LES RAPPORTS DU GRIP

LE PROGRAMME NUCLÉAIRE IRANIEN

RÉTROSPECTIVE SUR LES ACCORDS CONCLUS AVEC L'AIEA ET LE « P5 + 1 »

Bérangère ROUPPERT

2014/2

GRIP

Les activités du GRIP sont soutenues
financièrement par

la Fédération Wallonie-Bruxelles,



le Ministère de la Région wallonne,



le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (ACTIRIS),
le Ministère des Affaires étrangères du Luxembourg,
le Fonds Maribel Social

© Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Fax: (32.2) 245.19.33
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org

Le Groupe de recherche et d'information
sur la paix et la sécurité (GRIP)
est une association sans but lucratif.

SOMMAIRE

Introduction 5

1. 2002-2013 : la menace croissante du nucléaire iranien 6

2. Des circonstances propices à l'aboutissement des négociations 8
2.1. Un contexte géopolitique favorable : la convergence des intérêts américains et iraniens 8
2.2. L'élection de Rohani : *statu quo* ou détente ? 9

3. Des accords séparés avec l'AIEA et le « P5+1 » 12
3.1. La conclusion d'un accord prometteur avec l'AIEA 12
3.2. Le « Joint Plan of Action » : entre espoir et scepticisme 13
3.2.1. Une reprise des négociations chaotique entre le « P5+1 » et l'Iran 13
3.2.2. Ce que prévoit le *Joint Plan of Action* 14
3.3. Un accueil contrasté 15
3.4. Les failles potentielles de l'accord 17

4. La poursuite des négociations Iran/AIEA - Iran/P5+1 et les premiers bilans de l'AIEA 21
4.1. Des obstacles politiques et techniques 21
4.1.1. Sur les scènes intérieures des États parties aux négociations 21
4.1.2. Entre les États parties aux négociations 24
4.1.3. Achoppements sur des détails techniques 25
4.2. Poursuite des négociations envers et contre tout 25
4.3. Un premier bilan positif : respect des engagements *vs* levée des sanctions ? 27
4.3.1. Respect des engagements 27
4.3.2. Une détente certaine 29
4.4. Mais des défis politiques persistants et des obstacles techniques à venir 31
4.4.1. Méfiance politique 31
4.4.2. Des aspects techniques encore absents des débats 32

Conclusion 34

INTRODUCTION

À la mi-octobre 2013, le « P5+1 » ou « E3+3 »[1] et l'Iran se sont rencontrés pour la première fois depuis l'investiture du nouveau président iranien le 3 août 2013. Après une décennie de vaines négociations sur le programme nucléaire iranien, plusieurs facteurs favorables semblent avoir été réunis pour sortir de l'impasse. C'est donc dans une atmosphère pleine de fébrilité que la Haute Représentante de l'UE, Catherine Ashton, qui mène les négociations au nom du « P5+1 », a pu annoncer le 24 novembre qu'un accord intérimaire (Joint Plan of Action-JPA) avait été conclu avec Téhéran. En figeant le programme nucléaire iranien à son état actuel (en novembre 2013) et relâchant quelque peu le régime international de sanctions qui frappe Téhéran, l'accord permet d'instaurer un climat plus serein pour conclure un accord final qui s'attaquera aux détails techniques. Plus discrètement, d'autres négociations s'étaient déroulées en parallèle avec l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA) et avaient tout autant été couronnées de succès.

Le présent rapport vise à présenter les enjeux et les défis auxquels doivent faire face les six États pour parvenir à une solution globale et définitive sur le programme nucléaire iranien. Pour ce faire, le rapport revient sur l'état du programme nucléaire iranien à la veille des négociations. Il retrace également la genèse de cet accord, depuis l'élection du président iranien, Hassan Rohani, jusqu'à la signature du 24 novembre, en présentant les conditions favorables qui l'ont fait naître et les différents obstacles qu'il a fallu surmonter. Obstacles qui n'ont pas disparu, qu'ils soient politiques, techniques ou diplomatiques, et qui pèsent constamment sur les négociations. Enfin, le rapport s'achève en présentant quelques-uns des défis majeurs qui seront à traiter pour aboutir à un accord final.

1. Les cinq membres du Conseil de sécurité des Nations unies et l'Allemagne.

1. 2002-2013 : LA MENACE CROISSANTE DU NUCLÉAIRE IRANIEN

Au début des années 2000, la révélation de la poursuite par l'Iran d'un programme nucléaire inquiète certains pays occidentaux, États-Unis et Israël en tête, qui le suspectent d'être à visée militaire. Si, conformément à l'article IV du Traité de non-prolifération (TNP), il est reconnu à l'Iran, partie au traité, le « droit inaliénable […] de développer la recherche, la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques », Téhéran a adopté une attitude suffisamment ambiguë pour susciter des doutes parmi les inspecteurs de l'AIEA sur ses véritables intentions. Voici l'état du programme nucléaire iranien à la veille de l'accord conclu le 24 novembre 2013 :

- Deux sites d'enrichissement, Natanz et Fordou, faisant désormais l'objet d'inspections régulières de l'AIEA, étaient à l'origine développés en secret par l'Iran. Dans ces circonstances, rien n'empêche de « supposer que l'Iran a investi dans des installations d'enrichissement cachées »[2].
- En outre, l'Iran ne cesse d'augmenter ses capacités d'enrichissement d'uranium. En effet, il modernise les centrifugeuses – de sorte qu'elles peuvent produire davantage d'uranium enrichi en un temps plus court –, et en augmente de façon constante leur nombre[3]. La conséquence logique en est un accroissement du stock d'uranium enrichi à 20%, au-delà de la quantité nécessaire pour alimenter son programme nucléaire pacifique[4]. Si l'Iran venait à décider d'enrichir à 90% (uranium enrichi à un niveau militaire) son stock existant d'uranium enrichi à 5% et 20%, il aurait la capacité de fabriquer près de 7 bombes nucléaires[5].
- De plus, dans son rapport trimestriel de novembre 2011 faisant état de la mise en œuvre de l'accord de garanties, l'AIEA a fait état de la fabrication d'un dispositif nucléaire explosif[6].
- Par ailleurs, contrairement à la résolution 1929 du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) lui demandant de respecter les prescriptions du Conseil des gouverneurs de l'AIEA[7], l'Iran a refusé à plusieurs reprises de coopérer avec l'Agence et d'apporter des éléments de réponses sur son programme nucléaire. Par exemple, Téhéran refuse de dévoiler davantage son programme d'enrichissement par laser[8]. L'Iran refuse de laisser les inspecteurs de l'Agence internationale accéder au site militaire de Parchin, alors que l'*Institute for Science and International Security* (ISIS), après analyse d'images satellitaires, relève régulièrement des activités sur le site qui

