

LA CRISE NUCLÉAIRE IRANIENNE

PAR

PHILIPPE ERRERA (*)

La crise nucléaire qui s'est ouverte à l'été 2002 a vu la communauté internationale se mobiliser, Europe en tête, pour tenter de freiner la progression de l'Iran sur la voie de l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire, pour laquelle l'obstacle essentiel est la production de matière fissile en quantité suffisante. Les enjeux de cette crise sont lourds, que ce soit pour les intérêts de sécurité français et européens, pour la crédibilité du multilatéralisme ou pour la stabilité nucléaire au Moyen-Orient. Au-delà des multiples rebondissements diplomatiques et malgré la mobilisation internationale, l'Iran n'a nullement renoncé à ses ambitions nucléaires militaires. Pour obtenir de la part de l'Iran un choix stratégique et pas simplement un ajustement tactique, il importe d'utiliser tous les leviers disponibles, à la fois diplomatiques et économiques, et d'obtenir une implication américaine aujourd'hui défailante.

LE DÉROULEMENT DE LA CRISE : RETOUR SUR DEUX ANNÉES DE REBONDISSEMENTS

14 août 2002-21 octobre 2003 : de la divulgation à la suspension

Le 14 août 2002, dans la torpeur de l'été washingtonien, le représentant aux Etats-Unis d'un groupe d'opposants iraniens organise une conférence de presse dans un grand hôtel de la capitale (1). Ses propos passent alors presque inaperçus. Pourtant, ils ont révélé au grand jour ce que les principaux services de renseignement savaient selon toute vraisemblance, modifiant ainsi profondément la donne pour le régime iranien : l'Iran construirait deux sites nucléaires secrets, une vaste usine d'enrichissement à Natanz et une usine de production d'eau lourde à Arak (2).

(*) Directeur adjoint du Centre d'analyse et de prévision du ministère français des Affaires étrangères. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

(1) Pour une transcription de cette conférence de presse, cf. le site Internet www.iranwatch.org/private-views/NCRI/perspex-ncri-topsecretprojects-081402.htm.

(2) Le centre de recherche américain Institute for Science and International Security rend publiques, en décembre 2002, des photos satellites commerciales de haute résolution, montrant l'étendue des travaux en cours à Natanz. Ces photographies, ainsi que d'autres, plus récentes, sont disponibles sur le site Internet www.isis-online.org.

D'août 2002 au printemps 2003, les autorités iraniennes ont progressivement ajusté leur discours, selon un scénario que la répétition a rendu familier : dénégations, suivies d'explications (embarrassées et parfois contradictoires) seulement lorsqu'il n'y avait plus guère de choix, compte tenu notamment des découvertes de l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA).

Dès le 9 février 2003, le Président Khatami énonce, dans un discours retransmis à la télévision, la ligne qui sera suivie officiellement par le gouvernement iranien : proclamation des intentions pacifiques de l'Iran en matière nucléaire et condamnation de l'usage d'armes de destruction massive, accompagnées de la revendication simultanée du droit à la maîtrise de l'ensemble du cycle du combustible nucléaire (3).

On peut imaginer que cette politique de transparence forcée avait été choisie pour offrir des marges de manœuvre supplémentaires à l'Iran. Elle est intervenue à un moment où la menace militaire américaine pouvait sembler crédible, au moins de manière indirecte. En choisissant cette option, les autorités iraniennes se sont en fait imposées des contraintes, dont celle de la cohérence. Les sept mois qui ont suivi, jusqu'au Conseil des gouverneurs de l'AIEA de septembre 2003, les ont vues s'empêtrer dans un tissu de déclarations contradictoires et d'omissions, tandis que les inspecteurs de l'Agence avançaient leur travail et accumulaient les preuves de l'existence d'activités iraniennes suspectes.

La lecture des rapports du directeur général de l'AIEA et des résolutions du Conseil des gouverneurs sur «*la mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*» (4) offre une description détaillée des multiples manquements iraniens, ainsi que des rebondissements du dossier. Lors de sa dernière réunion de 2004, le Conseil des gouverneurs a «*réaffirmé sa vive préoccupation du fait que la politique de dissimulation de l'Iran jusqu'en octobre 2003 a entraîné de nombreux manquements à l'obligation*» qui lui incombe de respecter son accord de garanties.

Le rapport de Mohamed El Baradei de novembre 2004 offre un récapitulatif de ces manquements, y compris le fait de ne pas avoir déclaré l'existence d'au moins huit activités et de trois sites sensibles, ni communiqué les plans de six sites différents. L'absence de coopération à de nombreuses occasions pour faciliter la mise en œuvre des garanties de l'AIEA, «*comme*

(3) Le cycle du combustible désigne, dans l'industrie nucléaire civile, l'ensemble des opérations allant de l'extraction du minerai d'uranium jusqu'à son retraitement après son enrichissement et son utilisation dans un réacteur (cf. le site Internet www.cea.fr/fr/pedagogie/Cycle/img/N7_Schema_01A.jpg). Pour être utilisable dans une arme nucléaire à fission (bombe A), l'uranium doit être enrichi au-delà de 80 %, c'est-à-dire que la proportion d'uranium 235 (fissile, contrairement à l'uranium 238) doit passer de 0,7 % (proportion à l'état naturel) à 80 % au moins. La maîtrise des opérations du cycle du combustible représente, pour un pays comme l'Iran, la clef d'accès à l'arme nucléaire.

(4) Résolutions respectivement en date du 12 septembre et 26 novembre 2003, ainsi que des 13 mars, 18 juin, 18 septembre et 29 novembre 2004.

en attestent des activités étendues de dissimulation», est également soulignée (5).

