

Les sanctions *in crescendo* de l'ONU à l'égard de l'Iran : état des lieux

par Federico Santopinto, chargé de mission au GRIP

27 mars 2007

Depuis que l'ONU a été saisie par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) du dossier nucléaire iranien, les sanctions adoptées le 24 mars 2007 contre Téhéran représentent le quatrième acte du long bras de fer qui oppose la République islamique au Conseil de sécurité (CS). La présente Note, qui résume brièvement cette relation tourmentée ainsi que le contenu des mesures restrictives adoptées, souligne le fait que l'efficacité des sanctions dépend aussi des possibilités de dialogue qui les accompagnent et de la volonté de trouver un compromis.

Les premières mesures adoptées

1) Le premier chapitre de la crise entre l'ONU et l'Iran s'est formellement ouvert le 29 mars 2006, lorsque la présidence du CS (à l'époque, l'Argentine) a adopté une déclaration sommant l'Iran d'interrompre son processus d'enrichissement d'uranium ainsi que les autres activités douteuses dénoncées par l'AIEA dans son rapport du 27 février 2006 (notamment les travaux sur les projets à l'eau lourde). Cette déclaration, toutefois, ne mentionnait pas encore le recours possible à des mesures restrictives. Elle doit ainsi être interprétée comme un premier avertissement officiel de la part de l'ONU.

Face au refus d'obtempérer de la part des autorités iraniennes, le CS a par la suite adopté trois résolutions condamnant le programme nucléaire iranien, dont les deux dernières incluent des sanctions.

2) La première résolution du CS¹, adoptée à l'unanimité le 31 juillet 2006 sur la base de l'article 40 du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, est le second avertissement adressé à Téhéran. L'article 40 de la Charte stipule en effet qu'avant de décréter des mesures restrictives au titre de l'article 41, le CS peut inviter le pays visé à changer son comportement, afin d'empêcher une aggravation de la situation. Aussi, la résolution du 31 juillet 2006 demandait-elle aux autorités iraniennes de restaurer leur collaboration avec l'AIEA et de « suspendre toute activité liée à l'enrichissement et au retraitement, y compris la recherche et le développement ». En contrepartie de l'acceptation des

1 Résolution 1696 (2006).

conditions posées, la résolution promettait à l'Iran l'établissement de relations de coopération. La résolution de juillet 2006 ne comportait donc aucune forme de sanction. La menace de sanctions était néanmoins sous-jacente.

Les sanctions

3) Devant le refus iranien d'obtempérer, le 23 décembre 2006, le CS a adopté une deuxième résolution², cette fois-ci en vertu de l'article 41 de la Charte. Pour la première fois, l'ONU impose à Téhéran, dans le cadre de la crise nucléaire, des sanctions qui demeurent néanmoins modestes. Adoptée à l'unanimité, la résolution 1737 dispose des mesures suivantes :

- le gel des avoirs financiers et économiques à l'étranger de dix entités publiques iraniennes et de douze personnes impliquées dans le programme nucléaire ainsi que dans le programme balistique. Ce gel comporte toutefois de nombreuses exceptions qui laissent planer le doute sur son efficacité ;
- l'embargo sur l'exportation en Iran de matériaux sensibles ou à double usage, pouvant être utilisés pour développer son programme nucléaire militaire ou son programme balistique. La Russie a toutefois veillé à ce que les matériaux utilisables dans le cadre du programme nucléaire civil ne soient pas inclus dans la liste.

La résolution réitère en outre l'offre d'accords de coopération économique et technologique si l'Iran se plie aux exigences de la communauté internationale. Elle annonce par ailleurs que si l'AIEA ne constate aucun progrès dans les 60 jours qui suivent l'adoption du texte, le CS étudiera la possibilité d'adopter de nouvelles sanctions plus sévères.