2. Graham Allison, Directeur du *Belfer Center for Science and International Affairs*. « How Close Is Iran to Exploding Its First Nuclear Bomb? » Scientific American, 30 mai 2012.
3. En 2003, le premier rapport de l'AIEA ne fait état d'aucune installation de centrifugeuses ni de stock d'uranium enrichi. En 2013, l'Iran possède environ 17 000 centrifugeuses réparties sur deux sites, plus de 6 tonnes d'uranium enrichi à 5% et un stock croissant d'uranium enrichi à 20%. Stephen Hadley, Joseph Lieberman et Jim Steinberg. « Iran's nuclear ambitions demand urgent reaction from international community », *Washington Post*, 13 juin 2013.
4. Olli Heinonen et Simon Henderson. « Nuclear Talks with Iran: Diplomacy and Diminishing Time». *The Washington Institute*. 23 septembre 2013.
5. Graham Allison. « Will Iran get a bomb or be bombed itself this year? ». *The Atlantic*, 1er août 2013.
6. Rapport de l'AIEA GOV/2011/65, 8 novembre 2011.
7. Rapports de l'AIEA GOV/2006/14 du 4 février 2006 et GOV/2009/82 du 27 novembre 2009.
8. Rapport de l'AIEA GOV/2013/40, 29 août 2013.

semblent destinées à dissimuler des programmes entrepris précédemment. Ainsi, en mai 2013, une partie du site que l'AIEA souhaitait inspecter, a été recouverte d'asphalte[9]. L'Agence des Nations unies estime que cela « compromet sérieusement »[10] ses capacités de vérification de supposées activités nucléaires à caractère militaire : dans son rapport de novembre 2011, l'Agence indiquait qu'en effet l'Iran avait installé une cuve de confinement d'explosifs afin de conduire des expériences hydrodynamiques sur le site de Parchin, ce qui constituait de « solides indicateurs d'une possible mise au point d'armes nucléaires »[11]. De nouvelles inspections seraient nécessaires afin de lever tout doute sur la nature de ce dispositif.

- Enfin, l'Iran a développé un réacteur à eau lourde sur le site d'Arak. S'il peut être un élément du programme nucléaire pacifique de l'Iran, il constitue également une voie alternative à l'enrichissement de l'uranium pour construire une bombe nucléaire via la production de plutonium.

Aux doutes qui se sont faits jour sur la nature du programme nucléaire iranien au cours de la décennie écoulée se sont ajoutées deux craintes. D'une part, celle de voir l'Iran procéder à de dangereux transferts d'armes de destruction massive à son allié du Hezbollah dans la région ou encore à la Corée du Nord avec laquelle elle mène ouvertement une coopération scientifique depuis l'accord d'août 2012[12]. D'autre part, celle liée à son programme de missiles balistiques susceptibles de transporter des charges nucléaires, telles les différentes versions du *Shahab*. « Les missiles [étant] à la maîtrise des armes de destruction massives ce que les munitions sont aux armes légères»[13], la crainte des Occidentaux est compréhensible même si le programme iranien s'avérait être un moyen « d'empêcher tout interventionnisme américain et la formation de toute coalition »[14].

9. David Albright, Christina Walrond et Andrea Striker. « ISIS analysis of IAEA Iran Safeguards report». ISIS, 22 mai 2013.
10. Rapport de l'AIEA GOV/2013/27, 22 mai 2013.
11. Rapport de l'AIEA GOV/2011/65. *Op. cit.*
12. « Iran et Corée du Nord signent un préoccupant accord de coopération scientifique ». *RFI*. 2 septembre 2012.
13. Christophe Carle cité in Luc Mampaey. Le contrôle des missiles : un état des lieux. *Note d'Analyse du GRIP*. 3 mars 2008, p. 1. http://www.grip.org/en/node/239
14. *Ibidem*, p. 15-17.

2. DES CIRCONSTANCES PROPICES À L'ABOUTISSEMENT DES NÉGOCIATIONS

2.1. Un contexte géopolitique favorable : la convergence des intérêts américains et iraniens

Depuis que les négociations sur le nucléaire iranien ont commencé au début des années 2000, il n'y a pas eu de moment clé qui aurait pu favoriser la négociation et la conclusion d'un accord gagnant-gagnant entre les États-Unis et l'Iran. Quand l'Iran, en 2003-2004, poussé par la crainte d'être victime d'une action similaire à celle que venait de connaître l'Irak, était prêt à offrir des conditions acceptables pour conclure un accord avec les États-Unis, ces derniers n'étaient pas prêts à les accepter au vu de l'avantage dont ils jouissaient à l'époque. Lorsqu'en 2009, à la faveur de l'arrivée au pouvoir de Barack Obama, les États-Unis se montraient plus enclins à trouver un accord, les autorités iraniennes, en proie à la vague de la Révolution verte consécutive à l'élection présidentielle, étaient trop divisées pour accepter un tel accord.