**21 octobre 2003-15 novembre 2004 :
en faveur de qui joue le temps ?**

Face à la pression croissante de la communauté internationale et compte tenu du caractère suffisamment explicite de la menace contenue dans la résolution du Conseil des gouverneurs du 12 septembre 2003 de transmettre le dossier iranien au Conseil de sécurité des Nations Unies en l'absence d'actions satisfaisantes de la part de Téhéran avant le 31 octobre, l'Iran choisit une issue de secours. Le 21 octobre, Hassan Rohani, Secrétaire du Conseil suprême de sécurité nationale iranien, conclut un accord avec Joschka Fischer, Jack Straw et Dominique de Villepin, respectivement ministres des Affaires étrangères allemand, britannique et français.

Dans cet accord, l'Iran s'engage à une pleine coopération avec l'AIEA pour résoudre toutes les questions en suspens auprès de l'Agence, à «suspendre volontairement toute activité d'enrichissement et de retraitement telle que définie par l'AIEA», à signer un protocole additionnel (6) à son accord de garanties avec l'AIEA et à en respecter les dispositions en attendant sa ratification. En retour, l'Iran estime avoir obtenu de la part des trois Européens un engagement à traiter le dossier à l'AIEA (et non au Conseil de sécurité), ainsi que l'ouverture de perspectives concernant «une coopération de plus long terme». Une fois la confiance rétablie, l'Iran pourra s'attendre à un accès plus facile à «des technologies et approvisionnements modernes dans toute une série de domaines» (7).

L'accord du 21 octobre 2003 a représenté, sur le moment, un succès indéniable. Il avait pour principal intérêt de renverser la dynamique de prolifération, en faisant jouer le temps en faveur de la communauté internationale et non plus en faveur des Iraniens. Quelles que soient ses lacunes, cet accord a permis de ralentir, sur un plan pratique, le programme iranien. Or, l'essentiel est bien là : pour l'Iran, le principal obstacle à l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire effective est la production de matière fissile en quantités suffisantes.

De plus, en 2003-2004, grâce aux travaux des experts de l'AIEA sur le terrain, à la décision libyenne de démantèlement de son programme nucléaire clandestin et à la pénétration des réseaux du responsable pakistanais A.Q. Khan, la communauté internationale a accumulé une mine d'informations permettant de confirmer, voire de déceler, les mensonges iraniens et de dessiner de nouvelles pistes d'investigation fertiles.

(5) Rapport du directeur général du 15 novembre 2004, par. 86.

(6) Dit protocole «93 + 2», ce protocole offre à l'AIEA des pouvoirs d'inspection supplémentaires.

(7) Texte de l'accord disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.gb.asp?art=37857.

Les semaines suivant la conclusion de l'accord sont marquées par quelques développements encourageants. Ainsi, le 10 novembre 2003, l'Iran annonce la suspension effective de ses opérations d'enrichissement et, le 18 décembre, il signe le protocole additionnel à son accord de garanties.

Cependant, les limites de cet accord apparaissent assez rapidement. En particulier, l'absence de définition du champ de la suspension des activités laisse à Téhéran le loisir de vendre plusieurs fois la même marchandise aux partenaires européens et de jouer d'éventuelles différences d'appréciation entre eux et le directeur général de l'AIEA (8). En outre, l'évolution du contexte politique renforce la main de ceux qui, à Téhéran, prônent une approche plus dure. Début 2004, la dégradation de la situation sécuritaire en Iraq diminue d'autant les leviers d'action diplomatiques et *a fortiori* militaires américains et renforce au contraire la main des Iraniens, en particulier en direction des Britanniques, compte tenu des liens iraniens avec les responsables chiïtes irakiens. Dans le même temps, les élections au Majlis se traduisent par un renforcement des conservateurs.

On verra ainsi, au printemps 2004, les autorités iraniennes multiplier les signes de défiance sur le dossier nucléaire. Fin février, réagissant au rapport de l'AIEA qui met en lumière l'absence de déclaration par l'Iran de certains travaux et sites nucléaires, H. Rohani déclare que l'Iran possède en effet des centres (nucléaires) non déclarés, dont il estime qu'ils ne devront être déclarés «*que le moment venu*». Fin mars, l'Iran annonce la reprise des activités de conversion de l'uranium à Ispahan. Fin juin, quelques jours après l'adoption par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA d'une nouvelle résolution soulignant les manquements iraniens, Téhéran fait part de sa décision de reprendre, dès le 29 juin, les activités de fabrication et d'assemblage de centrifugeuses. H. Rohani, dans son intervention devant le Parlement iranien, justifie cette décision par le comportement des trois Européens, accusés de ne pas avoir tenu leurs engagements à l'égard de l'Iran.

On peut donc légitimement se demander si, durant l'année qui a suivi l'accord d'octobre 2003, le temps n'a pas recommencé à jouer en faveur des Iraniens. En effet, après avoir évité une crise diplomatique majeure, ceux-ci ont compris qu'ils avaient un intérêt inhérent à faire traîner le dossier, en espérant pouvoir miser : techniquement, sur la possibilité de poursuivre, dans des sites secrets, des travaux d'expérimentation, voire de production de matière fissile; diplomatiquement, sur l'apparition ou le renforcement des divergences entre Européens, entre ceux-ci et les Américains et avec les Russes; politiquement, sur l'effet de lassitude de hauts responsables occi-

(8) En se prêtant à ce jeu, les Européens se sont privés de la possibilité de rechercher la cessation définitive des activités du cycle, qui demeurerait théoriquement leur exigence à l'égard de Téhéran.

dentaux face à un dossier dont l'apparente complexité technique (9) masque l'importance et la simplicité de l'enjeu, à savoir l'acquisition par un Etat signataire du TNP de l'arme nucléaire, en violation de ses engagements.

