législation relativement commune dans le domaine économique. Dans le contexte des relations transatlantiques et dans le cas de l'Iran, le droit communautaire constitue l'une des réponses privilégiées aux lois extraterritoriales Helms-Burton et D'Amato-Kennedy votées aux États-Unis en 1996.

En effet, après le vote de la l'ILSA, le Canada -le 9 octobre 1996-, le Mexique -le 23 octobre 1996- et l'UE -le 22 novembre 1996- répondent à l'unilatéralisme américain sur le terrain juridique. Le règlement 2271/96 adopté en novembre 1996 par le Conseil constitue la majeure partie de la réponse européenne, montrant notamment la volonté des Quinze de préserver leur liberté d'action et leurs intérêts en Iran.⁴⁰⁹ L'idée du côté européen est de créer un climat d'insécurité pour les entreprises américaines, climat similaire à celui résultant de l'ILSA pour les entreprises européennes. L'objectif central de ce règlement est de contrer les effets des lois extraterritoriales américaines. Il annule premièrement l'effet dans l'Union de toute décision judiciaire adoptée dans le cadre de l'application des lois américaines.⁴¹⁰ Il interdit également l'application par toute personne physique ou morale de toute décision judiciaire étrangère sauf dans le cas où cette non-application lèserait gravement les intérêts de l'entreprise ou de la communauté. En outre, la réponse européenne apparaît comme plus précise -notamment dans l'énumération de ses objectifs- que celles de ses partenaires canadiens et

⁴⁰⁸ Sauvé, Jean-Marc. « Le poids de l'Union européenne dans le monde ». Conseil d'État, 14 juin 2017. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-poids-de-l-union-europeenne-dans-le-monde>.

⁴⁰⁹ « Règlement (CE) no 2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant. » Conseil de l'Union européenne, 22 novembre 1996. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/056540f9-40e5-4b0c-9bfb-c5165d60ef77/language-fr>.

⁴¹⁰ *Ibid.*

mexicains.⁴¹¹ Le Conseil rappelle en effet les objectifs de « développement harmonieux du commerce mondial », de « libre circulation des capitaux » de la Communauté européenne, qui ont été mis à mal par « un pays tiers » qui « a promulgué certaines lois, certains règlements et certains autres instruments législatifs » s'appliquant de manière extraterritoriale aux pays européens.⁴¹² Ce règlement s'inscrit dans le cadre de la PESC, et de l'action commune décidée le même jour qui est ainsi citée dans les considérants. Cette action commune vise à « protéger les intérêts de la Communauté et ceux des personnes physiques ou morales exerçant des droits sous le régime du traité instituant la Communauté européenne ».⁴¹³ Elle stipule que chaque État membre prend les mesures qu'il juge « nécessaires pour protéger les intérêts des personnes » visées dans le règlement « qui sont affectées par l'application extraterritoriale des lois, règlements et autres instruments législatifs visés à l'annexe dudit règlement ».⁴¹⁴ L'initiative européenne permet de développer un cadre juridique sur lequel les entreprises de l'Union peuvent se fonder au moment de signer un contrat avec Téhéran. Pour Thierry Desmarest, à propos du contrat signé par Total en 1997 :

« En application des règles française, européenne et internationale (par exemple d'organismes comme l'ONU), nous avons parfaitement le droit d'investir en Iran. Il existe même une réglementation française qui nous interdit de nous soumettre aux législations extraterritoriales américaines. »⁴¹⁵

L'UE répond ainsi là où elle a les moyens de le faire. D'une part, la résolution « pacifique » des problèmes internationaux et sa préférence pour l'engagement plutôt que l'isolement lui permettent de mettre en avant ses atouts économiques. D'autre part, la critique de l'unilatéralisme américain et du non-respect du droit international des lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy lui donnent l'occasion de déployer son arsenal législatif pour s'opposer frontalement à Washington. Deuxième volet de cette

⁴¹¹ Lévesque, Pascal. « La saga de la loi Helms-Burton : liberté de commerce versus sécurité nationale ». *Les Cahiers de droit* 39, n° 4 (12 avril 2005): 881-923.

⁴¹² « Règlement (CE) no 2271/96 ... », *op. cit.*

⁴¹³ « 96/668/PESC: Action commune du 22 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base des articles J.3 et K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant ». Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 22 novembre 1996. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A31996E0668>.

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Gallois, Dominique. « Thierry Desmarest, président du groupe pétrolier Total " Nous avons le soutien du gouvernement et des Européens " ». *Le Monde*, 30 septembre 1997, 19.

« identité européenne » déployée comme une alternative à la politique américaine, la défense du multilatéralisme et l'investissement des organisations internationales sont l'occasion pour l'Union et les États membres de déployer leurs efforts dans un environnement apparemment moins déséquilibré.

C. Un rapport ambigu à la notion de multilatéralisme et de respect des normes internationales

Dans l'étude du cas iranien, le multilatéralisme ne semble pas s'imposer comme une fin en soi comme le laisse entendre Robert Kagan, mais davantage comme un moyen de pallier la situation des Européens dans la structure du système international. Dès lors, l'usage du multilatéralisme -et des organisations multilatérales comme garantes de normes internationales- comme ressource peut être lu comme le moyen de compenser un « déficit de puissance » vis-à-vis des États-Unis au moment d'aborder la question de la résolution des problèmes internationaux comme le cas iranien. Cette approche de la défense du multilatéralisme comme ressource mobilisable face à un acteur plus (ou trop) puissant peut être appuyée avec deux exemples qui soulignent le caractère relativement opportuniste de la défense de la notion en France et en Allemagne. Le premier est évoqué par Florent Pouponneau à propos de la politique française de non-prolifération nucléaire. La singularité française -donc la défense d'un « modèle français » - dans le domaine de la lutte contre la prolifération nucléaire s'est longtemps fondée sur un rejet du multilatéralisme prôné alors par les Américains, au tournant des années 2000, elle s'effectue désormais par un éloge des organisations internationales existantes ». Ainsi, le multilatéralisme, « doit maintenant, pour les acteurs français, servir à canaliser la puissance américaine afin de leur permettre de continuer à exister dans la politique internationale de non-prolifération ».⁴¹⁶ Le deuxième exemple est décrit par Daniel W. Drezner, qui explique que malgré la position officielle de soutien absolu à la recherche de solutions multilatérales, Gerhard Schröder

⁴¹⁶ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, op. cit., p.76. et p.154.

n'est réélu en août 2002 qu'en déclarant qu'il ne soutiendrait aucune invasion de l'Irak, et ce peu importe la décision du Conseil de Sécurité.⁴¹⁷

La mobilisation du multilatéralisme semble pouvoir agir de différentes façons, toutes démontrant comment l'attachement ou le soutien apportés à ce concept -de manière discursive ou financière- en traduisent aussi une utilisation instrumentale. D'abord, la notion peut être appréhendée comme une contrainte supplémentaire à opposer à l'exercice de la puissance des États-Unis. Selon Stephan Walt, l'utilisation de la diplomatie multilatérale incarne un moyen de « *soft-balancing* » dans la mesure où celle-ci lie les États-Unis à des règles internationales et à des procédures communément acceptées, créant une sorte de « dédale diplomatique » (« *entangling diplomacy* » dans le texte).⁴¹⁸ Toutefois, invoquer le multilatéralisme revient également à éviter de se retrouver en position de face à face avec les États-Unis durant des négociations, grâce à l'implication de différents acteurs (voir aussi : L'élargissement du « jeu » par une quête de légitimité), et rendre l'acceptation de principes généraux plus aisée.⁴¹⁹ Le principe généralement accepté de « un pays équivaut à une voix » renverse le rapport de force entre les États-Unis et une éventuelle coalition européenne. Les négociations avec l'Iran sont ainsi vues par certains diplomates comme le moyen « d'équilibrer les grandes puissances », plaçant les Européens dans une position de balance « entre Russie et Chine d'un côté, et États-Unis de l'autre ». ⁴²⁰ Dans cette logique, le recours aux institutions multilatérales est aussi le moyen de soumettre en arbitrage un différend avec l'*hegemon* à une partie prétendue neutre. Finalement, il s'agit également d'accéder à de nouvelles ressources, impensables dans le cadre national, qui permettent d'une certaine manière de combler l'écart de moyens entre les puissances secondaires et l'*hegemon*. Ces trois caractéristiques se combinent les unes aux autres dans différents exemples liés au cas iranien, démontrant comment le multilatéralisme, invoqué comme un principe d'action par les acteurs européens, répond également de logiques intéressées.

⁴¹⁷ Drezner, Daniel W. « Lost in Translation: The Transatlantic Divide over Diplomacy ». In *Growing Apart?*, édité par Jeffrey Kopstein et Sven Steinmo, 192-210. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁴¹⁸ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

⁴¹⁹ Perreault, Normand. Cours « Restoring multilateral trade in a postwar world ». Glendon College, York University, Toronto, Canada., 19 septembre 2018.

⁴²⁰ Entretien avec un ancien membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin, réalisé en 2005 par Florent Pouponneau et cité dans : Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.85.

La réponse aux lois extraterritoriales américaines est le premier cas -dans le dossier iranien durant les années 1990- notable pour lequel le recours des États européens au multilatéralisme dépasse le registre discursif.⁴²¹ Dès mai 1996, l'Union demande des consultations officielles avec les États-Unis dans le cadre de l'OMC, notamment sous la pression de Paris.⁴²² Face à l'impasse des discussions bilatérales, l'Union saisit l'Organe de règlement des différends en octobre, à propos de la loi Helms-Burton. L'enjeu de la dispute est l'article XXI du GATT, qui autorise notamment les États à prendre des mesures nécessaires pour protéger sa sécurité nationale et sur lequel se fonde l'argumentaire américain qui précise que ces mesures sont d'ordre politique et non économique et n'ont ainsi pas vocation à être discutées à l'OMC.⁴²³ Pour Stephan Walt, l'OMC incarne l'enceinte multilatérale la plus propice à ces activités de contestation de la politique américaine.⁴²⁴ En effet, la prédominance de Washington y est, d'une part, moins marquée, et s'accompagne plus largement d'une concurrence accrue de l'UE sur le plan commercial, d'autant plus que celle-ci est représentée de manière commune sous le titre de « Communautés européennes » au sein de l'institution. D'autre part, cette enceinte repose sur des règles communément acceptées, que les États-Unis peuvent difficilement remettre en cause sans entraver le système commercial établi qui assure leur prospérité, et qui soumettent les parties à un arbitre neutre et indépendant. La légitimation du multilatéralisme et de l'attachement au droit international permet également de valoriser les conclusions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui dénoncent les lois extraterritoriales. Une résolution introduite par Cuba à l'Assemblée générale de l'ONU, et une autre introduite par l'Iran visant directement la loi d'Amato-Kennedy, sont adoptées respectivement le 12 novembre et le 6 décembre 1996.⁴²⁵

⁴²¹ Les réponses apportées par les alliés des États-Unis à ces deux lois seront étudiées avec peu de distinctions, tant elles tendent à dénoncer des principes qui sont au fondement à la fois du « Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act » et du « Iran and Libya Sanctions Act ».

⁴²² Laïdi, Ali. *Le droit, nouvelle arme de guerre économique ...*, *op. cit.*

⁴²³ Lévesque, Pascal. « La saga de la loi Helms-Burton ... », *art. cité.*

⁴²⁴ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité.*

⁴²⁵ Voir : Résolution 51/22 Élimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique (1996). <https://undocs.org/fr/A/RES/51/22>. Et : Résolution 51/17 Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unis d'Amérique (1996). <https://undocs.org/fr/A/RES/51/17>.

Autre agence à être investie par les Européens, et notamment par la France, l'AIEA est utilisée selon Florent Pouponneau pour accroître l'influence de la diplomatie française et lui permettre de concurrencer les États-Unis dans la résolution du « problème iranien ».⁴²⁶ Cette agence joue un rôle central dans le cas iranien et revendique « avec un certain succès le monopole du contrôle légitime des activités nucléaires dans le monde », mais également une indépendance vis-à-vis des États -et notamment des États-Unis.⁴²⁷ Selon un ancien membre du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), « ils ne sont pas accusables d'être au service de l'empire américain ».⁴²⁸ Au travers d'un soutien affiché de la France à l'Agence, l'objectif est d'une part d'accéder à de nouvelles ressources, et d'autre part d'acquérir une voix qui porte davantage en son sein. En effet, derrière une indépendance affichée, le fonctionnement de l'organisation et la faiblesse du budget qui lui est accordé obligent le Département des garanties de l'AIEA à faire appel à des expertises nationales. Les contributions du CEA rendent possibles des « échanges de bons procédés » qui permettent au gouvernement français, selon l'auteur, « d'accéder aux rapports d'inspection plus complets réalisés par les inspecteurs du Département des garanties, des documents qui sont en principe ne pas censés sortir du Secrétariat », et de connaître, malgré une procédure d'anonymisation, la provenance des échantillons que le CEA doit analyser pour le compte de l'organisation.⁴²⁹ Dès lors, en considérant l'ampleur des ressources scientifiques et de renseignement des États-Unis, le soutien à cette organisation est décrit comme un moyen pour la France de réduire le déficit de connaissance sur les programmes nucléaires étrangers. En outre, l'investissement humain et financier de l'organisation permet à Paris de faire porter sa voix au sein de l'AIEA comme une « seconde voix » qui compenserait celle des États-Unis, premiers contributeurs financiers. A ce sujet, la « Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive » recommande une augmentation des ressources financières censées appuyer les projets spécifiques menés notamment par l'AIEA.

⁴²⁶ Cet exemple est issu de et détaillé dans : Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, pp.77-79.

⁴²⁷ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.77.

⁴²⁸ Entretien avec un ancien membre du CEA, réalisé par Florent Pouponneau en 2009 et cité dans : Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.77.

⁴²⁹ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, pp.78-79.

Finalement, le format de négociation qui s'impose dès 2003 constitue un moyen de cadrer la mise en œuvre de la stratégie américaine, et ainsi de pousser les États-Unis dans le sens européen. À partir de 2005, et face à la difficulté avérée de négocier avec les Iraniens tant que le soutien américain à la démarche resterait aussi distant, Joschka Fischer, Jack Straw et Philippe Douste-Blazy ainsi que le Haut Représentant de la PESC -Javier Solana- publient le 22 septembre 2005 une tribune dans le Wall Street Journal condamnant le comportement iranien.⁴³⁰ Cette tribune lie le « problème du nucléaire iranien » au non-respect du TNP et des résolutions de l'AIEA demandant à l'Iran de suspendre les activités d'enrichissement nucléaire. Aussi, les Européens parviennent à caractériser le « problème iranien » en termes de normes internationales, dont les organisations multilatérales -l'AIEA, et, en dernière instance, le Conseil de Sécurité- sont les garantes.⁴³¹ Ainsi, cette tribune attribue à l'Agence la légitimité pour traiter du dossier : « Les projecteurs sont maintenant braqués sur le Conseil des gouverneurs de l'AIEA pour qu'il réagisse ». ⁴³² Le problème ainsi défini n'est plus lié à la nature d'« État voyou » du régime de Téhéran, mais à son respect ou non des normes internationales, au premier rang desquelles, le TNP.⁴³³ Cette manœuvre permet de délimiter les options unilatérales de l'administration américaine, rendant improbable le développement d'un « Irak bis ». La fixation d'un cadre multilatéral est en outre l'occasion pour les « E3/EU » de profiter de l'entrée « dans le jeu » des acteurs russe et chinois, largement opposés à toute idée de sanctions. En février 2006, la saisine du Conseil de Sécurité constitue une opportunité pour défendre une « unité » de l'institution -et plus largement de la communauté internationale- rendue impossible par l'approche américaine.⁴³⁴ Cette approche pousse cette dernière à soutenir une dernière proposition de négociations à l'Iran en mai 2006.

La mobilisation des notions de « multilatéralisme » et de « droit international » par le recours à des organisations comme l'OMC ou l'AIEA permettent ainsi aux Européens de contenir la politique américaine. D'une part, il s'agit d'obliger

⁴³⁰ Douste-Blazy, Philippe, Jack Straw, Joschka Fischer, et Javier Solana. « Iran's Nuclear Policy Requires A Collective Response ». *The Wall Street Journal*, 22 septembre 2005.

⁴³¹ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.186.

⁴³² Douste-Blazy, Philippe, Jack Straw, Joschka Fischer, et Javier Solana. « Iran's Nuclear Policy ... », *art. cité.* : "the spotlight is now on the IAEA Board of Governors to respond."

⁴³³ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.186.

⁴³⁴ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.90.

Washington à appliquer des règles qui ont été décidées communément. Ensuite, c'est le moyen de mobiliser de nouvelles ressources qui permettent de combler partiellement le déficit de moyens entre États, à travers un investissement habile des organisations multilatérales. Enfin, c'est le moyen de noyer le déséquilibre de puissance de chaque État pris individuellement avec les États-Unis en sortant du principe de négociations en « face à face », en se dotant d'arbitres relativement neutres et indépendants, ou en jouant des oppositions parmi la multitude d'acteurs engagés.