En 2013, la situation a changé : aux États-Unis, Barack Obama en est à son deuxième et dernier mandat comme président, ce qui lui laisse une marge de manœuvre suffisante pour mener à bien son agenda de politique étrangère dans le sens souhaité depuis sa première élection, celui de la main tendue accompagnée toutefois d'un discours de fermeté. De son côté, Rohani a été élu pour sortir l'Iran de son isolement international et, surtout, faire lever les sanctions qui asphyxient l'économie iranienne. S'il échoue, il laissera la voie libre aux conservateurs et sera désavoué par le Guide suprême. Les deux responsables politiques font face dans leur pays respectif à deux camps « extrémistes déterminés à maintenir un état d'hostilité et de haine entre les deux pays : [dans ces circonstances], la logique plaide pour un changement dans la direction de la politique des deux pays de sorte à ouvrir une nouvelle page dans cette relation tourmentée et à minimiser l'état d'hostilité et de méfiance entre les deux pays »[15]. Enfin, les deux hommes ont tout intérêt à éviter une confrontation militaire : Hassan Rohani, privé de son seul allié dans la région (la Syrie), ne peut que rechercher l'apaisement avec la communauté internationale. Quant à Barack Obama, sa présidence est celle du repli des États-Unis[16], après une décennie de guerre.

Enfin, dans la perspective du retrait américain d'Afghanistan en 2014 et de l'élection présidentielle qui doit s'y dérouler, tant les États-Unis que l'Iran ont intérêt à assurer la présence d'un régime stable à Kaboul et à ce que les Taliban – peut-être accompagnés d'Al-Qaïda – ne reprennent pas le pouvoir. À cela s'ajoute le conflit syrien dont la confessionnalisation croissante peut s'étendre à l'Irak, où une vague de contestation sunnite tente de miner le gouvernement chiite de Nouri Al-Maliki : or, ni l'Iran chiite ni les États-Unis n'ont intérêt à voir l'Irak déstabilisé. Autant de sujets qui appellent à un dialogue entre les deux pays, lequel passe nécessairement d'abord par un accord sur le programme nucléaire iranien.

15. Hassan Rohani cité par Graham Allison, Directeur du *Belfer Center for Science and International Affairs* « Will Iran get a bomb or be bombed itself this year? ». *The Atlantic*, 1er août 2013.
16. Bruno Hellendorff et Bérangère Rouppert. « Le « pivot » américain vers l'Asie : conséquences sur le système de défense antimissile américain, asiatique et européen », Rapport du GRIP n° 6, 1er juillet 2013.

2.2. L'élection de Rohani : statu quo ou détente ?

Loin d'avoir été le favori de la campagne présidentielle en Iran, Hassan Rohani a pourtant remporté le scrutin après avoir bénéficié du soutien de l'alliance réformateurs/modérés et de la division du camp conservateur. Face à la victoire de Hassan Rohani, un ancien secrétaire des Affaires étrangères britannique a estimé que cela pourrait être « une des meilleures nouvelles qu'a connues la région depuis plusieurs années »[17] mais qu'il fallait néanmoins se garder de croire que tout va changer ou, au contraire, que rien ne va changer.

Ce scepticisme mâtiné d'espoir a plusieurs origines. Tout d'abord, il convient de rappeler qu'en Iran, le président a peu de pouvoir : les décisions ultimes reviennent au Guide suprême, Ali Khamenei. Aussi, même si Rohani peut adopter une attitude plus conciliante et s'entourer de négociateurs expérimentés, il lui sera difficile de changer la stratégie nucléaire de Khamenei. Il devra en outre composer avec le corps très puissant des Gardiens de la Révolution et le camp conservateur afin de ne pas s'attirer leur hostilité. Ensuite, Rohani est un homme connu du « P5+1 » puisqu'il a déjà mené les négociations entre 2003 et 2005 : lui-même se qualifie de négociateur habile puisqu'il a permis d'éviter que son pays ne soit frappé par des sanctions internationales. Il a également affirmé que les négociations avaient permis de continuer à faire des avancées technologiques en matière nucléaire tout en évitant des sanctions du CSNU[18]. Enfin si, lors de la campagne électorale, il a beaucoup critiqué l'action du gouvernement, y compris dans sa façon de mener les négociations sur le programme nucléaire iranien, il n'a « pas critiqué l'existence du programme nucléaire en lui-même »[19]. Sur la scène internationale, Israël demeure sans conteste l'État le moins convaincu par l'attitude du nouveau président iranien : le Premier ministre israélien Benjamin Netanyahou a mis en garde contre un angélisme qui chercherait à voir en Rohani l'homme de tous les possibles alors qu'il ne serait qu'un «loup déguisé en agneau »[20]. Il n'a pas manqué de souligner que depuis l'élection de Rohani, le programme d'enrichissement s'était poursuivi. Cela va dans le sens de ce que pensent certains experts qui voient dans l'élection de Rohani une stratégie du régime visant à gagner du temps pour obtenir des armes nucléaires[21].

En dépit de ces éléments, l'optimisme a gagné la majorité des observateurs internationaux. Là aussi, plusieurs raisons peuvent être avancées. Tout d'abord, la personnalité du nouveau président lui-même : il fait partie de l'establishment politique et religieux et a des alliés parmi les responsables iraniens. Il bénéficie également de la confiance du Guide, connaît très bien les rouages du régime ainsi que les lignes rouges à ne pas franchir[22]. Ensuite, il n'a cessé au cours de la campagne électorale d'adopter

17. « Rouhani proposes nuclear transparency, easing US-Iran tensions ». *Al Monitor*. 17 juin 2013.
18. Meredith Tull et Andrea Stricker. «Can Rouhani Deliver a Nuclear Deal? Can he be Trusted? ». *IISS*, 19 juin 2013.
19. Dina Esfandiary. « Iran's Next President». *IISS*, 19 juin 2013.
20. Benjamin Netanyahu. Remarks at UN General Assembly, *Times of Israel*, 1er Octobre 2013.
21. Voir Baroness Muriel Turner of Camden, ancienne vice-présidente de la Chambre des Lords et membre éminent du Comité Parlementaire Britannique pour la liberté en Iran « Don't view Iran's president with rose-colored glasses ». *UPI*, 8 août 2013. KIRK Mark, sénateur et Eliot Engel, membre du Congrès « Without Stronger Sanctions, Iran Will Go Nuclear », *The Wall Street Journal*, 12 août 2013. Majid Rafizadeh, President of the International American Council, « Islamic Republic of Iran: Buying Time or Serious Nuclear Talks With US, IAEA, and P5+1? », *The Huffington Post*, 14 novembre 2013.
22. James Traub. « Time to be bold ». *Foreign Policy Magazine*, 12 juillet 2013.

