

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR  
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# **DOSSIER NUCLÉAIRE IRANIEN : DES AVANCÉES RICHES D'ENSEIGNEMENT POUR LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION**

PAR

**EMMANUELLE MAITRE (\*)**

Alors que le désaccord qui oppose la communauté internationale à l'Iran au sujet de son programme nucléaire est au cœur de l'actualité depuis plus de dix ans, l'année 2014 a marqué une nouvelle étape dans son développement. Après une année caractérisée par une oscillation entre diplomatie, coups de force et pressions, par des périodes de coopération suivies d'affrontements verbaux, voire d'actes d'hostilité et surtout par un manque de confiance entre les différentes parties prenantes, une conjonction de facteurs a donné une nouvelle vigueur à la voie diplomatique et permet d'espérer une sortie de crise.

Au niveau politique tout d'abord, après les mandats de Mahmoud Ahmadinejad et de George W. Bush durant lesquels peu de progrès ont été réalisés et qui ont vu une polarisation des antagonismes sous l'influence des éléments conservateurs des deux camps, les élections successives de Barack Obama en 2008 puis de Hassan Rohani en 2013 ont conduit à un nouveau dialogue entre l'Iran et la communauté internationale, en particulier les Etats-Unis. Par ailleurs, les sanctions économiques adoptées par l'Organisation des Nations Unies (ONU) et mises en place par ses Etats membres depuis une dizaine d'années, ainsi que l'isolation générale subie par l'Iran ont contribué à pousser les milieux économiques iraniens et les plus modérés de manière générale à envisager des infléchissements dans la politique nucléaire du gouvernement afin de relancer le développement économique du pays et sortir de la récession. Enfin, les bouleversements stratégiques de la région, illustrés par les derniers développements en Iraq et en Syrie ou encore la stabilisation difficile de l'Afghanistan ont démontré l'existence d'intérêts communs entre l'Iran et les puissances occidentales, conduisant à une volonté de la part de certains de mettre fin à un des sujets de conflit et permettant à l'Iran de normaliser ses relations avec la communauté internationale.

Dans ce contexte, des négociations ont pu aboutir à un accord intérimaire signé à Genève entre l'Iran et le P5+1 (Etats-Unis, Russie, Chine, France,

(\*) Chargée de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France).

Allemagne et Royaume-Uni) (1) le 24 novembre 2013. Ce premier pas a été suivi par un cycle étendu de négociations, qui n'a pas débouché sur un accord définitif mais a permis de trouver des compromis sur certains points de blocage et d'étendre, à deux reprises, la durée de l'accord intérimaire de plusieurs mois supplémentaires. Même si des doutes sont permis sur la capacité des différents partenaires à conclure un accord d'ici le 30 juin 2015, l'existence de ce dialogue au plus haut niveau, la mise en avant, en particulier par la communauté scientifique, de mesures de compromis possibles, la coopération de l'Iran reconnue par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), ainsi que la portée des négociations sur des éléments techniques et concrets plutôt que sur des déclarations politiques constituent des avancées réelles qui laissent envisager des progrès à long terme sur ce dossier épineux.

Alors que les négociations se poursuivent pour aboutir à un accord définitif entre Téhéran et la communauté internationale, il est important de recontextualiser ces derniers développements, de rappeler les avancées obtenues dans le cadre du Processus de Genève et les douze mois de travail diplomatique ayant suivi. Il s'agit également de montrer en quoi ce processus est innovant en matière de non-prolifération : pour la première fois depuis dix ans, de nouveaux enjeux ont joué un rôle majeur et, de manière incidente, le régime de non-prolifération a évolué en intégrant de nouveaux débats, particulièrement sensibles sur la question d'un éventuel « droit à l'enrichissement », mais aussi sur la transparence attendue des Etats et l'importance des mesures de vérification. Le rôle de l'AIEA a également été soulevé, notamment sa coopération avec des organes politiques tels que le Conseil de sécurité des Nations Unies et le P5+1. Au terme de cette année de négociations, il est particulièrement opportun de se pencher sur ces développements récents mais également de réfléchir aux perspectives nouvelles ouvertes par la crise iranienne et auxquelles est désormais confronté le régime global de non-prolifération nucléaire.

#### UNE CRISE QUI DURE ET MET A L'EPREUVE LE RÉGIME DE NON-PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE

Les ambiguïtés et tensions liées au dossier nucléaire iranien sont anciennes et traduisent les difficultés du régime de non-prolifération à concilier le droit de tous à bénéficier des usages pacifiques de l'énergie nucléaire et à développer les technologies y afférant tout en empêchant la prolifération d'armes nucléaires. Amorcé à la fin des années 1950 sous le gouvernement du shah Muhammad Rizāh Pahlav&acute;, le programme iranien a rapidement nourri des craintes au sein de la communauté internationale, avant de devenir un sujet majeur de désaccord dans les années 2000, suite

(1) Le P5+1, groupe constitué en 2006 pour résoudre diplomatiquement la crise iranienne, est aussi connu sous le nom de E3+3. Les E3 sont la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

aux révélations du non-respect par l'Iran des engagements pris envers l'AIEA.

### *Un programme ancien et controversé*

Le programme nucléaire iranien prend officiellement naissance en 1957, avec la signature d'un accord entre l'Iran et les Etats-Unis dans le cadre d'Atoms for Peace, prévoyant notamment la livraison par American Machine & Foundry d'un réacteur de 5 mégawatts et par General Dynamics de 5,15 kg d'uranium hautement enrichi. Le choix du nucléaire civil fait officiellement partie de la politique du gouvernement iranien dans les années 1960-1970, avec l'entrée en vigueur du réacteur de recherche de l'Université de Téhéran en 1967, la signature du Traité de non-prolifération (TNP) en 1968 et d'un accord de garanties généralisées avec l'AIEA en 1973, accord qui entre en vigueur l'année suivante et permet à l'Agence de vérifier que les matières nucléaires présentes dans le pays ne sont pas utilisées à des fins non pacifiques. En 1974, le Shah annonce son intention de se lancer dans le nucléaire civil afin, d'une part, de préserver des ressources décroissantes de pétrole et, d'autre part, de témoigner de l'avancée et de la modernité de son pays. En 1977, l'Organisation de l'énergie atomique d'Iran (OEAI) emploie 3 800 personnes et de nombreux scientifiques sont envoyés à l'étranger pour permettre à l'Iran de maîtriser l'ensemble du cycle nucléaire, y compris la filière plutonium. Ce sont notamment ces exigences qui commencent à alerter les administrations Ford puis Carter à partir de 1974, conduisant les Etats-Unis à exiger un droit de regard sur le retraitement de l'uranium fourni (2). Dans les dernières années précédant la révolution, Téhéran se tourne davantage vers l'Europe, notamment la France et l'Allemagne, ainsi que vers l'Afrique du Sud pour faire progresser son ambitieux programme nucléaire, lui permettant ainsi de commencer les travaux de la centrale de Bouchehr en 1975 en collaboration avec l'entreprise Kraftwerk Union, de se fournir en uranium enrichi auprès d'Eurodif ou encore d'importer du *yellowcake* (concentré d'uranium).

En 1979 et alors que les réacteurs de Bouchehr sont respectivement achevés à 85% et 50%, le programme nucléaire iranien passe soudainement au second plan avec le succès de la révolution islamique et la chute du régime du Shah. L'ayatollah Khomeiny estime en effet qu'il s'agit d'un caprice occidental ne trouvant pas de justification économique et met un terme aux contrats existants avec des entreprises occidentales. Les chantiers en cours, notamment Bouchehr, sont mis à l'arrêt. Ce n'est qu'en 1984 que la question nucléaire est réellement reconsidérée à Téhéran, dans le domaine civil tout d'abord, alors que la guerre avec l'Iraq est la cause d'une crise énergétique majeure, mais aussi militaire. En effet, l'Iran est de plus en plus isolé sur la scène internationale, contrairement

(2) Pour le détail des négociations ayant conduit à l'accord de 1978 – jamais appliqué du fait des événements politiques –, cf. William BURR, « A brief history of US-Iranian nuclear negotiations », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. LXV, n° 1, janv.-fév. 2009.

