

L'Iran et l'accord-cadre sur le dossier nucléaire

Les négociations ont révélé que l'architecture géopolitique du Moyen-Orient est en train de se transformer au moyen d'un rééquilibrage des rapports de force à l'avantage de l'Iran.

Ilyasse Rassouli

Le 2 avril 2015, l'Iran et les pays du « 5+1 » (France, États-Unis, Royaume-Uni, Chine, Russie et Allemagne) sont parvenus à un accord-cadre sur le dossier nucléaire iranien. Quels sont les termes de cet accord et les enjeux qu'il soulève pour la région ?

De la coopération initiale aux doutes de la communauté internationale

En préambule de cet article, il faut rappeler que c'est avec l'aide de partenaires occidentaux, dans le cadre du programme « Atomes pour la paix » (1957), que le programme nucléaire de l'Iran est né. Les États-Unis de Dwight David Eisenhower et la France fournissaient à l'Iran une certaine quantité d'uranium enrichi pour faire fonctionner les centrales que l'Allemagne de l'Ouest construisait. À cette époque, l'objectif de l'Iran du shah Mohammad Reza Pahlavi était clair : le pays souhaitait produire de l'électricité grâce au nucléaire afin d'économiser ses précieuses ressources en pétrole, dans une logique de diversification des sources d'énergie. L'Iran a signé le Traité de Non-Prolifération (TNP) au premier jour de sa création le 1er juillet 1968 et l'a ratifié le 2 février 1970. Il en est toujours membre à ce jour.

La révolution iranienne de 1979 et la guerre avec l'Irak (1980-1988) ont marqué un tournant dans le dossier nucléaire iranien, qui est devenu un enjeu controversé sur la scène internationale. En effet, la République islamique a fait preuve d'une grande hostilité envers les alliés occidentaux du shah et le personnel de l'ambassade américaine à Téhéran a été même pris en otage pendant 444 jours, marquant le point de départ de la rupture des relations américano-iraniennes. Quant à la guerre avec l'Irak, elle a fait craindre à l'ensemble des pays occidentaux que la République islamique ne se mette à développer des armes nucléaires pour se défendre. En raison des doutes nourris sur les intentions nucléaires du nouveau régime iranien et de son aversion envers l'Occident, l'Allemagne de l'Ouest, la France et les USA ont mis un terme à leur

coopération nucléaire avec l'Iran, laissant les infrastructures inachevées. Mais surtout, la guerre Iran-Irak a vu les pays occidentaux se ranger derrière l'Irak, lui apportant un soutien économique et en armement tout au long du conflit. Cet événement a détérioré considérablement les relations Iran-Occident pendant de nombreuses années. Les tensions atteindront un pic en 2003 avec l'invasion des USA de l'Irak, amenant aux frontières de l'Iran un large déploiement de soldats américains.

De la négociation aux sanctions internationales et unilatérales

Entre 2003 et 2005, alors que les USA ont envahi l'Irak, les chancelleries européennes craignent que l'administration Bush ne passe ensuite à l'Iran, soupçonné de poursuivre son programme nucléaire en secret. Dans ce contexte, une troïka européenne – composée des ministres des Affaires étrangères français, Dominique de Villepin, de l'allemand, Josckha Fischer et du britannique, Jack Straw – a pris le parti de négocier avec l'Iran du président Mohammad Khatami afin que les doutes sur son programme nucléaire soient levés. Il a été conclu avec l'Iran la suspension temporaire de l'enrichissement de l'uranium et l'application du protocole additionnel du TNP, permettant des visites inopinées de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). En dépit des fortes dissensions en Iran entre des conservateurs radicalement opposés aux négociations et des modérés plus ouverts au dialogue, un accord a été atteint. Cet épisode diplomatique a permis de calmer les esprits et a démontré la capacité de l'Iran à négocier malgré ses divisions internes. Ces négociations coïncident également avec le « dialogue entre les civilisations » prôné par le président iranien Khatami dès 2001, dans lequel il fait preuve d'une ouverture remarquable – et remarquable – envers l'Occident.

Avec l'arrivée de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence en 2005, les tensions autour du dossier nu-

cléaire ont connu un nouveau regain suite à l'annonce de la reprise du processus d'enrichissement (décision prise par le modéré Khatami à la fin de son mandat et poursuivie par Ahmadinejad). Inquiète, l'AIEA a voté alors le transfert du dossier à l'ONU, afin que des sanctions internationales puissent être adoptées à partir de 2006. Les sanctions les plus emblématiques ont concerné l'interdiction d'importer des technologies nucléaires ; le gel des avoirs à l'étranger de personnalités et entreprises liées au programme ; les sanctions financières contre les banques iraniennes et, enfin, l'embargo sur le pétrole iranien décidé par l'Union européenne le 23 janvier 2012.