une attitude et un ton qui sont apparus d'autant plus « modérés » que son prédécesseur, Mahmoud Ahmadinejad, était radical. Lors des débats télévisés entre candidats, il a également été l'un des premiers à lier la situation économique catastrophique de l'Iran aux sanctions imposées par la communauté internationale méfiante quant à la nature de son programme nucléaire[23]. Une fois élu, il a continué de prononcer des discours d'ouverture et d'apaisement, soulignant la volonté politique en Iran pour résoudre la question du nucléaire, dissiper les préoccupations de l'Occident et rendre le programme nucléaire encore « plus transparent qu'il ne l'est déjà »[24]. Ce fut notamment le cas lors de son discours devant l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) en septembre 2013 – lieu que son prédécesseur Mahmoud Ahmadinejad utilisait d'ordinaire pour lancer ses diatribes contre l'État hébreu et les États-Unis – au cours duquel il a répété que « son pays ne constituait une menace ni pour le monde ni pour sa région »[25]. Dans la continuité de cette « offensive de charme »[26], il a clamé à la télévision américaine que l'Iran « n'avait jamais cherché et ne chercherait pas à acquérir d'armes de destruction massive »[27].

Déterminé à mettre un terme à l'isolement international de l'Iran, Hassan Rohani a répété, à plusieurs reprises, vouloir mener des « discussions sérieuses » avec le « P5+1 »[28] et affirmé, dans une interview donnée au *Washington Post* en marge de l'AGNU, qu'il avait l'intention de régler la question du nucléaire dans les 3 à 6 mois[29]. Il a d'ailleurs précisé à *CNN* qu'il avait été autorisé par le Guide suprême à négocier sur le nucléaire iranien de façon bilatérale avec les États-Unis[30]. Il a rapidement mis en adéquation ses paroles avec ses actes, notamment dans la formation de son gouvernement et de son équipe diplomatique sur le nucléaire iranien. Il s'est entouré d'une équipe de diplomates aguerris et connaisseurs du dossier aux postes de ministre des Affaires étrangères, à la tête de l'organisation iranienne de l'Énergie atomique et comme représentant de l'Iran auprès de l'AIEA[31] : il a ainsi imprimé la marque du ministère des Affaires étrangères sur le dossier du nucléaire en transférant sa gestion du Conseil suprême de la sécurité nationale à ce ministère[32]. En outre, il a nommé un pragmatique, Mohamed Forouzandeh, ancien ministre de la Défense du président réformiste Mohammad Khatami, à la tête du Conseil suprême de la sécurité nationale, instance chargée de dicter les politiques de défense et de sécurité selon les orientations définies par le Guide suprême. Le président Rohani semble ainsi vouloir conserver la main sur le dossier nucléaire iranien et réduire la marge de manœuvre des ultras du régime, hostiles à tout accord avec la Communauté internationale. Il a d'ailleurs demandé au Corps des Gardiens de la Révolution de rester en dehors de la vie politique iranienne, arguant de leur nécessaire position

23. « L'Iran englué dans le marasme économique par les sanctions américaines ». *Le Monde*, 7 juin 2013.
24. « Iran vote: Rouhani vows transparency on nuclear issue ». *BBC*, 17 juin 2013.
25. Hassan Rohani. Discours à l'ONU du 24 septembre 2013.
26. « L'offensive de charme de Rohani inquiète Israël ». *Le Figaro*, 26 septembre 2013.
27. Iran's President Hassan Rouhani speaks in exclusive interview. *NBC news*, 21 septembre 2013.
28. Voir par exemple, « Iran's New President Calls for Nuclear Talks Without Rejecting Direct U.S. Role ». *The New York Times*, 6 août 2013.
29. « An interview with Hassan Rohani ». *The Washington Post*, 25 septembre 2013.
30. Hassan Rohani. Interview with Christiane Amanpour. *CNN*. 25 September 2013.
31. Il s'agit respectivement de Mohamed Javad Zarif, Ali Akbar Salehi, l'ancien chef de la diplomatie de Mahmoud Ahmadinejad et de Reza Najafi.
32. « Iran's Rouhani shifts responsibility for nuclear talks ». *BBC*, 5 septembre 2013.

« au-dessus de tout courant politique »[33]; ce en quoi il s'est vu appuyé par le Guide suprême[34].

Même si le nouveau président iranien n'a pas répondu positivement à l'offre de rencontre faite par le président Obama lors de son déplacement aux États-Unis pour l'AGNU, la conversation téléphonique qu'ils ont eue a été un symbole fort pour ces deux pays dont les relations diplomatiques sont rompues depuis plus de trente ans.

33. « Rouhani Tells IRGC: Stay Out of Partisan Politics ». *Al Monitor*, 16 septembre 2013.
34. « Khamenei 'Not Opposed' to Diplomacy, Flexibility ». *Al Monitor*, 17 septembre 2013.

3. DES ACCORDS SÉPARÉS AVEC L'AIEA ET LE « P5+1 »

Les négociations au sujet du programme nucléaire iranien comprennent deux processus parallèles, qui n'en demeurent pas moins liés. D'un côté, les négociations entre l'Iran et l'AIEA, donnant lieu trimestriellement à un rapport de l'Agence sur la mise en œuvre de l'accord de garanties liant les deux parties. Plus précisément ces rapports visent à lever les doutes existants sur une possible dimension militaire du programme nucléaire iranien, y compris par le passé. D'un autre côté, les négociations entre l'Iran et le « P5+1 » ont pour objectif de circonscrire le futur du programme nucléaire iranien en « limitant la capacité [de l'Iran] à produire rapidement de l'uranium hautement enrichi et/ou du plutonium militaire pour une ou plusieurs armes nucléaires en un court laps de temps » via la mise en place de mécanismes de vérification et de mesures de transparence[35]. Ces processus sont liés en ce que l'AIEA, déjà responsable de la vérification de la mise en œuvre de l'accord de garanties du TNP et des dispositions pertinentes du CSNU en Iran, est chargée de vérifier l'application des termes de l'accord intérimaire conclu entre le « P5+1 » et l'Iran en novembre 2013[36] et sera chargée de veiller au respect de l'accord global.