4) Nous en venons ainsi à la troisième résolution adoptée par l'ONU le 24 mars 2007, portant le numéro 1747 (2007). Celle-ci garde, dans son ensemble, le caractère modéré de la précédente (1737). Elle alourdit néanmoins certaines mesures et introduit de nouvelles dispositions :

- le gel des avoirs à l'étranger établi par la résolution 1737 de 2006 est étendu à 28 autres personnes et entités iraniennes impliquées dans le programme nucléaire et dans le développement des missiles balistiques. Parmi les entités iraniennes visées, figurent l'importante banque Sepah, dont l'Etat est propriétaire, ainsi que les biens des Gardiens de la révolution ;
- aucun Etat ou organisme financier international ne peut octroyer de prêts ou de financements à l'Iran, à l'exception des aides de nature humanitaire ou destinées au développement. Chaque aide fournie à Téhéran doit être notifiée à l'ONU ;
- la résolution demande aussi que les Etats veillent à ce que les principaux responsables du programme nucléaire iranien soient soumis à un contrôle strict lors de leurs déplacements à l'étranger.

² Résolution 1737 (2006).

Chaque Etat doit informer l'ONU de leur présence sur son territoire. Cependant, aucune interdiction n'a été décrétée jusqu'à présent.

- un embargo sur les exportations iraniennes d'armes a été décrété. Moscou s'est toutefois assuré que celui-ci ne s'étendra pas aux contrats déjà signés. En outre, la Russie, qui est un important fournisseur d'armements de Téhéran, a veillé à ce que les ventes d'armes à l'Iran ne soient pas interdites, mais soient simplement soumises à des restrictions volontaires.

Il est aussi intéressant de souligner que la nouvelle résolution affirme qu'une solution positive à la crise nucléaire iranienne contribuerait à l'objectif de faire du Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive. Cette précision, fortement souhaitée par l'Indonésie et le Qatar et initialement contestée par les Etats-Unis, vise implicitement Israël, qui posséderait environ 200 armes nucléaires et qui n'est pas membre du Traité de non-prolifération (TNP).

Enfin, le CS n'a pas manqué de confirmer une fois de plus son engagement à développer des relations de coopération économique et technologique avec Téhéran si les demandes de la communauté internationale sont satisfaites. Pour vérifier le respect de la résolution, un délai de 60 jours a à nouveau été fixé : en cas de non-suspension des activités sensibles constatée par l'AIEA, de nouvelles mesures seront envisagées.

Des mesures *in crescendo* : quel impact ?

Comme de nombreux observateurs l'ont remarqué, les résolutions adoptées par l'ONU mentionnent explicitement les articles 40 ou 41 de la Charte. Elles ne font donc pas de références génériques à son seul Chapitre VII, qui comprend aussi l'article 42 autorisant le recours à la force. Ainsi, les résolutions en question ne peuvent être interprétées de manière extensive pour justifier une option militaire. Les Etats-Unis seront donc obligés de passer une nouvelle fois par l'ONU s'ils veulent recourir à la force tout en respectant le droit international.

Outre le fait qu'elles excluent implicitement l'usage de la force, les sanctions adoptées contre l'Iran restent très mesurées. Toutefois, petit à petit, elles se font de plus en plus sérieuses. La volonté de sanctionner les Gardiens de la révolution représente un signal fort de la part de la communauté internationale. Sous la présidence d'Ahmadinejad, en effet, ce corps d'élite, qui compte plus de 120.000 hommes, est redevenu l'âme du régime. Selon l'opposition iranienne, plus de 70% des ministres, des vice-ministres et des sous-secrétaires de l'actuel gouvernement sont issus des Gardiens de la révolution. De plus, ces derniers disposent d'un pouvoir tentaculaire sur l'économie de leur pays. Ils possèdent des entreprises qui opèrent dans le domaine militaire, construisent des bunkers pour les infrastructures atomiques, gèrent l'aéroport de Téhéran et interviennent dans d'autres domaines stratégiques. En 2006, leurs activités leur auraient rapporté plus de 755 millions d'euros.

