

# L'accord nucléaire avec l'Iran, victime de l'incertitude

Emmanuelle Maitre

Un an après sa mise en œuvre, l'accord est respecté par l'ensemble des parties et conforme à ses objectifs d'empêcher l'Iran de se doter d'une arme nucléaire

La plupart des acteurs internationaux et régionaux, l'Arabie saoudite et l'Israël inclus, sont favorables à son maintien

Cependant, l'arrivée de Donald Trump à la Maison Blanche et les prochaines élections présidentielles en Iran suscitent des incertitudes sur son futur

Il n'aura fallu que quelques jours pour que des premières tensions apparaissent entre la nouvelle administration américaine et l'Iran. En effet, le 29 janvier 2017, Téhéran a procédé à un tir de missile balistique, qui lui a valu d'être officiellement « avertie » par la Maison Blanche, le 1er février. Le lendemain, le Département du Trésor adoptait de nouvelles sanctions à l'encontre de 25 individus et d'entreprises liés au programme de missiles iranien. Ces développements ne font que renforcer les inquiétudes qui pèsent sur le futur du Plan d'action conjoint (connu sous son acronyme anglais JCPOA), signé le 14 juillet 2015 entre la République islamique d'Iran et les E3+3 (États-Unis, Russie, Chine, France, Royaume-Uni, Allemagne avec l'Union européenne) et officiellement entré en vigueur le 16 janvier 2016. En effet, le candidat Donald Trump n'a jamais caché pendant la campagne présidentielle son désamour pour un accord régulièrement qualifié de « pire accord jamais négocié » par les États-Unis. Son avenir sous la nouvelle administration républicaine est donc sujet à de nombreuses interrogations.

Pour les Iraniens et selon un sondage réalisé par le Center for International and Security Studies (Maryland) et IranPoll.com, le pessimisme est de mise puisque 77,5 % se prépareraient à ce que les États-Unis ne respectent plus leurs obligations. Le JCPOA serait

encore perçu positivement par la population iranienne (55,4% d'opinions favorables en janvier) malgré un désenchantement progressif lié aux manques de progrès tangibles en matière économique.

Pourtant, une vaste communauté d'experts appelle la nouvelle administration à ne surtout pas compromettre la survie de l'accord, qui reste, après un an de mise en œuvre effective, respecté par l'ensemble des parties et conforme à ses objectifs d'empêcher l'Iran de se doter d'une arme nucléaire pendant toute sa durée de validité.

À ce jour, c'est avant tout l'incertitude qui plane. S'il est important de reconnaître les succès du JCPOA après un an, tout en reconnaissant ses limites, il faut admettre qu'il semble plus menacé que jamais, sans qu'aucune prédiction ne puisse être faite avec certitude.

## Un accord respecté après un an d'application

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) est le principal acteur chargé de garantir le respect de l'accord. Depuis sa signature, elle a régulièrement publié des rapports qui ont confirmé que Téhéran se conformait aux engagements pris. Ainsi, le pays ne s'est pas livré au retraitement du plutonium et a mis fin

aux travaux de construction d'un réacteur à eau lourde à Arak. Il a respecté le nombre maximum de centrifugeuses en opération autorisé et ne détient pas plus de 300 kg d'uranium enrichi à 3,67 %. Aucune activité de R&D prohibée n'a été conduite et les règles de transparence et d'accès aux sites sensibles ont été respectées. Enfin, Téhéran a appliqué son protocole additionnel, qui permet à l'Agence de vérifier l'absence de matières et d'activités nucléaires non-déclarées dans le pays, dans l'attente de son entrée en vigueur officielle. Le dernier rapport de l'AIEA sur l'Iran a été publié en novembre 2016.