3.1. La conclusion d'un accord prometteur avec l'AIEA

Les inspections « de routine » de l'AIEA telles que permises par l'Accord de garantie (« Safeguards Agreement »)[37] ne sont pas jugées suffisantes par l'Agence pour lever tout soupçon quant à une possible dimension militaire du programme nucléaire « puisqu'elles visent davantage à affirmer que l'Iran n'a pas détourné l'uranium enrichi produit sur les sites de Natanz et Fordou »[38] qu'à répondre aux interrogations sur d'éventuelles activités de développement d'armes. C'est pourquoi l'AIEA depuis novembre 2011 tente de définir conjointement avec Téhéran une approche structurée afin d'avoir accès à certains sites, documents et personnels scientifiques pour statuer sur la nature du programme nucléaire iranien.

Finalement, le 11 novembre 2013, l'AIEA et l'Iran ont signé à Téhéran une « Déclaration conjointe sur un cadre de coopération »[39]. Il s'agira pour l'Iran de fournir « en temps voulu » des informations relatives à ses installations nucléaires et à la mise en œuvre des mesures de transparence ; pour l'AIEA, il s'agira de « tenir compte des préoccupations sécuritaires de l'Iran » et de garder confidentielles certaines données. Parmi les différentes étapes de cette coopération, la première consiste à mettre en œuvre les mesures suivantes dans les trois mois à compter du 11 novembre : donner des

35. Jofi Joseph. « Parallel negotiating tracks with Iran: the P5+1 and the IAEA ». Iran Matters, *Belfer Center for Science and International Affairs*. 7 janvier 2014.
36. Cela a en effet été demandé dans une lettre conjointe du « P5+1 » et de l'Iran adressée au Directeur général de l'AIEA en date du 13 janvier 2014.
37. L'AIEA a conclu un Accord de garantie avec la plupart des États parties au Traité de non-prolifération nucléaire afin de « s'assurer du caractère pacifique des programmes nucléaires développés, du non-détournement des matières nucléaires déclarées dans un Etat ou encore de l'absence de matières et d'activités non déclarées dans un État». AIEA. Accord de garanties et protocoles additionnels de l'AIEA – Vérification du respect des engagements de non-prolifération nucléaire. AIEA, 2011.
38. Jofi Joseph. *Art. cit.*
39. « IAEA, Iran Sign Joint Statement on Framework for Cooperation ». *IAEA*, Press release, 11 novembre 2013.

informations et permettre un accès réglementé à la mine de Gchin[40] mais également au réacteur à eau lourde d'Arak ; apporter des informations sur tous les nouveaux réacteurs de recherche et sur le recensement de 16 sites désignés pour la construction de centrales nucléaires ; éclaircir les annonces faites par l'Iran relatives à des installations d'enrichissement supplémentaires et à la technologie de l'enrichissement par laser.

Le directeur de l'AIEA a estimé qu'il s'agissait d'un « important premier pas pour clarifier les problèmes non réglés » et que la mise en œuvre de l'accord sera « cruciale »[41].

3.2. Le « Joint Plan of Action » : entre espoir et scepticisme

3.2.1. Une reprise des négociations chaotique entre le « P5+1 » et l'Iran

Les 14 et 15 octobre à Genève le « P5+1 » et l'Iran se sont rencontrés pour un premier cycle de négociations depuis l'investiture du président Rohani le 4 août 2013. Il y avait une nouvelle équipe de négociateurs côté iranien, mais également côté américain. Nombre d'experts étaient sceptiques quant à une issue favorable de ces négociations car les objectifs étaient clairement établis de part et d'autre : l'Iran veut une levée des sanctions, à tout le moins un allègement, tandis que le P5+1 veut voir disparaître les risques d'un Iran nucléaire et les risques de prolifération afférents. Les négociations n'ont pu aboutir. Du 7 au 9 novembre, une réunion d'experts (scientifiques, nucléaires et du régime des sanctions) à Vienne davantage axée sur les détails techniques a permis de faire avancer les négociations au niveau politique. Le bruit courait que l'Iran voulait un accord de toutes les parties sur le but ultime des négociations et sur une série d'étapes intermédiaires afin de construire une confiance réciproque et d'alléger les sanctions économiques[42]. Quant au P5+1, son objectif est toujours resté le même : s'assurer que le programme nucléaire iranien ne conduira pas à la fabrication d'armes nucléaires[43]. La sous-secrétaire d'État américaine, Wendy Sherman, qui mène la délégation américaine, s'est montrée confiante face à une « approche très différente» faite de compréhension mutuelle, qui a vu le jour dans les discussions précédentes[44]. À l'issue de ces négociations, selon le ministre iranien des Affaires étrangères, Mohammad Javad Zarif, « tout le monde avait estimé que des progrès considérables avaient été faits […] et que des bases communes existaient ». Cependant ces négociations n'ont pas aboutir non plus : si Mohammad Javad Zarif a dénoncé les « divisions au sein du « P5+1 » », John Kerry a estimé que c'est l'Iran qui « n'était pas prêt à un accord »[45].

40. Ainsi que l'explique Olli Heinonen du *Belfer Center for Science and International Affairs*, l'AIEA s'est rendue compte, dès le début des années 1990, que la production de « yellowcake » dans les mines pouvait sous-tendre « des programmes clandestins de conversion de l'uranium et autres expérimentations » dès lors qu'aucune mesure spécifique de vérification n'était prévue par l'Accord de garantie. L'AIEA a remédié à cette faille en élaborant un document complémentaire, le Protocole additionnel, que l'Iran n'a pas ratifié et auquel il n'est donc pas tenu. L'accès aux mines est donc un pas non négligeable et constitue « une opportunité pour l'Iran d'atténuer les doutes quant à la nature de son programme nucléaire ». Olli Heinonen, « Why IAEA access to uranium mines in Iran is important ». Iran Matters, *Belfer Center for Science and International Affairs*. 4 février 2014.
41. « IAEA Director General Comments on Cooperation Framework with Iran ». IAEA, Press release, 11 novembre 2013.
42. «Iran nuclear talks under a time pressure». *Global security*, 6 novembre 2013.
43. *Ibidem*.
44. *Ibidem*.
45. «Iran Says It Offers More Access to UN's Nuclear Watchdog». *Global security*, 12 novembre 2013.

