

Même si la menace de sanctions ou d'intervention militaire a parfois contraint le régime à promouvoir sa ligne la plus modérée pour favoriser les négociations avec l'Occident, rien n'a jamais fait renoncer l'Iran à l'idée d'enrichir l'uranium sur son sol.

Wendy Ramadan-Alban, chercheuse associée au CETOBaC et déléguée au développement international et aux relations institutionnelles de l'IRSEM.

LES NÉGOCIATIONS NUCLÉAIRES : QUELLES LEÇONS APPRISES DEPUIS 2003 ?

Est-ce que l'Iran va « capituler » selon les termes employés par Donald Trump, c'est-à-dire renoncer à enrichir l'uranium sur son propre sol ? Après la dénommée « guerre des 12 jours » entre Israël et l'Iran, close par un cessez-le-feu consécutif à l'intervention militaire américaine, Trump estime que les chances de conclure son deal selon ses termes ont augmenté : l'Iran acceptera plus probablement de renoncer à l'enrichissement de l'uranium.

De son côté, l'Iran, qui a pu mettre à l'abri sa production d'environ 400 kg d'uranium enrichi à 60 % avant les frappes américaines, a voté le 25 juin une loi suspendant toute coopération avec l'AIEA (Agence internationale de l'énergie atomique), ceci, tant que la souveraineté nationale et l'intégrité territoriale de l'Iran ne sont pas respectées, et tant que le droit de l'Iran à enrichir l'uranium selon l'article IV du TNP (Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires) n'est pas reconnu.

Que nous enseigne l'histoire des négociations quant à la capacité des États-Unis, et plus largement des P5+1, à contraindre l'Iran dans sa revendication à maîtriser le cycle complet de l'uranium ?

AUX ORIGINES DE LA CRISE

Si l'Iran avait déjà été accusé de poursuivre un programme nucléaire militaire sous l'administration Clinton (1993-2001), le véritable déclencheur de la « crise du nucléaire iranien » date du 14 août 2002. Lors d'une conférence de presse à Washington D.C., un opposant au

régime iranien révéla l'existence de deux sites nucléaires en construction non déclarés auprès de l'AIEA : le réacteur à eau lourde d'Arak et l'usine d'enrichissement de Natanz.

D'après l'article IV du TNP, l'Iran avait bien le droit de développer des activités de recherche, de production et d'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Par ailleurs, à cette époque, son programme nucléaire était encore au stade expérimental. Selon le rapport de l'AIEA du 10 juin 2003, « les quantités de matières nucléaires [alors] en jeu n'étaient pas importantes [environ 1,8 tonnes correspondant à 0,13 kilogramme effectif d'uranium], et [...] ces matières devaient encore être traitées avant de pouvoir être utilisées comme produits fissiles ... ».

Cependant, plusieurs éléments ont rapidement semé le doute sur les intentions réelles de Téhéran : la non-déclaration de la construction du site de Natanz qui violait le code modifié 3.1 des Arrangements subsidiaires aux Accords de garanties généralisées (code à ce jour non reconnu par l'Iran) ; la non-déclaration de l'acquisition, du traitement et de l'utilisation de matières nucléaires ; les activités d'enrichissement non déclarées dans les locaux de la Kalaye Electric Company ; la découverte de traces de pollution à Natanz ; le report de l'inspection du directeur général de l'AIEA en Iran sur demande iranienne (prévue en octobre 2002, mais reportée au 21-22 février 2003) ; et, finalement, l'attitude jugée peu coopérative du directeur de l'OEAI (l'Organisation de l'Énergie Atomique d'Iran).



Funérailles officielles sur la place Enqelab, en hommage aux commandants militaires et autres victimes de la récente guerre avec Israël. Téhéran, le 28 juin 2025./KAVEH KAZEMI/GETTY IMAGES

DÉMARRAGE DES NÉGOCIATIONS

La première résolution adoptée par l'AIEA concernant le programme nucléaire iranien (12 septembre 2003) a constitué un véritable tournant. Elle donna l'impulsion pour l'ouverture des premières négociations entre Téhéran et les E3 (France, Allemagne et Royaume-Uni), rejoints ultérieurement par le Haut représentant de l'Union européenne pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité.

Dans le contexte géopolitique de l'époque, marqué par l'invasion américaine en Afghanistan, puis en Irak, les élites iraniennes au pouvoir redoutaient un scénario à l'irakienne. Cette crainte les poussa à accepter l'ouverture des négociations et à manifester des signes de bonne foi en mettant en place des « mesures de confiance » telles que le Protocole additionnel (signé en décembre 2003, mais jamais ratifié) ; l'application volontaire du code modifié 3.1. ; la suspension temporaire des activités nucléaires.