La question de la contrepartie, c'est-à-dire la levée des sanctions liées au programme nucléaire, est moins consensuelle, mais il est globalement admis que les différents partenaires ont respecté le texte du JCPOA. Ainsi, dès sa signature en juillet 2015, les premières sanctions ont été levées, tout d'abord aux Nations unies où la Résolution 2231 du Conseil de sécurité a été adoptée prévoyant la levée de toutes les sanctions liées au programme nucléaire. Une mesure similaire a été prise par l'UE dans le cadre du règlement du Conseil 2015/1861. Les restrictions liées au système bancaire et certaines mesures individuelles ont également été levées immédiatement par l'Union. Ces décisions ont été effectives à partir du 16 janvier 2016, date à laquelle l'AIEA

a confirmé que l'Iran s'était conformé au JCPOA et où celui-ci est entré officiellement en vigueur.

Aux États-Unis également, certaines sanctions ont cessé d'être appliquées à cette date, grâce à des *executive orders* adoptés par le président Barack Obama. Il s'est notamment agi des sanctions secondaires qui frappaient les entreprises internationales désireuses de faire du commerce avec l'Iran, et celles qui empêchaient les institutions bancaires iraniennes d'être connectées au système financier international. Enfin, l'Iran a pu rapatrier ses actifs gelés sur des comptes étrangers, pour un montant total extrêmement débattu, probablement de l'ordre de 120 millions de dollars, dont une partie importante déjà réinvestie, immobilisée ou au recouvrement incertain.

La principale contestation tient au fait que la levée formelle des sanctions n'a pas d'effets immédiats, et ce d'autant plus que certains régimes de sanctions annexes (liés par exemple au respect des droits de l'homme ou au soutien au terrorisme) sont toujours en vigueur. De fait, les investissements étrangers en Iran progressent, mais plus lentement que prévu par les plus optimistes, alors que les grandes entreprises cherchent à être rassurées sur les conditions d'exercice d'activités en Iran, notamment auprès du Département du Trésor américain. Certaines mesures ont été particulièrement bienvenues, comme la reconnexion au système européen SWIFT en février 2016, mais la difficulté à regagner des parts perdues sur le marché pétrolier à une période de cours bas et l'impact toujours réel des sanctions annexes empêchent une majorité d'Iraniens d'être convaincus du respect par les E3+3 de leurs engagements. Le gouvernement, en revanche, reconnaît que les partenaires ne violent pas manifestement l'accord, même s'ils regrettent que des actions, comme le renouvellement américain de l'Iran Sanctions Act, n'en respectent pas l'esprit.

Les signataires du JCPOA ont donc tenu leurs promesses plus d'un an après l'accord, même si certaines modalités d'application et des agisse-

ments connexes sont vivement reprochés.

## Avec réserves, mais soutenu par la majorité

Les principales critiques tiennent au fait que l'accord n'a aucunement modifié le climat de tensions qui existe en particulier entre les États-Unis et l'Iran. Alors que certains espéraient un rapprochement, d'autres estiment au contraire que les ressources supplémentaires reçues grâce au JCPOA permettent à Téhéran d'amplifier ses actions déstabilisatrices sur la scène internationale.

Un des principaux reproches formulés à l'égard de l'Iran est la poursuite de son programme balistique, dont le développement passe par des essais occasionnels, malgré la Résolution 2231 du Conseil de sécurité de l'ONU qui indique que « l'Iran est tenu de ne mener aucune activité liée aux missiles balistiques conçus pour pouvoir emporter des armes nucléaires, y compris les tirs recourant à la technologie des missiles balistiques » (annexe 3, paragraphe B). L'ambiguïté tient au fait que pour l'Iran, son renoncement officiel à tout programme nucléaire prouve que ses missiles ne sont pas « conçus pour emporter des armes nucléaires », mais constituent des moyens parfaitement légitimes de renforcer sa sécurité nationale. Pour les E3+3 en revanche, tout missile de plus de 300 kg de portée pouvant emporter une charge d'environ 500 kg peut être considéré comme un vecteur d'armes de destruction massive. Le développement du programme est donc source de frustration et de tensions, comme rappelé en introduction.