La France n'est pas non plus exempte de tout reproche : au cours de ces premières rencontres, elle a tenu un discours très ferme vis-à-vis de l'Iran. Paris a notamment montré un niveau d'exigence élevé et, par la bouche de son président, exprimé quatre demandes à l'Iran : mettre toutes les installations nucléaires de l'Iran sous contrôle international ; la suspension de l'enrichissement de l'uranium à 20% ; réduire le stock existant d'uranium enrichi à 20% ; stopper la construction du réacteur nucléaire d'Arak[46]. Le Premier ministre français a dit se méfier d'un « jeu de dupes »[47] au cours de ce cycle de négociations, et affirmé qu'il n'y avait « aucune certitude » qu'un accord soit trouvé à l'issue de ces trois jours de négociations à la mi-novembre. L'attitude de la France a été critiquée en et hors d'Iran[48]. Téhéran et Moscou ont blâmé la France et l'ont accusée d'avoir empêché la signature d'un accord[49], au contraire de Tel Aviv qui a vu en Paris l'un de ses plus forts soutiens à la veille de la reprise d'un nouveau cycle de discussions le 20 novembre. Le Premier ministre israélien, Benjamin Netanyahou, lors d'une conférence de presse conjointe avec le président français, n'a cessé de se dire « sérieusement inquiet » face à la signature d'un potentiel accord entre le « P5+1 » et l'Iran. Selon lui, la meilleure option est celle d'une pression constante sur l'Iran, voire d'un renforcement de cette pression, afin d'obtenir un meilleur résultat[50].

L'Iran, par la voix de son ministre adjoint des Affaires étrangères, a de ce fait déclaré que les discussions seraient difficiles cette fois-ci en raison de la campagne entreprise par Israël pour empêcher cet accord. Il a d'ailleurs souligné que l'Iran « jugeait [son] droit à enrichir de l'uranium comme non négociable et qu'il n'y avait aucun besoin que ce droit soit reconnu par d'autres puisqu'il est reconnu par le TNP »[51]. En précisant que la « ligne rouge » de l'Iran était la « suspension complète de l'enrichissement »[52], il semblait répondre au secrétaire d'État américain John Kerry, pour qui le droit de l'Iran à enrichir de l'uranium dépend des garanties qu'il fournira à la communauté internationale sur le caractère pacifique de son programme nucléaire[53].

3.2.2. Ce que prévoit le Joint Plan of Action

Le 24 novembre 2013, le « P5 +1 » et l'Iran sont parvenus à se mettre d'accord sur un « Joint Plan of Action » (JPA)[54], un plan d'action conjoint, dit aussi « accord préliminaire » ou « accord intérimaire ». Les tractations américano-iraniennes, en coulisses depuis plusieurs mois[55], et les discours d'ouverture de part et d'autre ont préparé les négociations et permis d'avancer sur la voie de cet accord.

Il s'agit d'un plan d'action qui prévoit le gel du programme nucléaire iranien pour une période de six mois, le temps estimé pour la conclusion d'un accord global final. Plus précisément, il s'agit de l'arrêt de l'enrichissement de l'uranium à plus de 5% et le

46. « France has '4 demands' for interim deal with Iran: Hollande ». *Space War*, 17 novembre 2013.
47. « Iranians Call On France To Show Greater Flexibility ». *Global security*, 10 novembre 2013.
48. *Ibidem.*
49. « Iran says next nuclear talks will be 'difficult'». *Space War*, 17 novembre 2013.
50. « Israel PM 'gravely concerned' Iran deal will go through ». *Space War*, 17 novembre 2013.
51. « Iran says next nuclear talks will be 'difficult'». *Art. cit.*
52. *Ibidem.*
53. *Ibidem.*
54. Joint Plan of Action, 24 novembre 2013.
55. Senior Administration Official. « State Department Background on P5+1 Talks with Iran ». US Department of State, Office of the Spokesperson, 17 février 2014.

démantèlement de la technologie qui permet d'aller au-delà ; de l'arrêt de l'installation de nouvelles centrifugeuses ; de la neutralisation du stock d'uranium enrichi à 20% soit en le diluant soit en le convertissant ; de l'interruption du projet de la construction du réacteur à eau lourde d'Arak ; de l'accès quotidien des inspecteurs sur les sites d'enrichissement de Natanz et de Fordou ; ainsi que la fourniture d'informations supplémentaires à l'AIEA dans les trois mois (sur de nouveaux sites, sur les mines, etc.) et l'accès sous conditions à certains sites.

En échange, les membres du P5+1 s'engagent à débloquer des fonds gelés et suspendre certaines sanctions (sur l'exportation de l'or, des métaux précieux, des produits pétrochimiques et sur l'industrie automobile), le tout pour un montant équivalent à quelque 7 milliards de dollars. Ils s'engagent également à ne pas adopter de nouvelles sanctions (collectivement ou individuellement) au cours des six mois de validité de l'accord et consentent à des actions dans des domaines ciblés (acheminement de l'aide humanitaire et de pièces détachées pour les compagnies aériennes iraniennes etc.).

Le franchissement du seuil nucléaire est donc temporairement repoussé. Olli Heinonen du *Belfer Center for Science and International Affairs*, estime que la limite sur le nombre de centrifugeuses, combinée à la conversion du stock d'uranium enrichi à 20% et à la fin de la production d'uranium à 20%, retarde le franchissement du seuil de 2 mois[56]. Plusieurs experts estiment qu'en raison de l'accès plus intrusif et fréquent accordé à l'AIEA en plusieurs endroits du territoire iranien, ce seuil ne pourra pas être franchi à l'insu du P5+1 : des réactions pourraient donc être envisagées à temps[57]. Pour mettre en œuvre cet accord, il est prévu la création d'une commission mixte entre le « P5+1 » et l'Iran, sans que soient précisées dans l'accord ses modalités de fonctionnement ou son mandat.