Mutatis mutandis, on voit se rejouer, à l'automne 2004, le scénario de l'automne 2003 : la menace d'une saisine du Conseil de sécurité redevient d'actualité dans la résolution du Conseil des gouverneurs du 13 septembre; Téhéran opte, afin d'éviter la crise, pour un accord avec les Européens. L'accord conclu le 15 novembre 2004 présente des avantages par rapport à celui d'octobre 2003, avec, en particulier, une définition précise et extensive du champ des activités liées à l'enrichissement et au retraitement de l'uranium, dont la suspension est acceptée (10). En outre, les Européens refusent, à juste titre, de céder à l'exigence de Téhéran de reconnaître un droit à la maîtrise de l'ensemble du cycle du combustible qui découlerait du TNP. Les Iraniens font en effet constamment valoir qu'on leur demanderait de renoncer, de manière discriminatoire, à un droit inaliénable. Ce qu'ils omettent à chaque fois de rappeler et que les Européens n'ont d'ailleurs peut-être pas suffisamment articulé publiquement est que le TNP ne reconnaît pas un droit inconditionnel à l'enrichissement ou au retraitement en tant que tels, mais reconnaît le droit de «*développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques*», l'exercice de ce droit reconnu à l'article IV du Traité étant subordonné au strict respect des engagements de non-prolifération de l'Etat partie, en particulier dans la mise en œuvre de son accord de garanties. Or, l'AIEA a précisément reconnu les sérieux manquements iraniens à cet égard. Prudemment, les Européens reconnaissent donc dans l'accord du 15 novembre «*les droits de l'Iran au titre du TNP, exercés dans le respect de ses obligations au titre du Traité, sans discrimination*».

L'inconvénient majeur de cet accord est la reconnaissance explicite du caractère temporaire de la suspension et, pire encore, du caractère précaire de celle-ci, puisque la suspension «*durera aussi longtemps que se poursuivent des négociations sur un accord de long terme mutuellement satisfaisant*» (11). Cet accord de long terme devra contenir «*des garanties objectives*» sur le caractère pacifique du programme iranien. Il est difficile d'imaginer quelle mesure autre que la cessation de toutes les activités liées au cycle du combustible (qu'il s'agisse de la voie uranium ou plutonium)

(9) Champ de la suspension, qualification juridique du cycle du combustible au regard des droits des Etats non dotés au sens du TNP, modalités de mise en œuvre du protocole additionnel à l'accord de garanties...

(10) «All enrichment related and reprocessing activities, and specifically : the manufacture and import of gas centrifuges and their components; the assembly, installation, testing or operation of gas centrifuges; work to undertake any plutonium separation, or to construct or operate any plutonium separation installation; and all tests or production at any uranium conversion installation». Le texte complet de l'accord est disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/actu/article.gb.asp?ART=45894.

(11) «The suspension will be sustained while negotiations proceed on a mutually acceptable agreement on long-term arrangements».

offre véritablement de telles garanties, mais cette lecture est bien entendu contestée par les Iraniens. Cet accord devra également contenir «*des garanties fermes sur la coopération nucléaire, technologique et économique*» (12).

LES ENJEUX DE LA CRISE

Certains pourraient être tentés de relativiser les enjeux liés à l'acquisition par l'Iran d'une arme nucléaire. Après tout, l'année 1998 avait déjà été décrétée «*annus horribilis*» pour la prolifération, à la suite des essais nucléaires indiens et pakistanais et de l'essai du Taepo Dong nord-coréen. Quoi de si dramatique à voir l'Iran procéder sur ce même chemin ? D'autres commentateurs, pas seulement au Moyen-Orient contrairement à ce que l'on pourrait croire, vont même plus loin, en insinuant voire en affirmant qu'une telle arme aurait une valeur stabilisatrice, face à la capacité nucléaire israélienne. Ce sont là de graves erreurs de jugement.

L'acquisition par l'Iran d'une arme nucléaire ou même d'une capacité nucléaire militaire entraînerait, pour les intérêts français et européens, des conséquences d'une extrême gravité.

Enjeux pour la crédibilité du multilatéralisme

Ce qui est en jeu est l'efficacité du système multilatéral en général et des régimes internationaux de non-prolifération en particulier. La France, plus que nombre d'autres pays, a souligné, dans les années récentes, que la sécurité internationale devait reposer sur des règles communes admises par tous et respectées au premier chef par ceux qui y avaient souscrit. De ce point de vue, la violation du TNP par l'Iran représenterait une menace plus grande que le franchissement du seuil nucléaire par les pays qui n'ont pas violé d'engagement juridique en se dotant de l'arme (Israël, Inde, Pakistan).

Après les violations iraqiennes et libyennes des années 1990, qui ont de surcroît été résolues dans des cadres autres que celui prévu par le Traité (guerre du Golfe et mise en place de l'UNSCOM dans le premier cas ; accord *ad hoc* Libye-Etats-Unis-Royaume-Uni dans le second), et l'annonce du retrait nord-coréen ayant suivi de multiples violations du TNP par Pyong Yang, il est difficile de voir comment ce Traité pourrait conserver quelque crédibilité que ce soit en cas de retrait iranien. Nous assisterions alors soit

(12) Sans attendre la conclusion de cet accord, les Européens s'engagent à soutenir l'ouverture de négociations d'adhésion de l'Iran à l'OMC et la reprise des négociations entre l'Union européenne et l'Iran sur un accord de partenariat et de coopération, ainsi que l'entrée de l'Iran au groupe de l'AIEA chargé de réfléchir à l'avenir du cycle du combustible.

à son implosion soit à son lent effilochement, à peine dix ans après avoir obtenu sa prorogation indéfinie en 1995.