Ainsi, comme l'affirme Geir Lundestad, « la plupart des européens insistent plutôt sur les options qu'ils ont à leur disposition : les négociations diplomatiques et les instruments économiques ». ⁴³⁵ Ces deux volets centraux dans l'identité que les Européens tentent de défendre et d'imposer comme un « modèle de résolution des problèmes internationaux » répondent d'une nécessité de déplacer le terrain de friction avec la puissance américaine vers un contexte moins déséquilibré. La légitimation de ce modèle amène implicitement à la délégitimation du modèle américain. Son étude est l'occasion de sortir de celle d'un système fermé sur les relations transatlantiques pour l'élargir à d'autres acteurs centraux dans le dossier iranien. En effet, le recours au registre discursif n'a pas comme unique « cible » les États-Unis ou l'Iran, mais d'autres acteurs du dossier dont il convient de souligner le rôle dans l'établissement des rapports de forces transatlantiques.

D. L'élargissement du « jeu » par une quête de légitimité

Dans les déclarations européennes, la légitimation d'un « modèle européen » fondé sur l'engagement, le dialogue et le multilatéralisme (évoquée dans la construction discursive d'une alternative européenne) s'accompagne généralement d'une tentative de délégitimation d'un modèle « adverse » tacitement attribué à Washington. Cette quête de légitimité est aussi, du moins implicitement, un moyen d'élargir le « jeu » de puissance à différents acteurs pouvant peser sur les rapports de forces transatlantiques. Il s'agit de leur proposer une offre alternative à la position américaine sur laquelle s'aligner, ou de « gagner les cœurs » en touchant à une corde sensible dans la formulation de la politique étrangère d'autres États.

⁴³⁵ Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » *art. cité.*

Les différents efforts de délégitimation du modèle américain s'expriment au travers de plusieurs illustrations. Florent Pouponneau met en évidence les critiques, dès 1990, de certains diplomates français à l'égard de l'unilatéralisme américain, Roland Dumas déclarant en août 1990 à propos de la « gestion des affaires mondiales » qu'« il vaut bien mieux que ces tâches soient remplies par une organisation internationale plutôt que par un pays qui pourrait apparaître comme le policier du monde ».⁴³⁶ En mars 1995, au Sénat, la défense de l'engagement par Alain Juppé se double d'une pique envers la politique des États-Unis :

« Nous estimons d'autre part que l'Iran est un pays important du Moyen-Orient, et qu'en l'absence de toute alternative autre qu'extrémiste à son régime actuel une politique d'isolement ne pourrait conduire qu'à favoriser les cercles radicaux. »

« Tout en étant conscients de la modestie des résultats inhérente à ce genre d'exercice, qui a néanmoins prouvé son utilité pour certains cas humanitaires, nous voulons croire qu'il n'est pas sans mérite auprès des éléments pragmatiques du régime de Téhéran qui recherchent le dialogue avec l'Occident, et à l'égard desquels une attitude d'ostracisme serait contre-productive. »⁴³⁷

Il déclare également en mai 1995 « ne pas croire aux embargos unilatéraux », et ce d'autant plus qu'il n'y a « aucune raison » ni aucun fait marquant récent qui justifieraient une telle décision. Günter Rexrodt, membre du Bundestag, estime -comme le Premier ministre britannique- qu'un embargo « n'est pas la bonne façon de susciter en Iran les évolutions politiques », faisant implicitement prévaloir la stratégie européenne du « Dialogue Critique ».⁴³⁸ De la même manière, dans la tribune publiée par Hubert Védrine dans Le Point en 1996, ce dernier précise d'une part que « c'est rarement la contrainte extérieure qui a imposé la démocratie » en réponse aux nouvelles

⁴³⁶ « Crise du Golfe. Interview accordée par Roland Dumas, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères, au "Journal du Dimanche" », Paris, le 12 août 1990, cité dans : Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, op. cit., p.153.

⁴³⁷ « Droits de l'homme en Iran, réponse Ministre des Affaires étrangères à la question écrite n° 09979 », 30 mars 1995.
<https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ950209979&idtable=q71664%7Cq121083%7Cq116767%7Cq114821%7Cq75035%7Cq114366%7Cq78003%7Cq65404&c=iran+rapport&rch=gs&de=19900323&au=19950323&dp=1+an&radio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn>.

⁴³⁸ « Embargo : Bill Clinton se retrouve ... », art. cité.

sanctions unilatérales décidées par Washington contre Téhéran, et d'autre part que « la pression peut réussir (Amérique du Sud), [ou] échouer (Iran) ». ⁴³⁹

À partir de 2003, l'activisme des ministres des Affaires étrangères allemand, français et britannique dans le sens d'un recours aux institutions multilatérales et d'un usage de la force restreint visent à décrédibiliser l'option militaire. Dominique de Villepin n'hésite pas à qualifier une intervention armée en Iran d'« absolument ridicule ». De la même manière, Jack Straw, déclare en 2003 que « l'Iran est une démocratie, et [qu'] il n'y aurait aucune raison d'entreprendre une quelconque action » militaire, et en 2004, qu'il ne voit « aucune circonstance dans laquelle une action militaire contre l'Iran serait justifiée ». ⁴⁴⁰ Les déclarations de George W. Bush en 2005, concernant la survie du régime iranien, selon lesquelles « toutes les options sont sur la table » ⁴⁴¹, ainsi que les révélations de Philip Giraldi, ancien officier de la *Central Intelligence Agency* (CIA) qui dévoilent que Dick Cheney -vice-président des États-Unis- a demandé à l'*US Strategic Command* (USSTRATCOM) de préparer un plan d'urgence d'intervention en Iran, ravivent la crainte d'un usage de la force en Iran. En réponse, pour Gerhard Schröder, il est temps de « retirer l'option militaire de la table ». ⁴⁴²

Stephan Walt considère la délégitimation de l'action américaine comme un autre instrument d'opposition à la politique américaine, et l'inscrit dans une démarche d'élargissement d'une coalition de rééquilibrage. ⁴⁴³ Affirmer ce « modèle européen » -se traduisant dans la stratégie européenne en Iran- comme une alternative légitime à l'action américaine, c'est d'abord présenter une seconde option aux autres puissances. La tentative de rapprochement avec la Russie au début des années 2000 illustre ce phénomène. Déjà en 1997, Total s'associe au groupe russe Gazprom et à Petronas pour signer un contrat qui défie directement les États-Unis et limiter notamment les risques liés à la loi d'Amato-Kennedy. Par la suite, en 2003, Jacques Chirac nourrit le désir de

⁴³⁹ Védrine, Hubert. « Droits de l'homme : les leçons de l'histoire ». *Le Point*, 13 avril 1996, 025.

⁴⁴⁰ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.128. : "Iran is a democracy, there would be no case whatsoever for taking any kind of (military) action" and "any circumstances in which military action against Iran would be justified".

⁴⁴¹ « Toutes les options sont sur la table », 19 avril 2006, *La Libre*.

⁴⁴² Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.128. : « let's take the military option off the table »

⁴⁴³ Walt, Stephen M. « Taming American Power », *art. cité*.

(re)former le « front du refus » Berlin-Moscou-Paris qui avait prévalu dans le cas de l'Irak, mais fait face au rejet de la Russie à l'idée de s'associer à la lettre envoyée la même année à Téhéran.⁴⁴⁴ Aussi, la rhétorique de la Russie et celle des Européens ont pour point commun de reprendre l'opposition à l'usage de la force par Washington. Les ventes d'armement de la Russie à l'Iran depuis le début des années 1990 donnent de la consistance à cette opposition.⁴⁴⁵ Les appels du pied sont bien réels et les voyages de diplomates européens à Moscou se multiplient entre 2005 et 2006.⁴⁴⁶ En février 2006 par exemple –période qui correspond à un moment d'essoufflement de l'initiative du groupe « E3/EU »- Dominique de Villepin se rend à Moscou pour renforcer les liens économiques bilatéraux et adopte, avec la Russie, une « déclaration conjointe sur les questions nucléaires » reconnaissant le droit à Téhéran de développer un programme nucléaire civil, tout en rappelant la nécessité pour l'Iran de prouver sa finalité pacifique.⁴⁴⁷ Cette ouverture vers la Russie dans le dossier iranien témoigne de la volonté d'élargir le jeu diplomatique à des acteurs capables d'adhérer à des initiatives de canalisation de la politique américaine, et de les associer aux efforts européens de rééquilibrage dans une coalition relativement élargie. Dans cette logique, il est intéressant de voir comment la France se place dans une position de balance entre les États-Unis d'un côté, et la Chine et la Russie de l'autre.⁴⁴⁸

C'est toutefois le Canada qui semble se retrouver le plus dans le discours européen. Le rôle structurant joué par la relation déséquilibrée entretenue avec les États-Unis l'a amené à développer une politique étrangère fondée sur des notions similaires. Le Canada considère le multilatéralisme comme le moyen de canaliser la puissance de son voisin, et le pacifisme comme une réponse découlant de son statut de « puissance moyenne ».⁴⁴⁹ La réponse aux lois extraterritoriales votées en 1996 semble constituer

⁴⁴⁴ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

⁴⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁴⁶ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.186.

⁴⁴⁷ Quenelle, Benjamin. « Diplomatie. Les bonnes relations de Villepin avec la Russie. À Moscou, le premier ministre a cherché à dynamiser la présence économique française et a signé une déclaration commune sur l'Iran avec Vladimir Poutine. Moscou, de notre correspondant. » *La Croix*, 15 février 2006, 9.

⁴⁴⁸ Entretien avec un ancien membre du cabinet du ministre des Affaires étrangères Dominique de Villepin, réalisé par Florent Pouponneau en 2006 et cité dans : Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.85.

⁴⁴⁹ Perreault, Normand. « Cours "Canadian Foreign Policy" ». Glendon College, York University, Toronto, Canada., 2019 2018.

l'exemple le plus saisissant d'une coalition étendue au-delà de l'Europe dans le dossier iranien sur la période étudiée. Motivés par des intérêts économiques communs, les deux acteurs fondent leur réponse collective sur cette rhétorique commune pour apaiser les excès de l'*hegemon* américain. À l'« activisme de coulisse » des États membres et de la Commission se greffe un activisme de « sommet » et de « rencontres ». En réalité, les premiers signes de coopération apparaissent dès le vote de la loi Helms-Burton. Le 18 mars 1996, Sir Leon Brittan se rend à Ottawa et déclare partager « pleinement » les objections canadiennes à la loi américaine. Le Commissaire chargé du commerce et des relations extérieures de l'Union déclare même :

« L'Europe et le Canada sont d'excellents amis et alliés des États-Unis. Si nous pensons tous les deux qu'ils se sont trompés sur cette question, j'espère que cela va leur donner des raisons d'écouter. »

« Nous avons discuté [avec les officiels canadiens] de différentes solutions, dont celle de tenter de persuader les États-Unis de [...] restreindre la portée de la loi de manière à ce qu'elle soit moins dommageable. »⁴⁵⁰

Lors de cette rencontre, il est même question d'un approfondissement des relations économiques entre le Canada et l'UE, Sir Leon Brittan profitant d'une rencontre avec le ministre canadien du commerce Art Eggleton pour rappeler la fin d'un conflit commercial lié à la pêche dans l'Atlantique Nord – « la guerre du flétan ».⁴⁵¹

Le sommet du G7 à Lyon à l'été 1996 constitue une deuxième occasion d'affirmer cette opposition commune à la législation américaine. Les divergences déjà exprimées par les Quinze durant le sommet de Charm el-Cheick en mars 1996 se cristallisent durant cette rencontre. Les Quinze, ainsi que le Canada, y voient l'opportunité de dénoncer la loi Helms-Burton et l'ILSA-qui en est alors au stade de projet.⁴⁵² Bien que Jean Chrétien -Premier ministre canadien- préfère éviter de parler de

Pour une lecture plus approfondie de la politique étrangère canadienne, voir : Nossal, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. 4. ed. Queen's Policy Studies Series ; 188. Scarborough, Ontario: School of Policy Studies at Queens University, 2015. Voir aussi : Munton, Don, et John J. Kirton. *Canadian Foreign Policy: Selected Cases*. Ontario: Prentice-Hall, 1992.

⁴⁵⁰ « Front commun Canada-UE à propos de Cuba ». *La Presse*, 19 mars 1996, B6.

⁴⁵¹ *Ibid.*

⁴⁵² Royo, Martine. « Jacques Chirac tente d'empêcher le G7 de Lyon de se muer en sommet antiterroriste ». *Les Echos*, 28 juin 1996, 5.

« front commun contre les États-Unis », il y a bien un rapprochement euro-canadien sur la question, Catherine Colonna -porte-parole du président Jacques Chirac- allant jusqu'à qualifier les relations franco-canadiennes de relations « sans nuages ». ⁴⁵³ À l'initiative du Canada et sans faire directement allusion aux États-Unis, l'Europe et le Canada dénoncent en cœur l'unilatéralisme résurgent de ces derniers dans le communiqué officiel du sommet et appellent au respect du cadre multilatéral régissant les échanges et l'investissement -notamment dans la section II du communiqué économique *Promoting Strong and Mutually Beneficial Growth of Trade and Investment* (voir annexe 9). ⁴⁵⁴ Le sommet se conclut même sur une invitation publique de la France pour Jean Chrétien. De plus, le Canada, le Mexique et l'UE adoptent des législations similaires contre les effets des lois extraterritoriales américaines Enfin, la demande d'arbitrage déposée à l'OMC en octobre 1996 par l'UE est soutenue par Ottawa et Mexico. ⁴⁵⁵ C'est donc progressivement une alliance de fait entre le Canada et l'UE -et éventuellement le Mexique- qui parvient à isoler les États-Unis sur la scène internationale. ⁴⁵⁶ Cette opposition d'une partie de la communauté internationale se concrétise dans une demande de l'abrogation de la loi Helms-Burton avec un vote en bloc des États membres de l'UE et du Canada. ⁴⁵⁷ De la même manière, les États membres et le Canada s'abstiennent à l'occasion d'une résolution introduite par l'Iran adoptée le 6 décembre 1996, visant directement la loi d'Amato-Kennedy. ⁴⁵⁸ La coopération euro-canadienne qui se développe sur le dossier des lois extraterritoriales américaines semble ainsi se fonder sur les deux volets du paradigme défendu par les Européens. D'une part, ils se retrouvent dans le rejet de l'isolement et de l'idée d'un changement par la contrainte extérieure. D'autre part, c'est dans les enceintes multilatérales que s'exprime le *summum* de cette coopération, comme le démontre l'utilisation du sommet du G7 de Lyon, de l'OMC, ou de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁴⁵³ Robitaille, Louis B. « Le Canada fait cause commune avec l'Europe ». *La Presse*, 28 juin 1996, A1.

⁴⁵⁴ Lévesque, Pascal. « La saga de la loi Helms-Burton ... », *art. cité*.

⁴⁵⁵ « Helms-Burton: Bruxelles en appelle à l'OMC ». *Les Echos*, 7 octobre 1996, 6.

⁴⁵⁶ Lévesque, Pascal. « La saga de la loi Helms-Burton ... », *art. cité*.

⁴⁵⁷ Voir : Résolution 51/17 Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unies d'Amérique (1996). <https://undocs.org/fr/A/RES/51/17>.

Pour le détail des votes, voir : <https://digitallibrary.un.org/record/284476?ln=fr>

⁴⁵⁸ Voir : Résolution 51/22 Élimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique (1996). <https://undocs.org/fr/A/RES/51/22>.

Pour le détail des votes, voir : <https://digitallibrary.un.org/record/284496?ln=fr>

Ainsi, reprenant l'expression de Florent Pouponneau, l'UE semble agir comme « une arène susceptible de canaliser ou de retarder la politique américaine ». En déployant un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux dans le dossier iranien, les acteurs européens parviennent à mobiliser les ressources à leur disposition pour contrarier l'exercice incontesté de la puissance américaine. Ces initiatives débouchent toutefois sur des résultats paradoxaux.

III. Les résultats inégaux de l'affirmation européenne

Les résultats de la politique de « *soft-balancing* » de l'UE doivent être analysés sous le prisme de leurs objectifs. Tout d'abord, si l'exercice de la puissance américaine menace l'autonomie de l'UE et des États membres, il convient de se pencher sur la capacité de ces acteurs à « refuser de faire », autrement dit, à résister aux pressions exercées par les États-Unis pour amener les Européens vers un alignement progressif sur la politique américaine. Dans un deuxième temps, reprenant la définition de Robert Pape, ces initiatives de « *soft-balancing* » ont pour but de retarder, frustrer voire de saper la politique unilatérale et agressive des États-Unis. Il s'agit donc de s'attarder sur la capacité des Européens à influencer la stratégie américaine – « faire faire » - tout en prenant en compte le déséquilibre structurel qui délimite leur capacité d'action.

