

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2020

Volume XXI

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

(Prix de la Fondation Édouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE RÔLE DES ÉTATS-UNIS DANS LA CONSTRUCTION ET LA DÉCONSTRUCTION DE L'ACCORD SUR LE NUCLÉAIRE IRANIEN

PAR

MATHILDE JEANTIL (*)

Considéré comme un succès diplomatique historique jusqu'à la décision américaine de cesser d'en respecter les dispositions, l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien conclu en 2015 illustre le rôle prépondérant des États-Unis dans la résolution de crises internationales. La divulgation de l'existence des sites de Natanz et Arak en 2002 marque le début d'une crise de prolifération nucléaire majeure, qui a déclenché d'après négociations entre l'Iran et les pays du P5+1 (1) pendant près de treize années. Refusant dans un premier temps de se joindre à l'initiative européenne pour dissuader l'Iran de poursuivre un programme nucléaire militaire, les États-Unis se sont ensuite largement impliqués dans la réponse apportée à la crise nucléaire iranienne, en renforçant leur arsenal de sanctions économiques à partir de 2005. Ce n'est qu'en 2006 que les États-Unis, mais aussi la Chine et le Russie décident de s'associer aux Européens pour enjoindre à l'Iran à garantir la nature exclusivement pacifique de son programme nucléaire. Les États-Unis jouent dès lors un rôle majeur dans la résolution de la crise iranienne, d'abord en exerçant une pression croissante sur l'économie iranienne, conjointement avec les Européens, puis en tant qu'interlocuteur privilégié de l'Iran au cours des négociations ayant conduit à l'accord de 2015. Si les États-Unis sont l'un des artisans de l'accord, ils ont aussi contribué à le vider de sa substance en choisissant de cesser d'en respecter les dispositions le 8 mai 2018 et en empêchant les autres signataires d'honorer leurs engagements.

(*) Doctorante en Relations internationales au Centre Thucydide et attachée temporaire d'enseignement et de recherche en Économie à l'université Panthéon-Assas (Paris II, France)

(1) Le P5+1 correspond au groupe d'États constitué des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies (France, Royaume-Uni, États-Unis, Chine et Russie), auquel s'ajoute l'Allemagne. Ce groupe est aussi appelé E3/UE+3 puisque les négociations ont démarré sous l'impulsion européenne de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, qui ont été rejoints par les États-Unis, la Chine et la Russie, l'Union européenne (UE) étant également représentée par le haut représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité.

L'ADOPTION DE SANCTIONS ÉCONOMIQUES
EN L'ABSENCE DE SOLUTION DIPLOMATIQUE

Les prémices de la crise nucléaire iranienne

La crise nucléaire iranienne débute en août 2002, lorsque le Conseil national de la résistance iranienne révèle des photos satellites suggérant l'existence de deux sites nucléaires clandestins, une installation d'enrichissement de l'uranium à Natanz et une installation à eau lourde à Arak. Éminemment sensibles, ces deux technologies peuvent conduire à l'acquisition de la bombe atomique, par la voie de l'uranium hautement enrichi d'une part et par celle du plutonium d'autre part (2).

Bien que l'Iran développe un programme nucléaire civil depuis la fin des années 1950 (3), les révélations quant à la dissimulation de sites nucléaires n'ont fait que confirmer les doutes à l'égard de la dimension purement civile du programme nucléaire iranien. S'il peut sembler rationnel pour un État de vouloir développer une politique énergétique fondée sur un équilibre entre pétrole et nucléaire civil, l'abondance des ressources pétrolières et gazières de l'Iran rend pour certains le seul argument énergétique peu convaincant pour justifier le développement d'une filière nucléaire civile (4). Considérant aussi le fait que l'Iran pouvait mettre sur pied un parc électronucléaire civil sans acquérir de capacités d'enrichissement de l'uranium ou de retraitement du plutonium, le séquençage même du programme nucléaire iranien (5) et la pertinence de certains travaux conduits (6) interpellent quant à sa véritable raison d'être. Enfin, si le programme balistique iranien est au centre de la stratégie de défense conventionnelle du pays, son dynamisme suscite les craintes quant au développement de vecteurs nucléaires. L'augmentation de la portée des missiles développés par l'Iran et des charges qu'ils peuvent emporter indique que certains missiles pourraient transporter une ogive nucléaire (7). Aucun de ces éléments ne permet de conclure avec certitude sur la dimension militaire du programme nucléaire iranien, mais chacun étaye davantage les soupçons sur le développement d'une arme atomique.

(2) Le plutonium de qualité militaire peut être obtenu par le retraitement du combustible d'un réacteur à eau lourde comme celui d'Arak.

(3) Le début du programme nucléaire civil iranien est marqué par la signature en 1957 d'un accord de coopération entre l'Iran et les États-Unis. Cet accord s'inscrit dans le cadre du programme « *Atoms for Peace* » qui, lancé par le président Dwight D. Eisenhower, promet des usages pacifiques de l'atome. Pour une présentation détaillée du programme nucléaire iranien, voir notamment Michele Gaietta, *The Trajectory of Iran's Nuclear Program*, New York, Palgrave Macmillan, 2015, 282 p.