Ce n'est pas seulement une vision abstraite de l'ordre international qui serait remise en cause : la crédibilité des outils multilatéraux de lutte contre la prolifération et les intérêts stratégiques français sont étroitement imbriqués. Nous considérons que notre sécurité repose en grande partie sur la protection offerte par des règles du jeu s'imposant à tous et auxquelles tous font suffisamment confiance pour ne pas chercher à assurer leur propre sécurité uniquement par une accumulation de moyens militaires qui pourrait s'avérer déstabilisante.

La France a d'ailleurs lié ses efforts de désarmement à la consolidation d'un tel cadre multilatéral (*cf.* en particulier l'allocution aux armées de Jacques Chirac, Président de la République, du 23 février 1996, annonçant d'importantes mesures de révision de notre posture nucléaire (13)).

Enjeux pour la France et pour l'Union européenne

La crise iranienne engage également notre sécurité de manière plus directe. Les ambitions nucléaires iraniennes doivent être appréhendées en ayant également à l'esprit le programme balistique de ce pays. La portée croissante des vecteurs iraniens leur permettra d'atteindre dans les années à venir le territoire européen. Même si, dans un cadre national, notre dissuasion offrirait une garantie face à une telle menace si elle devait se matérialiser (14), il n'en demeure pas moins que la donne stratégique serait substantiellement modifiée, pour nous et pour nos partenaires européens.

C'est également la crédibilité européenne qui est engagée, qu'il s'agisse de la crédibilité institutionnelle de l'Union européenne ou de la crédibilité politique des trois pays qui ont mené la négociation avec l'Iran. L'importance que l'Union européenne accorde réellement au «*multilatéralisme effectif*», concept qui est au cœur de sa stratégie de sécurité, la mise en cohérence de ses outils (commerciaux – négociation de l'accord de partenariat et de coopération – et diplomatiques), la cohésion de ses membres derrière une politique commune et, surtout, sa capacité à se montrer un acteur responsable face à un défi de sécurité «*dure*» seront toutes jugées, pour de nombreuses années à venir, à l'aune de sa gestion du dossier iranien.

(13) «Nous devons tirer profit du répit qu'offre la situation stratégique actuelle pour repenser notre posture nucléaire.»

(14) Dans son discours du 8 juin 2001 à l'IHEDN, le Président de la République a rappelé que, même si «nos armes nucléaires ne sont dirigées contre aucun pays», la dissuasion «doit également nous permettre de faire face aux menaces que pourraient faire peser sur nos intérêts vitaux des puissances régionales dotées d'armes de destruction massive». Il a réaffirmé, après avoir évoqué «le développement par certains Etats de capacités balistiques qui pourraient leur donner les moyens, un jour, de menacer le territoire européen avec des armes nucléaires, biologiques ou chimiques», que «s'ils étaient animés d'intentions hostiles à notre égard, les dirigeants de ces Etats doivent savoir qu'ils s'exposeraient à des dommages absolument inacceptables pour eux».

A l'extérieur comme à l'intérieur de l'Union, un échec pourrait avoir un retentissement analogue à celui qui fut le sien dans la première moitié des années 1990 en ex-Yougoslavie. On se souvient encore aujourd'hui de la déclaration funeste de Jacques Poos, ministre des Affaires étrangères de la présidence luxembourgeoise, selon laquelle l'«*heure de l'Europe a sonné*».

Une dynamique de prolifération nucléaire au Moyen-Orient

Les essais indiens et pakistanais ont eu un effet déstabilisateur qui s'est, à de nombreux égards, cantonné à l'Asie du Sud, dans une dynamique bilatérale (la posture nucléaire chinoise est probablement davantage déterminée par ses relations avec Moscou et Washington qu'avec New Delhi). Cela ne serait pas le cas si l'Iran franchissait le seuil nucléaire. Même s'il serait erroné de parler de dominos nucléaires dans la mesure où les enchaînements ne seraient ni automatiques ni immédiats, au moins deux pays ont, dans le passé, manifesté des ambitions nucléaires qui pourraient se trouver ravivées en cas de nucléarisation de l'Iran : l'Arabie saoudite et l'Égypte.

Même si aucune preuve de ces ambitions n'existe dans la littérature ouverte, les réflexions sur un intérêt saoudien pour une option nucléaire resurgissent périodiquement (15). Rappelons simplement que l'Arabie saoudite n'a signé le TNP qu'en 1988 et, ce, pour des raisons n'ayant pas grand-chose à voir avec ses choix en matière nucléaire (16). Riyad n'a jamais signé d'accord de garanties avec l'AIEA. Le Royaume entretient des relations très étroites avec le Pakistan (17), lequel pourrait même avoir un certain intérêt à envisager le stationnement d'armes nucléaires sur le territoire du Royaume, en escomptant trouver là, face à l'Inde, une profondeur stratégique perdue depuis la chute du régime des Talibans, tout en offrant à Riyad une garantie de sécurité. La presse britannique a fait état, à l'automne 2003 (18), d'un séminaire fermé associant des membres du gouvernement saoudien et de la famille royale, lors duquel auraient été mentionnées les réflexions en cours à Riyad autour de trois options : l'acquisition d'une capacité nucléaire ; la conclusion d'une alliance avec une puissance nucléaire pouvant offrir des assurances de sécurité ; la poursuite des efforts en vue de l'établissement d'une zone exempte d'armes nucléaires

(15) Cf. en particulier Richard RUSSELL, «A Saudi Nuclear Option?», *Survival*, vol. XLII, n° 2, (été 2001), pp. 69-79; Thomas LIPPMAN, «Saudi Arabia: the Calculations of Uncertainty», in Mitchell B. REISS/Robert J. EINHORN/ Kurt M. CAMPBELL (dir.), *The Nuclear Tipping Point*, Brookings Press, 2004, pp. 111-144; Akali DVALI, «Will Saudi Arabia Acquire Nuclear Weapons?», Centre pour les études de non-prolifération du Monterey Institute, mars 2004, disponible sur le site Internet www.cns.miis.edu; Bruno TERTRAIS, «Riyad : la tentation nucléaire», *Politique internationale*, n° 103, print. 2004.