A. Capacité à résister

La persistance des Européens dans leur stratégie jusqu'au milieu des années 2000 -malgré la multiplication des pressions émanant de Washington et grâce à la mobilisation d'un éventail élargi de ressources- est un premier succès notable. L'engagement européen vers un accord de coopération avec l'Iran résiste aux sanctions unilatérales américaines, et notamment à celles de 1995, desquelles il a même su profiter en tirant bénéfice de l'absence de concurrence américaine sur le marché iranien. La réponse européenne aux différents types de pressions américaines permet aux Européens de poursuivre la politique d'engagement débutée en 1992, et à des entreprises comme Total de développer leurs activités en Iran. Il serait cependant erroné de dire que les lois extraterritoriales n'ont eu aucun effet sur la politique européenne ou sur son efficacité. Le règlement 2271/96 adopté en 1996 par le Conseil ne protège pas

les opérateurs européens exerçant une activité sur le territoire américain de sanctions sur ce même territoire. Ensuite, les sanctions peuvent toucher des opérateurs financiers européens dès lors qu'une transaction en dollar a eu lieu, permettant ainsi de localiser l'opération aux États-Unis. Enfin, le droit à réparation prévu par l'article six du règlement est limité et semble difficile à mettre en œuvre.⁴⁵⁹ En ce sens, il ne permet pas non plus de palier la dépendance existante des entreprises européennes à l'accès au marché américain. En conséquence, plusieurs d'entre elles se retirent d'appels d'offres formulés par Téhéran après 1996, de peur de se voir sanctionner, démontrant la limite des initiatives européennes d'indépendance comme le règlement adopté en 1996 contre ces mêmes lois. Il est nécessaire de préciser que ces pressions ne s'appliquent pas de manière unifiée sur les acteurs européens. Par exemple en 1995 et en 1997, l'entreprise anglo-néerlandaise Shell semble moins encline à braver la menace de sanctions américaines que le groupe français Total, se retirant successivement des deux appels d'offres. Par ailleurs, pour Ali Laïdi, la continuation des négociations avec l'administration américaine afin d'obtenir des exemptions pour les entreprises européennes malgré ce règlement démontre l'acceptation tacite des lois américaines et de leurs effets en Europe.⁴⁶⁰ Du point de vue diplomatique, les différentes remises en question du dialogue engagé par les États membres, et notamment après 1997, sont l'occasion d'une relance de la politique européenne, comme le montre le « *Comprehensive Dialogue* » mis en place à la fin des années 1990, alors que l'affaire « Mykonos » fournissait le prétexte idéal à Washington pour pousser les États membres à s'aligner sur sa ligne dure.

B. Une remise en question relative de la politique américaine

Il ne semble pas que les remises en question de la politique de dialogue, en 1994 et en 1997 par exemple, permettent réellement aux États-Unis d'accroître leur influence sur les acteurs européens. Au contraire, leur abnégation semble donner à Washington l'occasion de repenser sa stratégie globale envers l'Iran en mettant en évidence le

⁴⁵⁹ Klebes-Pélissier, Anne. Cours « Droit International Economique ». Sciences Po Strasbourg, 2019.

⁴⁶⁰ Laïdi, Ali. *Le droit, nouvelle arme de guerre économique ...*, op. cit.

manque de soutien dont elle bénéficie.⁴⁶¹ À l'intérieur de l'administration américaine et parmi les milieux économiques, les contestations de l'isolement de Téhéran grandissent à force de voir les compagnies européennes remplacer les compagnies américaines, et ce malgré la mise en place de dispositifs législatifs extraterritoriaux. En outre, à deux reprises en 1996, la rupture du dialogue irano-américain permet à la France puis à l'UE de s'imposer comme médiateurs indispensables avec la capitale iranienne. À l'occasion de l'opération « raisins de la colère » lancée par Israël au Liban, la France s'impose comme un médiateur pour l'administration américaine qui passe par Paris pour demander à l'Iran de ne pas bloquer un cessez-le-feu potentiel. De même, c'est à l'UE qu'Israël demande de sommer Téhéran de ne pas lancer d'attaques terroristes pendant les élections de mai 1996.⁴⁶²

Le défi posé par le contrat de Total en 1997 à l'administration de Bill Clinton participe de cette tendance de remise en question de la politique d'isolement des États-Unis, perçue en Europe comme inefficace et contre-productive dans le contexte d'une affirmation de la nouvelle politique iranienne de l'UE. À l'exemple des lois extraterritoriales qui ont déjà largement entamé la position américaine aux yeux de la communauté internationale s'ajoute celui de l'organisation par Téhéran du huitième sommet de l'OCI en décembre 1997, mettant en exergue les limites de la politique d'isolement américaine.⁴⁶³ Par ailleurs, l'élection de Mohamed Khatami redonne l'élan nécessaire à la reprise d'un dialogue « constructif » entre l'UE et Téhéran. Il n'est donc pas étonnant de voir la tentative d'isolement américaine s'échouer sur les côtes du vieux continent, qui se vante de l'élection d'un réformateur à la tête de l'Iran en initiant son nouveau « *Comprehensive Dialogue* » et en l'invitant pour une tournée diplomatique dès 1999 en Italie, au Portugal ou encore en France. Hubert Védrine ainsi que Romano Prodi, alors Président du Conseil italien, se rendent en retour à Téhéran.⁴⁶⁴ Entre-temps, l'action européenne engagée à l'OMC à l'encontre des États-Unis donne des résultats mitigés. Face aux menaces de voir leurs entreprises touchées par les lois américaines -

⁴⁶¹ Ginsberg, Roy H. *The European Union in international politics: baptism by fire*. New international relations of Europe. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2001. P.203.

⁴⁶² Gözen, Aylin. *La Problématique Du Moyen-Orient Dans Les Relations Transatlantiques*. Hiperlink Yayinlari., 2017, p.133.

⁴⁶³ « Téhéran capitale de l'Islam ». *Les Echos*, 8 décembre 1997, Dernière.

⁴⁶⁴ « L'Iran sort de son isolement ». *Les Echos*, 10 mars 1999, Dernière.

pour les européens- et de se voir condamner par l'OMC -pour les États-Unis-, un compromis est trouvé le 11 avril 1997, malgré le scepticisme de la Belgique, de la France, de l'Espagne et de l'Italie. Washington s'engage à suspendre les effets des lois d'Amato-Kennedy et Helms-Burton, et la Commission s'engage à geler sa plainte à l'OMC -prête à réactiver le processus si une décision américaine lèse les intérêts européens.⁴⁶⁵ Une déclaration de Madeleine Albright, Secrétaire d'État américaine, instaure une dérogation à l'ILSA pour le projet de Total en mai 1998.⁴⁶⁶ Malgré tout, le caractère temporaire de la suspension des effets des lois extraterritoriales en constitue là encore une limite essentielle.⁴⁶⁷

Les exceptions à l'ILSA semblent traduire une position ambiguë des États-Unis vis-à-vis des européens. D'une part, les déclarations de Stuart Eizenstat devant la sous-commission de la politique économique internationale, de la promotion des exportations et du commerce de la commission sénatoriale des relations étrangères le 23 octobre 1997 -à propos notamment de la construction d'un pipeline à travers l'Iran pour lequel le groupe anglo-néerlandais Shell est pressenti⁴⁶⁸- clarifient la position stricte de Washington et contrastent avec les exceptions faites aux entreprises européennes :

« Laissez-moi être clair... Nous ne soutenons aucun pipeline traversant l'Iran et transportant le pétrole et le gaz iraniens vers les marchés occidentaux ou ceux d'un autre pays. »⁴⁶⁹

Et le 3 juin 1998, juste après la dérogation accordée à Total, devant le comité des Relations internationales de la Chambre, il déclare que :

« [Les États-Unis] restent fermement opposés aux oléoducs et gazoducs qui transitent par l'Iran et que, sur le plan politique, nous continuerons à encourager d'autres itinéraires pour le transport des ressources énergétiques de la Caspienne, tels que les oléoducs transcaspiciens et l'itinéraire Bakou-Ceyhan... Nous examinerons attentivement toute proposition de construction d'oléoducs transcaspiciens pour en déterminer les implications éventuelles au

⁴⁶⁵ Lévesque, Pascal. « La saga de la loi Helms-Burton ... », *art. cité*.

⁴⁶⁶ Gasquet, Pierre de. « Washington atténue les rigueurs des lois D'Amato et Helms-Burton ». *Les Echos*, 19 mai 1998, 9.

⁴⁶⁷ Laïdi, Ali. *Le droit, nouvelle arme de guerre économique ...*, *op. cit.*

⁴⁶⁸ Mevel, Jean-Jacques. « Shell intéressé par l'Iran ». *Le Figaro* 16535, n° 16535 (13 octobre 1997): 4.

⁴⁶⁹ Katzman, Kenneth, et Him Nichol. « Congressional Research Service. Report 97-231... », *op. cit.* : "Let me be clear... We do not support any pipelines through Iran carrying either Iranian oil and gas to Western markets or that of any other country."

regard de l'ILSA et de toute autre loi pertinente, et nous prendrons les mesures appropriées. Compte tenu de notre forte opposition à ces pipelines, nous avons l'intention de continuer à les contester. »⁴⁷⁰

D'autre part, les déclarations du porte-parole du département d'État le 18 juin laissent penser que Washington ne s'opposerait pas frontalement au développement d'une route passant par l'Iran, tant qu'il existe des alternatives :

« [Les États-Unis ne pensent pas] qu'il soit dans l'intérêt de quelque pays que ce soit d'avoir l'Iran comme seul couloir de transit pour le pétrole et le gaz de la Caspienne. »⁴⁷¹

Dans un contexte de renforcement de la stratégie européenne et de l'élection de Mohamed Khatami, ces déclarations semblent traduire non seulement la volonté de ne pas affaiblir les modérés en Iran, mais plus largement une potentielle ouverture progressive de la position américaine.⁴⁷² Dans ses discussions avec la troïka européenne en février 1998, Gordon Gray souligne l'« inclination » du président Khatami à faire évoluer la politique étrangère iranienne, sans avoir la capacité complète pour traduire concrètement cette volonté, ceci confirmant implicitement la stratégie européenne tout comme ses limites.⁴⁷³ De même, lors d'une réunion avec Schelto Patijn, Stuart Eizenstat souligne les déclarations positives de Mohamed Khatami, mais déplore l'absence d'indices tangibles d'une évolution de la politique iranienne.⁴⁷⁴

La persistance européenne semble donc avoir participé d'un mouvement global d'érosion partielle de la politique américaine. Différents évènements, dont une rencontre sportive dans le cadre de la coupe du monde de football en 1998, participent même d'un semblant de réchauffement entre Washington et Téhéran, notamment grâce aux efforts de Paris pour permettre la tenue de cette rencontre. Malgré tout, il semble persister une divergence dans les agendas européen et américain faisant obstacle à une réelle

⁴⁷⁰ *Ibid.* : “The United States] remain[s] strongly opposed to oil and gas pipelines which transit Iran and that, as a policy matter, we will continue to encourage alternative routes for the transport of Caspian energy resources, such as trans-Caspian pipelines and the Baku-Ceyhan route....We will carefully examine any proposals for trans-Iranian pipeline construction for possible implications under ILSA, and any other relevant laws, and take appropriate action. In view of our strong opposition to such pipelines, we intend to continue to challenge them.”

⁴⁷¹ *Ibid.* : “[The United States does not] believe it is in any country's best interest to have Iran as the *only* transit corridor for Caspian oil and gas.”

⁴⁷² *Ibid.*

⁴⁷³ « Telegram : U.S.-EU Troïka : Terrorism. » Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 12 mai 1998. https://wikileaks.org/plusd/cables/98BRUSSELS2939_a.html.

⁴⁷⁴ « US Eizenstat's January 28 Meeting ... », *op. cit.*

coopération transatlantique et témoignant d'une dissonance dans la manière de percevoir l'Iran. Au moment où les européens observent les résultats -nuancés- de leur politique des droits humains, les États-Unis déplorent l'absence de changement sur les questions du terrorisme et de la prolifération nucléaire. C'est en ce sens que Gordon Gray presse l'Union d'inclure le terrorisme dans son dialogue « renouvelé » avec l'Iran.⁴⁷⁵ L'affirmation au début des années 2000 du « problème du nucléaire iranien », catégorie assez élargie pour réunir un nombre suffisant d'acteurs⁴⁷⁶, favorise un réalignement de ces agendas, créant les conditions d'un « jeu » nouveau entre Européens et Américains, mais traduisant des résultats paradoxaux sur les activités de rééquilibrage européennes.

C. L'initiative du groupe « E3 » puis « E3/EU » et la nécessité de « jouer » avec un déséquilibre structurel

À partir de la mise en place du groupe de négociation « E3 » puis « E3/EU », le constat s'impose d'un déséquilibre structurel évident entre les ressources que possède ce groupe, et celles que possèdent les États-Unis. Ce déséquilibre se traduit inévitablement par une autonomie limitée des trois États, largement étudiée par Florent Pouponneau.⁴⁷⁷ Ce manque d'autonomie vis-à-vis des autres acteurs dont les États-Unis limite d'emblée les options de négociations du *triumvirat* et rendent coûteuse chacune de ses entreprises d'affirmation, créant des résultats paradoxaux. D'une part, l'imposition d'une résolution diplomatique du « problème du nucléaire iranien » est lue comme un succès de la diplomatie européenne, d'autre part, celle-ci met en lumière sa dépendance à la volonté américaine.

Dès 2003, les « E3 » réussissent à faire accepter à Washington le principe des négociations. Néanmoins, il s'avère que tout au long du processus de négociations impliquant le groupe « E3 » puis « E3/EU », le contenu des propositions européennes est limité par des bornes strictement définies par Washington. Dans les faits, il semble que les États-Unis misent sur un échec des négociations entamées par les « E3 ». Ainsi,

⁴⁷⁵ « Telegram : U.S.-EU Troika : Terrorism. », *op. cit.*

⁴⁷⁶ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.73.

⁴⁷⁷ *Ibid.*

chaque initiative innovante émanant des Européens est « tuée dans l'œuf » par des pressions américaines qui rappellent au *triumvirat* les limites de leur autonomie. Dès le départ, l'acceptation des négociations résulte ainsi d'un nécessaire compromis avec les États-Unis -et la Russie- qui lie les Européens par rapport au contenu de la lettre qu'ils transmettent à Téhéran en août 2003. Il est désormais impossible pour les trois ministres des Affaires étrangères de proposer un accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil selon les demandes de la diplomatie américaine, alors que certains membres du groupe « E3 », notamment en Allemagne, étaient prêts à explorer une solution n'impliquant pas forcément l'option « zéro enrichissement ». ⁴⁷⁸ Selon un diplomate européen, « Les Américains nous ont dit [...], votre mandat, c'est zéro centrifugeuse en Iran, et ne promettez pas aux Iraniens une forme de coopération qui supposerait la levée des sanctions américaines ». ⁴⁷⁹ De l'autre côté, Moscou s'oppose aux termes d'« arrêt de l'enrichissement », terme remplacé par celui de « suspension ». ⁴⁸⁰ En ce sens, les pressions exercées par l'administration américaine font sentir aux Européens l'étroitesse de leur marge de manœuvre. Thyssen Krupp rachète une partie de ses actions détenues par Téhéran pour éviter les sanctions américaines sous la menace du ministère de la Défense américain d'être inscrit sur une liste noire -excluant de ce fait le groupe allemand des commandes publiques américaines- malgré le désaccord du gouvernement allemand. ⁴⁸¹ L'intransigeance américaine incite les Européens à refuser l'offre iranienne de mars 2005 fondée sur le droit de posséder une capacité d'enrichissement d'échelle industrielle, bien que certain membres du groupe « E3/EU », notamment allemands, y voient un potentiel point de départ de négociations. ⁴⁸² Restreint pour l'offre retour d'août 2005, le *triumvirat* étudie la possibilité innovante de livrer un réacteur à eau légère, plus résistant à toute appropriation militaire, et ce d'autant plus que l'ancien président iranien Rafsanjani affirme dans un entretien avec le ministre des Affaires étrangères koweïtien, qu'il aurait

⁴⁷⁸ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.184.

⁴⁷⁹ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

⁴⁸⁰ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.82.

⁴⁸¹ Madelin, Thibault, et Vincent de Felligonde. « ThyssenKrupp modifie son actionariat pour apaiser Washington ». *Les Echos*, 20 mai 2003.

⁴⁸² Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.184.