(4) Thérèse Delpech, *L'Iran, la bombe et la démission des nations*, Paris, Autrement, 2006, p. 15 ; Uriel Abulof, « Revisiting Iran's nuclear rationales », *International Politics*, vol. LI, 2014/3, p. 405.

(5) Nicolas Roche, *Pourquoi la dissuasion*, Paris, Presses universitaires de France, 2017, p. 328-329.

(6) *Ibid.*, p. 329-330.

(7) Sur le programme balistique iranien, voir notamment Michael Elleman et Mark Fitzpatrick, « Evaluating design intent in Iran's ballistic-missile programme », *Adelphi Series*, vol. LVII, n° 466-467, 2017, p. 89-129.

L'implication du Conseil de sécurité après l'échec des négociations engagées par les Européens

Après les révélations d'août 2002, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a lancé des investigations poussées sur le programme nucléaire iranien, au cours desquelles les autorités iraniennes ont confirmé la construction d'une usine d'enrichissement à Natanz et d'un réacteur à eau lourde à Arak. Le pays a également reconnu avoir reçu de l'uranium naturel en 1991 sans l'avoir déclaré à l'AIEA (8). En revanche, l'Iran s'est défendu de vouloir acquérir l'arme atomique, en soulignant que le Traité sur la non-prolifération nucléaire (TNP), dont il est partie depuis 1970, n'interdit en rien la fabrication de combustible dans une usine d'enrichissement telle que celle de Natanz ou la recherche scientifique et les usages médicaux envisagés à Arak.

Parallèlement aux vérifications de l'AIEA, les Européens ont engagé le dialogue avec les autorités iraniennes en août 2003 pour trouver une solution négociée à la crise nucléaire naissante. Une délégation européenne constituée de représentants de la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ci-après E3, s'est ainsi rendue à Téhéran en octobre 2003, ce qui a abouti à la déclaration de Téhéran par laquelle l'Iran s'engage à coopérer avec l'AIEA et à suspendre volontairement toutes ses activités d'enrichissement et de retraitement de l'uranium. Le périmètre des activités nucléaires suspendues par l'Iran est ensuite élargi aux activités de conversion, avec la signature, le 15 novembre 2004, de l'accord de Paris, lequel ne devait être qu'un préalable à des négociations ultérieures en vue d'un accord mutuellement acceptable de long terme. Cet accord s'est soldé par la reprise des activités d'enrichissement par l'Iran en 2005 et une impasse diplomatique, l'objet même des désaccords – à savoir le droit de l'Iran d'enrichir de l'uranium – ayant été écarté des négociations.

Face à l'échec des négociations entre l'E3 et l'Iran, l'AIEA décide, en février 2006, de saisir le Conseil de sécurité des Nations Unies. L'Iran répond en mettant fin à l'application du protocole additionnel de l'AIEA et en annonçant la production d'uranium légèrement enrichi (9). Fin juillet 2006, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1696, au titre du chapitre VII de la charte des Nations Unies relatif aux menaces contre la paix et la sécurité internationales, qui exige que l'Iran suspende toutes ses activités liées à l'enrichissement et au retraitement. Le Conseil de sécurité entre ensuite dans une logique de sanctions (10), avec la résolution 1737 du 23 décembre 2006, l'objectif étant d'exercer une pression économique sur l'Iran afin de garantir le caractère exclusivement pacifique de son

(8) Rapport du directeur général de l'AIEA, *Mise en œuvre de l'accord de garanties TNP en République islamique d'Iran*, GOV/2003/40, 10 juin 2003.

(9) David Patrikarakos, *Nuclear Iran*, New York, I. B. Tauris, 2012, p. 228.

(10) Pour une discussion sur le concept de sanction économique, voir Serge Sur, « Observations sur les sanctions internationales », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XIX, 2018, p. 117-131.

programme nucléaire. Les mesures onusiennes ont ensuite été renforcées par l'adoption de quatre résolutions successives (11), afin de restreindre, voire prohiber, les activités en lien avec les secteurs nucléaire et militaire.

Le renforcement des sanctions onusiennes par les États-Unis et l'Union européenne

La pression économique exercée sur l'Iran pour contraindre le pays à respecter ses engagements internationaux dans le domaine nucléaire a été accrue par les mesures adoptées par les États-Unis et l'Union européenne (UE). Considérant l'Iran comme une menace depuis la révolution islamique, plus particulièrement depuis la crise des otages, les États-Unis n'ont eu de cesse d'adopter des sanctions à l'encontre du pays depuis 1979. Outre le risque de prolifération nucléaire, les mesures américaines visent le programme balistique iranien, le soutien au terrorisme de la république islamique ainsi que les violations des droits de l'homme. La reprise de l'enrichissement d'uranium après l'élection de Mahmoud Ahmadinejad en 2005 marque l'accélération des sanctions américaines à l'égard de l'Iran sur le dossier nucléaire.

Outre-Atlantique, les Européens ont d'abord transposé dans leur législation les mesures prévues dans les résolutions onusiennes, en adoptant une ligne volontairement plus dure que celle du Conseil de sécurité, à la fois en étendant les listes de personnes et entités visées par les mesures individuelles et en employant un langage plus restrictif (12). Ce n'est qu'à partir de 2010 que l'UE a adopté des sanctions autonomes portant sur « le secteur du commerce, le secteur financier, le secteur des transports iraniens et les grands secteurs de l'industrie gazière et pétrolière ainsi que sur des désignations supplémentaires, en particulier le Corps des gardiens de la révolution islamique (IRGC) » (13). Parallèlement aux sanctions liées aux ambitions nucléaires de l'Iran, l'UE a également adopté, comme les États-Unis, un ensemble de mesures coercitives autonomes en réponse aux violations des droits de l'homme perpétrées dans le pays.