(16) Cette décision avait été prise sous la pression américaine, en échange de la mansuétude de Washington à l'égard de l'importation clandestine de missiles chinois à portée intermédiaire CSS-2. Ces missiles, qui n'avaient été déployés par la Chine qu'armés de têtes nucléaires, faisaient alors de l'Arabie saoudite le pays (hors P5) doté du vecteur balistique de la portée la plus importante (2 700-2 800 km).

(17) Y compris au niveau des responsables de la défense et des affaires nucléaires, dont, côté pakistanais, A.Q. Khan.

(18) Ewen MACASKILL/Ian TRAYNOR, «Saudis Consider Nuclear Bomb», *The Guardian*, 18 sept. 2003.

au Moyen-Orient. Les autorités saoudiennes ont apporté leur démenti à ce récit, pourtant confirmé par certains participants.

Le cas égyptien a été davantage commenté que celui de l'Arabie saoudite, notamment du fait que le choix des responsables égyptiens d'adhérer au TNP en 1981 a fait suite à un véritable débat interne (19). En résumé, après avoir très sérieusement exploré cette option dans les années Nasser, l'Égypte a effectué un choix stratégique de renoncement sous Sadate, qui a été confirmé dans les années Moubarak. Ces choix de renoncement ont cependant été effectués en fonction de paramètres politiques et diplomatiques précis. Le choix d'A. El Sadate s'est inscrit dans le contexte du Traité de paix avec Israël et d'un rapprochement avec les États-Unis, y compris sur le plan militaire (20) qui, s'il n'équivaut évidemment pas à une garantie de sécurité, représente un atout indéniable pour l'Égypte. La confirmation par H. Moubarak de ce choix se situait, quant à elle, dans un calcul visant à réduire l'asymétrie nucléaire avec Israël non par l'acquisition d'une arme nucléaire, mais par des progrès vers le renoncement par Israël à sa capacité nucléaire : cette approche explique l'insistance égyptienne sur le volet nucléaire dans les pourparlers régionaux sur la maîtrise des armements et la sécurité (ACRS), mis en place lors des accords de Madrid de 1992 et qui ont fonctionné jusqu'en 1995. Elle s'est également traduite par un engagement international en faveur de la création d'une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient, contenu dans une résolution adoptée lors de la Conférence d'examen du TNP et qui a permis à l'Égypte de ne pas s'opposer au consensus en faveur de la prorogation indéfinie du Traité en 1995.

L'Égypte aurait probablement plus à perdre qu'à gagner aujourd'hui en renonçant à ce choix stratégique. Cependant, il existe des rumeurs récurrentes sur une implication égyptienne, directe ou indirecte, dans le programme nucléaire libyen (21). Plus généralement, les évolutions du contexte international et interne changent la donne et pourraient être de nature à modifier le calcul stratégique du Caire : absence de progrès depuis dix ans dans la mise en œuvre de la résolution de 1995 sur une ZEADM au Moyen-Orient ; distension des liens avec les États-Unis ; pression de certaines franges de l'opinion en faveur d'un programme nucléaire militaire, notamment de la part des islamistes (22)... Dans ce contexte, le franchissement du seuil

(19) Cf. l'étude récente de Robert J. EINHORN, «Egypt : frustrated but still on a non-nuclear course», in Mitchell B. REISS/Robert J. EINHORN/ Kurt M. CAMPBELL (dir.), *op. cit.*, pp. 43-82; Barbara M. GREGORY, «Egypt's nuclear program assessing supplier-based and other developmental constraints», *The Nonproliferation Review*, vol. III, n° 31, aut. 1995; Kalil SHIKAKI, «The nuclearization debates : the cases of Israel and Egypt», *Journal of Palestine Studies*, vol. IV, n° 3, été 1985.

(20) Les États-Unis fournissent plus de 2 milliards de dollars annuels en aide économique et militaire; l'Égypte reçoit plus de la moitié de ses armements des États-Unis et est désignée, tout comme Israël, par l'expression «Major Non-NATO Ally».

(21) Cf. notamment «Report : Libya, Egypt Swapped Nukes», dépêche UPI, 31 mars 2004.

(22) Cf. Yotam FELDNER, «Egypt rethinks its nuclear program», *Inquiry and Analysis Series* (Middle East Media Research Institute), n°s 118-119-120, janv. 2003, disponible sur le site Internet www.memri.org/ia.html.

nucléaire par l'Iran représenterait un choc majeur pour ce pays, qui pourrait le conduire à sauter le pas. Ce choc aurait à la fois des répercussions directes, par le défi lancé à l'Égypte en tant que principale puissance de la région (23), et indirectes, par l'intermédiaire d'un possible ajustement de la posture nucléaire israélienne (par exemple, un abandon de sa politique d'ambiguïté), en réaction à l'acquisition par l'Iran de l'arme nucléaire. Un tel ajustement ne pourrait, à son tour, laisser l'Égypte indifférente.

A côté de l'Arabie saoudite et de l'Égypte, une mention doit être faite de la Turquie. L'impact sur ce pays de l'acquisition par l'Iran de l'arme nucléaire serait puissant, surtout si la relation avec Washington continuait de se dégrader (24). La confiance turque dans la garantie de sécurité que lui procure son appartenance à l'OTAN a probablement décliné, notamment avec la diminution de l'intérêt américain dans l'organisation depuis quelques années. Dans un environnement stratégique immédiat en profonde évolution, en particulier depuis l'intervention américaine en Iraq, la Turquie pourrait ainsi être conduite à réévaluer ses choix.