à son adversaire, et souhaite ainsi se doter de moyens de dissuasion. Par ailleurs, la découverte du programme nucléaire militaire mené par Saddam Hussein pendant la guerre du Golfe est sans doute un des facteurs ayant pu convaincre le nouveau Guide suprême, l'ayatollah Khamenei, de l'intérêt de ce type d'armement pour assurer la sécurité de l'Etat islamique.

La reprise du programme par le régime des Mollahs se fait avec beaucoup de difficultés. Les Etats-Unis exercent une forte pression sur les Etats susceptibles de venir en aide à Téhéran. Pour autant, grâce à des apports divers, provenant en particulier d'Argentine, de Chine ou de Russie, qui promet son aide en 1992 pour remettre en service la centrale de Bouchehr, mais aussi du réseau clandestin Khan, qui aurait notamment aidé l'Iran à se doter de centrifugeuses (3), les ambitions nucléaires iraniennes commencent à se matérialiser. Cependant, ce n'est qu'en 2002 que les inquiétudes occidentales se trouvent confirmées, conduisant à une réelle crise entre l'Iran et la communauté internationale.

### *Un point de crispation croissant*

En effet, en 2002, le Conseil national de la résistance, groupe d'opposition au gouvernement, révèle l'existence de deux sites nucléaires en construction : l'usine d'enrichissement de Natanz et le réacteur à eau lourde d'Arak. Ces révélations provoquent de vives réactions au sein de la communauté internationale. Alors que les Etats-Unis sont principalement occupés par la guerre en Iraq, l'Union européenne (UE) et certains de ses Etats membres, comme la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne (connus sous le nom de E3), entreprennent des démarches diplomatiques pour convaincre l'Iran de suspendre son programme nucléaire. Elles aboutissent à la suspension de l'enrichissement dès octobre 2003, décision qui est officialisée dans l'Accord de Paris du 14 novembre 2004, et à la signature par Téhéran d'un Protocole additionnel avec l'AIEA. Malgré ces percées diplomatiques, la situation se crispe à partir de 2005, date à laquelle l'Iran reprend la conversion d'uranium à Ispahan et où Mahmoud Ahmadinejad, intransigeant sur les droits des Iraniens au nucléaire et peu enclin à accepter des mesures de compromis, accède à la présidence.

Alors que les diplomates poursuivent leurs efforts et que l'Iran alterne entre inflexibilité et concessions pour se prémunir d'une rupture définitive avec l'Europe et par l'AIEA, au sujet du dossier iranien, d'une saisine du Conseil de sécurité des Nations Unies, la reprise de l'enrichissement de l'uranium en janvier 2006 met un terme aux tentatives de dialogue. Ainsi, le 4 février, la Conseil des gouverneurs de l'AIEA interpelle le Conseil de sécurité sur la question iranienne. Ce dernier adopte le 31 juillet une résolution demandant à l'Iran de suspendre ses activités d'enrichissement

(3) Michael LAUFER / A. Q. KHAN, *Nuclear Chronology*, Carnegie Endowment for International Peace, 7 sept. 2005, disponible sur le site Internet [carnegieendowment.org/2005/09/07/a.-q.-khan-nuclear-chronology](http://carnegieendowment.org/2005/09/07/a.-q.-khan-nuclear-chronology).

et de fabrication de combustible (4). Devant le refus de Téhéran et sa dénonciation de ses engagements de transparence (5), le Conseil de sécurité adopte une première série de sanctions le 27 décembre en interdisant en particulier le transfert de technologies et de matières nucléaires à destination de l'Iran et en exigeant le gel des actifs d'organisations et d'individus liés au programme nucléaire (6). Le 24 mars 2007, une troisième résolution est adoptée, alourdissant les sanctions en imposant notamment un embargo sur la vente d'armes (7). A cela s'ajoutent des sanctions unilatérales, en particulier les sanctions américaines, articulées aujourd'hui autour du Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act de 2010, qui actualise l'Iran and Libya Sanctions Act de 1996 et l'Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act de 2012, mais qui remontent historiquement à la crise des otages de 1979.

De 2008 à 2012, la situation continue de se détériorer avec un dialogue infructueux au sein de l'AIEA et l'admission par le gouvernement iranien, en 2009, de l'existence d'un second site d'enrichissement situé dans la région de Qom, à Fordo, site secret et enterré au cœur d'une montagne. Ces révélations entraînent l'adoption de nouvelles sanctions par l'ONU, les Etats-Unis et l'Union européenne (8).

Jusqu'en 2013, la situation est donc dans une impasse. Pour autant, il convient d'observer que si l'AIEA évoque dans de nombreux rapports des manquements commis par l'Iran à ses obligations de transparence et de déclaration de ses activités nucléaires – contrevenant ainsi à l'accord de garantie – (9), elle ne prouve pas formellement que Téhéran mène un programme militaire. Ainsi, c'est bien le caractère dissimulé des installations et les fausses déclarations du régime qui poussent le P5+1 à s'inquiéter des capacités d'enrichissement iraniennes, alors que l'AIEA poursuit toujours ses enquêtes sur les possibles dimensions militaires du programme. Au-delà de l'incohérence de l'argumentaire iranien produit depuis le début du processus de négociations, la véritable nature du programme reste floue du fait de la crainte affichée par Téhéran d'être la cible d'espionnage et son discours officiel marqué par le respect de la *fatwa*

(4) Résolution S/RES/1696 (2006), disponible sur le site Internet [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1696%20\(2006\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1696%20(2006)).

(5) Refus notamment d'informer l'Agence de l'évolution du site d'Arak ou du réacteur de Darkhovin, ainsi que son refus d'informer de sa décision d'enrichir au-delà de 20%

(6) Résolution S/RES/1737 (2006), disponible sur le site Internet [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1737%20\(2006\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1737%20(2006)).

(7) Résolution S/RES/1747 (2007), disponible sur le site Internet [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1747%20\(2007\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1747%20(2007)).

(8) Cf. notamment la résolution S/RES/1929(2010) du Conseil de sécurité, disponible sur le site Internet [www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1929%20\(2010\)](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%20(2010)), la loi américaine Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA), 1<sup>er</sup> juil. 2010, disponible sur le site Internet [www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf](http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf), et les Executive Orders 13590, 13599 et 13622 y afférant, ainsi que la décision du Conseil européen 2010/413/PESC, 26 juil. 2010, disponible sur le site Internet [eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2010.195.01.0039.01.FRA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2010.195.01.0039.01.FRA).

(9) Cf. en particulier la résolution du 24 septembre 2005 (GOV/2005/77), disponible sur le site Internet [www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/French/gov2005-77\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2005/French/gov2005-77_fr.pdf).

prononcée oralement en octobre 2003 par le guide suprême Ali Khamenei interdisant la production et l'usage d'armes nucléaires (10) et qui l'empêche donc de reconnaître d'éventuels manquements passés (11).

LE PROCESSUS DE GENÈVE :  
DE NOUVELLES PERSPECTIVES POUR LE DOSSIER IRANIEN

***Le Processus de Genève : un espoir de normalisation ?***

L'élection de Hassan Rohani à la présidence de la République islamique d'Iran le 14 juin 2013 introduit un nouvel élan en faveur d'une solution diplomatique et négociée à la crise nucléaire iranienne. En effet, le nouveau Président, négociateur en chef du dossier nucléaire de 2003 à 2005, indique dès sa campagne électorale souhaiter un rapprochement avec les pays occidentaux afin d'accélérer le développement économique du pays et mettre fin aux sanctions pesant sur son économie. S'appuyant sur une reprise des négociations amorcée avant son arrivée à la présidence, il revendique officiellement ce changement de politique, qui se traduit par deux avancées majeures à l'automne 2013.