Plus globalement, les désaccords profonds sur le rôle de l'Iran dans la région signalent que contrairement aux espoirs du président Hassan Rohani en 2015, le JCPOA n'ouvre pas la voie à « une atmosphère d'amitié et de coopération » entre l'Iran et le monde occidental. Ainsi, le dernier rapport du Département d'Etat sur le terrorisme international, publié en juin 2016, continue d'estimer que l'Iran est « un

des principaux sponsors du terrorisme », notamment en raison de son soutien au Hezbollah libanais. Son appui affirmé au président Bachar al-Assad en Syrie, à l'organisation terroriste Kataeb Hezbollah (les Brigades du Parti de Dieu) en Irak ou encore l'aide procurée à des groupes d'opposition armés à Bahreïn est également dénoncé. Enfin, les intérêts occidentaux et iraniens s'affrontent au Yémen, où Téhéran est un des principaux fournisseurs d'armes des Houthis.

Bien que certains autres différends aient pu être réglés rapidement (notamment des échanges de prisonniers), le JCPOA n'a donc pas introduit de modifications majeures dans les relations entre les différents acteurs. Néanmoins, ses partisans estiment que telle n'était pas sa fonction première et qu'il ne doit être considéré que pour son objectif essentiel : s'assurer que l'Iran ne devienne pas un État nucléaire.

Devant sa capacité, jusqu'à présent, à éviter un tel développement, la plupart des acteurs régionaux et internationaux ont eu tendance à considérer qu'il était préférable d'y souscrire, quitte à presser par d'autres moyens pour que Téhéran modifie d'autres comportements jugés répréhensibles. Ces positions ne sont pas nécessairement exprimées publiquement. Ainsi, un pays comme Israël continue d'afficher de très fortes réserves à l'égard du JCPOA. Pourtant, de nombreux experts israéliens, y compris d'anciens hauts responsables, estiment que sa suppression ne serait pas dans les intérêts du pays, car elle conduirait à la reprise du programme nucléaire et à l'isolement diplomatique de Tel Aviv. En Arabie saoudite également, des voix importantes se sont fait entendre contre toute volonté de mettre fin à l'accord de manière unilatérale. Si ces États ne se sont pas transformés soudainement en défenseurs enthousiastes du JCPOA, il semble néanmoins qu'ils estiment avoir plus à perdre qu'à gagner dans sa dissolution, surtout si celle-ci devait résulter d'une décision politique américaine.

Ailleurs, le soutien envers le JCPOA est plus marqué, et beaucoup d'États, dont les cinq des E3+3, ont mis en garde l'administration Trump contre toute action prématurée et provocatrice. C'est no-

tamment le cas de la France dont le ministre des Affaires étrangères, Jean-Marc Ayrault, a affirmé avoir « une vraie inquiétude concernant l'attitude de l'administration américaine avec cet accord, même si [elle] ne veut pas entrer dans une logique de procès d'intention ».

## Une robustesse mise à l'épreuve par le changement d'administration à la Maison Blanche

Cette inquiétude n'en demeure pas moins partagée par de nombreux observateurs qui, comme Richard Nephew, ancien membre de l'équipe de négociateurs de l'administration Obama, constatent que l'accord pourrait « disparaître d'un simple trait de plume ». À l'heure de l'écriture de cet article, il est impossible de prédire l'avenir que lui réserve l'administration républicaine. Pendant la campagne présidentielle, Donald Trump l'a critiqué à de nombreuses reprises et a promis que son administration « forcerait les Iraniens à retourner à la table des négociations pour obtenir un meilleur marché ». S'exprimant devant une assemblée pro-israélienne, il a promis dans le même discours vouloir « démanteler l'accord » et le « faire exécuter comme aucun contrat ne l'a jamais été ». Néanmoins, il n'a pas clairement indiqué souhaiter l'abroger, contrairement à d'autres candidats aux primaires républicaines.

La situation est complexe. L'accord n'est certes pas un traité purement bilatéral entre l'Iran et les États-Unis, ce qui signifie que sa remise en cause par Washington ne signifierait pas le retour à la situation de 2013. En effet, il est très peu probable que le Conseil de sécurité décide de réappliquer les sanctions internationales sans violation manifeste de Téhéran. Le même raisonnement s'applique pour l'UE. Néanmoins, les sanctions américaines ont des conséquences énormes sur l'ensemble des transactions internationales. En effet, grâce aux mécanismes des sanctions secondaires, Washington peut in-

terdire à des sociétés étrangères d'entrer en transactions avec l'Iran. Or certaines n'ont été levées que par des *Executive Orders* présidentiels, qui en ont suspendu l'application. Il serait donc extrêmement simple de revenir sur cette décision, ce qui reviendrait à précipiter l'effondrement du JCPOA.