Enfin, même si la question de l'acquisition par l'Iraq de capacités ADM ne sera pas à l'ordre du jour avant de nombreuses années, nous devons avoir à l'esprit dès aujourd'hui que l'évaluation qu'effectuerait un Iraq véritablement souverain de son environnement de sécurité régional sera affectée, au premier chef, par les capacités et intentions de son voisin iranien.

L'impact sur les équilibres stratégiques dans le Golfe

De tels développements dans la région ne peuvent véritablement être qualifiés de régionaux, tant leurs répercussions sur le régime international de non-prolifération seraient lourdes. Une arme nucléaire iranienne pourrait cependant aussi avoir des répercussions plus circonscrites géographiquement, en permettant à l'Iran d'agir avec une audace d'autant plus grande qu'il considérerait son territoire sanctuarisé.

Selon certaines analyses, l'arme faciliterait ainsi des manœuvres d'intimidation, notamment en direction des voisins du Golfe ou bien dans les eaux du Golfe persique lui-même, pour asseoir le contrôle iranien des voies de

(23) Interrogé sur les réactions possibles de l'Égypte à l'acquisition d'une capacité nucléaire par un pays autre qu'Israël dans la région, M. Amre Moussa, Secrétaire général de la Ligue arabe, a déclaré : « *l'Égypte n'acceptera jamais de jouer les seconds couteaux. Elle fera tout ce qu'il faut pour maintenir sa position dans le monde arabe et au Moyen-Orient* ». Cf. Einhorn, *op. cit.* En réponse à une interrogation visant spécifiquement l'Iran, l'Ambassadeur d'Égypte à Washington a déclaré, lors d'une conférence en septembre 2004 : « *cela ne voudrait pas nécessairement dire qu'ils [les principaux États de la région] se doteraient immédiatement de l'arme nucléaire, mais cela affecterait de manière significative les équilibres de sécurité de la région et les uns et les autres réagiraient* » (conférence annuelle de l'Eisenhower Institute, table-ronde sur la prolifération, à laquelle participait l'auteur et dont le compte rendu est disponible sur le site Internet www.eisenhower-series.com).

(24) Ce n'est probablement pas un hasard si la période où la coopération nucléaire turco-pakistanaise a été la plus active, à la fin des années 1970, était également celle où les relations entre Washington et Ankara étaient particulièrement mauvaises.

passage maritimes. D'autres experts estiment au contraire que, tant que la supériorité navale américaine se maintient dans le Golfe, les Etats-Unis disposeront de moyens de neutraliser cette capacité d'intimidation conventionnelle, indépendamment de la taille de l'arsenal nucléaire iranien (25).

QUELS LEVIERS POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ?

Cela fait plus de deux ans que l'existence d'un programme nucléaire militaire clandestin iranien a été évoquée publiquement et autant de temps que les autorités iraniennes nient toute volonté de se doter de telles armes. Ces deux années et demie ont été marquées à la fois par la mobilisation de la communauté internationale et par son impuissance à obtenir de l'Iran un renoncement clair à cette ambition.

Si l'Union européenne, à travers les trois Européens et le Haut Représentant pour la PESC (26), a joué un rôle moteur dans cette crise, les autres principales institutions et groupements multilatéraux se sont également mobilisés : il en va ainsi du G8, dont les chefs d'Etat ou de gouvernement ont fermement marqué leur préoccupation en direction de l'Iran lors des Sommets d'Evian en 2002, de Kananaskis en 2003 et de Sea Island en 2004. L'enceinte du G8 offre l'avantage d'inclure la Russie, dont le rôle dans le dossier iranien est crucial. Des enceintes plus spécialisées, comme l'AIEA et le groupe des fournisseurs nucléaires (27), ont évidemment joué leur rôle.

Pourtant, près de deux ans plus tard, nous pouvons légitimement avoir l'impression d'avoir fait, au mieux, du sur-place. Certains argueront que cela n'est pas si mal : en matière de prolifération, le temps constitue un enjeu essentiel et deux années de sur-place sont, d'une certaine manière, deux années de gagnées. Il reste qu'une telle évaluation repose sur l'hypothèse, non vérifiable par nature, que l'Iran n'a pas utilisé ce temps pour progresser sur la voie de la production de matières fissiles à travers un programme clandestin.

Il reste surtout, compte tenu des enjeux de cette crise détaillés plus haut, que cette situation est inacceptable si elle ne s'ouvre pas sur la perspective d'un recul des ambitions nucléaires militaires iraniennes. Pour l'instant, la communauté internationale et, au premier chef les Européens, ont géré, sur

(25) Geoffrey KEMP, *US and Iran. The Nuclear Dilemma : Next Steps*, Nixon Center, Washington, avr. 2004, pp. 29-31.

(26) Davantage associé, il est vrai, à partir d'octobre 2003, de même que les autres Etats membres.

(27) Fidèle à sa vocation originelle, le Groupe des fournisseurs nucléaires (NSG) consacre une partie des travaux de sa réunion plénière de mai 2003 à Busan (Corée du Sud) au cas iranien, pour examiner quelles exportations doivent être particulièrement surveillées dans le cadre des tentatives d'acquisition clandestines iraniennes. Cf. le communiqué de presse du NSG, disponible sur le site Internet www.nuclearsuppliers-group.org/PRESS/2003-07-press-busan.pdf. La presse américaine a cité des documents confidentiels diffusés à cette réunion et ayant fait l'objet de fuites ultérieurement (cf. *Los Angeles Times*, 4 août 2003).

le plan tactique, le dossier. Si nous souhaitons avoir une chance d'obtenir une inflexion stratégique du comportement iranien, il importe désormais de peser sur le calcul stratégique de Téhéran, c'est-à-dire d'augmenter les coûts d'une poursuite de ce programme et de renforcer les avantages liés à un renoncement.