Tout d'abord, le 11 novembre, l'Iran et l'AIEA signent une Déclaration conjointe pour un cadre de coopération, qui prévoit différentes étapes permettant à l'Agence de répondre à certaines de ses questions sur l'éventuelle dimension militaire du programme nucléaire en ayant accès à des sites supplémentaires, en obtenant des informations additionnelles sur certains aspects du programme et en définissant un cadre de garanties pour de nouveaux équipements.

Dans un second temps, un accord est trouvé entre le P5+1 et l'Iran à l'issue d'une rencontre organisée à Genève. Ce plan d'action conjoint intérimaire (12) est préparé en particulier par des échanges informels entre les administrations américaines et iraniennes et dans une volonté d'ouverture. Selon les termes de l'accord, l'Iran accepte dans un premier temps la suspension de l'enrichissement de l'uranium à plus de 5% pendant ses six mois d'exécution, la conversion ou la dilution du stock d'uranium enrichi à 20%, un meilleur accès des inspecteurs de l'AIEA aux sites faisant l'objet de controverse ainsi que l'arrêt de projets sensibles (réacteur à eau lourde d'Arak et installation de nouvelles centrifugeuses sur les sites de Natanz et Fordo en particulier). Le pays s'engage à ne pas se doter de nouvelles usines d'enrichissement ou de retraitement et à favoriser le contrôle de ses installations par l'AIEA, en améliorant le transfert

(10) Michael EISENSTADT / Mehdi KHALAJI, « Nuclear fatwa: religion and politics in Iran's proliferation strategy », *Policy Focus* (The Washington Institute For Near East Policy), n° 115, sept. 2011.

(11) Nima GERAMI, « Background on the 'possible military dimensions' of Iran's nuclear program », *Policy Watch* (The Washington Institute For Near East Policy), n° 2269, 13 juin 2014.

(12) Texte complet de l'accord disponible sur le site Internet [www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/other/IranP5plus1jointplanofaction131124en.pdf](http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/other/IranP5plus1jointplanofaction131124en.pdf).

d'information sur l'ensemble de ses activités nucléaires, en particulier sur le réacteur d'Arak, et en permettant l'accès aux inspecteurs de l'Agence aux sites de production de centrifugeuses, de stockage et aux mines d'uranium, y compris sans annonce préalable.

En contrepartie, le plan d'action requiert un allègement des sanctions des membres du P5+1, ainsi que l'absence de nouvelles sanctions liées au programme nucléaire. Il s'agit notamment de suspendre les sanctions liées aux exportations de pétrole, à l'or et aux métaux précieux ainsi qu'à l'automobile. Le P5+1 s'engage également dans cet accord à ne pas nuire davantage à l'exportation du pétrole iranien et à permettre au pays de recouvrer une partie de ses revenus détenus à l'étranger, ainsi qu'à favoriser le commerce dans un but humanitaire. Dans un second temps, les signataires déclarent leur intention de négocier un accord global reflétant les droits et obligations des Etats selon le TNP, qui permette de lever les sanctions onusiennes, multilatérales et nationales liées au nucléaire, de définir un programme d'enrichissement acceptable par tous, de statuer sur la nature du réacteur d'Arak, de prévoir des mesures de vérification et de contrôle, incluant la ratification du Protocole additionnel et de déterminer des avancées en matière de coopération technologique internationale sur le nucléaire civil.

### *Une année de négociations articulée autour d'un dialogue au niveau technique et politique*

A partir de janvier 2014, un marathon diplomatique commence pour concrétiser la seconde partie de l'Accord de Genève, à savoir la recherche d'un accord complet et final. L'année 2014 est donc marquée par une succession de rencontres techniques et politiques, organisées au niveau bilatéral entre l'Iran et des membres spécifiques du P5+1 (en particulier les Etats-Unis et l'Union européenne, représentée par Catherine Ashton) ou au niveau multilatéral lors de forums officiels tenus pour la plupart à Vienne. Ces rendez-vous diplomatiques sont l'occasion pour les différentes parties de trouver des zones d'accord et des points de compromis sur de nombreux sujets, mais aussi de réaliser la nature des points de blocage empêchant la conclusion d'un accord final.

Les premières rencontres, organisées dès le mois de février 2014, tout d'abord au niveau technique puis au niveau politique du 18 au 20 février, permettent aux protagonistes de s'accorder sur le calendrier des négociations et les principaux sujets devant être abordés. Ainsi, au soir des débats, Catherine Ashton confirme que les négociateurs ont identifié l'ensemble des sujets devant être discutés pour aboutir à un accord final. Cette étape témoigne dès le début du processus d'un progrès majeur traduisant la reconnaissance mutuelle des enjeux de ces négociations et des préoccupations des uns et des autres : les capacités d'enrichissement, le réacteur d'Arak, les mesures de vérification et la résolution de questions en suspens sur les potentielles dimensions militaires du programme en

particulier du côté du P5+1, la levée des sanctions et notamment des résolutions 1737 et 1747 du Conseil de sécurité du côté iranien. Cette première session viennoise permet donc de lancer un dialogue et *a priori* d'éviter de s'engager dans un *quiproquo*, tout en évacuant des sujets annexes qui auraient pu détourner le processus de son objectif final, comme notamment les capacités militaires iraniennes de manière globale, en particulier son programme de missiles balistiques.

Les acteurs politiques se retrouvent à Vienne du 17 au 19 mars 2014 pour un deuxième cycle de négociations, principalement consacré au programme d'enrichissement iranien et précédé de la même façon par des réunions entre experts techniques. Alors que les diverses problématiques liées à l'enrichissement sont évoquées par les diplomates (sites de production, réserves actuelles et futures, recherche et développement, mesures de contrôle et de vérification), les parties constatent des divergences profondes qui témoignent du caractère élitant de cette question de l'enrichissement. L'Iran et le P5+1 jugent respectivement les demandes de leurs homologues excessives, le P5+1 estimant que les quantités d'uranium enrichi réclamées par Téhéran ne correspondent pas aux besoins réels de son programme nucléaire. Pour autant, des experts de la question mettent en avant des solutions pour sortir de cette impasse des chiffres, en proposant de jouer en particulier sur la variable temps : niveau d'enrichissement faible pendant les premières années suivant l'accord, puis en augmentation avec la montée en puissance du programme nucléaire iranien, implication d'Etats tiers pour stocker des matériaux, engagements stricts multilatéraux d'approvisionnement de la centrale de Bouchehr... Cependant, ces options ne permettent pas de trouver un terrain d'entente lors de cette deuxième phase de discussions.

Les négociations reprennent au niveau politique du 3 au 5 avril 2014, avec, selon les autorités iraniennes, de réels progrès concernant le réacteur d'Arak. En effet, ces discussions auraient permis à Téhéran de faire accepter au P5+1 sa proposition de revoir la conception du réacteur pour l'empêcher de produire du plutonium tout en conservant sa capacité de fabriquer des isotopes médicaux. Même si le processus constitue un bloc et que les parties se refusent à traiter des différents sujets isolément, ce point d'accord potentiel représente un élément important de résolution, notamment pour la France, qui avait insisté sur la nécessité de geler la construction du réacteur lors de la signature de l'accord intérimaire en novembre 2013.

Du 13 au 16 mai, les sessions sont l'occasion d'ébaucher un accord final. Malgré ce pas en avant, les négociateurs constatent la lenteur des progrès effectués et la difficulté pour parvenir à des compromis. Tout comme lors des rencontres précédentes, l'enrichissement reste le point le plus débattu, en particulier la question des besoins pratiques iraniens en uranium enrichi. Les mêmes difficultés se posent lors de la cinquième session, tenue du 16 au 20 juin à Vienne. Pour autant, ce *round* permet de finaliser le

document de travail, grâce notamment à une intensification des rencontres bilatérales entre partenaires.