été particulièrement réceptif à des technologies occidentales si cela avait été possible.⁴⁸³ Là encore, la pression américaine délimite les possibilités européennes, poussant l'entreprise française censée fournir ce réacteur à Téhéran à refuser toute implication, de peur de perdre leurs actifs aux États-Unis.⁴⁸⁴ Dans tous les cas, même en proposant un réacteur de ce type, les Européens se seraient heurtés au scepticisme des négociateurs iraniens -fondamentalement lié à la tenue à l'écart des États-Unis du processus de négociation.⁴⁸⁵ D'une part, ils espèrent obtenir la possibilité de discussions directes avec Washington⁴⁸⁶, et d'autre part, les propositions faites par le groupe « E3/EU » sont limitées par le manque d'appui américain. Le soutien à l'adhésion de l'Iran à l'OMC ne paraît pas crédible sans l'accord des États-Unis, tout comme la promesse de la vente d'avions Airbus contenant des pièces Boeing frappées de l'embargo américain.⁴⁸⁷ Par ailleurs, les entreprises européennes que l'Iran souhaite voir investir dans son économie sont sous la menace d'une fermeture du marché américain. À l'instar d'Airbus, Areva possède de nombreux intérêts aux États-Unis et ne peut se permettre de risquer une telle fermeture en coopérant avec l'Iran.⁴⁸⁸ En fait, il semble que ce manque de crédibilité mène à une sorte d'hypocrisie de la part des Européens, qui paraissent mener des négociations dans le vide face à des Iraniens qui n'ont jamais réellement envisagé de suspendre définitivement leur programme d'enrichissement d'uranium sans une certaine normalisation de leurs relations avec Washington.⁴⁸⁹ Aussi, dès 2005, les Européens mobilisent un capital diplomatique important pour tenter d'obtenir le soutien de Washington. Différentes rencontres au plus haut niveau, dont la réception de George W. Bush par les chefs d'État et de gouvernements allemand, britannique et français, sont l'occasion d'une action coordonnée pour infléchir la position du président (voir :

⁴⁸³ « Telegram : Foreign Minister on his Visit to Iran : President Ahmadinejad, FM Mattouki, and Former President Rafsanjani ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 30 août 2005. https://wikileaks.org/plusd/cables/05KUWAIT3902_a.html.

⁴⁸⁴ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.185.

⁴⁸⁵ Kaussler, Bernd. « From Engagement to Containment: EU-Iran Relations and the Nuclear Programme, 1992–2011 ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14, n° 1 (mars 2012): 53-76.

Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.185.

⁴⁸⁶ « Telegram : PRC/Iran : MFA Says Tehran Shows Little Flexibility on its Nuclear Program ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 21 avril 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7652_a.html.

⁴⁸⁷ Cet exemple est issu de et détaillé dans : Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, pp.86-88.

⁴⁸⁸ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

⁴⁸⁹ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité*.

L'Union européenne : enceinte de coordination et de coopération ?). L'administration américaine accepte finalement de lever son opposition à une candidature iranienne à l'OMC, tout comme l'embargo qui s'impose aux pièces aéronautiques. Néanmoins, cette concession a un coût pour le groupe « E3/EU » qui doit, en échange, s'engager formellement, dans une lettre envoyée au président de l'UE, à soutenir une saisine du Conseil de Sécurité en cas d'échec des négociations. En termes d'autonomie, les réunions entre les trois gouvernements européens doivent désormais se faire en présence de responsables américains, qui reçoivent également des rapports détaillant les rencontres avec les Iraniens. De cette perte d'autonomie stratégique découle une proposition européenne faite en août 2005 reprenant les grandes lignes fixées par la diplomatie américaine et décrite par Mahmoud Ahmadinejad comme « une insulte à la nation iranienne ».⁴⁹⁰ Les tentatives du groupe « E3/EU » restent donc bien délimitées par leur position dans la structure du système international, l'économie européenne ne pouvant se passer du marché américain. L'étroitesse de la marge de manœuvre européenne entraîne le refus de cette offre de la part de Téhéran et la décision de reprendre les activités d'enrichissement le même mois. Il suffit alors d'une déclaration de George W. Bush en avril 2006 considérant que « toutes les options sont sur la table » à l'égard de l'Iran pour que le risque d'arrêter le programme nucléaire iranien apparaisse trop élevé pour Téhéran.⁴⁹¹ En outre, bien que la conclusion de l'Accord de Paris en novembre 2004 pousse l'administration américaine à ré-évaluer sa stratégie⁴⁹², et permette à un diplomate européen de « senti[r] que les Américains commen[cent] à manifester plus d'intérêt pour notre démarche. »⁴⁹³, le soutien de Washington à l'initiative du *triumvirat* se fait à moindre coût. La réussite des négociations permettrait de fait une certaine affirmation de l'approche défendue par le groupe « E3 » puis « E3/EU », mais résoudrait la crise sans que les États-Unis n'aient eu à se mobiliser davantage sur la question. Au contraire, l'échec de ces négociations irait dans le sens d'une saisine du Conseil de Sécurité et de la mise en place de sanctions, position défendue à Washington depuis le départ.⁴⁹⁴ Selon un membre du département d'État

⁴⁹⁰ Kaussler, Bernd. « From Engagement to Containment: EU–Iran Relations and the Nuclear Programme, 1992–2011 ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14, n° 1 (mars 2012): 53-76.

⁴⁹¹ « Toutes les options sont sur la table », *op. cit.*

⁴⁹² Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.184.

⁴⁹³ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité.*

⁴⁹⁴ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.85.

américain, « l'initiative européenne était bonne pour nous dans tous les cas de figure. Si elle marchait, nous profitions aussi du succès. Si elle échouait, la démonstration était faite que nous avons tout essayé, mais que la méthode diplomatique avait ses limites ».⁴⁹⁵ À ce jeu-là, l'administration Bush ne semble pas parier sur le succès de l'initiative européenne. En témoignent les efforts déployés pour encadrer les négociations et miner la crédibilité européenne, ainsi que les déclarations sur la nature menaçante de l'Iran qui désavouent implicitement l'approche des « E3/EU ».⁴⁹⁶ En outre, elle voit dans l'action du *triumvirat* une « villepinaide » qui n'a que peu de chances de succès.⁴⁹⁷

Les efforts développés par les Européens dans le sens d'une résolution multilatérale du problème et dans celui de l'élargissement du « jeu » des négociations (voir : Un rapport ambigu à la notion de multilatéralisme et de respect des normes internationales et, L'élargissement du « jeu » par une quête de légitimité), ont pour but de leur permettre de « jouer » avec ce déséquilibre structurel. Le cadrage d'une solution multilatérale par le groupe « E3/EU » permet de « mettre une cage »⁴⁹⁸ sur les relations entre Téhéran et Washington, « cage » censée empêcher l'escalade en limitant ces interactions aux recours prévus par les normes internationales. La reprise des activités d'enrichissement iraniennes n'est pas une justification pour la reproduction du dossier irakien, mais davantage pour une solution à travers l'AIEA, et, éventuellement, le Conseil de Sécurité. Dans ce dernier, les Européens peuvent jouer de l'opposition russe et chinoise à la stratégie d'isolation américaine, notamment grâce aux efforts qu'ils ont pu réaliser pour ouvrir les négociations à ces acteurs (voir : L'élargissement du « jeu » par une quête de légitimité). Aussi, l'activisme des Européens pour obtenir le soutien russe permet d'élargir partiellement leurs possibilités de négociation, rendant possible la proposition, en août 2005, d'une coopération Iran-Russie sur le nucléaire civil, et d'une autre en octobre prévoyant le partage de la propriété de l'enrichissement avec la Russie. Plus tard, devant l'échec des négociations, les Européens ne se résolvent pas à une saisine immédiate du Conseil de Sécurité, et, profitant de l'opposition russe et chinoise

⁴⁹⁵ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

⁴⁹⁶ Riccardo, Alcaro. *Europe and Iran's Nuclear Crisis...*, *op. cit.*, p.183.

⁴⁹⁷ Vernet, Natalie Nougayrède et Daniel. « Gigue diplomatique ... », *art. cité*.

⁴⁹⁸ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

à l'adoption de sanctions, en appellent à de nouvelles négociations.⁴⁹⁹ En réponse, l'administration américaine décide de redonner une chance aux négociations défendues par le groupe « E3/EU » en acceptant en mai 2006 une offre pour des réacteurs nucléaires civils, et en admettant la possibilité d'un dialogue direct avec Téhéran.⁵⁰⁰ Ce succès est largement revendiqué par les diplomaties européennes : pour le ministre français des Affaires étrangères, c'est « une victoire de la diplomatie européenne, et française en particulier », et c'est le Haut Représentant de la PESC qui propose l'offre formulée par le nouveau groupe « E3/EU+3 », comprenant désormais les cinq membres du Conseil de Sécurité.⁵⁰¹ Toutefois, là encore, ce succès est à relativiser puisque les concessions américaines se font à moindre coût. Washington attend en effet une réponse négative de la part de Téhéran. Celle-ci a lieu, en partie parce que les Européens ne disposent pas des ressources suffisantes pour garantir à l'Iran la sécurité qu'il demande face à ces voisins.⁵⁰² Surtout, l'administration américaine sait que les Iraniens ont l'impression de « s'être fait avoir par les E3/EU » et que le général Javad Vaidi, Secrétaire adjoint du Conseil suprême de sécurité nationale, occupant un rôle central dans les négociations, ne montre aucune volonté de coopération et semble réellement inflexible.⁵⁰³ En revanche, l'échec de cette dernière tentative de négociation représente un coût réel pour les « E3/EU » qui ne peuvent plus éviter une saisine du Conseil de Sécurité. Finalement, malgré de derniers efforts de distinction -français notamment- au sein du Conseil de Sécurité, le Département du Trésor américain n'hésite pas à faire pression en septembre 2006 sur des grandes banques européennes, forçant notamment Paris à reconnaître la nécessité de réduire les investissements en Iran.⁵⁰⁴ D'une part, cet exemple montre clairement les limites structurelles de la puissance économique européenne comme instrument de rééquilibrage, découlant de la dépendance au marché américain. D'autre part, le contournement par Washington du cadre de négociations

⁴⁹⁹ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.90.

⁵⁰⁰ Kaussler, Bernd. « From Engagement to Containment: EU-Iran Relations and the Nuclear Programme, 1992–2011 ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14, n° 1 (mars 2012): 53-76.

Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.90.

⁵⁰¹ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.90.

⁵⁰² Kaussler, Bernd. « From Engagement to Containment: EU-Iran Relations and the Nuclear Programme, 1992–2011 ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14, n° 1 (mars 2012): 53-76.

⁵⁰³ « Telegram : PRC/Iran ... », *op. cit.*

⁵⁰⁴ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.93.

multilatérales progressivement imposé par le *triumvirat* lui permet d'exercer une influence considérable sur leur politique.

Le succès de l'initiative européenne est donc bien paradoxal. Bien que le groupe « E3/EU » parvienne à infléchir l'approche américaine, la nécessité même de cette inflexion résulte du manque d'autonomie par rapport aux États-Unis, notamment économique, se traduisant par des coûts élevés pour chaque tentative d'affirmation d'un « modèle européen », ainsi que par l'acceptation relativement rapide du principe de sanctions, bien que « graduelles ». Toutefois, étant donné le déséquilibre structurel qui s'impose aux Européens, ils sont capables d'en « jouer » plutôt que de s'y opposer frontalement, leur permettant de mettre en place un moyen d'éviter une escalade entre Washington et Téhéran en imposant le format des négociations aux États-Unis.⁵⁰⁵ En ce sens, constatant leur incapacité à agir de manière isolée, ils réussissent à inclure progressivement Washington dans un format multilatéral de négociations et dans un cadre juridiquement contraignant leur permettant d'élargir la portée de leur engagement vis-à-vis de Téhéran. En ce sens, les Européens peuvent cantonner la puissance américaine dans un cadre qui leur est plus favorable, en profitant notamment de l'opposition russe et chinoise. En d'autres termes, les acteurs européens sont capables d'imposer un cadre de résolution des problèmes internationaux à la politique américaine. Les trois États sont ainsi incités à agir comme des « entrepreneurs de morale »⁵⁰⁶, qui, en défendant les principes élargis de négociation, de conditionnalité, et de multilatéralisme, s'imposent comme les défenseurs d'une norme européenne qu'ils cherchent à imposer et à maintenir sur la scène internationale en tant que « modèle » de résolution des problèmes internationaux.

Finalement, l'alignement progressif qui s'opère à partir de 2006 est davantage dû au manque de ressources et d'autonomie -insurmontable dans ces négociations- de ces derniers par rapport aux États-Unis, qu'aux pressions explicites américaines auxquelles ils ont pu faire face depuis les années 1990. D'ailleurs, après 2006, bien que le groupe « E3/EU » et notamment la France et le Royaume-Uni font preuve d'un

⁵⁰⁵ Entretien avec Riccardo Alcaro, 8 mai 2020.

⁵⁰⁶ La notion d'« entrepreneur de morale » est définie par le sociologue Howard Becker comme un individu cherchant à influencer un groupe d'individu dans le but de faire adopter ou de maintenir une norme. Cette action peut aller dans le sens de la création ou du renforcement de cette norme. Pour une approche plus détaillée, voir : Becker, Howard Saul. *Outsiders: études de sociologie de la déviance*, 2013.

activisme remarquable pour l'adoption de sanctions dans le cadre du Conseil de Sécurité et de l'UE, la France continue toutefois d'afficher une position de distinction en redoublant d'efforts pour introduire une voie de sortie possible aux sanctions en cas de changement de comportement du régime iranien.⁵⁰⁷ La *double track approach* permet d'envisager un retrait des sanctions sans la nécessaire chute du régime iranien. Par ailleurs l'Allemagne reste largement en retrait des négociations, cherchant à marquer sa désapprobation de l'activisme américain, britannique et français.⁵⁰⁸

⁵⁰⁷ Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire...*, *op. cit.*, p.89.

⁵⁰⁸ Nicoullaud, François. « Un demi-siècle ... », *art. cité*.

CONCLUSION

L'étude de la politique commune en Iran entre 1990 et 2007 permet de mettre en exergue les déclinaisons de la puissance européenne. Cette étude a été l'occasion de voir selon quelles modalités l'UE cherche à peser dans la résolution du « problème iranien », pour, plus largement, éviter sa relégation sur la scène internationale. L'Iran semble réunir différentes caractéristiques qui permettent aux Européens d'inscrire leurs initiatives dans la dualité de l'action extérieure européenne, ainsi que de mobiliser un certain capital discursif dans la défense d'un modèle qui leur est propre. Il illustre d'abord la manière dont l'UE et ses États membres sont aptes à développer une politique commune fondée sur des intérêts économiques, commerciaux et sécuritaires nationaux s'affirmant au tournant des années 1990, et permettant une relative convergence dans la manière pour les différents États membres d'aborder le « problème iranien ». Les initiatives des Européens s'inscrivent ensuite dans un cadre défini par l'institution, délimité non seulement par les mécanismes institutionnels de la politique étrangère européenne, mais plus largement par un ensemble de valeurs, objectifs et principes d'actions communément acceptés. Ce point souligne une capacité de « faire » de l'UE qui repose sur la possibilité et l'aptitude pour les différents acteurs à s'insérer dans la dualité de l'action extérieure européenne.

Replacée dans le contexte élargi des relations transatlantiques de l'après-guerre froide, c'est ensuite sa capacité à « refuser ou empêcher de faire » à « faire faire » qui est questionnée. Le tropisme atlantique forcé des Européens dans la gestion du dossier iranien oblige à adopter une politique à la fois tournée vers l'Iran et vers les États-Unis. Il est l'occasion de se pencher sur la manière dont ces acteurs sont capables de limiter le caractère menaçant de la puissance américaine en atténuant ses effets sur leur autonomie et leurs intérêts. Les efforts déployés pour défendre un « modèle européen » en tout point opposé à ce qui fait l'agressivité de la politique américaine sont ainsi le moyen de museler les initiatives perçues comme unilatérales et agressives de la puissance américaine. La mobilisation des principes d'engagement, de multilatéralisme et de respect du droit international sont autant d'outils volontiers associés à une identité qui donne les moyens aux Européens d'influencer la résolution du « problème iranien », et

in fine, d'influencer la politique iranienne des États-Unis. En ce sens, ces derniers peuvent être considérés comme des « entrepreneurs de morale », cherchant à défendre et imposer un modèle reposant sur ces normes. Celui-ci est à la fois un facteur d'identité et de différenciation sur la scène internationale, mais il constitue également une réponse à un déficit de ressources à mobiliser pour peser sur la résolution de problèmes internationaux. Dans cette perspective l'UE est ainsi appréhendée comme une enceinte favorisant les initiatives de « soft-balancing ». C'est en effet comme enceinte de coordination et de coopération, mais aussi comme démultiplicatrice d'influence qu'elle semble favoriser ces initiatives. D'une part, la coopération mise en place permet de diminuer les erreurs d'interprétations entre acteurs européens, et, d'autre part, l'Union permet de mobiliser des ressources inaccessibles à un État seul et de proposer des accords de coopération plus attractifs. Malgré tout, il paraît plus cohérent de parler d'action européenne que d'action de l'UE. C'est l'inscription des initiatives des acteurs européens dans un cadre défini par l'institution, et l'inclusion de certains mécanismes institutionnels de l'UE qui semblent donner une dimension européenne aux initiatives des États membres. L'UE se place ainsi de manière hybride entre le statut de puissance et celui d'instrument de la puissance des États membres.