***Accroître le coût d'une poursuite
du programme nucléaire iranien***

L'hypothétique consensus en faveur de l'option nucléaire en Iran, souvent cité, ne prend pas en compte le prix à payer pour cette option. Jusqu'en 2003, les autorités iraniennes ont pu considérer que leur politique n'avait pas de coût associé. Des coûts pourraient se faire sentir dans au moins deux domaines, le politique d'une part et l'économique et le commercial d'autre part.

Sur le plan politique, contrairement à des pays comme la Corée du Nord, l'Iran manifeste un désir de respectabilité et accorde en conséquence une importance au regard que porte sur lui le monde extérieur, notamment l'Europe (28). L'Iran veut en particulier donner l'image d'un pays respectueux du droit. Ainsi, alors que de nombreux soupçons pèsent sur l'existence de programmes clandestins dans les domaines nucléaire, biologique et chimique, l'Iran a malgré tout effectué le choix d'être partie au TNP, à la Convention biologique et à la Convention chimique (contrairement, par exemple, à l'Égypte ou à la Syrie) (29). Force est de constater que, à deux reprises, en octobre 2003 et en novembre 2004, l'Iran a préféré accepter des contraintes sur son programme nucléaire plutôt que de devoir répondre devant le Conseil de sécurité des Nations Unies pour des manquements à ses obligations au regard du TNP. Ce levier doit donc continuer à être utilisé, en sachant qu'il faut naviguer entre deux écueils : le recours au Conseil de sécurité ne constitue pas une fin en lui-même et une saisine en l'absence de consensus suffisamment solide pour des mesures coercitives s'avérerait contreproductive (*cf.* le cas nord-coréen); à l'inverse, cette saisine ne peut être sans cesse repoussée, alors même que les manquements par l'Iran au respect de son accord de garanties sont avérés et reconnus comme tels par l'AIEA. Durant toute la crise iraquienne, la France s'est battue contre une politique fondée sur le recours à l'action militaire unilatérale comme moyen unique de traiter une crise de prolifération; elle a mis en avant, comme voie alternative, le désarmement pacifique par la pression de la communauté internationale et l'action des Nations Unies. C'est exactement en ces termes que se pose le cas iranien.

(28) Davantage qu'au regard des États-Unis, dont les condamnations peuvent plus facilement être attribuées par Téhéran à des motifs idéologiques ou à l'inimitié entre les deux pays.

(29) ... qui n'ont ni signé ni ratifié la Convention d'interdiction des armes chimiques et qui ont signé mais pas ratifié la Convention d'interdiction des armes biologiques.

Des coûts pourraient également se faire sentir dans le domaine économique et commercial. L'Iran souhaite développer ses échanges économiques et commerciaux avec l'Union européenne. Celle-ci a subordonné le renforcement de ces échanges à une évolution du comportement iranien, en particulier dans le domaine de la prolifération. Cette conditionnalité doit être affichée afin que les autorités iraniennes ne puissent entretenir aucune illusion sur leurs choix à venir : en l'absence d'un abandon de leur programme nucléaire, il ne pourra y avoir d'accord de partenariat et de coopération avec l'Union européenne. La reprise des négociations de cet accord, à laquelle les trois Européens ont apporté leur soutien dans l'accord du 15 novembre 2004, ne préjuge en rien leur déroulement. Pour mémoire, des évolutions du comportement iranien dans d'autres domaines (droits de l'homme, soutien au terrorisme, rôle dans le processus de paix au Proche-Orient, respect des engagements en matière de non-prolifération *largo sensu*, y compris le biologique et le chimique) constituent autant de conditions supplémentaires à la conclusion d'un tel accord, aux termes du mandat de négociation fixé à la Commission par les Etats membres.

Pour l'heure, l'Union européenne n'a souhaité utiliser comme levier d'action que l'ajournement d'avantages économiques et commerciaux et n'a pas envisagé des sanctions. Compte tenu des enjeux, une telle approche semblerait cependant pleinement justifiée, afin de renforcer la crédibilité de la conditionnalité européenne. Si la communauté internationale souhaite réellement se donner les moyens de peser sur les choix iraniens, elle doit faire comprendre à Téhéran qu'une rupture des négociations, prenant la forme, par exemple, d'une reprise des activités d'enrichissement, ne se traduirait pas simplement par un retour au *statu quo ante*. Une telle mise en garde comporterait naturellement des risques sur le plan diplomatique et serait sans doute utilisée par les Iraniens pour susciter une dramatisation du dossier. Il n'en reste pas moins qu'elle renforcerait la main des Européens, à la fois en direction de leurs partenaires américains et des Iraniens, en renforçant ainsi la probabilité sur le moyen et le long terme, d'une issue pacifique.

Qu'en est-il des répercussions plus larges de telles sanctions, décidées soit par le Conseil de sécurité soit par l'Union européenne en l'absence de consensus au Conseil ? Les experts iraniens ont naturellement intérêt à mettre en avant le risque pour l'économie internationale de telles mesures, dans un contexte de fortes tensions sur les prix du pétrole, et de demande énergétique croissante de la part de la Chine et du Japon. Toutefois, l'économie iranienne est fortement dépendante à son tour des investissements étrangers, en particulier dans le domaine énergétique (30) : sans de nouveaux investis-

(30) Cf. George PERKOVICH/Sylvia MANZANERO, « Plan B : using sanctions to end Iran's nuclear program », *Arms Control Today*, mars 2004.

sements, l'Iran pourrait devenir importateur net de produits pétroliers d'ici 2010, selon certaines estimations.