A l'approche de l'expiration de l'accord intérimaire, le 20 juillet, les négociations s'accélérent dans l'espoir de trouver un compromis final. Malgré deux semaines de discussions, cet espoir est déçu et les parties doivent se résoudre à reconduire l'accord intérimaire jusqu'au 24 novembre 2014. Avec notamment la présence du secrétaire d'Etat américain John Kerry ou encore du ministre français des Affaires étrangères Laurent Fabius, le P5+1 et l'Iran décident lors de cette rencontre cruciale la mise en place de mesures supplémentaires, à savoir la conversion de 25 kg de poudre d'uranium enrichi à 20% en combustible et la dilution de trois tonnes d'uranium enrichi à moins de 2%. Le P5+1 s'engage également à cette occasion à restituer 2,8 milliards de dollars en avoirs iraniens gelés.

En août, Catherine Ashton reçoit Mohammad Javad Zarif à Bruxelles pour évoquer la reprise des négociations. Les délégations se rencontrent de nouveau à Genève dès le début du mois de septembre pour échanger sur des points techniques et, le 18 septembre 2014, le dialogue politique reprend à New York en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies. En l'absence de réunion plénière du P5+1, le négociateur en chef iranien s'entretient de manière bilatérale avec ses homologues et le président Rohani évoque également avec des membres du P5+1 la question du nucléaire.

En anticipation de la date butoir du 24 novembre, le rythme des réunions s'intensifie à nouveau, avec un cycle organisé à Vienne mi-octobre permettant une rencontre trilatérale entre Catherine Ashton, John Kerry et Mohammad Javad Zarif, une réunion des directeurs politiques, mais aussi des discussions entre les experts techniques. Une nouvelle réunion trilatérale est organisée à Oman les 7 et 8 novembre, en préparation du *round* final tenu à Vienne du 18 au 24 novembre. Il est mentionné en marge de ces sommets que le calendrier et les modalités de la levée des sanctions, notamment celles du Conseil de sécurité, constituent un obstacle majeur à la conclusion d'un accord. Tout comme en juillet, ces négociations ne suffisent pas à parvenir à un accord final et le plan d'action intérimaire est de nouveau reconduit.

### *Un dialogue s'appuyant sur la coopération entre l'AIEA et l'Iran*

L'ensemble de ces négociations prend appui sur les rapports périodiques de l'AIEA, qui confirment le respect des engagements pris par Téhéran dans le plan d'action conjoint, notamment dans son rapport du 20 janvier 2014 (13). Parallèlement à ce processus, l'Iran et l'AIEA poursuivent leur cadre de coopération. Il s'agit dans un premier temps pour l'Agence viennoise de confirmer la mise en place des points négociés lors de l'accord

(13) Etat du programme nucléaire iranien dans le cadre du Plan d'action conjoint, Rapport du Directeur général, GOV/INF/2014/1, 21 janv. 2014, disponible sur le site Internet [www.iaea.org/sites/default/files/govinf2014-1\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/govinf2014-1_fr.pdf).

du 11 novembre 2014, ce qui est fait lors d'un premier rapport rendu public le 21 février 2014 (14).

Dans un second temps, l'Iran et l'AIEA s'accordent le 9 février sur de nouvelles mesures pratiques, dont la mise en place est attestée dans le rapport du 23 mai 2014 (15). Enfin, en mai 2014, une nouvelle série de mesures est adoptée, constituant la troisième phase du cadre de coopération. Cette dernière étape se révèle plus complexe, puisqu'en août 2014, l'AIEA constate que l'Iran est en retard dans la mise en œuvre de ces mesures, n'ayant exécuté dans les temps qu'une des cinq mesures décidées et ayant finalisé deux autres après la date limite. Les deux dernières mesures (échanger des informations avec l'Agence en ce qui concerne les allégations relatives à l'amorçage d'explosifs brisants, y compris la conduite en Iran d'une expérimentation à grande échelle de ces derniers, et fournir des informations pertinentes mutuellement convenues et des explications sur les études menées et/ou les documents publiés en Iran sur le transport de neutrons et la modélisation et les calculs associés et leur présumée application à des matériaux comprimés) sont toujours en cours de discussions (16).

### ***Des perspectives et des doutes après un an de négociations***

Les négociations de l'année 2014 se concluent à Vienne en novembre, dans l'espoir de finaliser un accord final. Malgré la présence des différents ministres et le nombre important de réunions à différents niveaux, les diplomates ne parviennent pas à un accord définitif et doivent se résoudre à prolonger une nouvelle fois l'accord intérimaire, jusqu'à fin juin 2015 cette fois. Plusieurs diplomates occidentaux et iraniens estiment à l'issue des débats avoir constaté une réelle volonté de discuter et avoir observé des progrès au regard des précédentes rencontres. Pour autant, des détails importants demeurent des points de blocage, que le P5+1 et l'Iran espèrent pouvoir résoudre en s'accordant davantage de temps. Ce second report représente une déception, mais il ne doit pas cacher les éléments positifs qui ont émergé de ce processus.

En premier lieu, la convergence d'intérêts en faveur d'une résolution de la crise a permis *a priori* de discuter de bonne foi pendant près d'un an suite à la signature du plan d'action conjoint. Cela signifie que l'ensemble des parties ont estimé qu'un compromis était préférable à la poursuite du

(14) Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, Rapport du Directeur général, GOV/2014/10, 21 fév. 2014, disponible sur le site Internet [www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-10\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-10_fr.pdf).

(15) Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, Rapport du Directeur général, GOV/2014/28, 23 mai 2014, disponible sur le site Internet [www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-28\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-28_fr.pdf).

(16) Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran, Rapport du Directeur général, GOV/2014/43, 8 sept. 2014, et GOV/2014/58, 7 nov. 2014, disponibles sur les sites Internet [www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-43\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-43_fr.pdf) et [http://www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-58\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/sites/default/files/gov2014-58_fr.pdf).

*statu quo*. Du côté iranien, le coût économique, social et financier de son isolement semble avoir convaincu les autorités de la nécessité d'accepter des limitations à ce qu'elles considèrent comme leurs droits souverains. Côté occidental, la volonté de sortir d'une alternative peu attrayante entre un Iran armé et une confrontation militaire a vraisemblablement convaincu les négociateurs d'accepter les principes d'un programme nucléaire basé sur la maîtrise quasi intégrale du cycle en Iran, ainsi que dans une certaine mesure des faits accomplis, notamment en matière d'enrichissement. En effet, le P5+1 a reconnu de manière implicite qu'il n'était pas acceptable pour l'Iran de renoncer à de lourds investissements humains et matériels faits depuis plus de 40 ans.

D'autres avancées sont également à signaler. Ainsi, les discussions en cours visent à allonger le temps qui serait nécessaire à l'Iran pour franchir le seuil nucléaire et empêcher, par un système contraignant d'inspections et de vérifications, la politique du « fait accompli » adoptée par la Corée du Nord. Or les engagements pris par l'Iran en novembre 2013, que ce soit dans le cadre du plan d'action défini avec le P5+1 ou avec l'AIEA, ont pour l'instant été respectés selon les rapports de l'Agence publiés depuis janvier 2014, que ce soit en termes de suspension de certaines activités ou d'informations remises à l'AIEA. De même, les membres du P5+1 ont débloqué les avoirs gelés promis et n'ont pas adopté de nouvelles sanctions.