Le durcissement des sanctions européennes en 2012 a fortement accru la pression exercée sur l'économie iranienne. En effet, l'Union européenne a mis en place un embargo total sur le pétrole iranien et gelé les avoirs de la Banque centrale iranienne. Elle a ensuite interdit l'accès au réseau de transferts interbancaires SWIFT (*Society for worldwide interbank financial telecommunication*) aux institutions financières iraniennes, ce qui a rendu les paiements internationaux particulièrement difficiles à mettre en place et a donc contraint l'ensemble des relations économiques, qu'elles soient financières ou commerciales.

(11) Résolutions 1 747 (2007), 1 803 (2008), 1 835 (2008) et 1 929 (2010).

(12) Cornelius Adebahr, *Europe and Iran: the Nuclear Deal and Beyond*, Londres/New York, Routledge, Taylor & Francis Group, 2017, p. 62.

(13) Décision 2010/413/PESC du Conseil du 26 juillet 2010 concernant des mesures restrictives à l'encontre de l'Iran et abrogeant la position commune 2007/140/PESC.

Alors que l'économie iranienne s'est avérée résiliente face aux premières sanctions multilatérales, le renforcement des sanctions, notamment européennes, a entraîné le pays dans une forte récession en 2012 et 2013. D'après le Fonds monétaire international (FMI) (14), le produit intérieur brut (PIB) à prix constants s'est contracté de 7,7% en 2012 et de 0,3% en 2013. L'inflation annuelle s'est considérablement accélérée, passant de 21,5% en 2011 à 30,6% en 2012 et 34,7% en 2013, pénalisant fortement le pouvoir d'achat de la population iranienne, cela d'autant plus que les prix des produits alimentaires ont progressé plus vite que les autres produits (15). Les sanctions économiques ont également modifié en profondeur la nature des relations commerciales qu'entretient le pays avec le reste du monde. La résilience de l'économie iranienne jusqu'en 2012 se manifeste par une relative stabilité des échanges du pays, qui s'explique principalement par des effets de détournement de commerce. Les flux commerciaux avec des pays n'ayant pas adopté de sanctions à l'encontre de l'Iran (notamment la Chine et les Émirats arabes unis) se sont substitués aux échanges avec les pays ayant mis en place des sanctions économiques (principalement les pays de l'UE, les échanges avec les États-Unis étant quasi inexistantes depuis la révolution islamique). Ces évolutions peuvent aussi dissimuler des stratégies de contournement des sanctions, comme la mise en place de circuits de réexportation permettant par exemple à l'Iran de s'approvisionner sur des marchés soumis aux sanctions par l'intermédiaire de pays tiers (16). Ces modifications dans la structure géographique des flux commerciaux iraniens ont pu, dans une certaine mesure, contrebalancer les effets néfastes des sanctions sur l'économie iranienne et en limiter ainsi l'efficacité. En revanche, le renforcement des sanctions économiques en 2012 a conduit à une forte contraction des échanges commerciaux de l'Iran, privé de débouchés pour son pétrole et d'accès à la plateforme SWIFT facilitant les paiements internationaux.

LE PLAN D'ACTION GLOBAL COMMUN (PAGC),
UN ACCORD HISTORIQUE

Le rôle des négociations secrètes entre les États-Unis et l'Iran

Au-delà de l'isolement croissant du pays consécutif aux sanctions économiques, l'élection à la présidence iranienne du modéré Hassan Rohani (17) le 14 juin 2013, ainsi que l'assouplissement de la politique américaine vis-à-vis de l'Iran sous l'impulsion du président américain

(14) Fonds monétaire international, *World Economic Outlook Database*, octobre 2019.

(15) Central Bank of the Islamic Republic of Iran, *Consumer Price Index for All Urban Consumers*.

(16) Les biens à destination de l'Iran ont notamment transité par Dubaï aux Émirats arabes unis. Voir notamment Richard Nephew, « How US made sure its sanctions worked », *The World Today*, vol. LXXII, n° 1, février-mars 2016, p. 36.

(17) Hassan Rohani a été le négociateur de l'Iran sur les questions nucléaire de 2003 à 2005 et a notamment participé à la signature de l'accord de Paris en 2004.

Barack Obama créent les conditions propices à une solution diplomatique et négociée à la crise nucléaire iranienne. Le dialogue reprend entre les E3/UE+3 et l'Iran, représenté par Javad Zarif récemment nommé ministre des Affaires étrangères, en marge de l'Assemblée générale de l'ONU qui s'est tenue à la fin du mois de septembre 2013. Parallèlement aux consultations diplomatiques qui ont dès lors mobilisé l'ensemble des acteurs, il est apparu que des négociations secrètes se sont régulièrement tenues entre les États-Unis et l'Iran sur le territoire d'Oman (18). L'ensemble des négociations alors engagées a abouti le 24 novembre 2013 au Plan d'action conjoint (PAC), convenu à Genève entre les E3/UE+3 et l'Iran (19). Cette solution comprend des mesures volontaires portant, d'une part, sur un encadrement du programme nucléaire iranien et, d'autre part, sur un allègement des sanctions économiques adoptées à l'encontre de l'Iran. Après l'entrée en vigueur du PAC le 20 janvier 2014, les négociations reprennent en vue d'obtenir un accord de long terme entre les différents protagonistes garantissant le caractère purement pacifique du programme nucléaire iranien. À nouveau, des pourparlers bilatéraux s'engagent entre les Américains et les Iraniens en marge des consultations officielles et contribuent à la réalisation d'un consensus entre les E3/UE+3 et l'Iran sur le texte de l'accord de Vienne du 14 juillet 2015.