3.3. Un accueil contrasté

Près de 70 nations ont exprimé leur soutien à l'accord de Genève[58]. Parmi les principales réactions, notons d'abord celles des premiers concernés, empreintes de prudence : le ministre iranien des Affaires étrangères a bien insisté sur le fait qu'il s'agissait d'une « première étape » et qu'il faudrait avancer davantage pour restaurer la confiance entre les parties[59]. Le président américain a, quant à lui, salué cette avancée comme « la plus significative et concrète » depuis sa prise de fonction en 2008 tout en rassurant alliés et détracteurs par un avertissement à destination de Téhéran : si l'Iran ne respecte pas ses engagements dans les six mois à venir, les États-Unis reprendraient leur politique du bâton[60]. Même retenue chez les Britanniques et les Français: le Premier ministre David Cameron a parlé d'un accord « important, nécessaire », « devant désormais être mis en œuvre» tout en garantissant une « application robuste des sanctions jusqu'à la

56. Bulletin staff. « Action plan: Keeping Iran from the bomb ». *Bulletin of the Atomic Scientists*, 25 novembre 2013.
57. Voir par exemple, Joshi Shashank . « The Iran Agreement in Geneva: a Limited but Valuable Breakthrough ». RUSI, 25 novembre 2013 ; « Dana H. Allin and Steven Simon: The US–Israeli tensions over Iran ». *IISS*, 12 décembre 2013. « Obama weapons expert: no chance of success with Iran ». *Bloomberg*, 18 février 2014. Graham Allison in « Belfer Center scholars offer comments and predictions on upcoming talks ». *Belfer Center for Science and International Affairs*, 18 février 2014.
58. Mark Fitzpatrick. « Overwhelming global vote for the Iran nuclear deal ». *IISS*, 20 décembre 2013.
59. « Iran, World Powers Clinch Nuclear Accord ». *Al Defaiya*, 25 novembre 2013.
60. « 'Tangible progress': Obama says Iran deal first step toward comprehensive solution ». *NBC news*, 24 novembre 2013.

conclusion d'un accord final »[61]. « Avancée et vigilance » sont les deux « termes fondamentaux » pour désigner cet accord selon le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius[62]. Le ministre allemand des Affaires étrangères, Guido Westerwelle, a été moins réservé et a salué avec soulagement « un tournant en ces temps difficiles […] après dix ans de discussions ardues […] et de confrontation »[63].

Les Russes et les Chinois ont eux aussi été moins nuancés dans leur enthousiasme : le président Poutine a parlé d'une « victoire pour tous »[64] et Sergueï Lavrov, son ministre des Affaires étrangères, d'un accord « gagnant-gagnant »[65]. Quant à son homologue chinois, Wang Yi, il a souligné l'impact de cet accord sur « la défense du système international de non-prolifération nucléaire et la sauvegarde de la paix et de la stabilité au Moyen-Orient »[66].

Au Moyen-Orient, les pays du Golfe ont fait preuve d'un optimisme prudent. L'une des explications serait que l'accord de Genève réduit le sujet « Iran » au seul programme nucléaire, sans considérer le rôle et la place de l'Iran dans son environnement régional, c'est-à-dire ses interactions avec les voisins sunnites et les jeux de puissance en présence. C'est pourquoi la majorité des commentaires des responsables émiratis, qataris, bahreïnis, omanais, koweitiens et saoudiens ont porté davantage sur la paix et la stabilité dans la région, ainsi que sur la perspective d'une ZEAN-ZEADM au Moyen-Orient[67], que sur la mise en œuvre de l'accord en lui-même[68]. Seule la réaction de Riyad a été plus froide : tandis que le président du Conseil de la Choura (une sorte de Parlement qui conseille le gouvernement) a fait part de sa crainte face à un Iran à qui on laisserait « une marge de manœuvre plus grande dans la région »[69], un officiel a exprimé anonymement ses craintes que l'Iran « ne soit pas sincère » lors des négociations à venir[70] et l'ambassadeur de la monarchie en Grande-Bretagne a averti – menacé ? – que l'Arabie saoudite « ne resterait pas les bras croisés » si l'Iran venait à acquérir l'arme nucléaire[71].

Le Dialogue de Manama, début décembre, organisé par l'IISS a mis en lumière l'intérêt croissant des pays du Golfe pour participer aux négociations avec l'Iran. Toutefois se pose la question de savoir « quels pays en sus de ceux du P5+1 ». Mark Fitzpatrick met en doute « l'attitude constructive de l'Arabie saoudite qui a décliné sa place au CSNU après avoir milité plus de deux ans pour l'obtenir » et ne manque pas de souligner le manque d'unité au sein du Conseil de coopération du Golfe. La

61. « Iran nuclear deal: David Cameron praises 'important first step'». *BBC News*, 24 novembre 2013.
62. « Iran : 'Avancée et vigilance' pour Laurent Fabius ». *Europe 1*, 25 novembre 2014.
63. « Germany: Foreign Minister Guido Westerwelle calls Iran nuclear deal reached in Geneva a 'turning point'». *ITN*, 24 novembre 2014.
64. Statement by Vladimir Putin following the conclusion of talks on the Iranian nuclear programme. President of Russia website, 24 novembre 2013.
65. « Netanyahu: Iran-P5+1 Deal 'Historic Mistake'». *Defense News*, 24 novembre 2013.
66. « China plays key broker role in Iran nuclear deal ». *South China Morning Post*, 24 novembre 2013.
67. Ils ont été rejoints en cela par l'Égypte. « Arab world welcomes Iran nuclear deal ». *Tehran Times*, 25 novembre 2013.
68. « Cabinet announces National Day Holidays ». *WAM*, 25 novembre 2013. « Qatar, Kuwait Praise Iran Nuclear Deal ». *Voa news*, 25 novembre 2013. « Bahrain welcomes Geneva agreement with Iran». *Gulf news*, 2 novembre 2013. « Oman FM downplays role in Iran nuclear deal ». *Asharq al-awsat*, 26 novembre 2013. « Saudi Arabia welcomes Iran nuclear agreement ». *Al Jazeera*, 25 novembre 2014.
69. « Nuke deal leaves Iranian capability, Arab fears intact ». *USA Today*, 25 novembre 2013.
70. « Iran nuclear deal: One agreement, wildly different reactions ». *CNN*, 24 novembre 2013.
71. « Gulf States Worry Deal Boosts Iran's Ambitions ». *Israel National News*, 24 novembre 2013.