Achevé à l'été 2005, ce premier cycle de négociations échoua en raison de désaccords sur le droit de l'Iran à enrichir l'uranium. Les E3 exigeaient une « cessation complète » des activités liées à l'enrichissement, une demande que Téhéran refusait catégoriquement. L'Iran ne consentait qu'à une « suspension temporaire

et volontaire » de ses activités, en guise de mesure de confiance préalable à l'élaboration d'un accord.

ENLISEMENT DES NÉGOCIATIONS

Si les premières négociations échouent sous l'administration du président réformiste Mohammad Khatami (1997-2005), elles s'enlisent sous la présidence de Mahmoud Ahmadinejad (2005-2013), au discours anti-impérialiste, anti-occidental et antisémite. Aggravant le contexte de négociations, les rapports de l'AIEA mentionnent de plus en plus d'éléments « validant la thèse d'une possible dimension militaire », notamment en connectant les activités nucléaires à celles de la fabrication des missiles balistiques, ce que les Iraniens démentent. (*Mise en œuvre de l'Accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran*, AIEA, 2010).

Contrairement à sa rhétorique, l'administration Ahmadinejad ne se montra pas hostile à une coopération avec l'AIEA, et au principe même de la négociation avec l'Occident qu'il s'agisse des E3 ou des P5+1, voire même des États-Unis dans un cadre bilatéral. Néanmoins, sa présidence fut marquée par une volonté forte d'imposer les règles du jeu dans les négociations. À cette fin, la partie iranienne revendiquait une approche « dual track » consistant, d'une part, à développer son programme nucléaire, et d'autre part, à maintenir une ouverture aux négociations. Ainsi, Ahmadinejad mit fin aux mesures de confiance établies par ses prédécesseurs entre 2003 et 2005, car il estimait que ce n'était pas à l'Iran de faire le premier pas dans la négociation.

SPIRALE INFERNALE

Parmi les faits marquants de cette période, l'on retient le transfert par l'AIEA du dossier nucléaire iranien au Conseil de sécurité le 4 février 2006, motivé par la reprise des activités d'enrichissement de l'uranium à Natanz.

La phase de 2005 à 2013 s'est caractérisée par la promulgation de résolutions par le Conseil de sécurité sous le chapitre VII, article 40 (no 1696, 31 juillet 2006) et article 41 (no 1737, 23 décembre 2006 ; no 1747, 24 mars 2007 ; no 1803, 3 mars 2008 ; no 1929, 9 juin 2010) instaurant, pour certaines d'entre elles, des sanctions. Ces résolutions exigeaient, entre autres choses, la suspension de l'ensemble des activités nucléaires iraniennes liées à l'enrichissement. L'administration Ahmadinejad a rejeté systématiquement ces résolutions et y a répondu par l'accélération du programme nucléaire iranien (enrichissement jusqu'à 20 %, inauguration de l'usine d'enrichissement de Fordow etc).

L'Union européenne (UE), de son côté, a déclaré un embargo pétrolier contre l'Iran en 2012. L'Iran fut également déconnecté du système bancaire international, SWIFT la même année.

SIGNATURE DU JCPOA

Les négociations reprirent en 2013 dans un contexte politique favorable. À cette période, l'administration iranienne était dirigée par Hassan Rohani, figure centriste soutenue par les réformistes (courant de gauche), mais également par une partie des conservateurs ralliés autour de la figure d'Ali Larijani. Rohani avait été élu à la présidence sur la promesse d'un deal avec l'Occident qui ferait lever les sanctions.

Le JCPOA, également connu sous le nom de l'Accord multilatéral de Vienne, fut signé le 14 juillet 2015, puis entériné par la Résolution 2231 du Conseil de sécurité des Nations unies. Conclu entre l'Iran et les P5+1, sous l'égide de l'UE, cet accord politique consacrait le droit de l'Iran à enrichir son uranium à des fins civiles, dans la limite de 3,67 %. Il visait à encadrer, limiter et surveiller les activités nucléaires iraniennes sur une période de 10 ans pour garantir le non-dévoilement du programme vers des fins militaires.

En échange, les sanctions onusiennes prises entre 2006 et 2010, mais aussi les sanctions de l'UE et des États-Unis en lien avec le programme nucléaire iranien et visant les secteurs du commerce, de la technologie, des finances et de l'énergie, furent levées. Toutefois, certaines restrictions relatives à la non-prolifération demeuraient en vigueur pour une période de cinq à huit ans. À l'issue de ces 10 années, le Conseil de sécurité aurait dû clore le dossier.