Le contenu de l'accord nucléaire

L'accord de Vienne prévoit un certain nombre de dispositions permettant à l'Iran d'exercer pleinement son droit à l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, dans le respect des obligations qu'il a souscrites en ratifiant le TNP. Les engagements de l'Iran sur la question du nucléaire s'articulent autour de trois axes : i) des restrictions portant sur les activités liées à l'enrichissement ; ii) des limitations quant à l'utilisation du réacteur à eau lourde d'Arak et au retraitement du combustible usé ; iii) la mise en œuvre de mesures de transparence et de confiance par l'Iran (20).

L'accord contient ainsi des restrictions convenues concernant l'enrichissement de l'uranium et les activités qui y sont liées, pour éviter tout détournement du programme nucléaire iranien à des fins militaires. L'enrichissement d'uranium consiste à accroître la teneur en isotope 235 de l'uranium naturel et conduit à la séparation du produit en deux parties : la partie enrichie – qui peut être utilisée comme combustible dans les centrales nucléaires ou dans la fabrication d'une arme nucléaire – et la partie appauvrie, notamment exploitée sous sa forme métallique dans l'armement conventionnel. C'est la dualité de cette activité, c'est-à-dire

(18) Laurent Fabius, « La genèse de l'accord du 14 juillet 2015 sur le nucléaire iranien », *Revue internationale et stratégique*, n° 102, 2016/2, p. 14-15.

(19) Communication du 27 novembre 2013 reçue de la haute représentante de l'Union européenne concernant le texte du Plan d'action conjoint, INF/CIRC/855.

(20) Les restrictions convenues concernant le volet nucléaire du PAGC sont présentées dans l'annexe I du Plan.

le fait que les centrifugeuses puissent servir à des fins aussi bien civiles que militaires, qui la place au centre des mesures de non-prolifération du plan. À cet effet, la capacité d'enrichissement de l'Iran est réduite à 5 060 centrifugeuses pendant dix ans sur le site de Natanz, alors que l'installation d'enrichissement de Fordou doit être convertie en un centre de recherche nucléaire. L'enrichissement ne peut être poursuivi au-delà du seuil de 3,67% garantissant un usage pacifique de l'uranium enrichi.

Les réacteurs à eau lourde permettant d'obtenir du plutonium de qualité militaire, des mesures ont été prises pour encadrer les activités du site d'Arak. Ce réacteur à eau lourde contribuera désormais à la recherche nucléaire à des fins pacifiques et à la production de radio-isotopes à des fins médicales ou industrielles. Le combustible utilisé sera expédié hors d'Iran pour être retraité ou éliminé. En effet, l'Iran a l'interdiction de se livrer à toute activité de retraitement ou de recherche et développement en la matière pendant une durée de quinze ans (21), ce afin d'empêcher le pays de produire du plutonium de qualité militaire qu'il pourrait utiliser dans la conception d'une arme nucléaire.

Outre les restrictions techniques imposées à l'Iran, des mesures ont été prévues par le plan pour instaurer la confiance des signataires dans la nature exclusivement pacifique du programme de l'Iran. Le pays devra respecter les dispositions du Protocole additionnel de l'AIEA (22) et procéder à sa ratification. Il permettra également à l'AIEA de contrôler l'application des mesures convenues dans le Plan, notamment en adoptant les dispositions nécessaires pour autoriser une présence à long terme de l'Agence et en facilitant ses vérifications.

En contrepartie, le PAGC entraîne la levée de toutes les sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et des sanctions multilatérales ou nationales relatives au programme nucléaire de l'Iran (23), qu'il s'agisse de mesures restreignant le commerce, les flux financiers ou encore l'activité de certains secteurs. La résolution 2231 qui entérine l'accord sur le nucléaire iranien prévoit l'extinction de l'ensemble des dispositions figurant dans les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité sur la question du nucléaire iranien. L'accord de Vienne organise également la levée progressive des sanctions européennes et américaines, parallèlement à l'application par l'Iran des mesures convenues relatives au nucléaire. Concernant les sanctions américaines, seules les sanctions dites « secondaires », c'est-à-dire celles qui visent des personnes ne relevant pas de la juridiction américaine, sont levées. Les sanctions dites « primaires »

(21) Seul le retraitement du combustible utilisé dans le cadre de la production de radio-isotopes à des fins médicales ou industrielles est autorisé.

(22) Afin que l'AIEA puisse conclure que toutes les matières nucléaires présentes dans un État restent affectées à des activités pacifiques, un accord de garanties généralisées et un protocole additionnel doivent être en vigueur et appliqués.