Sur la question de la résolution du dossier iranien, cette étude démontre son insertion au cœur de logiques de puissance qui complexifient toute initiative productive. L'opposition des stratégies européenne et américaine annihile les chances de succès de chacune d'elles. D'un côté, l'embargo américain est inefficace sans le soutien des alliés. De l'autre, le dialogue mené par les Européens se retrouve rapidement dans l'impasse sans l'appui des États-Unis. Il s'agit alors de s'entendre dans une « coopération concurrente »⁵⁰⁹ qui semble se structurer à partir de 2005. Ces jeux de puissance sont également à élargir à d'autres acteurs comme la Russie ou la Chine. Les politiques des différents États -et de l'UE- en Iran possèdent ainsi un caractère dual, tourné tant vers l'Iran que vers les autres puissances. Cette dualité favorise la confusion et brouille les signaux envoyés à l'Iran. Il permet aussi à la République islamique d'exploiter ces divergences, s'appuyant successivement sur les Européens, les Russes ou les Chinois

⁵⁰⁹ Smith, Michael. « Competitive Co-Operation and EU-US Relations: Can the EU Be a Strategic Partner for the US in the World Political Economy? » *Journal of European Public Policy* 5, n° 4 (décembre 1998): 561-77.

pour limiter les difficultés posées par l'isolement imposé par les États-Unis -et par l'UE à partir de 2007.

Il est possible de retrouver le caractère déterminant joué par la structure du système international, déjà mis en avant par Kenneth Waltz, dans la manière avec laquelle les différentes puissances abordent le dossier iranien. D'une part, l'idée d'une action motivée par la nécessité d'éviter la concentration de la puissance d'un seul acteur semble se vérifier. La politique européenne s'inscrit ainsi dans ces logiques d'équilibre des puissances chères aux auteurs réalistes. La menace d'un déséquilibre trop prononcé entraîne dès lors des politiques de subversion visant à canaliser l'exercice de la puissance des États-Unis et à en limiter les effets négatifs sur les intérêts européens. D'autre part, le dossier iranien met également en lumière le rôle joué par la distribution inégale des ressources à dispositions des différents acteurs, délimitant leurs actions. Le résultat est un manque d'autonomie dans l'action des Européens, qui sont rapidement bridés et limités dans leurs prises de position. Les efforts déployés pour préserver cette autonomie n'aboutissent néanmoins que sur des résultats relatifs, avec la nécessité de « jouer » du déséquilibre avéré avec les États-Unis, plutôt que de réellement parvenir à le résorber. L'issue du « problème iranien » semble bien rester dans la main des « grands », et dépendre de l'engagement et de la bienveillance des États-Unis, comme le démontre les négociations pour le *Joint Plan of Action* (JPOA) entamées par l'administration Barack Obama sans les Européens et menant au JCPOA en 2015, au moment où ces derniers avaient fait des sanctions leur nouvelle politique iranienne. La résurgence actuelle d'un certain unilatéralisme américain et la menace d'un comportement erratique et agressif -avec la remise en cause du JCPOA, la réactivation des lois extraterritoriales, ou encore l'assassinat du chef de l'unité d'élite des gardiens de la révolution Ghassem Soleimani le 3 janvier 2019- tendent à corroborer le caractère essentiel de la structure du système international. Elles entraînent des réactions similaires côté européen, avec une rhétorique se recentrant autour de ce « modèle européen », construit autour de l'UE, et censé limiter les conséquences des actions américaines. Par exemple, le « véhicule spécial » annoncé par Federica Mogherini, est ainsi le moyen de protéger les intérêts économiques, ainsi que de rendre plus coûteuse la politique unilatérale américaine au nom d'un principe d'« engagement ».

Il convient cependant de ne pas surestimer l'importance des phénomènes de rééquilibrage dans la formulation de la politique européenne. La notion de structure du système international reste une construction scientifique pour tenter de simplifier la réalité. Il serait dès lors erroné de la considérer comme l'unique motivation des Européens. Les intérêts purement économiques et commerciaux, ainsi que ceux liés à la sécurité sont des considérations plus directes qui mènent à la formulation d'une politique commune. C'est bien dans un second temps, en réaction à une agressivité croissante dans l'exercice de la puissance américaine, que les Européens sont amenés à mobiliser un modèle qui leur est propre dans le but de maintenir leur autonomie et sauvegarder leurs intérêts et leur identité d'action.

L'étude de la politique européenne en Iran dans ses différentes dimensions est ainsi révélatrice des ambitions et des moyens mis à disposition de l'idée d'une « Europe puissance » capable de se doter d'une voix puis de l'exporter sur la scène internationale en tant que vecteur d'influence. Elle en montre également toutes ses limites, dues à des ressources inégalement distribuées entre les acteurs du système international et poussant l'UE à s'ancrer dans une conception protéiforme de la puissance. Aussi, le modèle d'action de l'UE réunit les dimensions constructivistes et libérales de cette notion, notamment autour de politiques de conditionnalité, mais tend à s'insérer dans des logiques réalistes relatives à l'équilibre des puissances.

ANNEXES

I. Annexe 1 : Cartes de l'Iran représentant les différents sites pétroliers et gaziers du pays

A. Carte globale de l'Iran



Source : « Principales installations des secteurs pétrolier et gazier - Iran Country Profile ». CIA Map, 2004.
http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/iran_country_profile_2004.jpg.

B. Détail du gisement de South Pars



Source : Gallois, Dominique. « La compagnie française Total emporte un contrat gazier en Iran ». *Le Monde*, 30 septembre 1997, 19.

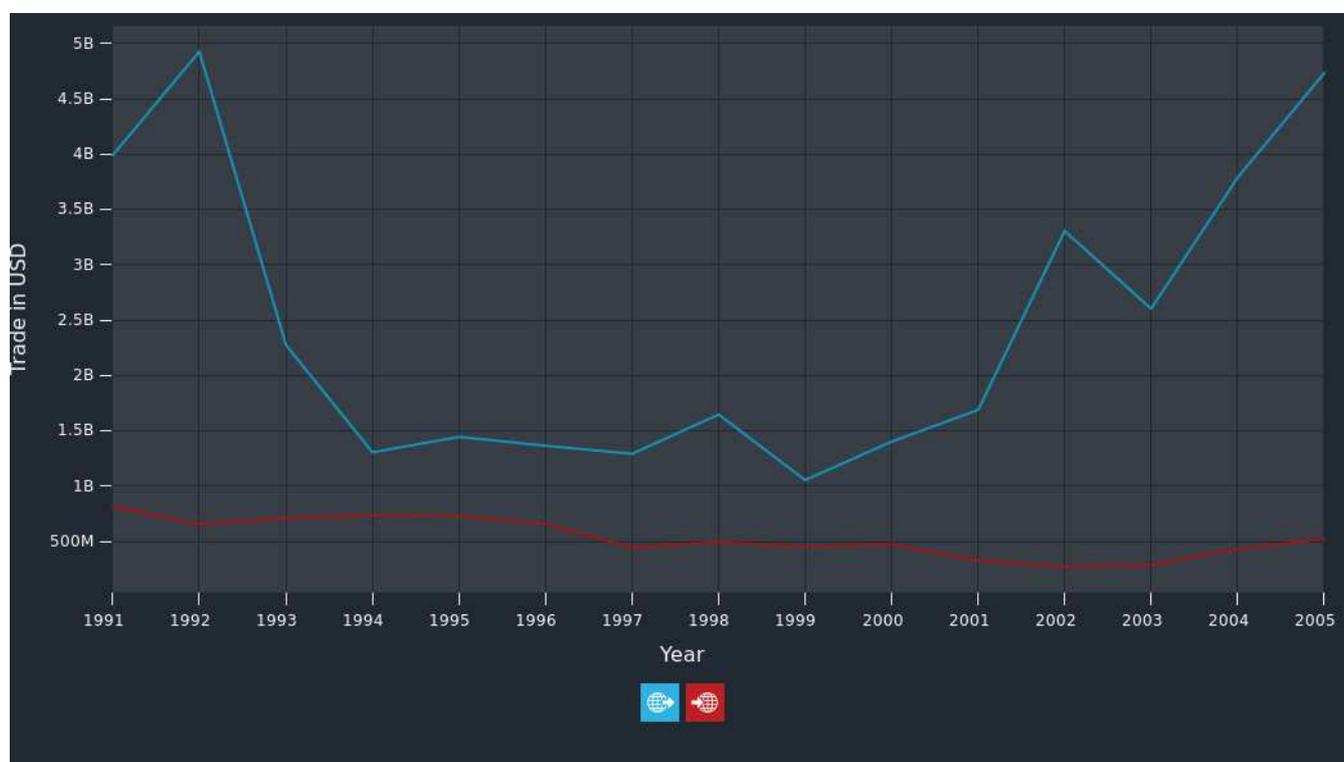
II. Annexe 2 : Balance commerciale de la France avec l'Iran (1991-2005)

Note : dans ce graphique, ainsi que dans ceux présents dans les annexes 3, 4 et 5, les exportations du pays en question (ici la France) sont représentées en bleu, et les importations, en rouge.



Source : « OEC: The Observatory of Economic Complexity », <https://oec.world/en/>.

III. Annexe 3 : Balance commerciale de l'Allemagne avec l'Iran (1991-2005)



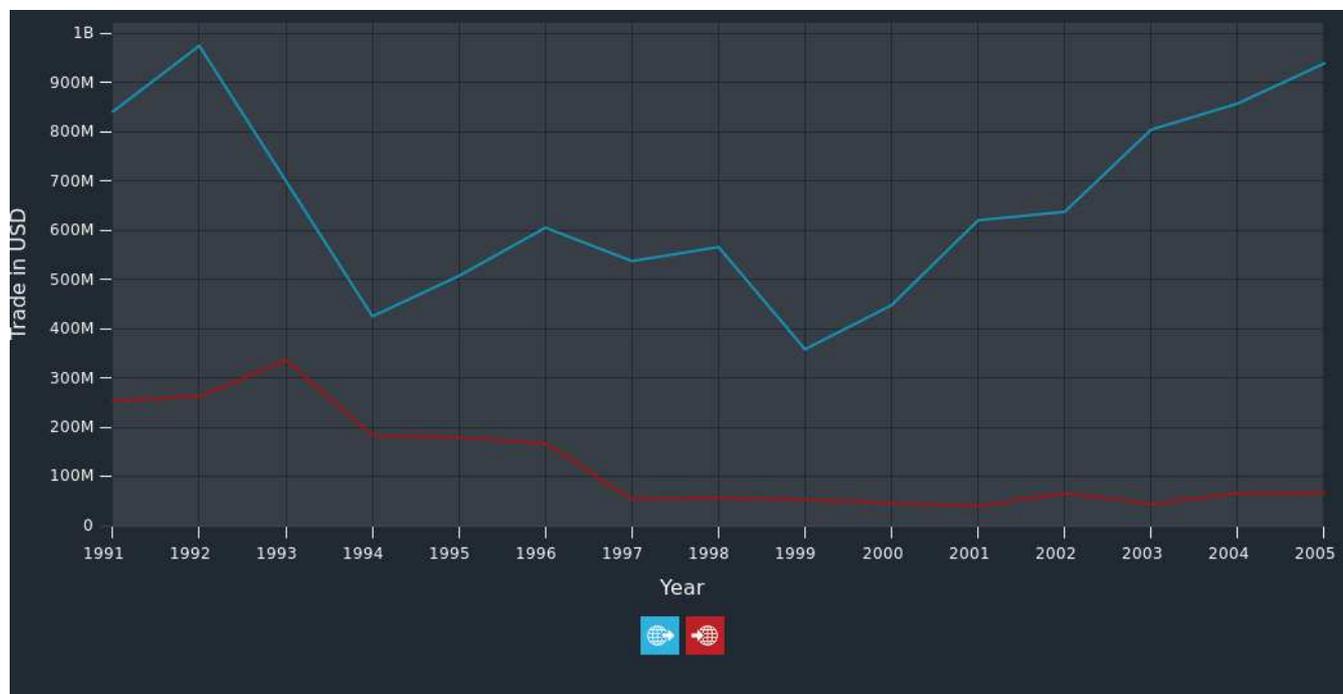
Source : « OEC: The Observatory of Economic Complexity », s. d. <https://oec.world/en/>.

IV. Annexe 4 : Balance commerciale de l'Italie avec l'Iran (1991-2005)



Source : « OEC: The Observatory of Economic Complexity », s. d. <https://oec.world/en/>.

V. Annexe 5 : Balance commerciale du Royaume-Uni avec l'Iran (1991-2005)



Source : « OEC: The Observatory of Economic Complexity », s. d. <https://oec.world/en/>.

VI. Annexe 6 : Présentation des groupes de travail dans le cadre du « comprehensive Dialogue »

- Current engagements

Working Group on Energy -	met in Teheran, May 1999 ; A Synergy project will be finished in February and a second meeting of the Working Group organised in Brussels in March 2001
Experts Meeting on Drugs -	first meeting in December 1999 ; small project financed; two others being examined now (Council Reg. No. 2046/97)
Experts Meeting on Refugees -	meeting in April on Afghan and Iraqi refugees; ongoing projects with UNHCR and NGOs, more examined (Council Reg. No. 443/97), also by ECHO
Working Group on Trade and Investment -	first meeting in Teheran on 28-29 November 2000

Source : « Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - EU Relations with the Islamic Republic of Iran - COM(2001) 71 final ». Bruxelles: Commission of the European Communities, 7 février 2001.

VII. Annexe 7 : L'Union européenne et son voisinage

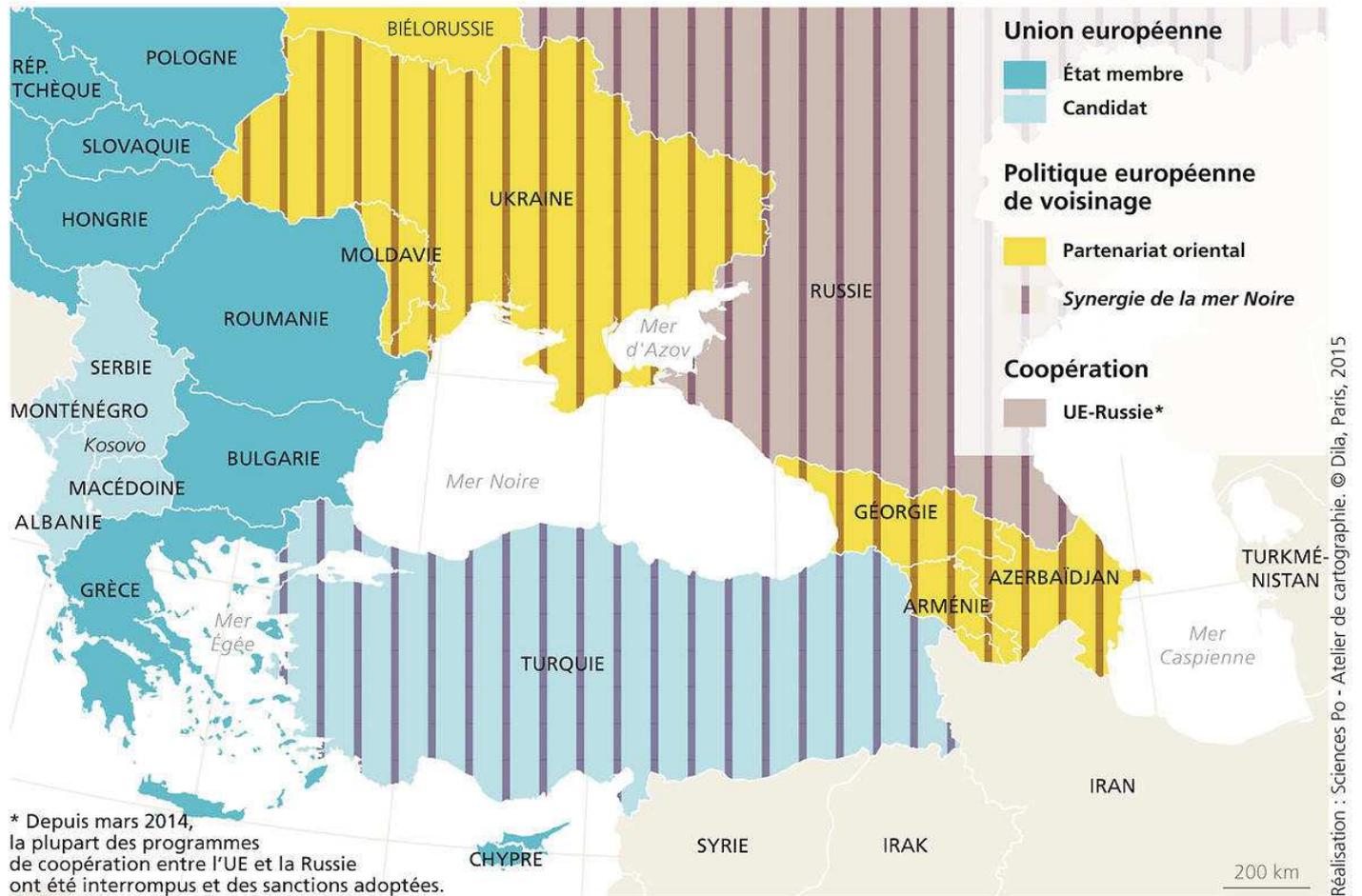
A. L'Union européenne et la Politique européenne de voisinage



Source : Marin, Cécile. « L'Union européenne, une association unique d'Etats ». *Le Monde diplomatique*, juin 2013.
<https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/Europe-Etats>.