Malgré tout, plusieurs limites du processus de négociations demeurent et font redouter son échec final. Tout d'abord, la question de l'enrichissement continue de faire débat, l'Iran souhaitant des capacités vastes et modernes, pour se prémunir de toute dépendance extérieure, prétentions qui ne sont pas justifiées par ses besoins civils selon le P5+1. Par ailleurs, la vocation d'un accord définitif sera par nature temporaire – durée qui reste un point de désaccord – et réversible. Enfin, le principal reproche émis à l'égard du processus reste le fait qu'il dépende de la bonne foi des différentes parties prenantes, en particulier de l'Iran, puisque l'AIEA reste soumise à ses déclarations et ne peut renseigner la communauté internationale sur d'éventuelles expérimentations ou installations clandestines. Ce sont ces craintes de duplicité qui entraînent les plus fortes résistances politiques au sein des Etats parties aux négociations, en particulier en Iran, où le président Rohani fait face à de fortes critiques du camp conservateur, lequel l'accuse de renoncer à tous ses leviers de négociations et de sacrifier les intérêts nationaux, et aux Etats-Unis, où une frange dure bipartite de parlementaires menace de faire échouer l'accord en adoptant de nouvelles sanctions.

#### UN PROCESSUS QUI INTÈGRE DE NOUVEAUX ENJEUX

##### ***Des négociations qui favorisent le dialogue technique***

La crise iranienne a longtemps fait l'objet d'un traitement particulier au vu de l'hostilité des différentes parties prenantes héritée de la Révolution

islamique. En effet, l'identité du régime des mollahs s'est en partie construite sur son opposition au monde occidental, dont le gouvernement du Shah représentait selon lui la corruption et le vice. Du côté occidental et américain en particulier, la condamnation du régime islamique et de ses violations aux droits de l'homme, les prolongements de la crise des otages, la critique du rôle déstabilisateur de l'Iran au Moyen-Orient ont été perçus par Téhéran comme des menaces d'interventions directes ou indirectes visant à changer la nature du régime.

Ainsi, le traitement du programme nucléaire iranien a été marqué par un fort biais politique au début de la crise, notamment aux Etats-Unis sous l'influence du gouvernement Bush. En effet, l'administration américaine a clairement établi à partir de 2003 que le centre du débat n'était pas le droit ou non de disposer de capacités nucléaires, mais les mains entre lesquelles elles se trouvaient. Or, en raison de la nature du régime, de son idéologie révolutionnaire, de sa rhétorique agressive, notamment à l'égard d'Israël – renforcée par les déclarations provocatrices du président Ahmadinejad –, de son soutien à des mouvements terroristes comme le Hezbollah et du pouvoir détenu par des groupes radicaux comme le Corps des gardiens de la révolution islamique, les mains iraniennes ont été considérées comme impropres à disposer des capacités d'enrichir de l'uranium et de pratiquer des recherches leur permettant de franchir rapidement le seuil militaire. Cet état de fait n'a été que renforcé par les dissimulations reprochées au gouvernement iranien et son manque de sincérité pendant les premières phases de négociations. La faiblesse de l'Iran au niveau conventionnel, notamment en comparaison avec des Etats comme Israël, est également un sujet d'inquiétude, puisque la doctrine d'un Iran doté d'armes nucléaires pourrait prévoir l'usage de ces armes à un niveau de conflit relativement bas. En effet, les forces iraniennes ne disposent pas des technologies les plus modernes, notamment du fait des embargos ayant frappé le pays, et des doutes existent sur la fiabilité de son matériel. Ces inquiétudes sont accentuées par le programme de missiles balistiques iranien, qui permet à Téhéran de disposer de vecteurs d'une portée pouvant aller jusqu'à 4 000 km, capables d'emporter des têtes nucléaires, comme les Shahab 3 et 4, inspirés de modèles nord-coréens et pakistanais.

Ces craintes entretiennent un climat d'hostilité côté iranien puisqu'elles renforcent le discours d'injustice, de discrimination et de ressentiment véhiculé par les autorités. Téhéran met ainsi en avant le « deux poids, deux mesures » qui lui a déjà coûté de nombreux contrats avec des entreprises étrangères et soutient qu'il ne peut pas compter sur les promesses faites par la communauté internationale puisque de nombreux pays ont déjà montré qu'ils étaient sensibles aux pressions américaines en interrompant des projets de collaboration avec l'Iran. Cet argument s'est trouvé renforcé en septembre 2008 suite à la signature entre l'Inde et les Etats-Unis d'un accord de coopération nucléaire, puisque l'Iran a estimé injuste le fait que la communauté internationale coopère avec New Delhi sur le plan nucléaire

malgré son refus d'adhérer au TNP et ne le fasse pas avec l'Iran, signataire du TNP.

Ces disputes politiques compliquent la crise et produisent des confusions. Ainsi, les sanctions américaines et européennes sont tantôt justifiées par le programme nucléaire et tantôt par des éléments de politique interne tels que la crise des otages ou plus récemment les répressions des manifestations de 2009. De plus, l'imbrication de négociations techniques avec l'AIEA et politiques avec les E3 ou le P5+1 ont contribué à renforcer l'ambiguïté.

Cette dernière est partiellement levée dans le cadre du Processus de Genève, puisque les négociations portent sur les aspects techniques du programme nucléaire : taux d'enrichissement maximum autorisé, nombre et capacité des centrifugeuses, technologies utilisées dans les réacteurs... Les discussions techniques et politiques tenues à Vienne entre le P5+1 et l'Iran semblent avoir en particulier évoqué les besoins de l'Iran au regard de son programme nucléaire civil, que ce soit au niveau énergétique, médical ou scientifique. La communauté internationale estime en effet que les besoins en uranium enrichi revendiqués par l'Iran, qui se traduisent par le nombre de centrifugeuses et leur capacité que le régime souhaite opérer, sont bien supérieurs à ce qui est nécessaire pour faire fonctionner les réacteurs opérationnels ou projetés par Téhéran. Une discussion est donc engagée pour objectiver les demandes iraniennes et déterminer des capacités d'enrichissement annuelles acceptables pour les deux parties

Ce souhait de favoriser un dialogue constructif, qui a été reconnu à plusieurs reprises par les négociateurs au cours de l'année, cela, quelle que soit son issue finale, se traduit aussi par la collaboration accrue et la confiance développée entre les acteurs politiques du P5+1 et l'AIEA. En effet, l'Agence joue un rôle essentiel et reconnu, qui n'a pour l'instant pas été contesté, à la fois pour faire avancer le cadre de coopération et pour vérifier la bonne mise en place du plan d'action conjoint. Ses différents rapports et communiqués viennent apporter des informations cruciales sur le respect par l'Iran des engagements pris et permettent de faire progresser les discussions en se basant sur des données regardées comme objectives.

S'il paraît trop tôt pour parler d'un retour de la confiance, l'approche favorisée par l'AIEA autour d'étapes successives, mesurables et objectives, a permis de constater la bonne foi des parties prenantes et de renforcer la crédibilité de l'Agence afin de garantir la mise en place d'un éventuel accord définitif. Son travail constant offre des éléments permettant de sortir d'un débat politique stérile sur la nature des régimes impliqués dans les négociations et de se concentrer sur des aspects moins subjectifs. Ainsi, il est moins question du droit à enrichir en tant que tel, mais davantage de déterminer des quantités adaptées au bon fonctionnement du programme civil offrant un délai suffisant (« *breakout time* ») pour contrer – diplomatiquement, voire militairement – une éventuelle décision des autorités iraniennes de franchir le seuil militaire. Le cadre de coopération de l'AIEA se focalise de son côté en particulier sur un dialogue engagé dès

2007 sur les possibles dimensions militaires du programme, en requérant de l'Iran des informations sur plusieurs expérimentations menées, notamment sur celles concernant les détonateurs à fil à exploser.

Par ailleurs, la ratification et la mise en place du Protocole additionnel aux accords de garanties signé en 2003 entre l'AIEA et l'Iran pourraient accentuer ce caractère technique et objectif favorable au renforcement de la confiance mutuelle en améliorant les conditions de vérification des inspecteurs de l'Agence, élément essentiel d'un éventuel accord définitif.