LE RETRAIT AMÉRICAIN

Le 8 mai 2018, Trump annonça un retrait unilatéral des États-Unis du JCPOA par le biais d'un simple décret présidentiel (*executive order*), avant de rétablir une « campagne de pression maximale » à l'encontre de l'Iran. Pour justifier sa décision, Trump avançait deux arguments principaux : la durée bien trop limitée, selon

lui, de certaines restrictions ; et le fait que l'Accord ne traitait pas suffisamment des actions jugées déstabilisatrices de ce pays dans la région, c'est-à-dire le développement de missiles balistiques et le soutien de l'Iran à ses proxys.

Face à l'incapacité des Européens à sauver l'accord sous la pression américaine, notamment en garantissant le bénéfice réel de la levée des sanctions économiques, l'Iran s'est progressivement affranchi de ses engagements pris dans le cadre du JCPOA. Ainsi, à partir du 23 février 2021, les autorités iraniennes ont cessé d'appliquer volontairement le Protocole additionnel, comme le prévoyait l'Accord, et ont progressivement enrichi leur uranium jusqu'à 60 %, un niveau hautement enrichi, se rapprochant du seuil militaire.

L'Iran ne reconnaît désormais que le cadre du TNP comme légitime, c'est-à-dire les Accords de garanties généralisées que le pays a signés avec l'AIEA en 1974. De nombreux conflits d'interprétation persistent autour de ces Accords, notamment concernant le code modifié 3.1, que l'Iran ne reconnaît pas, tandis que l'AIEA le considère comme obligatoire. Introduit dans les années 1990, le code modifié 3.1 des Arrangements subsidiaires aux Accords de garanties généralisées, requiert que les États soumettent les informations liées au design d'installations nucléaires à l'AIEA dès que la décision de les construire a été prise ou autorisée. Ce code remplace le code 3.1 précédent qui stipulait que les États devaient informer l'AIEA des nouvelles installations 180 jours seulement avant l'introduction des matières nucléaires sur les installations.

REPRISE DES NÉGOCIATIONS SOUS BIDEN

Joe Biden décida de mettre fin à la politique de pression maximale exercée par Trump sur le régime de la République islamique. Ainsi, les Vienna Talks débutèrent en avril 2021 dans le format d'une négociation indirecte avec les États-Unis, mais directe avec les P4+1, et sous médiation de l'UE. L'objectif était de rétablir le JCPOA ou du moins une version modifiée de celui-ci. Mais en Iran, le président Rohani était alors sous pression du Parlement, le *Majles*, tenu par la droite radicale, dans un contexte extrêmement tendu marqué par l'assassinat, à Téhéran, d'un scientifique nucléaire de haut rang, Mohsen Fakhrizadeh. Ce dernier était accusé par Israël de poursuivre un programme clandestin militaire. Le *Majles* avait voté en décembre 2020 la loi d'« Action stratégique pour l'annulation des sanctions et pour la garantie des droits du peuple iranien » qui stipule l'arrêt des mesures de confiance. En conséquence, l'Iran mit fin à l'application volontaire du Protocole additionnel le 23 février 2021 et commença à enrichir son uranium à 20 % à partir du 4 janvier 2021, puis à 60 % à partir d'avril 2021.

Les Vienna Talks continuèrent malgré l'élection à la présidence iranienne d'Ebrahim Raïssi (2021-2024), un conservateur soutenu par la droite radicale, elle-même farouchement opposée aux pourparlers. Toutefois, les négociations s'essoufflèrent à l'automne 2022, dans un contexte marqué par le déclenchement de la guerre en Ukraine, la vente de drones et de missiles iraniens à la

Russie et la répression meurtrière du mouvement social « Femme, vie, liberté » par le régime.

Les négociations cessèrent d'être une priorité pour les États-Unis. Quant à l'UE, elle adopta des sanctions à l'encontre de l'Iran à partir d'octobre 2022. Ces sanctions étaient liées à la répression des droits humains en Iran, à la vente de drones et de missiles et à la prolifération.

De son côté, l'administration Raïssi, sous pression du Parlement iranien dominé par la droite radicale, laisse volontairement traîner les discussions. Ce courant politique incarné par le parti « le Front de la stabilité » était convaincu que l'UE se retrouverait bientôt confrontée à une grave crise énergétique due à la guerre en Ukraine, donnant à l'Iran une marge de manœuvre suffisante pour imposer ses conditions dans les négociations, notamment la levée intégrale des sanctions imposées à son encontre.

TRUMP ET LES CONFUSIONS INITIALES

Au cours des cinq cycles de négociations qui se sont déroulés à Mascate et à Rome entre avril et mai 2025 entre l'administration Trump et l'administration Pezeshkian, la voix américaine incarnée par l'émissaire spécial au Moyen-Orient en charge des négociations, Steve Witkoff, a semé la confusion. Envisageant d'abord que le deal garantisse à l'Iran un droit à l'enrichissement de l'uranium à un taux de 3,67 % sur son propre sol et par ses propres moyens, exactement comme le prévoyait le JCPOA, le même Witkoff s'est contredit dans les médias quelques jours après le premier cycle de négociations pour demander un démantèlement complet des capacités d'enrichissement de l'uranium, ainsi qu'un contrôle de la militarisation potentielle du programme nucléaire, ce qu'inclurait les missiles balistiques. Retour à l'ordre, donc, pour Witkoff qui s'est réaligné sur les positions du Congrès et celles des primacists américains.