B. Le détail de la mer Noire

La mer Noire vue par l'Union européenne (janvier 2015)



Source : Cartothèque de Sciences Po Paris. « La mer Noire vue par l'Union européenne », janvier 2015.
<https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/Europe-Etats>.

VIII. Annexe 8 : carte des principaux sites nucléaires iraniens connus



Source : Alternatives Economiques. « Iran : principaux sites nucléaires connus (carte) ». Consulté le 31 mai 2020. <https://www.alternatives-economiques.fr/iran-principaux-sites-nucleaires-connus-carte-0109200970951.html>.

IX. Annexe 9 : Déclaration de Téhéran, Joschka Fischer, Hassan Rouhani, Dominique de Villepin and Jack Straw (21 October 2003)



Source : Wikimedia Commons. « File:Tehran Declaration - 21 October 2003 - Joschka Fischer, Hassan Rouhani, Dominique de Villepin and Jack Straw.png - Wikimedia Commons ». Consulté le 31 mai 2020.
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tehran_Declaration - 21 October 2003 - Joschka Fischer, Hassan Rouhani, Dominique de Villepin and Jack Straw.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tehran_Declaration_-_21_October_2003_-_Joschka_Fischer,_Hassan_Rouhani,_Dominique_de_Villepin_and_Jack_Straw.png).

X. Annexe 10 : Section II du communiqué économique « Promoting Strong and Mutually Beneficial Growth of Trade and Investment » du G7 de Lyon (28 juin 1996)

II. Promoting Strong and Mutually Beneficial Growth of Trade and Investment

18. Expanding trade and investment has led to marked increases in global wealth and prosperity and should continue to play this role in the future. Growth in trade and investment will be sustainable and therefore most beneficial to all if conducted within a strong multilateral framework of rules.

19. We give high priority to achieving a multilateral agreement on investment in the OECD that provides high standards of investment protection and liberalization, with effective dispute settlement. We look forward to the successful completion of these negotiations by June 1997.

20. We place a high priority on an efficient, dynamic, respected and open multilateral system. We reaffirm the central role of the WTO and the preeminence of multilateral rules, which should serve as the framework for regional initiative. We reaffirm our commitment to working to strengthen the confidence in and credibility of the multilateral trading system by avoiding taking trade and investment measures that would be in contradiction with WTO rules and OECD codes, and by using and complying with any applicable provisions for consultation and dispute settlement when differences arise. We emphasize that bilateral or regional free trade agreements should be trade liberalizing and should cover substantially all trade.

We will continue to monitor the strict implementation of commitments and precise compliance with timetables agreed at the end of the Uruguay Round. In accordance with the rules of the World Trade Organization and on the basis of significant liberalization commitments, we support the accession of new members to the WTO.

21. We recognize the importance of the integration of developing countries in the global trading system as an essential element of sustainable growth and development. We have agreed on ways to help developing countries, especially the least developed, to benefit more fully from the results of the Uruguay Round.

22. Together with our partners we will work for the success of the first ministerial conference of the WTO in December 1996. We will ensure full and effective implementation of the Uruguay Round results according to the agreed timetables. We are resolved to complete all ongoing negotiations in the service sector and to relaunch talks in Singapore on financial services so as to reach significant, balanced and non-discriminatory liberalization commitments by December 1997.

We strongly support the conclusion of a mutually beneficial Information Technology Agreement.

23. Global liberalization of trade and a high level of environmental protection should be mutually supportive. It will be important, for example, to ensure that WTO rules and multilateral environmental agreements and ecolabelling programs are complementary. The Singapore Ministerial Conference of the WTO will be an important opportunity to demonstrate the ability and willingness to integrate environmental protection and thus sustainable development concerns into the multilateral trading system. We welcome the ongoing work launched at Marrakech and look to the Singapore Ministerial Conference to make substantive recommendations for action.

24. In addition to pursuing full implementation of the Uruguay Round agreement, we invite the WTO Ministerial Conference to broaden its agenda to include topics of special importance for trade and investment liberalization, by :

- beginning an examination of trade and investment in the WTO and work towards a consensus which might include the possibility of negotiations ;
- discussing the interaction between trade and competition policy with a view to determining how to proceed ;
- exploring possible new industrial tariff initiatives in sectors to be agreed by consensus.

We also recognize that there is a will to address the question of the relationship between trade and internationally recognized core labour standards.

We also believe that there is more to be done in areas where other obstacles still seriously impede freer access to markets, in particular :

- by encouraging more convergence between national standards and international norms, by further regulatory reform and by mutual recognition of procedures for testing and for certification ;
- by enhancing the disciplines of and expanding the number of countries subscribing to the Agreement on Government Procurement and, in furtherance of this goal, by developing an interim arrangement on transparency, openness and due process in government procurement practices ;
- by effectively enforcing and further developing intellectual property disciplines.

25. In order to facilitate the free flow of trade, we will initiate an effort to further standardize and simplify customs procedures among our countries. Uniform documentation and electronic transmission standards would reduce costs for business and government, complement efforts in the WTO by eliminating barriers to trade and development, and so promote growth.

26. Lastly, we are resolved to combat corruption in international business transactions, which is detrimental to transparency and fairness and imposes heavy economic and political costs. In keeping with the commitment of OECD Ministers to criminalize such bribery in an effective and coordinated manner, we urge that the OECD further examine the modalities and appropriate international instruments to facilitate criminalization and consider proposals for action in 1997.

27. Looking ahead beyond the Singapore Ministerial Conference and recognizing that our next meeting will take place on the eve of the 50th anniversary of the founding of the multilateral trading system, we are committed to working together with our partners to give sustained impetus to trade liberalization.

Source : G7 Information Centre - University of Toronto. « 1996 Lyon Economic Communiqué ». Consulté le 1 avril 2020. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1996lyon/communiqu.html#eco5>.

BIBLIOGRAPHIE

I. Sources

A. Archives

Le site Wikileaks réunit un grand nombre d'archives, confidentielles ou anciennement confidentielles, réunies dans la collection « Wikileaks Public Library of US Diplomacy ». Les documents utilisés dans cette étude sont des télégrammes échangés entre différents postes diplomatiques des États-Unis dans le monde. Par ailleurs, le site officiel de la Central Intelligence Agency donne accès à certains rapports et comptes-rendus déclassifiés.

- « Telegram : Bahrain: P5+1 Incentive Package for Iran ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 26 juillet 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MANAMA1354_a.html.
- « Telegram : Foreign Minister on his Visit to Iran : President Ahmadinejad, FM Mattouki, and Former President Rafsanjani ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 30 août 2005. https://wikileaks.org/plusd/cables/05KUWAIT3902_a.html.
- « Telegram : German-Iran Trade: Chill in the Air ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 2 juin 2020. https://wikileaks.org/plusd/cables/06BERLIN1495_a.html.
- « Telegram : Iran: Meeting with Saudi Foreign Minister Saud Al-Faisal. Cable: 95RIYADH712_a ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 8 février 1995. https://wikileaks.org/plusd/cables/95RIYADH712_a.html.
- « Telegram : Italy: A More Activist Policy Toward Rogues ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release. Italy Rome, 11 juin 1997. https://wikileaks.org/plusd/cables/97ROME5198_a.html.
- « Telegram : PM Prodi on Civilian Commitment to Iraq, Interest in Iran Talks, Concern over Afghanistan and Determination to Contribute to Strong Alliance ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 31 mai 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06ROME1625_a.html.
- « Telegram : PRC/Iran: MFA Says Tehran Shows Little Flexibility on its Nuclear Program ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 21 avril 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7652_a.html.

- « Telegram : U.S.-EU Troïka : Terrorism. » Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release, 12 mai 1998. https://wikileaks.org/plusd/cables/98BRUSSELS2939_a.html.
- « US Eizenstat's January 28 Meeting with Dutch MFA State Secretary Patjin ». CIA Library. Central Intelligence Agency, février 1998. https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/TRIPARTITE%20GOLD%20COMMISSION%20%20%28DI%20SEARCH%29_0029.pdf.

B. Sources éditées

- « 96/668/PESC: Action commune du 22 novembre 1996 adoptée par le Conseil sur la base des articles J.3 et K.3 du Traité sur l'Union européenne, relative aux mesures de protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant ». Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 22 novembre 1996. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A31996E0668>.
- G7 Information Centre - University of Toronto. « 1993 G7 Tokyo Political Declaration ». Consulté le 16 mars 2020. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1993tokyo/political.html>.
- G7 Information Centre - University of Toronto. « 1996 Lyon Economic Communiqué ». Consulté le 1 avril 2020. <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1996lyon/communiqu.html#eco5>.
- « 7009/97 (Presse 97) - Declaration by the Presidency on Behalf of the European Union on Iran ». Bruxelles: Commission européenne, 10 avril 1997. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PESC_97_32.
- « 7738/97 (Presse 129) - 2003rd Council meeting - General Affairs - Luxembourg », Luxembourg: Commission européenne, 29 et 30 avril 1997. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_97_129.
- « 13099/03 (Presse 292) - 2533rd Council meeting - External Relations ». Luxembourg: Conseil européen, 13 octobre 2003.
- « 15461/04 (Presse 344) - Press Release - 2631st Council Meeting - General Affairs et External Relations ». Bruxelles: Council of the European Union, 13 et 14 décembre 2004. <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/eu-council-externalrelations-iran-121304.pdf>.
- « 15708/03 PESC 768 - Stratégie de l'UE contre la prolifération des armes de destruction massive ». Bruxelles: Conseil de l'Union européenne, 10 décembre 2003.
- « Audition, ouverte à la presse, commune avec la commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, de M. Christophe de Margerie, directeur général du groupe Total ». Paris: Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan - Assemblée Nationale, 4 juin 2008.
- « COM(2001) 71 final - Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - EU Relations with the Islamic Republic of Iran ». Bruxelles: Commission européenne, 7 février 2001.

- « Conférence de presse de M. François Mitterrand, Président de la République, à l'issue du sommet des pays industrialisés, notamment sur le GATT, le conflit yougoslave et l'accord franco-japonais d'aide au développement ». Tokyo: Elysée, 9 juillet 1993. <https://www.elysee.fr/francois-mitterrand/1993/07/09/conference-de-presse-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-a-l-issue-du-sommet-des-pays-industrialises-notamment-sur-le-gatt-le-conflit-yougoslave-et-laccord-franco-japonais-daide-au-developpement-tokyo-le-9-juillet-1993>.
- « D/03/3 - Thessaloniki European Council - Presidency Conclusions ». Bruxelles: Council of the European Union, 19 et 20 juin 2003.
- « Déclaration conjointe à l'issue de la visite des ministres des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, de France et d'Allemagne en République Islamique d'Iran ». Téhéran, 21 octobre 2003. https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/exl-php/util/documents/accede_document.php?1580663076176.
- « Droits de l'homme en Iran, réponse Ministre des Affaires étrangères à la question écrite n° 09979 ». Sénat, 30 mars 1995. <https://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ950209979&idtable=q71664%7Cq121083%7Cq116767%7Cq114821%7Cq75035%7Cq114366%7Cq78003%7Cq65404&c=iran+rapport&rch=gs&de=19900323&au=19950323&dp=1+an&radio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn>.
- « Economic Report and Balance Sheet ». Central Bank of Islamic Republic of Iran, 1993.
- « Evaluation by the Presidency of the EU-Iran human rights dialogue ». Conseil de l'Union européenne, 2004.
- « EXPO/B/DROI/2007/19 - The EU-Iran Human Rights Dialogue ». Policy Department External Policies - European Parliament, juin 2007.
- « GOV/2003/40 - Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran ». AIEA, 6 juin 2003.
- House of Commons. « House of Commons - Foreign Affairs - Appendices to the Minutes of Evidence - Memorandum submitted by Professor Fred Halliday, London School of Economics », septembre 2000. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmfaaff/80/80ap14.htm>.
- « Iran. Third Report of Session 2003–04. » House of Commons - Foreign Affairs Committee, 19 mars 2004. <https://www.iranwatch.org/sites/default/files/uk-commons-iranreport-030904.pdf>.
- Katzman, Kenneth. « Report 97-231 - Congressional Research Service. Iran: U.S. Policy and Options ». Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release. Foreign Affairs and National Defense Division, 14 janvier 2000. <https://file.wikileaks.org/file/crs/97-231.pdf>.
- Katzman, Kenneth, et Him Nichol. « Report 98-86 - Congressional Research Service. Iran: Relations with Key Central Asian States. » Public Library of US Diplomacy, WikiLeaks Document Release. Foreign Affairs and National Defense Division, 23 juillet 1998. <https://file.wikileaks.org/file/crs/98-86.pdf>.
- « RAPID, DOC/92/8 - European Council in Edinburgh - Conclusions of the Presidency. » Edimbourg: Conseil européen, 11 décembre 1992.

- « Rapport d'information n° 385 (2002-2003) - Mission effectuée en Iran du 15 au 18 avril 2003 par une délégation de la commission des Affaires économiques et du Plan ». Sénat, 7 juillet 2003. https://www.senat.fr/rap/r02-385/r02-385_mono.html#toc155.
- « Règlement (CE) no 2271/96 du Conseil portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant. » Conseil de l'Union européenne, 22 novembre 1996. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/056540f9-40e5-4b0c-9bfb-c5165d60ef77/language-fr>.
- « Relations entre l'Europe et les États-Unis ». Commission des questions politiques. Conseil de l'Europe, 27 octobre 2004.
- Résolution 51/17 Nécessité de lever le blocus économique, commercial et financier appliqué à Cuba par les États-Unies d'Amérique (1996). <https://undocs.org/fr/A/RES/51/17>.
- Résolution 51/22 Élimination des mesures économiques coercitives utilisées pour exercer une pression politique et économique (1996). <https://undocs.org/fr/A/RES/51/22>.
- « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne - version consolidée. » Traité. Journal officiel de l'Union européenne, 9 mai 2008.
- « Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992) - version consolidée. » Traité. Journal officiel des Communautés européennes, 10 novembre 1997.
- United States, éd. *Developments in the Middle East, July 1993: hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Third Congress, first session, July 27, 1993*. Washington: U.S. G.P.O., 1993.

C. Discours

Discours de Dominique de Villepin devant le Conseil de Sécurité de l'ONU pendant la crise irakienne. New York, NY, 2003.

II. Bibliographie

A. Théorie des relations internationales et Sciences sociales

- Aron, Raymond. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 2004.
- Battistella, Dario, Jérémie Cornut, et Élie Baranets. *Théories des relations internationales*, 2019.
- Becker, Howard Saul. *Outsiders: études de sociologie de la déviance*, 2013.
- Discours politiques de Monsieur Hume - Tome Premier*. Michel Groell. Dresde, 1755.
- Berger, Peter L., Thomas Luckmann, Danilo Martuccelli, et François de Singly. *La construction sociale de la réalité*. Traduit par Pierre Taminiaux. Bibliothèque des classiques. Paris: Armand Colin, 2014.

- Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. 21. printing. Harvard Economic Studies 124. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2003.
- Pape, Robert A. « Soft Balancing against the United States ». *International Security* 30, n° 1 (juillet 2005): 7-45.
- Stanzel, Volker. « Die neue Wirklichkeit der Außenpolitik: Diplomatie im 21. Jahrhundert ». SWP-Studie, 23 novembre 2018.
- Strange, Susan. *States and Markets*. London: Bloomsbury Academic, 2015.
- Sur, Serge. *Relations internationales*. Paris: Montchrestien, 2011.
- Vaïsse, Maurice. *Les relations internationales depuis 1945*. Armand Colin. Colin U, 2015.
- Walt, Stephen M. « Taming American Power ». *Foreign Affairs* 84, n° 5 (2005): 105.
- Waltz, Kenneth N. *Theory of international politics*. Addison-Wesley series in political science. Reading, Mass: Addison-Wesley Pub. Co, 1979.

B. La politique européenne

i. La politique iranienne des Européens

- Alcaro, Riccardo. *Europe and Iran's Nuclear Crisis: Lead Groups and EU Foreign Policy-Making*. Palgrave Macmillan, 2018.
- Badel, Laurence. « Pour une histoire de la diplomatie économique de la France ». *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* 90, n° 2 (2006): 169.
- Debrun, Aymeric. « L'Iran de retour dans le concert des Nations : opportunités d'affaires et enjeux géopolitiques ». *Sécurité et stratégie* 16, n° 2 (2014): 46.
- Pouponneau, Florent. « Les dynamiques propres de l'Union européenne dans le système international: La politique européenne envers le programme nucléaire iranien ». *Politique européenne* 41, n° 3 (2013): 118-42.
- « Iran watch : U.N.-EU Sanctions Tally ». Consulté le 19 mai 2020. <https://www.iranwatch.org/sanctions>.
- Kaussler, Bernd. « European Union Constructive Engagement with Iran (2000–2004): An Exercise in Conditional Human Rights Diplomacy ». *Iranian Studies* 41, n° 3 (juin 2008): 269-95.
- Kaussler, Bernd. « From Engagement to Containment: EU–Iran Relations and the Nuclear Programme, 1992–2011 ». *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 14, n° 1 (mars 2012): 53-76.
- La Messuzière, Yves Aubin de. *Profession diplomate: un ambassadeur dans la tourmente*. Paris: Plon, 2019.
- Nicoulaud, François. « Un demi-siècle de relations entre l'Europe et l'Iran : une histoire sans fin ». *Hérodote* 169, n° 2 (2018): 83.