Suite à ces sanctions, l'Iran a connu une grave crise économique, qui peut être illustrée par le taux d'inflation oscillant entre 20 et 35 % depuis 2007. Cependant, les sanctions économiques ont soudé la majorité de la population iranienne derrière le pouvoir et ce soutien populaire a renforcé la légitimité des dirigeants iraniens dans leur bras de fer avec l'Occident. D'après des enquêtes menées par différents *think tank* et instituts de sondage américains (Center for International and Security Studies at Maryland, 2014 ; Gallup Poll, 2013 ; National Defense Research Institute, 2011), la population iranienne soutient en majorité ses dirigeants pour un programme nucléaire pacifique, et une majorité des sondés considère même le programme comme un facteur de fierté nationale, vu comme une prouesse technologique plutôt que comme un instrument de menace.

L'intérêt des acteurs et les enjeux géopolitiques de la région

Avec les changements géopolitiques survenus au Moyen-Orient depuis 2011, entre autres le pourrissement de la guerre civile en Syrie et l'enracinement du groupe terroriste État islamique (EI), les pays occidentaux ont fait le choix d'une nouvelle stratégie basée sur la réintégration de l'Iran sur la scène internationale, avec l'idée que Téhéran pourrait jouer un rôle dans la stabilisation de la région. Dans le groupe des « 5+1 », la diplomatie proactive des USA a contrasté avec celle plus prudente de la France, qui s'est montrée plus ferme envers l'Iran. La France veut s'assurer que tout accord adopté soit « solide et vérifiable » et Paris a répété à plusieurs reprises qu'un accord a minima pourrait déclencher une course aux armements nucléaires dans la région, avec des pays susceptibles de vouloir développer à leur tour un programme nucléaire dans une logique de stratégie de dissuasion.

En ce qui concerne le dossier syrien, les liens diplomatiques, financiers et militaires étroits entre Damas et Téhéran plaident en faveur d'une association de l'Iran aux négociations. C'est d'ailleurs ce que sou-

haite l'administration américaine qui, initialement opposée à toute idée de maintien au pouvoir de Bachar al Assad, a relativement changé de cap en annonçant, par l'intermédiaire de son secrétaire d'État, John Kerry, qu'une solution au conflit syrien passera par des négociations avec le président Al Assad. Washington souhaite normaliser ses relations avec Téhéran afin d'en faire un allié fiable capable d'apporter des solutions de sortie de crise.

Autre enjeu d'importance, la lutte contre la montée en puissance de l'EI. Washington et Téhéran ont tous deux engagé leurs forces militaires pour lutter contre cet ennemi commun, mais chacun séparément, bien que des discussions bilatérales stratégiques informelles ont eu lieu à plusieurs reprises entre dirigeants iraniens et américains. Pays frontalier avec l'Irak, l'Iran veut éviter tout risque de contagion sur son territoire. Ainsi, l'adoption d'un accord sur le dossier nucléaire serait un tournant géopolitique majeur pour la région en ce sens qu'il pourrait se révéler être un « tremplin politique » vers des discussions officielles sur la menace de l'EI et l'ouverture d'un cadre de coopération sur la crise syrienne.

Du côté de la diplomatie iranienne, la réussite des négociations permettrait, avant toute considération géopolitique, d'alléger les sanctions économiques qui pèsent lourdement sur l'économie. C'est pour cela que la délégation iranienne est déterminée à atteindre un accord. Cependant, plusieurs personnalités influentes liées au régime se sont montrées hostiles au processus de négociations et rejettent l'idée de tout accord nucléaire avec les puissances occidentales. Cette dualité reflète la rivalité importante entre radicaux et modérés en Iran, que le Guide Suprême incarne en se montrant tantôt ouvert aux pourparlers, tantôt critique voire même sceptique sur la possibilité d'atteindre un accord. Il est intéressant de noter que le même phénomène peut être observé du côté américain. En effet, Barack Obama doit faire face à l'opposition du parti Républicain, majoritaire au Congrès et hostile à tout rapprochement avec l'Iran. En mars 2015, 47 sénateurs républicains ont ainsi adressé une lettre ouverte aux dirigeants de la République islamique d'Iran, en signalant leur opposition à tout accord nucléaire et en rappelant que le Congrès est, aux USA, l'institution qui ratifie les traités internationaux.

De l'élection d'Hassan Rohani à l'accord-cadre

Malgré les oppositions politiques internes, comment expliquer que les diplomates iraniens négocient plus facilement et plus régulièrement que par le passé ? Une partie de la réponse se situe dans l'évolution du système institutionnel : avec l'élection de Rohani, un seul homme a été chargé des négociations sur le dossier nu-

cléaire, le ministre des Affaires étrangères, Mohammad Javad Zarif. Auparavant, c'est le Conseil supérieur de sécurité national (CSSN) qui était chargé des négociations. Composée de plusieurs acteurs aux intérêts divergents, cette institution devait faire émerger des choix pris par consensus, ce qui alourdissait le processus de prise de décisions. Avec cette évolution, Zarif et sa délégation ont donc été allégés des contraintes bureaucratiques du CSSN. Par ailleurs, le profil de Zarif est lui aussi significatif : formé aux USA, bilingue en anglais, ses deux enfants sont Américains et il a travaillé de nombreuses années au siège de l'ONU à New York. Sa personnalité et son parcours semblent avoir joué dans la bonne tenue des négociations avec son homologue américain Kerry et laissent présager une coopération encore plus ambitieuse à l'avenir.