Dans ce contexte, de nombreux conseillers républicains ne recommandent pas une abrogation, car ils redoutent que cela isole les États-Unis et les coupent de leurs alliés naturels en Europe et en Asie. Des voix similaires se sont exprimées en Israël et sur la péninsule arabique. Par ailleurs, il a été noté que des intérêts économiques importants étaient en jeu, par exemple pour des compagnies comme Boeing, qui essaient de s'installer sur le marché iranien. Dans ce contexte, de nombreuses publications et tribunes récentes ont conseillé au président Trump de privilégier une mise en œuvre stricte de l'accord, en essayant de combler ses points de vulnérabilité, de lutter contre l'acquisition de technologies sensibles et la prolifération à destination d'autres pays, et d'empêcher l'Iran de poursuivre son programme de missiles. Des propositions de négociations ont été émises dans ce sens, alors que certains estiment que l'adoption de sanctions additionnelles (notamment contre toutes les entreprises gérées par les Gardiens de la Révolution ou prohibant toutes les transactions en dollars) devraient suffire à remettre la pression sur le gouvernement iranien et le reconduire à la table des négociations.

Si l'abrogation pure de l'accord ne semble pas le scénario le plus probable, sa durée de vie pourrait néanmoins être brève si l'administration américaine cherchait à provoquer son adversaire pour que Téhéran y porte le coup fatal. Ainsi, l'accumulation de sanctions annexes (des dizaines de projets sont en cours d'examen au Congrès) pourrait détruire l'esprit du JCPOA, sans en violer la lettre. Les prétextes à des tensions sont nombreux, qu'il s'agisse du programme de missiles, des incidents maritimes avec les navires américains ou des interventions iraniennes dans la région. À l'approche des élections pré-

sidentielles en Iran (mai 2017), la pression politique pesant sur les épaules du président Rohani sera très élevée et il lui sera de plus en plus difficile de ne pas répondre à ce qui est perçu comme des provocations de Washington.

Quelle que soit la stratégie finalement retenue, l'approche devrait changer à Washington. L'administration Obama, à l'instar des Européens, a signé l'accord en faisant le pari que son succès, au sens large, permettrait de convaincre les Iraniens de respecter leurs engagements sur le nucléaire. En ce sens, ils ont estimé qu'il fallait consolider le président Rohani et les « modérés » iraniens favorables au JCPOA, en favorisant le développement économique du pays. Implicitement, cela signifiait que si le peuple iranien ne percevait aucun bénéfice concret de l'accord, il risquait de remettre en cause toute la politique du gouvernement et se tourner vers des dirigeants beaucoup plus radicaux, défavorables à toute limitation en matière nucléaire. En ce sens, les responsables européens, mais également John Kerry, ont incité leurs entreprises à investir en Iran, en essayant de rassurer les acteurs économiques sur la stabilité du cadre juridique international. La nouvelle administration américaine ne partagera probablement pas cette vision, au contraire, il semble qu'elle soit convaincue que l'Iran doit encore souffrir économiquement pour être poussée à faire de nouvelles concessions.

Il est encore trop tôt pour envisager les conséquences de l'élection de Donald Trump sur le JCPOA. Dans son audition au Congrès, le nouveau secrétaire d'État, Rex Tillerson, a indiqué qu'il recommanderait « un examen complet » de l'accord et de sa mise en œuvre, avant toute prise de décision. Cette incertitude a été reflétée par un porte-parole iranien qui a récemment estimé que Téhéran cherchait « à mieux évaluer la nouvelle administration américaine » et « devait encore attendre et ne pas faire de commentaires hâtifs ». Les élections présidentielles imminentes en Iran ajoutent encore une dose d'incertitude concernant un texte au pronostic désormais très précaire. ■