Tarock, Adam. « Iran-western Europe Relations on the Mend ». *British Journal of Middle Eastern Studies* 26, n° 1 (mai 1999): 41-61.

ii. La politique étrangère européenne et les mécanismes de décision européens

Buchet de Neuilly, Yves. « La politique étrangère et de sécurité commune. Dynamique d'un système d'action ». *Politix* 12, n° 46 (1999): 127-46.

« Compte-rendu des huitièmes entretiens européens d'Enghien - L'Union européenne, problème ou solution ? » Enghien-Les-Bains: IRIS, 6 février 2016.

Dumont, Gérard-François, et Pierre Verluise. *Géopolitique de l'Europe*. Paris: SEDES, 2010.

Mérand, Frédéric, et Julien Weisbein. *Introduction à l'Union européenne. Institutions, politiques et société*. Bruxelles: Boeck-Wesmael, 2011.

Gaillard, Marion. *L'Union européenne: institutions et politiques*, 2018.

Haroche, Pierre. *L'union européenne au milieu du gué: entre compromis internationaux et quête de démocratie*. Études politiques. Paris: Economica, 2009.

Jørgensen, Knud Erik. « European Foreign Policy: Conceptualising the Domain ». In *Contemporary European Foreign Policy*, 32-56. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2004.

Knill, Christoph. *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. 1^{re} éd. Cambridge University Press, 2001.

Laïdi, Zaki. *La norme sans la force: l'énigme de la puissance européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2008.

Lévesque, Pascal. « La saga de la loi Helms-Burton : liberté de commerce versus sécurité nationale ». *Les Cahiers de droit* 39, n° 4 (12 avril 2005): 881-923.

Radaelli, Claudio M. « Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change ». *SSRN Electronic Journal*, 2002.

Sauvé, Jean-Marc. « Le poids de l'Union européenne dans le monde ». Conseil d'État, 14 juin 2017. <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-poids-de-l-union-europeenne-dans-le-monde>.

Wessels, Wolfgang. « Comitology: Fusion in Action. Politico-Administrative Trends in the EU System ». *Journal of European Public Policy* 5, n° 2 (juin 1998): 209-34.

C. La politique des États-Unis

i. L'exercice de la puissance des États-Unis

« America's Image Further Erodes, Europeans Want Weaker Ties: A Nine Country Survey ». Washington, D.C: Pew Research Centre, mars 2003.

Droz-Vincent, Philippe. *Vertiges de la puissance: Le moment américain au Moyen-Orient*. Textes à l'appui. Relations internationales. Paris: Découverte, 2007.

ii. *La politique iranienne des États-Unis*

Samore, Gary. « Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms and Timetables ». Harvard Kennedy School, Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, juin 2015.

Wright, Robin B., éd. *The Iran primer: power, politics, and U.S. policy*. Washington, D.C: United States Institute of Peace : Published in collaboration with Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.

Zarifian, Julien, et Justin Vaïsse. *Choc d'empires? les relations États-Unis-Iran du XIXe siècle à nos jours*. Paris : [Paris]: Hémisphères éditions ; Maisonneuve & Larose nouvelles éditions, 2018.

D. Spécifiquement sur l'Iran

Alizadeh, Parvin, Hassan Hakimian, et Massoud Karshenas, éd. *The economy of Iran: dilemmas of an islamic state*. Library of modern Middle East studies 29. London ; New York : New York: I.B. Tauris ; Distributed by St Martins Press, 2000.

Djalili, Mohammad Reza. *Géopolitique de l'Iran*. Géopolitique des états du monde 10. Bruxelles: Complexe, 2005.

Hourcade, Bernard. *Géopolitique de l'Iran*. Perspectives géopolitiques. Paris: A. Colin, 2010.

Shirdel, Mohammad-Ali. « L'économie politique du développement économique en Iran pendant la deuxième République. Deuxième Partie : 1989 - 1997. » *Centres Études internationales et Mondialisation*. février 2007.

E. La politique étrangère canadienne

Munton, Don, et John J. Kirton. *Canadian Foreign Policy: Selected Cases*. Ontario: Prentice-Hall, 1992.

Nossal, Kim Richard. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. 4. ed. Queen's Policy Studies Series ; 188. Scarborough, Ontario: School of Policy Studies at Queens University, 2015.

F. Les relations transatlantiques

i. Rapports nationaux à la puissance des États-Unis

- Heisbourg, François. « La France, l'Europe et les États-Unis », s. d. <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/FD001340.pdf>.
- Liberti, Fabio. « La nouvelle politique étrangère italienne ». *Revue internationale et stratégique* 56, n° 4 (2004): 37.
- Martens, Stephan. « L'Allemagne n'est plus américaine ». *Outre-Terre* 5, n° 4 (2003): 175.
- Sergeant, Jean-Claude. « L'Angleterre et l'Amérique: La « relation spéciale » : anatomie d'un rapport ambigu ». *Hérodote* 109, n° 2 (2003): 71.

ii. La question des divisions transatlantiques

- Ackermann, Alice. « The Changing Transatlantic Relationship: A Socio-Cultural Approach ». *International Politics* 40, n° 1 (mars 2003): 121-36.
- Bozo, Frédéric. « La relation transatlantique et la « longue » guerre contre le terrorisme ». *Politique étrangère* 67, n° 2 (2002): 337-51.
- Cooper, Robert. *The Post Modern State and World Order*. London: Demos, 2000.
- Chopin, Thierry. *L'Amérique et l'Europe: la dérive des continents?* Nouveau collège de philosophie. Paris: Grasset, 2006.
- Drezner, Daniel W. « Lost in Translation: The Transatlantic Divide over Diplomacy ». In *Growing Apart?*, édité par Jeffrey Kopstein et Sven Steinmo, 192-210. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Grygowski, Dimitri. « Regards américains sur l'unification monétaire européenne, les réactions américaines à l'introduction de l'euro ». *Histoire, économie et société* 22, n° 1 (2003): 123-35.
- Kagan, Robert. *Of paradise and power: America and Europe in the new world order*. 1st Vintage Books ed. New York: Vintage Books, 2004.
- Lundestad, Geir. « Toward transatlantic drift? » In *The Atlantic Alliance Under Stress*, édité par David M. Andrews, 1^{re} éd., 9-29. Cambridge University Press, 2005.
- Martens, Stephan. « Puissance et valeurs au 21e siècle: Les termes du débat euro-américain ». *Études internationales* 40, n° 2 (9 octobre 2009): 181-99.
- Mélandri, Pierre, et Yves-Henri Nouailhat. « Chapitre 29. Les États-Unis, l'alliance atlantique et l'unification européenne : deux projets complémentaires ou rivaux ? » In *Pour l'histoire des relations internationales*, par Robert Frank, 643. Presses Universitaires de France, 2012.
- Smith, Michael. « Competitive Co-Operation and EU-US Relations: Can the EU Be a Strategic Partner for the US in the World Political Economy? » *Journal of European Public Policy* 5, n° 4 (décembre 1998): 561-77.

iii. *Les divisions sur le dossier iranien*

- Abdelal, Rawi, et Aurélie Bros. « Sanctions and the End of Trans-Atlanticism. Iran, Russia and the Unintended Division of the West ». *Notes de l'IFRI*, janvier 2020.
- Ginsberg, Roy H. *The European Union in international politics: baptism by fire*. New international relations of Europe. Lanham, Md: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
- Gözen, Aylin. *La Problématique Du Moyen-Orient Dans Les Relations Transatlantiques*. Hiperlink Yayinlari., 2017.
- Grygowski, Dimitri. « Regards américains sur l'unification monétaire européenne, les réactions américaines à l'introduction de l'euro ». *Histoire, économie et société* 22, n° 1 (2003): 123-35.
- Laïdi, Ali. *Le droit, nouvelle arme de guerre économique: comment les États-Unis déstabilisent les entreprises européennes*. Questions de société. Arles: Actes sud, 2019.
- Pouponneau, Florent. *La politique française de non-prolifération nucléaire: de la division du travail diplomatique*. Enjeux Internationaux, vol. 34. Bruxelles: PIE Peter Lang, 2015.
- Rudolf, Peter. « Managing Strategic Divergence : German - American Conflict Over Policy Towards Iran. » *The Iranian Dilemma : Challenges for German and American Foreign Policies*. Washington, D.C: American Institute for Contemporary German Studies The Johns Hopkins University, 21 avril 1997.

G. Presse

i. *Les Échos*

Les Échos est un quotidien français publiant des articles d'information économique et financière.

- « Airbus: les USA tiquent sur certains points de l'accord ». *Les Echos*, 9 avril 1992, 16.
- « Alstom obtient de l'Iran une commande de 100 locomotives pour 1,2 milliard de francs ». *Les Echos*, 28 octobre 1999, 9.
- Bastien, Daniel. « Khatami à Paris: Téhéran tisse ses liens internationaux ». *Les Echos*, 27 octobre 1999, 12.
- Bastien, Daniel. « Washington cherche à récupérer le raidissement des Quinze sur l'Iran ». *Les Echos*, 14 avril 1997, 4.
- « Bill Clinton interdit aux Américains de produire du pétrole en Iran ». *Les Echos*, 15 mars 1995, 13.
- Chatignoux, Catherine. « Charm-el-Cheikh, sommet symbole pour sauver le processus de paix ». *Les Echos*, 13 mars 1996, 3.
- Cosnard, Denis. « L'Iran multiplie les découvertes de pétrole et de gaz ». *Les Echos*, 23 août 2000, 12.

- Cosnard, Denis. « Pétrole : Elf double la mise en Iran ». *Les Echos*, 6 avril 1999, 6.
- Cosnard, Denis. « Total bien placé pour signer un grand contrat en Iran ». *Les Echos*, 20 mai 1997, 14.
- Cosnard, Denis. « Total prêt à doubler la mise en Iran ». *Les Echos*, 21 décembre 1998, 12.
- Coulon, Samuel. « La compagnie Air France attend beaucoup de la ligne Paris-Téhéran ». *Les Echos*, 25 juin 2004, 29.
- Czarnes, Renaud. « Alstom remporte un gros contrat en Iran ». *Les Echos*, 21 février 2002, 12.
- Czarnes, Renaud. « Une présence appelée à se développer au Moyen-Orient ». *Les Echos*, 19 décembre 2002, 14.
- « Embargo américain contre l'Iran: les alliés ne suivent pas ». *Les Echos*, 3 mai 1995, Dernière.
- Fainsilber, Denis. « Peugeot signe un accord pour exporter depuis l'Iran ». *Les Echos*, 17 juin 2004, 20.
- Fainsilber, Denis. « Renault produira également en Iran sa future voiture économique ». *Les Echos*, 28 octobre 2003, 26.
- Fouquet, Claude. « La France cherche à conforter sa présence économique dans le Golfe ». *Les Echos* 18904, 12 mai 2003, 4.
- « France-Iran: coup d'accélérateur aux échanges économiques ». *Les Echos*, 12 novembre 1996, 6.
- Crouigneau, Françoise. « Hubert Védrine : " Il n'y a plus de frontières entre l'économie et la diplomatie " ». *Les Echos*, 4 février 1998, 6.
- « Front uni face à l'Iran et à la prolifération nucléaire ». *Les Echos* 18926, n° 18926 (17 juin 2003): 56.
- Gasquet, Pierre de. « Washington atténue les rigueurs des lois D'Amato et Helms-Burton ». *Les Echos*, 19 mai 1998, 9.
- « Gaz : Repsol et Shell en passe de conclure un grand contrat avec l'Iran ». *Les Echos*, 24 septembre 2004.
- Grandi, Michel de. « Forte reprise des grands contrats avec l'Iran au 1er trimestre ». *Les Echos*, 3 mai 1991, 2.
- Grandi, Michel de. « Paris prône un règlement global des dossiers litigieux avec l'Iran ». *Les Echos*, 2 janvier 1991, 5.
- Grandi, Michel de. « Pas de nouveaux crédits garantis français à Téhéran avant le règlement des arriérés accumulés en 1995 ». *Les Echos*, 27 février 1996, 5.
- « GTM-Entrepôt obtient le contrat de reconstruction du terminal de Kharg. » *Le Monde*, 24 mars 1990, 41.
- « Helms-Burton: Bruxelles en appelle à l'OMC ». *Les Echos*, 7 octobre 1996, 6.
- « Helms-Burton : les Quinze attendent Washington ». *Les Echos*, 17 octobre 1997, 8.

- Hubert-Rodier, Jacques. « Le programme nucléaire de l’Iran passé au peigne fin aujourd’hui à Vienne ». *Les Echos*, 16 juin 2003.
- « Iran: le pari français ». *Les Echos*, 6 mai 1991, Dernière.
- « Iran : le Parlement approuve le plan quinquennal du gouvernement Khatami ». *Les Echos*, 30 novembre 1999, 11.
- « Iran : le président Mohammad Khatami présente un nouveau plan quinquennal ». *Les Echos*, 20 août 1999, 4.
- « Iran-Europe : ballons d’essai ». *Les Echos*, 28 août 1997, Dernière.
- « La " troïka " en Iran ». *Les Echos*, 3 avril 1996, Dernière.
- « La présence économique française reste modeste ». *Les Echos*, 15 mars 1999, 78.
- « Le rêve persan de George Bush ». *Les Echos*, 30 octobre 2001, Dernière.
- « Les Etats-Unis confirment qu’ils souhaitent éviter des sanctions contre Total ». *Les Echos*, 2 octobre 1997, 9.
- « Les Etats-Unis reprochent à Paris de soutenir Téhéran ». *Les Echos*, 17 juillet 1995, 6.
- « Les gendarmes du Golfe ». *Les Echos*, 6 octobre 1997, Dernière.
- « Les Quinze renouent, sous condition, avec l’Iran ». *Les Echos*, 30 avril 1997, Dernière.
- « L’Europe tend la main à l’Iran ». *Les Echos* 18679, n° 18679 (20 juin 2002): Dernière.
- « L’Iran, pomme de discorde entre Bonn et Washington ». *Les Echos*, 23 mai 1996, Dernière.
- « L’Iran sort de son isolement ». *Les Echos*, 10 mars 1999, Dernière.
- « L’Union européenne va créer une entité pour continuer à commercer avec l’Iran ». *Les Echos*, 25 septembre 2018.
- Madelin, Thibault, et Vincent de Felligonde. « ThyssenKrupp modifie son actionnariat pour apaiser Washington ». *Les Echos*, 20 mai 2003.
- Royo, Martine. « Jacques Chirac tente d’empêcher le G7 de Lyon de se muer en sommet antiterroriste ». *Les Echos*, 28 juin 1996, 5.
- « Paris mise sur un nouveau partenariat économique avec l’Iran ». *Les Echos*, 24 août 1998, 6.
- « Paris ne condamne pas l’accord de Total en Iran ». *Les Echos*, 18 juillet 1995, 9.
- « Peugeot se renforce en Iran, Citroën est sur les rangs ». *Les Echos*, 6 juillet 1998, 12.
- Polo, Jean-François. « La France pourrait acheter du gaz à l’Iran ». *Les Echos*, 3 janvier 1991, 4.
- Polo, Jean-François. « La France resserre ses liens économiques avec l’Iran et la Libye ». *Les Echos*, 21 novembre 1997, 2.
- Polo, Jean-François. « L’Iran pourrait recourir aux pétroliers européens ». *Les Echos*, 16 mars 1995, 10.
- Polo, Jean-François. « Malgré les risques politiques, l’Irak et l’Iran séduisent les exportateurs français ». *Les Echos*, 3 février 1998, 4.

Polo, Jean-François. « Total va investir 3 milliards de francs pour extraire du pétrole en Iran ». *Les Echos*, 17 juillet 1995, 6.

« Poussée de fièvre entre l'Iran et l'Europe ». *Les Echos*, 8 mars 1996, Dernière.

« Renault et Peugeot reprennent la route en Iran ». *Les Echos*, 16 janvier 1997, 10.

Royo, Martine. « Fin du dialogue critique avec Téhéran : les intérêts européens en question ». *Les Echos*, 14 avril 1997, 4.

Royo, Martine. « L'activisme commercial américain inquiète les Quinze ». *Les Echos*, 24 mai 1996, 6.

Seux, Dominique. « Arriérés iraniens: Paris et Téhéran trouvent un accord ». *Les Echos*, 8 juillet 1994, 3.

Seux, Dominique. « Les Français misent sur l'ouverture et... l'absence américaine ». *Les Echos*, 18 février 2000, 11.

« Téhéran capitale de l'Islam ». *Les Echos*, 8 décembre 1997, Dernière.

« Téhéran commande cent locomotives à GEC Alstom ». *Les Echos*, 23 décembre 1997, 10.