L'embargo sur les exportations iraniennes d'armes est aussi une nouveauté qui mérite d'être soulignée par rapport à la résolution précédente de 2006. L'industrie d'armement iranienne s'est fortement développée au

cours des dernières années. Les principaux clients de Téhéran sont les pays en développement, notamment le Soudan, mais aussi des groupes paramilitaires tels que le Hamas et le Hezbollah. Certes, l'embargo sur les exportations iraniennes d'armes reste une mesure destinée à avoir des effets économiques limités (l'Iran aurait exporté des armes pour 63 milliards de dollars en 2006). Il risque, par ailleurs, d'être contourné par le marché noir. Toutefois, cette mesure a une portée symbolique importante, surtout par rapport au rôle que Téhéran veut jouer dans la région à travers son soutien aux milices chiites qui y opèrent.

Aux sanctions multilatérales adoptées par l'ONU s'ajoutent enfin les sanctions unilatérales des Etats-Unis, qui, elles aussi, vont *crescendo*. Washington, qui aurait voulu que le CS adopte des mesures plus sévères contre Téhéran, entend créer un climat susceptible de marginaliser économiquement l'Iran, en rendant ce pays peu attractif aux yeux des investisseurs étrangers. Cette stratégie semble porter ses fruits. Des sources du ministère du Trésor américain ont annoncé que, au cours des derniers mois, plus de 40 parmi les plus importantes banques du monde auraient déjà décidé de réduire ou d'annuler leurs engagements en Iran³.

Ajoutées aux sanctions unilatérales des Etats-Unis, les mesures onusiennes, bien que limitées, sont destinées à accentuer encore plus l'isolement de Téhéran, ne fût-ce que par leur portée symbolique. Les grandes banques internationales, en effet, disposent à présent d'une raison de plus pour réduire leurs investissements en Iran, alors que ce pays manque cruellement de capitaux dans les domaines des infrastructures pétrolières et de l'extraction du gaz⁴. L'industrie énergétique iranienne aurait accumulé beaucoup de retard au cours des dernières années. Selon certaines estimations, il se pourrait que Téhéran ne soit plus en mesure d'exporter du pétrole et du gaz d'ici dix ans⁵. L'augmentation récente du prix de l'essence, qui a suscité un fort mécontentement vis-à-vis d'Ahmadinejad (il avait promis d'apporter l'argent du pétrole sur la table de chaque iranien lors de sa campagne électorale), témoigne des difficultés que vit le gouvernement, qui est de plus en plus contesté à l'intérieur même du régime.

Conclusions : *soft power* ?

Les deux dernières résolutions adoptées par le Conseil de sécurité à l'égard de Téhéran ne doivent pas être interprétées uniquement comme des sanctions, car elles contiennent aussi des dispositions de nature incitative qui méritent d'être soulignées. La promesse de développer des accords de coopération économique et technologique avec l'Iran représente, en effet, un élément fondamental de l'approche du CS à la crise, sur lequel, par ailleurs, l'UE compte beaucoup. Le Premier ministre français, Dominique de Villepin, a expressément fait référence, à ce propos, à la stratégie du bâton et de la carotte. Le jour suivant l'adoption de la résolution 1747 de 2007, en outre, le Haut représentant pour la Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, Javier Solana, s'est empressé de déclarer que la porte restait ouverte au

3 Robin Wright dans le *Washington Post* du 26 mars 2007.

4 R. Burns, Sous-secrétaire d'Etat, auditionné par la Commission « Banking, Housing and Urban Affairs » du Sénat, Washington, 21 mars 2007.

5 S.R. Weisman, « US Cautions Foreign Companies on Iran Deals », *The New York Times* du 21 mars 2007.

dialogue et demandait à ses interlocuteurs iraniens de revenir à la table des négociations. L'Allemagne a fait de même. Les Etats-Unis semblent eux aussi s'engager dans cette voie.

Maintenir la porte ouverte à l'Iran s'avère en effet indispensable. Par le passé, les sanctions indiscriminées se sont révélées souvent cruelles et inutiles, surtout lorsqu'elles visaient à provoquer un changement de régime. L'outil des sanctions peut toutefois être efficace s'il est bien ciblé et, surtout, s'il vise à promouvoir un compromis et non un changement de régime. Pour cette raison, l'adoption de nouvelles mesures restrictives doit se faire dans le cadre d'un dialogue qui ne peut s'interrompre et qui doit rester constructif. A défaut, les sanctions ont peu de chances d'aboutir aux résultats espérés.

© 2007, **GRIP • Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.