Le cours des négociations semble avoir poussé le P5+1 à reconnaître dans les faits sinon dans le discours l'impossibilité politique, mais également technique, de refuser à l'Iran l'utilisation de technologies – dont la centrifugation – pouvant être justifiées par des usages civils (production d'électricité nucléaire ou d'isotopes médicaux en particulier). Toutefois, la présence de ces technologies sur le sol d'un Etat dont les orientations politiques, le rôle joué dans son environnement régional et les intentions en matière de prolifération restent fortement contestées par certains membres de la communauté internationale rend obligatoire la consolidation d'un système de garanties et de vérification qui doit se montrer aussi efficace et inattaquable que possible. La généralisation de compromis permettant à des Etats de développer des technologies sensibles en échange d'une transparence renforcée allant au-delà des mesures traditionnelles contenues dans les accords de garantie et les protocoles additionnels vient valoriser significativement le rôle de l'AIEA, dont les membres sont en mesure d'attendre un travail objectif et fiable de vérification pour légitimer des accords conclus au niveau politique. En particulier, l'AIEA n'est plus désormais chargée d'assurer la cohérence entre des déclarations faites par des Etats et ses inspections sur les sites déclarés, mais de manière plus large et plus ambitieuse de garantir, autant que faire se peut, qu'aucune activité nucléaire clandestine n'est engagée sur un territoire donné. On passe donc d'une logique limitée basée sur la vérification que les matières importées ne sont pas détournées sur des sites bien précis à une logique « holistique » (17) qui étend le principe de transparence à l'ensemble de l'Etat visé. Le rôle joué par l'Agence est donc particulièrement important pour assurer l'objectivité des débats mais aussi faire émerger un compromis acceptable par tous.

Si l'AIEA confère un caractère technique et objectif au dossier iranien, affranchi de biais politiques, la multiplication des points de vue au sein du P5+1, mais également à l'intérieur de chaque Etat partie aux négociations, permet de marginaliser les voix les plus extrêmes et d'inciter à la recherche d'un compromis. Le dossier iranien a longtemps été perçu comme un dialogue bilatéral entre les Etats-Unis et l'Iran et il reste profondément

(17) Selon l'expression employée par Olli Heinonen, notamment dans une conférence donnée le 22 mai 2012 au Nonproliferation Policy Education Center, dont le contenu est disponible à la page Internet [www.npolicy.org/article.php?aid=1180&tid=4](http://www.npolicy.org/article.php?aid=1180&tid=4).

marqué par les relations formelles et informelles entre ces deux Etats. Pour autant, d'autres acteurs exercent une influence sur les débats, ce qui permet de sortir, dans une certaine mesure, d'un affrontement purement politique. Ainsi, l'Union européenne, par l'intermédiaire des E3, a traditionnellement cherché à se présenter comme une voie médiane entre les deux puissances antagonistes. La présence de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et le rôle conféré à Catherine Ashton, Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2009 permettent de faire un lien entre le processus actuel et les négociations ayant abouti à l'Accord de Paris de 2004, ainsi que de crédibiliser le souhait collectif émis par le P5+1 d'aboutir à une solution diplomatique, puisque cela reflète la position des Européens depuis le début de la crise.

Le rôle joué par la Chine et la Russie à la table des négociations est également en mesure de rassurer l'Iran, puisque ces deux Etats sont de manière générale peu favorables à l'interventionnisme international et peu enclins à faire usage de sanctions. Par ailleurs, les intérêts commerciaux des deux pays, très présents sur le marché iranien (le commerce russo-iranien représente 1,7 milliard de dollars, alors que la Chine importe chaque jour environ 450 000 barils de pétrole), notamment les coopérations nucléaires potentielles entre la Russie et l'Iran, les conduisent à rechercher un compromis. Alors que la crise amorcée en Ukraine au printemps 2014 a fait craindre une fissure dans le front jusque-là uni du P5+1, la Russie a pour l'instant continué de coopérer avec les autres membres du P5+1 pour aboutir à un accord, ce qui traduit son intérêt à éviter l'émergence d'une puissance nucléaire dans une zone instable et relativement proche, mais aussi peut-être ses espoirs de jouer un rôle de fournisseur de combustible pour la centrale de Bouchehr dans le moyen terme (18). Pékin a à ce jour eu des positions relativement similaires aux positions russes.

Si les acteurs présents à la table des négociations semblent donc agir de manière constructive pour obtenir un compromis dans les délais impartis, des forces de blocage sont néanmoins à signaler à l'extérieur du cadre officiel. Au sein des Etats parties, notamment des parlements nationaux américain et iranien, comme vu précédemment, des voix poussent vers l'intransigeance et pourraient conduire à un échec du processus. En dehors, des Etats comme les pays du Golfe et surtout Israël oscillent entre réserve et hostilité ouverte à l'égard de l'Accord de Genève. Israël notamment s'est déclaré non tenu par un éventuel accord définitif (19) et pourrait par ses déclarations ou ses actions influencer les négociations en cours, voire empêcher la mise en place d'un accord.

(18) Ces éléments sont étayés par Mark Fitzpatrick dans une publication sur le blog de la revue *Survival*, datée du 26 juin 2014 et disponible sur le site Internet [www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/june-cf18/iran-russia-d03b](http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strategy/blogsections/2014-d2de/june-cf18/iran-russia-d03b).

(19) William Booth, « Israel's Netanyahu calls Iran deal 'historic mistake' », *The Washington Post*, 24 nov. 2013, disponible sur le site Internet [www.washingtonpost.com/world/israel-says-iran-deal-makes-world-more-dangerous/2013/11/24/e0e347de-54f9-11e3-bdbf-097ab2a3de2b\\_story.html?tid=ts\\_carousel](http://www.washingtonpost.com/world/israel-says-iran-deal-makes-world-more-dangerous/2013/11/24/e0e347de-54f9-11e3-bdbf-097ab2a3de2b_story.html?tid=ts_carousel).

### ***Un droit à l'enrichissement reconnu à demi-mot ?***

L'une des avancées majeures du processus initié à Genève consiste, on l'a vu, en la reconnaissance *a priori* mutuelle de grands principes garantis à l'Iran en tant qu'Etat partie au TNP, à savoir le droit – sous condition – de maîtriser le cycle de l'uranium et de développer un programme nucléaire autonome et en la recherche de mesures de compromis sur l'étendue du programme et la meilleure manière d'offrir des garanties sur son caractère pacifique. C'est une évolution importante puisque les objectifs des membres du P5+1 au début de la crise étaient de pousser l'Iran à renoncer à ses capacités d'enrichissement et à démanteler de nombreuses installations. De son côté, l'Iran avait refusé de signer un accord qui ne garantisse pas son droit à l'enrichissement. Ce glissement semble se traduire par une reconnaissance tacite par le P5+1 de leur incapacité à prévenir l'enrichissement de l'uranium à un Etat signataire du TNP, même si les Etats-Unis et la France notamment, craignant de créer un précédent, se défendent d'avoir reconnu un tel droit dans l'accord intérimaire de Genève.

Comme vu précédemment, l'enrichissement de l'uranium est essentiel pour l'Iran et non négociable à ses yeux, puisqu'il lui assure, dans la limite de ses propres stocks d'uranium, une certaine autonomie pour son programme nucléaire. Même si l'enrichissement sur son sol est beaucoup plus coûteux pour Téhéran que l'importation du combustible nécessaire au fonctionnement de ses réacteurs de puissance et de recherche, les autorités gouvernementales estiment que les restrictions auxquelles a été soumis l'Iran depuis la révolution islamique justifient de se délier d'une quelconque dépendance extérieure. Par ailleurs, pour des raisons techniques, économiques, scientifiques, mais également de prestige national, l'Iran ne souhaite pas renoncer à des investissements anciens qui ont déjà nécessité l'allocation de fortes ressources et de lourds sacrifices.