(23) Les sanctions relatives au financement du terrorisme, à l'atteinte aux droits de l'homme et au développement du programme balistique sont quant à elles maintenues.

instaurées depuis la révolution islamique ont quant à elles été maintenues. Elles interdisent aux personnes américaines d'importer ou d'exporter des biens, des services ou de la technologie depuis et vers l'Iran et d'entretenir toute relation avec le gouvernement iranien.

Un accord politique contraignant

Bien que l'accord de Vienne ne puisse techniquement être qualifié de traité international, il n'en demeure pas moins un accord politique contraignant pour ses participants. Faute de majorité suffisante au Sénat, Barack Obama ne pouvait envisager la ratification d'un traité portant sur le nucléaire iranien. L'accord de Vienne n'a par conséquent été ni signé par les délégués officiels des États participants ni ratifié. Outre l'absence d'un mode de consentement établissant l'intention des États d'être liés par l'accord et donc la possibilité de voir leur responsabilité internationale engagée en cas d'inexécution des obligations juridiques qui en découlent, l'accord de Vienne ne présente pas toutes les caractéristiques usuelles d'un traité au sens du droit international. Le langage employé pour qualifier la portée des engagements du Plan demeure volontairement peu contraignant (24), l'auxiliaire *would* ayant notamment été préféré, dans la version en anglais du texte, à *shall* et *will*, traditionnellement employés pour exprimer une obligation juridique. De la même manière, l'accord privilégie les termes *intend to* et *commit to*, qui traduisent plus une idée d'intention que le verbe *undertake to*, qui exprime une obligation. Ces éléments semblent donc confirmer la nature davantage politique que juridique de l'accord sur le nucléaire iranien.

Toutefois, au-delà de la terminologie employée dans l'accord, c'est la substance même du texte qui révèle l'intention des États de respecter les dispositions qu'il contient et lui confère, *in fine*, un caractère obligatoire. « [L]a complexité du contenu de l'Accord, l'élaboration minutieuse du texte, l'indication précise de son objet et de son but et la structure fondamentalement réciproque de ses dispositions », ainsi que la volonté des acteurs de renforcer les mécanismes de vérification et de sanction, assurés par l'AIEA et le Conseil de sécurité, sont autant d'éléments attestant du consentement des États à être liés par les dispositions de l'accord (25). La question du caractère obligatoire de l'accord ne peut non plus être analysée indépendamment de son approbation et de sa reprise par la résolution 2231 du Conseil de sécurité (26). N'étant pas considérée comme strictement engageante par certains auteurs (27), la résolution 2231 impose, pour d'autres, « des obligations contraignantes à tous les États

(24) Massimo Iovane, « L'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien et le rôle quasi législatif du Conseil de sécurité des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, 2018, p. 166.

(25) *Ibid.*, p. 169-170.

(26) *Ibid.*, p. 168-169.

(27) Voir notamment Club des juristes, *Le Retrait des États-Unis de l'accord de Vienne sur le programme nucléaire iranien : une situation juridique contrastée*, Rapport de la commission « Questions iraniennes : analyse juridique », juillet 2018, p. 33.

membres de l'Organisation » (28). Enfin, l'accord a produit des effets juridiques concrets pour les Européens puisque le Conseil de l'UE a adopté un ensemble d'actes juridiques transposant les dispositions du PAGC dans le droit de l'Union (29).

LA DÉCISION DE DONALD TRUMP DE CESSER D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS DU PAGC

Les éléments justifiant la décision américaine

Fervent opposant à l'accord sur le nucléaire iranien, Donald Trump a régulièrement qualifié le PAGC de « désastre » et de « pire accord jamais conclu » tout au long de sa campagne pour la présidence américaine, allant même jusqu'à préciser que sa priorité absolue, s'il était élu, serait de « démanteler l'accord désastreux avec l'Iran » (30). Les principaux arguments justifiant la décision du président américain tiennent au texte même de l'accord. Outre les mécanismes d'inspection et de vérification qu'il juge insuffisants (31), le président américain dénonce les clauses de caducité de l'accord (*sunset clauses*) qui pourraient permettre à l'Iran de reprendre certaines activités duales à partir de 2025 et ainsi se doter, à terme, de l'arme nucléaire. Si l'Iran s'est engagé à ne pas construire de centrifugeuses avancées pendant dix ans ni à enrichir l'uranium au-delà du seuil de 3,67%, rien ne l'en empêche à l'issue de ces délais.

Au-delà des dispositions de l'accord, c'est la portée même du texte qui apparaît insuffisante aux yeux de ses détracteurs. Si le PAGC traite de la question du nucléaire iranien, il ne couvre pas les autres volets de la crise iranienne, à savoir le développement du programme balistique, le rôle déstabilisateur de l'Iran au Moyen-Orient et les violations des droits de l'homme perpétrées par le régime. Il s'agit pourtant d'un choix délibéré des négociateurs d'isoler la question du nucléaire, qui tient à la fois à sa prééminence sur les autres dossiers et au degré de technicité requis pour enrayer le risque de prolifération nucléaire par l'Iran (32). Les défenseurs du texte, notamment les Européens, souhaitent ouvrir le dialogue avec l'Iran sur les autres dimensions de la crise iranienne, tout en maintenant l'accord sur le nucléaire. Le président américain a préféré se retirer du PAGC en affirmant vouloir négocier un nouvel accord global couvrant l'ensemble de ces questions.