Certains connaisseurs de l'Iran mettent en avant l'emprise croissante des structures de force (Pasdaran...) sur l'économie (31), qui pourrait les rendre d'autant plus vulnérables à des mesures comme un gel des investissements internationaux. Par rapport à l'option d'un embargo pétrolier, peu crédible en tout état de cause à l'heure actuelle, compte tenu de la tension sur les marchés pétroliers, un gel des investissements aurait pour avantage supplémentaire de ne pas favoriser les trafics, qui profiteraient précisément aux mêmes Pasdaran impliqués dans les activités illicites. Les sanctions seraient *de facto* «ciblées» compte tenu de l'emprise des Pasdaran sur les programmes dits «spéciaux».

Renforcer les avantages liés à un renoncement.

Une coopération avec les Etats-Unis est-elle possible?

Nous faisons face à un paradoxe : aujourd'hui, le principal levier européen est la perspective d'une amélioration des relations avec l'Iran (*cf.* les arrangements de long terme auxquels fait référence l'accord du 15 novembre 2004) –, alors que celles-ci sont déjà assez bonnes. Le principal levier américain est la menace d'une dégradation des relations – alors que celles-ci sont déjà très mauvaises. Si nous souhaitons travailler ensemble plus efficacement, il peut être utile sinon d'inverser cette situation, du moins de garder à l'esprit que, aux yeux de la majorité des responsables iraniens, la menace (diplomatique du moins) sera toujours plus parlante quand elle viendra de la part des Européens plutôt que des Américains, tandis que l'ouverture sera toujours plus prometteuse quand elle viendra des Américains plutôt que des Européens (32).

Or, les Etats-Unis sont profondément divisés sur le dossier iranien. Ces divisions traversent l'Administration Bush elle-même. Comme à l'égard de la Corée du Nord, celle-ci a constamment vacillé entre le souhait de privilégier un changement de régime et celui d'un changement de comportement du régime, mais sans jamais se donner les moyens de poursuivre l'une ou l'autre politique. Ces deux politiques sont incompatibles aux yeux de Washington, car discuter avec le régime en place reviendrait à le légitimer. Le résultat est que les Etats-Unis ont laissé les Européens en première ligne, sans s'opposer à leur politique, mais sans la soutenir non plus. Il est difficile de comprendre comment cette absence de politique est compatible avec les multiples déclarations du Président Bush sur le caractère «*inacceptable*» d'une arme nucléaire

(31) *Cf.* Vali NASR/Ali GHEISSARI, «Behind the militant imams, the militant guards», *International Herald Tribune*, 14 déc. 2004.

(32) *Cf.* sur ce thème Robert EINHORN, «A Transatlantic strategy on Iran's nuclear program», *The Washington Quarterly*, vol. XXVII, n° 4, aut. 2004, pp. 21-32.

iranienne, sauf à considérer que celui-ci mise d'ores et déjà sur le succès d'une option militaire.

Une telle option comporterait cependant des difficultés techniques et politiques importantes, qui ont été détaillées dans plusieurs études récentes (33). Quelles que pourraient être la légitimité de telles frappes en cas de défiance continue de l'Iran à l'égard de la communauté internationale ainsi que leur légalité si le Conseil de sécurité des Nations Unies les autorisait en qualifiant les actions de l'Iran de menace à la paix et la sécurité internationales, il n'en demeurerait pas moins que celles-ci auraient un effet profondément déstabilisateur sur la région, dont les États-Unis et Israël ne seraient pas les derniers à pâtir, à la fois directement (moyens d'action iraniens contre les troupes américaines en Iraq) et indirectement.

Même si la mise en avant de telles options peut favoriser à court terme la crispation nationaliste iranienne et peut-être renforcer d'autant le régime, il semble encore moins judicieux de l'exclure sous quelque circonstance que ce soit, comme l'a fait en novembre 2004 le ministre britannique des Affaires étrangères Jack Straw (34).

Le jour pourrait venir en effet où nous ne pourrions plus avoir à choisir qu'entre de très mauvaises options, la moins mauvaise d'entre elles étant l'option militaire, préférable malgré tout à l'accession au rang de puissance nucléaire *de facto* d'un Iran constituant une menace pour ses voisins et pour nous-mêmes. S'imaginer qu'un Etat responsable puisse se défaire aisément d'un tel choix sur les États-Unis ou sur Israël relève non seulement de la lâcheté, mais de l'illusion : l'inaction du Conseil de sécurité des Nations Unies en pareil cas consacrerait la faillite du système de sécurité collective mis en place après la Seconde Guerre mondiale, au moment même où un effort sans précédent est lancé pour le rénover face aux nouvelles menaces (35).

Si nous souhaitons éviter de nous retrouver devant pareil dilemme, nous devons nous résoudre à faire face dès aujourd'hui avec la détermination suffisante à ce défi majeur, y compris au détriment d'intérêts de court terme.

(33) Pour trois des analyses récentes les plus sérieuses en source ouverte, cf. Sammy SALAMA/Karen RUSTER, *A Preemptive Attack on Iran's Nuclear Facilities: Possible Consequences*, Monterey Institute of International Studies, 12 août 2004, disponible sur le site Internet cns.miiis.edu/pubs/week/040812.htm; Michael EISENSTADT, «The challenges of US preventive military action», in Henry SOKOLSKI/Patrick CLAWSON (dir.), *Checking Iran's Nuclear Ambitions*, US Army War College Strategic Studies Institute Press, janv. 2004; James FALLOWS, «Will Iran Be Next?», *The Atlantic Monthly*, déc. 2004.

(34) «I don't see any circumstances in which military action would be justified against Iran», entretien diffusé par la station de radio *BBC* 4, 4 nov. 2004.

(35) «Un monde plus sûr : notre affaire à tous», Rapport au Secrétaire général des Nations Unies du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, New York, 2 déc. 2004.