Bien que rien n'interdise explicitement à un Etat signataire du TNP et placé sous un accord de garanties avec l'AIEA de s'engager dans la maîtrise du cycle complet de l'uranium, de nombreux Etats, en particulier les membres du Conseil de sécurité, ont cherché à limiter ou encadrer ce droit en proposant une interprétation particulière du TNP. En effet, si un pays maîtrise les technologies et possède les installations permettant d'enrichir de l'uranium pour un programme civil, peu d'obstacles s'opposent à une conversion brusque vers un programme nucléaire militaire. Pour des raisons de lutte contre la prolifération, mais aussi pour des motifs de sécurité nucléaire, voire pour préserver des intérêts commerciaux, les membres du P5 ont régulièrement cherché à dissuader des nations d'enrichir de l'uranium, comme en témoignent les initiatives russes en faveur d'une banque internationale de combustible d'uranium enrichi ou encore les pressions récentes subies par l'Afrique du Sud suite à la déclaration de la

société publique sud-africaine d'énergie nucléaire, NECSA, de son intention possible de relancer l'enrichissement de l'uranium (20).

L'article IV du TNP, qui ne mentionne pas spécifiquement cette question, indique cependant qu'« aucune disposition du présent Traité ne sera interprétée comme portant atteinte au droit inaliénable de toutes les parties au Traité de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, sans discrimination et conformément aux dispositions des articles premier et II du présent Traité » (21). Pour autant, un grand flou demeure sur la question d'un « droit à l'enrichissement ». Ainsi, pour les Etats-Unis, représentés par Wendy Sherman, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires politiques et en charge des négociations à Genève, « la position américaine a toujours estimé que l'article IV du TNP n'évoque par la question de l'enrichissement du tout » (22). L'accord intérimaire du 24 novembre 2013 n'a pas réussi à lever le doute : l'Iran estime que le droit à l'enrichissement y est reconnu, ce que n'admettent pas les membres du P5+1.

S'ils s'appuient aujourd'hui sur les résolutions des Nations Unies qui enjoignent à Téhéran d'interrompre son programme nucléaire et ainsi sortent d'un débat d'interprétation purement légal, les négociateurs du P5+1, en particulier les détenteurs de l'arme nucléaire, ne peuvent faire abstraction des voix qui s'élèvent pour justifier le droit de chaque Etat à maîtriser le cycle complet de l'uranium. En effet, les garanties de l'article IV du TNP sont perçues comme extensives par les Etats non dotés de l'arme nucléaire, que ce soient certains Etats du Nord qui ont déjà fait le choix de l'enrichissement (dont le Japon et l'Allemagne) ou encore le Mouvement des non-alignés, qui refuse de se voir interdire l'accès à certaines technologies. Or le P5+1 ne peut ignorer les positions des autres Etats-parties au TNP, s'il souhaite préserver sa légitimité politique, mais aussi pour les inciter à respecter les sanctions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU tant qu'elles seront en vigueur.

Il est donc important de noter que, selon toute vraisemblance, les négociateurs sont parvenus à accepter, tout au moins dans son principe, le dépassement de ce blocage traditionnel en s'attachant à des éléments concrets, en particulier à la quantité et qualité de l'uranium dont l'enrichissement sera susceptible d'être autorisé dans un accord final. Cette position a le mérite de prendre en compte plusieurs considérations annexes, comme le fait que l'interdiction d'enrichir sur le territoire iranien ne

(20) A ce sujet, cf. Benjamin HAUTECOUVERTURE, « L'Afrique du Sud va-t-elle renouer avec l'enrichissement de l'uranium ? », *Observatoire de la non-prolifération*, n° 71, disponible sur le site Internet [cesim.fr/observatoire/fr/71/article/60](http://cesim.fr/observatoire/fr/71/article/60).

(21) Texte intégral du Traité disponible sur le site Internet [treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20729/volume-729-I-10485-French.pdf](http://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20729/volume-729-I-10485-French.pdf).

(22) « *It has always been the US position that article IV of the Nuclear Nonproliferation Treaty does not speak about the right of enrichment at all* », déclaration faite par Mme Sherman lors d'une audition par le Comité des Affaires étrangères du Sénat, 3 oct. 2013, disponible sur le site Internet [www.foreign.senate.gov/hearings/reversing-irans-nuclear-program](http://www.foreign.senate.gov/hearings/reversing-irans-nuclear-program).

reviendrait pas à supprimer les expériences et connaissances technologiques – par ailleurs désormais largement partagées à l'échelle internationale – de la communauté scientifique, qui serait donc éventuellement capable de travailler sur un programme clandestin. De même, elle intègre le fait que l'enrichissement ne soit pas la seule problématique dans la lutte contre la prolifération. Enfin, elle admet le besoin de préserver la fierté technologique iranienne, compromis en mesure de favoriser l'émergence d'un accord final.

Pour autant, si un droit d'enrichir – limité et sous conditions – est concédé au gouvernement iranien à l'issue d'un accord final, il est indéniable que cela pourrait faire de l'Iran un Etat du seuil, à même de franchir le pas militaire à n'importe quel moment et dans un temps limité. C'est pourquoi la question des mesures de vérification est un enjeu qui apparaît également comme crucial dans ce processus de résolution de crise.

### *L'importance de la transparence et la nécessité d'améliorer les mesures de vérification*

La réticence des membres du P5+1 à laisser l'Iran développer des technologies et des procédés industriels dont disposent d'autres Etats non dotés de l'arme nucléaire depuis de nombreuses années tient au manque de confiance qu'ils accordent au régime. Cela découle, on l'a vu, de l'histoire récente de l'Iran, qui s'est caractérisée par de nombreux manquements à ses obligations de transparence et une tendance à œuvrer de manière clandestine, quelles qu'en soient les justifications officielles (impossibilité de se fournir sur les marchés légaux, volonté de mettre les installations à l'abri d'éventuelles frappes militaires, crainte de l'espionnage industriel...). Or ce passé a illustré les difficultés rencontrées par la communauté internationale à prendre conscience de l'existence de programmes dissimulés. En effet, si l'ensemble du personnel scientifique et du monde politique demeure loyal et discret sur d'éventuelles activités illégales, il est presque impossible de les détecter puisqu'elles peuvent être menées dans des installations de faibles dimensions, avec un matériel de moins en moins conséquent et en laissant peu de traces.

L'exemple de la Corée du Nord vient illustrer la capacité d'un Etat à profiter de l'absence de moyens de vérification suffisants pour franchir le seuil du nucléaire militaire et fournit un épouvantail pour les négociateurs du P5+1 qui ne souhaitent pas être dupés à nouveau. La Syrie et l'Iraq ont également profité des faiblesses intrinsèques du système de vérification de l'AIEA pour développer des programmes nucléaires clandestins parallèlement à leurs activités officielles et déclarées. Si un accord vient à être signé, la question de la vérification et de la transparence sera donc majeure et il semble probable que les demandes faites à l'Iran en la matière dépasseront à la fois les engagements des autres Etats poursuivant des programmes nucléaires civils et les obligations contractées par ce pays

dans le cadre de l'Accord de garanties et du Protocole additionnel signés avec l'AIEA.

En effet, le système de vérification mis en place par l'AIEA possède des limites avérées puisque, dans les faits, les inspections ne peuvent se dérouler qu'avec un accord minimal des Etats inspectés. Or ces derniers peuvent vouloir soustraire certains sites aux mesures de garanties, en particulier les sites militaires, ou compliquer le processus d'inspection en remettant les documents au compte-gouttes, en instituant une navette avec l'Agence pour justifier et tenter d'expliquer d'éventuelles incohérences relevées par cette dernière et en essayant de gagner un maximum de temps en faisant traîner les démarches. Pour autant, des améliorations importantes ont été réalisées avec la généralisation des accords de garantie puis des protocoles additionnels. Aujourd'hui, l'utilisation de nouvelles technologies, en particulier l'analyse d'échantillons prélevés dans l'environnement, la surveillance et le « i » à distance, l'exploitation d'images satellite ou encore de données rendues disponibles par l'« *open data* » offrent de nouvelles perspectives, qui permettent à l'Agence et à ses équipes de viser une surveillance de l'ensemble des activités d'un Etat et non pas les quelques sites ciblés par les accords entre l'AIEA et les Etats membres. Les accords conclus entre l'Afrique du Sud et l'AIEA suite à la décision de Pretoria de détruire son arsenal nucléaire offrent à ce titre des exemples de mesures concrètes de vérification jugées rassurantes par l'Agence et la communauté internationale, puisque le pays s'est soumis pendant plusieurs années à des inspections intrusives et dérogoires au régime général pour clarifier ses activités passées et garantir les sites à vocation civile.