(28) Voir l'analyse du juge Djamchid Momtaz de l'effet contraignant des obligations imposées par la résolution 2231 (2015) aux États Membres des Nations Unies : *Violations alléguées du traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires de 1955 (République islamique d'Iran c. États-Unis d'Amérique), mesures conservatoires, ordonnance du 3 octobre 2018, déclaration de M. le juge ad hoc Momtaz, CIJ Recueil 2018.*

(29) Voir la mise en œuvre du PAGC sur le site Internet du Conseil européen <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/iran/jcpoa-restrictive-measures/>, consulté le 23 février 2020.

(30) Donald Trump, discours devant l'American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), 6 mars 2016.

(31) Selon Yukiya Amano, directeur de l'AIEA, l'Iran fait pourtant l'objet du « régime de vérification nucléaire le plus solide au monde » (déclaration du 9 mai 2018).

(32) Gérard Araud, *Passeport diplomatique : quarante ans au quai d'Orsay*, Paris, Grasset, 2019, p. 161.

Des considérations de politique intérieure ont aussi renforcé le président américain dans sa décision de rétablir les sanctions à l'encontre de l'Iran. Promise lors de sa campagne électorale, la sortie de l'accord sur le nucléaire iranien constitue l'une des manœuvres de Donald Trump pour défaire l'héritage de son prédécesseur à la Maison-Blanche, Barack Obama. Le retrait américain de l'accord s'est ainsi inscrit dans une séquence de décisions contestées en matière de politique étrangère destinées à renforcer sa base électorale en vue des élections de mi-mandat, telles que le transfert de l'ambassade américaine en Israël à Jérusalem, le retrait des États-Unis de l'accord de Paris sur le climat ou encore la mise en place de taxes douanières sur l'acier et l'aluminium européens.

La licéité de la sortie de l'accord

La sortie de l'accord par l'un de ses signataires (33) est prévue de deux manières par le texte du Plan d'action. D'une part, les mesures et dispositions imposées par le Plan d'action parviennent à expiration à la date d'extinction de l'accord, c'est-à-dire dix ans à compter de la date d'adoption du 18 octobre 2015, sous réserve que les résolutions de l'ONU n'aient pas été remises en place. Les signataires devraient ainsi se libérer de leurs engagements au titre du PAGC à la date du 18 octobre 2025.

De plus, l'accord de Vienne prévoit un mécanisme de règlement des différends qui peut être activé en cas de manquement à ses obligations de l'une des parties, qu'il s'agisse de l'Iran ou d'au moins l'un des membres du groupe E3/UE+3. Une commission conjointe peut ainsi être saisie pour résoudre la question. Si l'examen du différend par la commission conjointe dans un délai de quinze jours n'aboutit pas à une solution, la question peut être portée devant les ministres des Affaires étrangères, qui disposent du même délai pour y apporter une réponse. Parallèlement aux négociations ministérielles, un conseil consultatif peut être constitué à la demande de la partie requérante ou de la partie dont le comportement est en cause ; il devra rendre un avis non contraignant sous quinze jours. Si le désaccord perdure à l'issue de ce processus, le participant requérant peut décider d'aviser le Conseil de sécurité de l'inexécution par l'autre partie de ses engagements, dès lors qu'il estime que ce manquement pourrait justifier la suspension totale ou partielle de ses propres engagements en vertu de l'accord. Le Conseil de sécurité dispose alors de trente jours pour procéder au vote d'une résolution relative au maintien de la levée des sanctions (34). Si ladite résolution n'est pas adoptée à la majorité de neuf membres sur quinze ou qu'un membre permanent oppose son veto, les mesures coercitives levées par l'accord sont rétablies. L'Iran a par ailleurs notifié dans le texte de l'accord que la mise en œuvre de ce mécanisme

(33) L'accord de Vienne n'ayant pas été formellement signé par les délégués officiels de toutes les parties, le terme « signataires » est employé ici pour désigner les États participant à l'accord sur le nucléaire iranien.

(34) Subtilité de l'accord, la résolution porte bien sur la reconduction de la levée des sanctions et non sur leur réintroduction.

de *snapback* constituerait pour sa part un motif de non-respect de ses engagements au titre de l'accord.

La sortie des États-Unis de l'accord de Vienne s'est opérée sans que le mécanisme de règlement des différends soit actionné. Cela aurait pourtant permis au pays de cesser, en toute légalité, de respecter ses obligations en vertu du PAGC, dès lors qu'il considérait que l'Iran avait manqué à ses engagements. Une telle démarche aurait cependant nécessité que les États-Unis prouvent l'inexécution par l'Iran de ses obligations, ce qui aurait été difficile étant donné que l'AIEA a confirmé le respect par l'Iran des dispositions de l'accord à une dizaine de reprises entre son entrée en vigueur et la sortie anticipée des Américains. Les États-Unis ayant dès lors cessé de respecter leurs engagements en vertu de l'accord, l'Iran aurait pu déclencher le mécanisme de règlement des différends, mais cela aurait inévitablement abouti au rétablissement des sanctions économiques à son encontre, les États-Unis disposant d'un droit de veto au Conseil de sécurité. Bien qu'ils aient exprimé leur vive désapprobation quant à la décision américaine, les autres signataires n'ont pu engager de recours contre les États-Unis au travers du mécanisme de règlement des différends, puisque ce dernier ne prévoit aucune disposition en cas d'opposition entre les membres du P5+1 (35).