LA LIGNE ROUGE IRANIENNE

De leurs côtés, les Iraniens sont restés fidèles à leur posture historique : ils font de leur droit à enrichir l'uranium une ligne rouge en référence à l'article IV du TNP. Ainsi, comme l'a posté sur X le ministre des Affaires étrangères iranien, Abbas Araghchi : « Zéro arme nucléaire équivaut à un accord. Zéro enrichissement équivaut à aucun accord. Il est temps de prendre une décision ».

VERS DES INTERIM STEPS

Finalement, à la veille du sixième round des négociations qui devaient se tenir à Mascate le 15 juin, les informations parues dans la presse suggéraient que Trump pouvait accepter l'idée d'accorder à l'Iran le droit d'enrichir faiblement son uranium, ceci malgré sa communication orientée vers un « zéro enrichissement ». Les négociations s'orientaient par ailleurs vers des « Interim steps », loin de la conclusion d'un accord global tel que le JCPOA. Cela se traduisait pour les Iraniens par le fait d'adopter des mesures de confiance en échange de dégels partiels. L'option d'un consortium régional d'enrichissement au-

rait été également abordée. Pour rappel, cette idée avait déjà été soulevée par Ahmadinejad en 2005.

LA GUERRE ET SES EFFETS INCERTAINS

À l'issue de la guerre, initiée par Israël deux jours avant la tenue du sixième round des négociations, Trump rétablit publiquement la ligne d'un « zéro enrichissement ». Dans le cadre de pourparlers secrets tenus pendant la « guerre des 12 jours » et dans la semaine qui a suivi le cessez-le-feu, Trump aurait notamment évoqué la possibilité d'aider l'Iran à accéder à 30 milliards de dollars pour construire un programme nucléaire civil de production d'énergie avec l'objectif de ramener Téhéran à la table des négociations. Ce programme impliquerait pour l'Iran de se fournir intégralement en combustible nucléaire auprès d'autres puissances, ce que le régime a toujours refusé. Pour mémoire, l'Iran avait rejeté en 2005 l'offre faite par les Russes de leur transférer l'UF6 produit à l'usine de conversion d'Ispahan pour récupérer de l'uranium enrichi en Russie. Pour l'Iran, il était inacceptable de ne pas maîtriser le cycle complet de l'uranium et de dépendre d'autres pays pour accéder à une ressource critique.

Le lendemain du cessez-le-feu imposé par Trump, le *Majles*, tenu par la droite radicale, a voté une loi stipulant l'arrêt de la coopération avec l'AIEA, sans pour autant explicitement demander un retrait du TNP. Cette loi a été approuvée par le Conseil des gardiens de la constitution, permettant sa mise en œuvre. Cette décision intervient sur fond d'accusation à l'encontre du directeur général de l'agence, Rafael Grossi. Ce dernier est, en effet, accusé par l'Iran d'avoir fourni des informations sensibles au Mossad, informations qui auraient faciliter les frappes militaires.

CONCLUSION

L'histoire des négociations nucléaires nous enseigne deux choses. Premièrement, la menace de sanctions ou d'intervention militaire à l'encontre de l'Iran a parfois contraint le régime à promouvoir sa ligne interne la plus modérée pour favoriser la tenue de négociations avec l'Occident, et notamment les États-Unis, le pire ennemi du régime. En revanche, les menaces répétées d'interventions militaires, les sanctions, les assassinats ciblés pratiqués depuis de nombreuses années à l'encontre des scientifiques nucléaires iraniens, les menaces cyber telles Stuxnet, rien n'a jamais fait renoncer l'Iran à l'idée d'enrichir l'uranium sur son sol, comme le prévoit le cadre du TNP duquel l'Iran est membre fondateur.

Deuxièmement, l'idée de négocier avec les États-Unis, longtemps restée tabou au sein de la droite iranienne, avait fini par gagner une grande partie des élites politiques de droite, y compris récemment, de grandes figures des Gardiens de la révolution, tels Ali Shamkhani ou le chef d'État-major des armées, Mohammad Bagheri. Tous deux ont été ciblés par Israël lors de l'attaque de la nuit du 12 au 13 juin. Shamkhani, contrairement à Bagheri, a survécu. Continuera-t-il à faire barrage au Parlement tenu par la droite radicale, qui, avant la « guerre des 12 jours », était le dernier bastion à résister à l'idée d'un deal avec les États-Unis ?/