Dans le cadre des efforts diplomatiques visant à résoudre la crise iranienne, plusieurs mesures innovantes peuvent être envisagées pour prendre en compte les préoccupations des uns et des autres en matière de vérification (23). Pour rétablir la confiance entre les différentes parties prenantes et aller au-delà des exigences du Protocole additionnel, dont la ratification est sans doute un préalable à l'application de tout accord définitif, il pourra être proposé de faire appel à la surveillance à distance, notamment sur les sites de Natanz, Fordo et Ispahan, mais également sur les zones d'exploitation d'uranium et les sites de stockage de combustible, de *yellowcake* ou de matière brute. De nouveaux sites industriels pourraient rejoindre la liste des établissements surveillés par l'AIEA, notamment les usines de fabrication de centrifugeuses. Des équipes d'experts internationaux, notamment des spécialistes du nucléaire militaire issus du P5, pourraient, pour des raisons d'expertise mais aussi de confidentialité, venir se joindre aux équipes de l'AIEA, comme cela a été le cas en Iraq à partir de 1991 (24). Les discussions en cours entre l'Agence

(23) Cf. notamment Olli HEINONEN, « The IAEA verifications system in perspective », *The Nuclear Nonproliferation Regime at a Crossroads, Memorandum 137*, Institute for National Security Studies, Tel-Aviv, mai 2014.

(24) Cf. Tariq RAUF / Robert KELLEY, « Nuclear verification in Iran », *Arms Control Today*, sept. 2014.

et l'Iran incluent vraisemblablement des réflexions sur les moyens les plus efficaces d'améliorer les « *reportings* » de l'AIEA en rendant l'échange d'informations de la part des autorités iraniennes plus simple et plus facilement exploitable.

Dans un autre registre, ces négociations soulèvent la question des vérifications liées au contrôle des exportations. En effet, si ce sujet n'est pas du ressort spécifique de l'AIEA, elle constitue un sujet de préoccupation qui devra être pris en compte pour limiter les risques de transferts de matières sensibles. Dans le passé, l'Iran, tout comme d'autres Etats tenus pour proliférants, comme l'Afrique du Sud, l'Iraq ou la Syrie, a combiné technologies internes et recours aux importations, légales ou clandestines, pour mettre en place son programme nucléaire. Certaines de ces importations ont été freinées ou empêchées par des pressions diplomatiques, notamment exercées par les Etats-Unis. A l'avenir, il semble qu'une analyse fine et consolidée des exportations de matières sensibles à destination de l'Iran – mais également en provenance de ce pays –, qu'elles soient réalisées ou refusées, constitue une aide précieuse au travail de l'AIEA et permette de mieux encadrer le programme nucléaire de Téhéran et de limiter les risques de prolifération.

Si ces problématiques ne sont pas nouvelles (dialogue davantage orienté vers les questions techniques, recherche d'un compromis prenant en compte les intérêts des différents acteurs, acceptation du principe d'un enrichissement contrôlé, relèvement quantitatif et qualitatif des mesures de vérification), elles n'ont jamais jusqu'à ce jour été aussi acceptées par les parties prenantes, ce qui, malgré les fortes différences d'interprétation, préserve un degré d'optimisme quant à l'issue finale des négociations. En effet, même si certains de ces éléments peuvent paraître accroître les risques de prolifération, notamment la question de l'enrichissement, ils se conforment à un principe de réalité et de non-discrimination qu'il semble aujourd'hui impossible de négliger. Par ailleurs, l'avancée technologique de nouveaux Etats dans le domaine nucléaire est moins dangereuse dans un climat de vérification et de transparence que d'hostilité et d'agression. Cette reconnaissance mutuelle de l'importance de ces enjeux ouvre la voie à de nouvelles perspectives pour le régime de non-prolifération nucléaire et signale des évolutions irréversibles qui figureront vraisemblablement dans la résolution des autres dossiers sensibles et si d'autres crises venaient à se nouer.

\* \*

\*

Il est encore trop tôt pour savoir si le cycle de négociations entamé en novembre 2013 à Genève débouchera sur la conclusion d'un compromis avant l'expiration de l'accord intérimaire, à la fin du mois de juin 2015. Malgré des signes encourageants et des attitudes positives relevées lors des rencontres diplomatiques qui ont émaillé l'année, de nombreux obstacles

demeurent encore et interdisent d'être pleinement optimistes. Il s'agit de compromis difficiles, sur lesquels les négociations pourraient atterrir, comme les capacités d'enrichissement autorisées dans le cadre de l'accord. Il s'agit aussi de difficultés politiques, qui pourraient, dans les deux camps, venir contrecarrer les efforts de rapprochement observés jusqu'alors.

Quoi qu'il arrive, le processus initié à Genève il y a un an par l'adoption d'un plan d'action conjoint entre l'Iran et le P5+1 et d'un cadre de coopération avec l'AIEA aura fait évoluer la manière dont le régime actuel de non-prolifération nucléaire est appliqué pour la résolution de crises nucléaires. En effet, des enjeux nouveaux ont été abordés, alors que certains plus traditionnels ont pris une importance inédite, comme la question de la vérification et de l'équilibre entre accord technique et accord politique. Le régime de non-prolifération dans son ensemble et ses acteurs doivent prendre acte de ces transformations et en tirer les conséquences.

Ainsi, l'impossibilité de restreindre indéfiniment des technologies et des biens à un Etat déterminé à maîtriser le cycle complet du nucléaire apparaît de plus en plus clairement. Si on peut encore ralentir ou compliquer un programme nucléaire militaire interne, ces efforts ne doivent pas totalement évincer des mesures visant à convaincre un Etat possédant toutes les capacités de se doter de l'arme nucléaire de ne pas franchir le pas. Ces efforts ont pu porter leurs fruits dans le passé et un Etat (l'Afrique du Sud) a même démantelé son arsenal tout en préservant un programme nucléaire civil étendu, à tel point que le pays envisagerait de se relancer dans l'enrichissement commercial de l'uranium. Si cette perspective n'est pas perçue de manière très favorable par le P5 – potentiellement pour des raisons liées à la sécurité nucléaire, voire des raisons de concurrence commerciale –, elle est cependant tout à fait acceptable aux yeux de l'AIEA puisque le pays a démontré, en se soumettant à des vérifications intrusives, qu'il ne faisait pas usage de ses technologies acquises par le passé pour constituer une menace en termes de non-prolifération. En effet, de nombreux Etats jouent un rôle constructif dans la non-prolifération et la sécurité internationale, tout en appartenant à la catégorie des Etats « du seuil ». Il est donc plus que jamais nécessaire de se baser sur les raisons qui ont convaincu dans le passé – et le font toujours – les Etats de ne pas dépasser ce seuil et de placer leurs impératifs de sécurité dans des systèmes conventionnels et des mécanismes diplomatiques. La résolution politique de ces questions de sécurité régionale et la prise en compte du sentiment de menace, d'isolement, voire de paranoïa que peut ressentir un Etat proliférant par la communauté internationale peuvent être des moyens de se diriger vers une sortie de crise en dissuadant par la négociation un Etat de franchir le cap militaire. L'exemple de l'Afrique du Sud est à ce sujet révélateur, puisque Pretoria a été convaincu de désarmer une fois sa situation stratégique et politique normalisée, alors que le pays était parvenu, en dépit de son isolement international et des sanctions, à se constituer un arsenal de plus de six bombes nucléaires.