« Tollé européen face aux nouvelles sanctions américaines contre l'Iran et la Libye ». *Les Echos*, 6 août 1996, 3.

Tosseri, Olivier. « L'Iran et l'Italie, une vieille histoire d'amitié ». *Les Echos*, 28 janvier 2016.

« TOTAL ». *Les Echos*, 3 mai 1995, 33.

« Total choisi pour un contrat gazier en Iran ». *Les Echos*, 26 avril 2004, 19.

« Total en Iran : Washington va retarder les sanctions ». *Les Echos*, 3 février 1998, 14.

Vandoorne, Jean-Léon. « L'Iran retient Total comme partenaire ». *Les Echos*, 31 mai 1991, 11.

« Vers la normalisation des relations Iran-CEE ». *Les Echos*, 5 avril 1991, Dernière.

« Washington bloque la vente de sept Airbus à l'Iran ». *Les Echos*, 25 juillet 1991, 7.

« Washington se fâche avec Téhéran ». *Les Echos*, 28 mai 2003, 56.

Xavier, Debontride. « Peugeot va produire sa 206 en Iran ». *Les Echos*, 24 décembre 1999, 12.

ii. *Le Monde*

Le Monde est un quotidien français publiant des articles généraux.

« Eurodif, Urenco, Canadif ». *Le Monde*, 18 décembre 1974.

Gallois, Dominique. « La compagnie française Total emporte un contrat gazier en Iran ». *Le Monde*, 30 septembre 1997, 19.

Gallois, Dominique. « Thierry Desmarest, président du groupe pétrolier Total " Nous avons le soutien du gouvernement et des Européens " ». *Le Monde*, 30 septembre 1997, 19.

- « Les alliés des Etats-Unis refusent de sanctionner Téhéran ». *Le Monde*, 4 mai 1995, 6.
- « M. Giscard d'Estaing plaide pour un dialogue constructif avec l'Iran ». *Le Monde*, 2 juin 1998, 4.
- Naim, Mouna. « L'Europe n'a pas encore repris le "dialogue critique" avec l'Iran ». *Le Monde*, 20 novembre 1997, 3.
- Vernet, Natalie, et Daniel Nougayrède. « Gigue diplomatique autour de l'atome iranien ». *Le Monde*, 26 mai 2006, 16.
- Zecchini, Laurent. « L'Amérique empêtrée dans sa puissance ». *Le Monde*, 27 septembre 1996, 16.

iii. Autre presse francophone

- Quenelle, Benjamin. « Diplomatie. Les bonnes relations de Villepin avec la Russie. À Moscou, le premier ministre a cherché à dynamiser la présence économique française et a signé une déclaration commune sur l'Iran avec Vladimir Poutine. Moscou, de notre correspondant. » *La Croix*, 15 février 2006, 9.
- Beylau, Pierre. « Le pied de nez de la France ». *Le Point*, 4 octobre 1997, 022.
- Bozorgmehr Sharafedin, Wilfrid Exbrayat, et Claude Chendjou. « L'Iran passe du dollar à l'euro pour ses échanges internationaux. » *Reuters*, 18 avril 2018.
- « Clinton décrète un embargo commercial total contre l'Iran ». *La Tribune (France)*, 2 mai 1995.
- De Villepin, Dominique. « Les Européens, l'Iran et l'enjeu nucléaire ». *Le Figaro*, 23 octobre 2003.
- Deneault, Alain. « Total, un gouvernement bis ». *Le Monde diplomatique*, 1 août 2018.
- « Embargo : Bill Clinton se retrouve seul face à l'Iran ». *La Tribune (France)*, 3 mai 1995.
- « Front commun Canada-UE à propos de Cuba ». *La Presse*, 19 mars 1996, B6.
- « L'UE s'ouvre à l'Iran ». *Le Droit*, 24 février 1998, 27.
- Mével, Jean-Jacques. « Washington jubile ». *Le Figaro*, 12 avril 1997, 2.
- « Nouveau bras de fer euro-américain ». *Le Devoir*, 30 septembre 1997, A5.
- Perrin, Jean-Pierre. « Total va chercher du pétrole en Iran. Un contrat conclu en dépit des injonctions américaines d'isoler Téhéran. » *Libération*, 15 juillet 1995, 16.
- Robitaille, Louis B. « Le Canada fait cause commune avec l'Europe ». *La Presse*, 28 juin 1996, A1.
- Schwyster, Adrien. « Daech, Russie, al-Qaida, Iran.... Comment Total gère le risque géopolitique ». *Challenges*. 7 avril 2016.
- « Toutes les options sont sur la table », 19 avril 2006, *La Libre*.
- Védrine, Hubert. « Droits de l'homme : les leçons de l'histoire ». *Le Point*, 13 avril 1996, 025.

iv. Presse anglophone

- Douste-Blazy, Philippe, Jack Straw, Joschka Fischer, et Javier Solana. « Iran's Nuclear Policy Requires A Collective Response ». *The Wall Street Journal*, 22 septembre 2005.
- « EU Calls for UN Action over Iran ». *BBC News*, 12 janvier 2006.
- Fletcher, Martin. « Britain is appeasing Iran, Nobel Laureate Shirin Ebadi says ». *The Times*, 24 septembre 2009.
- Zakaria, Fareed. « The Arrogant Empire ». *Newsweek*, 23 mars 2003. <https://www.newsweek.com/arrogant-empire-132751>.

H. Cartes

Les sites du Monde diplomatique et de Sciences Po Paris propose une large collection de cartes. Par ailleurs, le site Wikimedia Commons regroupe de nombreuses images libres de droits.

- Alternatives Economiques. « Iran : principaux sites nucléaires connus (carte) ». Consulté le 31 mai 2020. <https://www.alternatives-economiques.fr/iran-principaux-sites-nucleaires-connus-carte-0109200970951.html>.
- Cartothèque de Sciences Po Paris. Consulté le 31 mai 2020. <http://cartotheque.sciences-po.fr>
- Cartes - Le Monde diplomatique. Consulté le 31 mai 2020. <https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/>
- Central Intelligence Agency. « The World Factbook - Iran Country Profile ». Consulté le 31 mai 2020. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>. La carte datant de 2004 est accessible sur : http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/iran_country_profile_2004.jpg.
- Wikimedia Commons. Consulté le 31 mai 2020. https://commons.wikimedia.org/wiki/Main_Page

III. Autres

Cette section réunit des cours dispensés au Glendon College de Toronto, ainsi qu'à Sciences Po Strasbourg. Elle fait aussi référence au site OEC : The Observatory of Economic Complexity, qui réunit différentes données économiques, ainsi qu'au site LinkedIn, qui a permis de retracer le parcours professionnel de Romaric Roignan.

- Klebes-Pélicissier, Anne. « Cours "Droit International Économique" ». Sciences Po Strasbourg, 2019-2020.
- « OEC: The Observatory of Economic Complexity », s. d. <https://oec.world/en/>.

Perreault, Normand. « Cours “Canadian Foreign Policy” ». Glendon College, York University, Toronto, Canada., 2018-2019.

Perreault, Normand. « Cours “Creating the postwar order: the formation of the United Nations” ». Glendon College, York University, Toronto, Canada., 12 septembre 2018.

Perreault, Normand. « Cours “Restoring multilateral trade in a postwar world” ». Glendon College, York University, Toronto, Canada., 19 septembre 2018.

« Romaric Roignan - General Manager - Total E&P Myanmar | LinkedIn ». Consulté le 31 mars 2020. <https://www.linkedin.com/in/romaric-roignan-833715100>.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS.....	5
REMERCIEMENTS.....	6
SOMMAIRE.....	7
ACRONYMES.....	8
INTRODUCTION.....	10
PARTIE 1 : LES CONDITIONS D'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE IRANIENNE COMMUNE	20
CHAPITRE 1. VERS UNE POLITIQUE IRANIENNE DE L'UNION EUROPEENNE	21
I. <i>État des liens bilatéraux entre les États membres et l'Iran au tournant des années 1990</i>	21
A. La stratégie de rapprochement de la France.....	22
B. La poursuite des relations germano-iraniennes	27
C. Les relations bilatérales « sur le fil » entre l'Iran et le Royaume-Uni	29
D. Le lien historique entre l'Iran et l'Italie.....	31
E. Les autres pays européens.....	32
F. Une convergence d'intérêts : entre attractivité et opportunité.....	33
i. Une convergence d'intérêts politiques : le cas de la France	33
ii. Une convergence d'intérêts économiques.....	34
II. <i>La stratégie iranienne de l'Union européenne entre 1992 et 1997</i>	36
A. Le « Dialogue Critique » : première politique étrangère et de sécurité commune.....	36
B. La remise en question des rapports entre les États-membres et l'Iran (1993-1997)	39
i. La crise d'endettement de 1993.....	39
ii. L'affaire « Mykonos » et la rupture du « Dialogue Critique »	41
III. <i>Du « Dialogue Critique » au « Comprehensive Dialogue » ou « dialogue global »</i>	43
A. Vers la normalisation des relations diplomatiques entre l'Iran et les États membres	43
B. La politique européenne du « Comprehensive Dialogue »	44
C. Les fondements politiques du « Comprehensive Dialogue »	46
D. Les fondements économiques du « Comprehensive Dialogue » : l'exemple de la France	47
i. Des relations en voie de développement constant	47
ii. Le potentiel important du marché iranien	50
iii. Un potentiel qui reste à développer	51
iv. L'implantation économique comme légitimation stratégique.....	53
IV. <i>De l'âge d'or à l'échec de l'approche européenne (2002-2005)</i>	53
A. La mise en place d'une politique européenne des droits humains en Iran	54
i. L'instrument « accord de commerce et de coopération »	54
1. Le principe d'un accord de commerce et de coopération	54
2. Les tentatives de négociations d'un accord de commerce et de coopération	55
ii. Un dialogue sous la forme de tables rondes	55
iii. L'efficacité d'une politique européenne des droits humains.....	56
B. Le passage à la question du nucléaire : la fin d'une politique européenne des droits humains, la fin d'une influence ?	58
i. Des droits humains à la sécurité internationale	58
ii. Esquisser une diplomatie nucléaire.....	59
iii. L'échec des négociations et l'abandon de la politique de dialogue.....	62
CHAPITRE 2. L'INSCRIPTION DU « PROBLEME IRANIEN » DANS LA DUALITE DE L'ACTION EUROPEENNE : LES	
CONDITIONS FAVORABLES A LA FORMULATION D'UNE POLITIQUE COMMUNE	64
I. <i>La PESC : cristallisation des « intérêts nationaux » ?</i>	65
A. La prégnance des intérêts des États membres	65
B. Des « intérêts nationaux multifformes »	68
C. L'illusion d'un « intérêt économique européen ».....	72
II. <i>L'inscription dans un cadre européen de l'action des États membres : la condition d'une action définie comme européenne</i>	74
A. Une européanisation des politiques étrangères nationales ?	74

i.	Un cadrage par les valeurs et les objectifs	74
ii.	Le cadrage par les moyens	75
B.	La possibilité d'une action européenne malgré les divergences	79
i.	Le cas d'une unanimité modérément unanime	79
ii.	La formation de groupes d'action restreints	81
C.	L'Iran, un environnement propice à l'élaboration d'une « politique type européenne »	84

PARTIE 2 : L'INSERTION DU DOSSIER IRANIEN DANS DES ENJEUX DE PUISSANCE TRANSATLANTIQUES

..... 88

CHAPITRE 1.	LES ERREMENTS DE L'HEGEMONIE DES ETATS-UNIS	90
I.	<i>Caractérisation de l'idéal-type d'un système unipolaire</i>	90
A.	La crainte structurante d'un système unipolaire impossible à équilibrer	92
B.	La structuration des rapports de force transatlantiques après la guerre froide	96
i.	Délimiter les tentatives d'autonomisation européennes	97
ii.	D'une image bienveillante à l'unilatéralisme	99
II.	<i>La transformation de la politique iranienne des États-Unis</i>	103
A.	L'état des relations bilatérales après la révolution islamique de 1979	103
B.	Un « <i>statu quo</i> insupportable » au Moyen-Orient	105
C.	Vers une intégration douce des politiques européenne et américaine ?	107
D.	Vers une concurrence avouée	110
i.	Nouvelles sanctions unilatérales américaines	110
ii.	Le droit, arme de pression des États-Unis : Les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy	111
iii.	L'élection de Mohamed Khatami et le contexte nouveau du « Comprehensive Dialogue » européen	113
E.	L'Iran dans l'« axe du mal »	114
III.	<i>Les implications théoriques de la politique iranienne des États-Unis sur les relations transatlantiques.</i>	116
A.	Le risque d'un <i>hegemon</i> devenu impérial	116
B.	Des intérêts européens menacés	118
CHAPITRE 2.	L'UNION EUROPEENNE COMME INSTRUMENT DE « <i>SOFT-BALANCING</i> »	120
I.	<i>L'Union européenne : enceinte de coordination et de coopération ?</i>	121
A.	La nécessité d'une enceinte de coordination	121
B.	Doubler la coordination d'une coopération	122
i.	La coopération par d'autres moyens : source d'une socialisation européenne	123
ii.	L'expression d'une solidarité européenne	125
C.	La prégnance des rapports différenciés à la puissance américaine	127
II.	<i>Des efforts de différenciation au travers de la défense d'un « modèle européen » de résolution des problèmes internationaux.</i>	132
A.	De la communauté à la disparité transatlantique : Achille contre Ulysse ?	134
i.	L'affirmation d'une hétérodoxie culturelle	134
ii.	La construction discursive d'une « alternative européenne »	139
iii.	L'Iran : un contexte favorable à l'affirmation de ce « modèle européen » sur la scène internationale	143
iv.	Un « modèle européen » en réponse à un « déficit de puissance » ?	145
B.	Contourner l'usage de la force pour utiliser les options à disposition	146
i.	La force économique de l'Union européenne	147
ii.	Le droit comme atout de la puissance européenne	150
C.	Un rapport ambigu à la notion de multilatéralisme et de respect des normes internationales	153
D.	L'élargissement du « jeu » par une quête de légitimité	158
III.	<i>Les résultats inégaux de l'affirmation européenne</i>	164
A.	Capacité à résister	164
B.	Une remise en question relative de la politique américaine	165
C.	L'initiative du groupe « E3 » puis « E3/EU » et la nécessité de « jouer » avec un déséquilibre structurel	169

CONCLUSION 177

ANNEXES 181

I.	<i>Annexe 1 : Cartes de l'Iran représentant les différents sites pétroliers et gaziers du pays.</i>	181
----	---	-----

A.	Carte globale de l'Iran.....	181
B.	Détail du gisement de South Pars.....	182
II.	<i>Annexe 2 : Balance commerciale de la France avec l'Iran (1991-2005)</i>	183
III.	<i>Annexe 3 : Balance commerciale de l'Allemagne avec l'Iran (1991-2005)</i>	184
IV.	<i>Annexe 4 : Balance commerciale de l'Italie avec l'Iran (1991-2005)</i>	185
V.	<i>Annexe 5 : Balance commerciale du Royaume-Uni avec l'Iran (1991-2005)</i>	186
VI.	<i>Annexe 6 : Présentation des groupes de travail dans le cadre du « comprehensive Dialogue »</i> <i>187</i>	
VII.	<i>Annexe 7 : L'Union européenne et son voisinage</i>	188
A.	L'Union européenne et la Politique européenne de voisinage.....	188
B.	Le détail de la mer Noire.....	189
VIII.	<i>Annexe 8 : carte des principaux sites nucléaires iraniens connus</i>	190
IX.	<i>Annexe 9 : Déclaration de Téhéran, Joschka Fischer, Hassan Rouhani, Dominique de Villepin and Jack Straw (21 October 2003)</i>	191
X.	<i>Annexe 10 : Section II du communiqué économique « Promoting Strong and Mutually Beneficial Growth of Trade and Investment » du G7 de Lyon (28 juin 1996)</i>	192
	BIBLIOGRAPHIE	194
I.	<i>Sources</i>	194
A.	Archives.....	194
B.	Sources éditées.....	195
C.	Discours.....	197
II.	<i>Bibliographie</i>	197
A.	Théorie des relations internationales et Sciences sociales.....	197
B.	La politique européenne.....	198
i.	La politique iranienne des Européens.....	198
ii.	La politique étrangère européenne et les mécanismes de décision européens.....	199
C.	La politique des États-Unis.....	199
i.	L'exercice de la puissance des États-Unis.....	199
ii.	La politique iranienne des États-Unis.....	200
D.	Spécifiquement sur l'Iran.....	200
E.	La politique étrangère canadienne.....	200
F.	Les relations transatlantiques.....	201
i.	Rapports nationaux à la puissance des États-Unis.....	201
ii.	La question des division transatlantiques.....	201
iii.	Les divisions sur le dossier iranien.....	202
G.	Presse.....	202
i.	Les Échos.....	202
ii.	Le Monde.....	205
iii.	Autre presse francophone.....	206
iv.	Presse anglophone.....	207
H.	Cartes.....	207
III.	<i>Autres</i>	207
	TABLE DES MATIERES	209