Le rétablissement des sanctions américaines

Le retrait unilatéral des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien a donné lieu à un rétablissement graduel des sanctions américaines levées par le PAGC (36). Les sanctions interdisant l'usage du dollar par le gouvernement iranien et le commerce d'or et autres métaux et minerais (graphite, aluminium, acier, charbon), ainsi que celles visant le secteur automobile ont été rétablies dès le 7 août 2018. Annoncée par un *Tweet* faisant référence à la série *Game of Thrones*, la seconde salve de sanctions réimposées par les États-Unis à l'Iran à compter du 5 novembre 2018 concerne le transport maritime, les secteurs pétrolier et énergétique, ainsi que les secteurs financier, bancaire et des assurances. Afin d'éviter une trop forte déstabilisation du marché pétrolier mondial, les États-Unis ont accordé des dérogations à huit pays (Chine, Corée du Sud, Grèce, Inde, Italie, Japon, Taïwan, et Turquie), qui pouvaient alors continuer à s'approvisionner en pétrole iranien pendant une durée de six mois sans encourir de sanctions. Les États-Unis ont cessé d'accorder de telles exemptions à partir du 2 mai 2018, la chute des exportations de pétrole iranien à des planchers historiques ayant été compensée par une hausse de la production pétrolière de pays tels que l'Arabie saoudite ou les Émirats arabes unis.

(35) Coline Baharéh Dassant et Dominique Perben, « Le retrait américain des USA de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien : une situation juridique contrastée », *Défis*, n° 9, 2018, p. 30.

(36) *Executive Order 13846 of August 6, 2018, Reimposing Certain Sanctions With Respect to Iran.*

Afin de renforcer la stratégie de « pression maximale » engagée contre l'Iran depuis le retrait de l'accord, les États-Unis ont également imposé le 8 mai 2019 de nouvelles sanctions visant les secteurs du fer, de l'acier, de l'aluminium et du cuivre, ces secteurs constituant l'une des principales sources de revenus du régime iranien après le pétrole. En représailles au tir qui a abattu un drone américain le 20 juin 2019, Donald Trump a signé un nouveau décret privant l'ayatollah Ali Khamenei et huit hauts gradés des Gardiens de la révolution d'un accès au système financier américain et international. Ces mesures ont rapidement été étendues à Mohammad Javad Zarif, chef de la diplomatie iranienne, permettant à Washington de geler ses actifs et d'entraver les voyages à l'étranger de l'un des plus fervents défenseurs de l'accord. Si les effets économiques de ces mesures sont limités, elles n'en restent pas moins symboliques et démontrent la détermination des États-Unis à réagir aux provocations de l'Iran ou de ses *proxies*.

Les conséquences de la décision américaine sur la pérennité de l'accord

Malgré la volonté affichée de l'Iran, des puissances européennes, de la Chine et de la Russie de préserver l'accord de Vienne, la décision américaine de s'en retirer a inexorablement fragilisé l'équilibre instauré en 2015. Bien que l'Iran se soit engagé à respecter les dispositions de l'accord malgré le retrait américain, le régime a toutefois annoncé qu'il renforcerait sa capacité d'enrichissement si les négociations avec les autres signataires ne produisaient pas les bénéfices escomptés du renoncement à certaines activités nucléaires. Si le pays avait renoué avec une croissance vigoureuse après la signature de l'accord, tirée par les exportations pétrolières et l'afflux d'investissements étrangers, l'Iran connaît depuis 2018 une sévère récession. D'après le FMI, le PIB s'est contracté de 4,8% en 2018 et devrait, selon les dernières estimations, avoir reculé de 9,5% en 2019 (37). Outre les difficultés croissantes pour l'Iran à exporter son pétrole, le rétablissement des sanctions secondaires par les États-Unis a rapidement fait fuir les investisseurs étrangers, notamment les groupes PSA et Total, sous peine d'être exposés à des poursuites des autorités américaines.

En sortant de l'accord, les États-Unis sont une nouvelle fois parvenus à isoler économiquement l'Iran, malgré les efforts entrepris par les autres signataires pour maintenir les relations économiques avec le pays. Les Européens ont rapidement réagi à l'annonce du président Trump en réactivant la loi de blocage (38) qui interdit aux entreprises européennes de se conformer aux effets extraterritoriaux des sanctions américaines et leur ouvre le droit à une indemnisation en cas de poursuites. La

(37) Fonds monétaire international, *World Economic Outlook Database*, octobre 2019.

(38) La loi de blocage est un dispositif qui a été mis en place initialement en 1996 pour contourner les sanctions américaines sur Cuba. Il convient de souligner que cette disposition n'a jamais été employée et s'avère difficile à mettre en œuvre.