Ainsi, à l'issue d'un long processus de négociations, le « 5+1 » et l'Iran ont adopté collectivement un accord-cadre le 2 avril 2015, qui prévoit une réduction de deux tiers du nombre de centrifugeuses, qui devraient passer de 19 000 à 6 104. De plus, l'Iran s'est engagé à ne pas construire de nouvelles centrifugeuses ni de réacteurs à eau lourde pendant 15 ans, à ne pas enrichir de l'uranium au-delà du seuil de 3,67 % pendant 15 ans, à ce qu'une partie de sa production d'uranium soit régulièrement envoyée à l'étranger et que ses excès en eau lourde soient vendus sur le marché international. L'AIEA, chargée de contrôler le respect de ces conditions, bénéficiera d'un accès élargi aux différents sites nucléaires et pourra y effectuer des visites plus régulières. Une fois que l'Agence certifiera le respect de ses engagements par l'Iran, les sanctions économiques, financières et commerciales pourront être progressivement levées. À la lumière des termes de l'accord, le texte constitue une base solide pour un accord définitif. Mais plus important encore, le réchauffement des relations ayant eu lieu entre Américains et Iraniens s'est révélé être le véritable succès de ses négociations.

La méfiance de l'Arabie saoudite et des monarchies du Golfe

Dans un contexte de tensions marqué par un regain de l'opposition entre chiïtes et sunnites au Moyen-Orient, les négociations avec l'Iran font peur à l'Arabie saoudite. Entre Téhéran et Ryad, les relations ont longtemps été conflictuelles et mêmes officiellement rompues entre 1988 et 1991. Aujourd'hui, par théâtres d'opération interposés, les deux pays se livrent à une rivalité géopolitique pour s'affirmer comme la puissance régionale au Moyen-Orient. En effet, ils s'affrontent indirectement (*proxy wars*) sur plusieurs théâtres de crises tels qu'au Yémen, à Bahreïn, en Syrie ou en Irak. De plus, la population

iranienne atteint les 78 millions d'habitants contre 29 millions en Arabie saoudite. Par ailleurs, l'Iran dispose d'une population éduquée où les femmes représentent 60 % des étudiants et 40 % des doctorants. L'Iran détient de ce fait un avantage démographique et symbolique sur son vis-à-vis saoudien qui pourrait être accompagné d'un avantage économique si les sanctions sont progressivement levées. Le royaume saoudien, allié majeur des USA dans la région, ne voit donc pas d'un bon œil le rapprochement entre Américains et Iraniens.

La perspective que l'Iran devienne un partenaire fiable dans la région n'est également pas bien perçue chez les petites monarchies du Golfe (à l'exception notable d'Oman et l'émirat de Dubaï avec qui les relations sont plutôt bonnes), qui entretiennent plusieurs sujets de dissension avec Téhéran. Les Émirats arabes unis ont un conflit territorial avec Téhéran sur les trois petites îles d'Abou Moussa, de la Grande et Petite Tunb dans le Golfe ; Bahreïn accuse l'Iran d'instrumentaliser l'importante communauté chiïte de son territoire et le soutien financier du Qatar à l'opposition syrienne va à l'encontre du soutien iranien à Al Assad. La demande de sécurité des petites monarchies toujours plus grande envers les USA et le développement de leur union politique et militaire contribuent ainsi à alimenter une situation de « guerre froide » ou « paix froide ». La création récente d'une force militaire conjointe par la Ligue arabe, le 29 mars 2015, illustre la fixation que font les pays du Golfe envers l'Iran, les membres de cette force conjointe considérant que la principale menace qui pèse sur leur sécurité aujourd'hui est l'Iran.

Vers un rééquilibrage géopolitique au Moyen-Orient

Bien au-delà de l'existence ou non d'un accord définitif sur le dossier nucléaire, les négociations ont consacré un réchauffement historique des relations entre Américains et Iraniens. Si les pourparlers n'ont porté uniquement que sur la question nucléaire, sans référence à d'autres questions géopolitiques régionales, on peut s'attendre à ce que l'après-30 juin consacre un renouveau des relations entre Iran et Occident. Et pour cause, la bonne tenue des négociations nucléaires pourrait inciter Iraniens et occidentaux à se réunir de nouveau pour discuter d'autres dossiers régionaux. Le rôle de l'Iran dans le dossier syrien et sa lutte contre le groupe État islamique ont démontré qu'il est un acteur incontournable qu'on ne peut ignorer. Les négociations nucléaires ont en fin de compte révélé que l'Iran peut être un partenaire fiable et que l'architecture géopolitique du Moyen-Orient est en train de se transformer au moyen d'un rééquilibrage des rapports de force à son avantage. ■