France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont également annoncé le 31 janvier 2019 la création d'un SPV (*Special Purpose Vehicle*) dénommé Instex (*Instrument in support of trade exchanges*) (39). L'objectif de cette plateforme, qui fonctionne comme une chambre de compensation, est de permettre les échanges entre l'Iran et l'Union européenne sans recourir au dollar ou au système financier des États-Unis (40). Ainsi, lorsqu'une entreprise iranienne vend sa marchandise à une entreprise européenne, elle se voit ouvrir une ligne de crédit auprès d'Instex qu'elle peut ensuite utiliser pour effectuer elle-même des achats. L'absence de transfert d'argent lors des transactions entre firmes européennes et iraniennes *via* la plateforme Instex permettrait donc d'éviter les sanctions américaines. Cependant, force est de constater qu'un an après le lancement de cette initiative, Instex n'est toujours pas opérationnel, faute de structure miroir du côté iranien et dans l'attente de l'Iran qu'il revienne en conformité avec ses engagements au titre de l'accord.

En effet, le 8 mai 2019, soit un an après la sortie des États-Unis de l'accord, l'Iran a déclaré s'affranchir de ses engagements en matière d'enrichissement, dans le but de faire pression sur les Européens, toujours impuissants face à l'extraterritorialité des sanctions américaines. Le pays annonce successivement le dépassement du stock d'uranium faiblement enrichi, restreint par l'accord à 300 kilogrammes, puis la reprise de l'enrichissement à un degré supérieur à la limite de 3,67% en juillet 2019. L'Iran continue graduellement de cesser ses engagements au titre de l'accord jusqu'au 5 janvier 2020, date à laquelle les autorités ont annoncé qu'elles s'exonéraient désormais de toute limite en matière d'enrichissement, tout en précisant que le pays était prêt à revenir sur ces violations dès lors que les États-Unis décideraient de lever les sanctions. Si une telle annonce était attendue, elle s'inscrit dans un contexte d'aggravation significative des tensions entre les États-Unis et l'Iran, après la frappe américaine qui a tué le général iranien Qassem Soleimani, figure emblématique des Gardiens de la révolution, le 3 janvier 2020.

En réponse à la décision iranienne d'entrer dans la « cinquième et dernière phase » de son plan de réduction de ses engagements, les Européens ont déclenché le mécanisme de règlement des différends prévu par l'accord de Vienne le 14 janvier 2020 (41). Ils espèrent ainsi que l'Iran cessera les violations de ses obligations en vertu de l'accord, sous peine d'un rétablissement des sanctions levées début 2016, inévitable si le différend est présenté au Conseil de sécurité. Rappelant leur attachement

(39) *Joint statement on the creation of Instex, the special purpose vehicle aimed at facilitating legitimate trade with Iran in the framework of the efforts to preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, 31 janvier 2019.

(40) Dans un premier temps, ce mécanisme est destiné à soutenir les secteurs « les plus essentiels pour la population iranienne, tels que les produits pharmaceutiques, les dispositifs médicaux et les produits agro-alimentaires ».

(41) Déclaration conjointe des ministres des Affaires étrangères de la France, de l'Allemagne et du Royaume-Uni sur le Plan d'action global commun, 14 janvier 2020.

au PAGC et les efforts consentis pour en assurer le maintien depuis la sortie des États-Unis, les E3 ont exprimé leurs préoccupations quant aux conséquences du désengagement iranien en matière de prolifération. Décriée par l'Iran, mais aussi par la Russie, qui craint un risque d'escalade dans la région, la décision européenne témoigne cependant de la détermination des Européens à restaurer le dialogue avec l'Iran tout en restant dans le cadre de la solution globale négociée en 2015. La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont également souligné qu'ils « ne rejoignent pas la campagne visant à exercer une pression maximale contre l'Iran » exercée par les États-Unis depuis mai 2018. Si l'activation du mécanisme de règlement des différends ne signe pas la fin de l'accord sur le nucléaire iranien, la marge de manœuvre des Européens pour rétablir le respect des dispositions de l'accord par l'Iran paraît limitée, tant par l'incapacité des Européens à contourner les sanctions unilatérales américaines que par les divisions politiques entre les E3. Alors que la diplomatie européenne a jusque-là rejeté la négociation d'un nouveau texte, le premier ministre britannique Boris Johnson, aspirant à se rapprocher des États-Unis dans le contexte du Brexit, a proposé de remplacer le PAGC par un nouvel accord qui serait négocié par le président Trump.

* *
*

Au-delà de ses conséquences directes sur le maintien de l'accord, le retrait américain a profondément affecté l'équilibre international. Cette décision a renforcé les tenants d'une ligne dure à Téhéran fermement opposés à l'accord et a cristallisé les inquiétudes autour d'une course aux armements dans la région. L'Arabie saoudite et l'Égypte ont notamment annoncé qu'elles développeraient leur propre arsenal nucléaire si l'Iran se dotait de la bombe à la suite du retrait des États-Unis de l'accord. Au-delà des implications régionales, la décision américaine a aussi porté un coup aux relations transatlantiques, les États-Unis s'étant désolidarisés de leurs alliés européens dans un contexte de fortes tensions sur le commerce et de dissensions majeures en matière de politique étrangère. La sortie du PAGC par le président Trump entache également la crédibilité des Américains quant au respect de leurs engagements, ce qui pourrait compromettre de futures négociations incluant les États-Unis, en particulier sur des enjeux de non-prolifération. Alors que la solution globale négociée dans le dossier iranien semblait pouvoir constituer un exemple de réponse à d'autres crises de prolifération nucléaire, l'avenir de l'accord sur le nucléaire iranien semble plus que jamais incertain.