Ligue arabe pourrait faire un bon candidat puisque « son siège au Caire lui donne un aspect plus neutre que celui des autres monarchies du Golfe »[72]. Néanmoins rien ne semble indiquer que le « P5+1 » ait un quelconque intérêt à accroître le nombre de ses membres, constate le chercheur. Seule option qui leur resterait, comme le suggèrent certains analystes, celle de se concerter entre pays du Golfe afin de « réévaluer leurs options stratégiques pour tenter d'influencer l'issue finale de l'accord »[73].

En revanche, la réaction la plus hostile est venue sans surprise d'Israël et de son Premier ministre. Qualifiant l'accord d'« erreur historique », il a estimé que son pays « a[vait] le droit et l'obligation de se défendre lui-même, par lui-même, contre tout type de menace »[74]. Il dénonce la stratégie choisie, consistant à alléger les sanctions alors que précisément la pression des sanctions fonctionnait puisqu'elle a permis, selon lui, d'amener les Iraniens à la table des négociations[75]. Lors d'une visite à Moscou peu avant l'accord, il avait demandé au président russe d'« appliquer les leçons apprises en Syrie »[76] : seuls le démantèlement complet des installations de fabrication des armes chimiques et la destruction de l'arsenal chimique sont apparus comme des solutions acceptables ; il doit en être de même avec l'Iran, selon le Premier ministre israélien. Selon l'institut de sondage *Israel Democracy Institute*, 77% des Israéliens soutiendraient la voie de l'intransigeance choisie par leur Premier ministre et ne croient pas que cet accord intérimaire puisse signifier à terme la fin du programme nucléaire iranien. 49% pensent qu'Israël doit chercher de nouveaux alliés et moins dépendre des États-Unis sur la scène internationale[77].

3.4. Les failles potentielles de l'accord

La plupart des analyses recensées dans les éditoriaux ou au sein de think tanks ou de laboratoires universitaires s'accordent à dire que l'accord du 24 novembre est fragile. D'abord, il est « limité, temporaire et réversible »[78]. Ensuite, il s'inscrit dans le long terme : la désescalade « prendra du temps, des mois sinon des années »[79]. Enfin, ce n'est « pas un accord parfait » mais « il n'avait pas pour but de l'être »[80] non plus. Voici quelques points qui pourraient s'avérer problématiques pour la suite des négociations.

La question de l'enrichissement

L'Iran ne cesse de clamer son droit de développer un programme nucléaire civil, comme cela lui est autorisé par le Traité de non-prolifération nucléaire. Dans le TNP, s'il est fait mention d'un droit inaliénable de développer la recherche, la production et

72. Mark Fitzpatrick. « Overwhelming global vote for the Iran nuclear deal », *IISS*, 20 décembre 2013.
73. « Israel Risks Isolation as Iran-Gulf Relations Warm ». *Defense News*, 30 novembre 2013.
74. « Israeli Leaders Denounce Geneva Accord». *The New York Times*, 24 novembre 2013.
75. « Israel Risks Isolation as Iran-Gulf Relations Warm ». *Defense News*, 30 novembre 2013. Rappelons que le Premier ministre n'a pas toujours tenu ce discours : voir « Benjamin Netanyahu: sanctions on Iran are not working ». *The Telegraph*, 1er août 2012.
76. « Netanyahu Urges Putin to Apply Lessons from Syria in Iran ». *Defense News*, 30 novembre 2013.
77. « Israelis Back Netanyahu's Belligerence on Iran ». *Defense News*, 3 décembre 2013.
78. Alexandr Kurchin. « Nuclear Deal with Iran: Limitations and Regional Repercussions ». *Basic*, 11 décembre 2013.
79. Andreas Persbo du *Verification Research, Training and Information Centre in* Bulletin staff. *Art. cit.*
80. Lawrence Korb du *Center for American Progress*, ancien assistant du secrétaire américain à la Défense *in* Bulletin staff. *Art. cit.*

l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, ce n'est pas le cas de la technique de l'enrichissement qui n'est pas inscrite telle quelle dans le traité. Or, dans le JPA, il est précisément question de l'enrichissement : l'accord final ne porte pas sur le droit d'enrichir mais sur les limites de ce programme d'enrichissement, qui sera « défini mutuellement » comme le spécifie le JPA. Il y a donc une reconnaissance implicite du droit de l'Iran à enrichir l'uranium.

Certains experts, à l'instar de R. Scott Kemp du MIT et ancien Conseiller scientifique du Conseiller spécial du département d'État pour la non-prolifération et le désarmement, considèrent que l'Iran a fait « le plus de concessions » parce que « la construction d'Arak doit cesser, il n'y a pas de reconnaissance explicite du droit de l'Iran à enrichir autre que celui présent dans le TNP, et s'il y a une déclaration selon laquelle l'enrichissement doit faire partie de l'accord final, il n'y a rien qui dit spécifiquement ce que sera cet accord final ». Il va falloir « définir de quelle sorte de programme nucléaire disposera l'Iran » et il y a fort à parier que ces discussions au niveau technique, seront très difficiles[81].

La durée des accords

Ni la durée de l'accord intérimaire du 4 novembre ni celle de l'accord final ne sont fixées. Le JPA est un accord d'une durée de 6 mois « renouvelable par consentement mutuel » : on peut arriver ainsi à une succession d'accords temporaires de 6 mois, même s'il semble que les parties se soient donné un maximum d'un an pour conclure un accord final[82].

Quant à ce dernier, sa durée demeure encore à fixer. Même s'il y a de fortes chances pour que l'Iran demande une durée de seulement quelques années, un membre du *National Security Council* estime que l'Occident « doit pousser pour un accord d'une durée de 20 ou 30 ans » afin de laisser le temps à l'Iran d'évoluer vers une position plus favorable[83]. Nul doute que la fin de « durée de vie » de cet accord global ira de pair avec des conclusions de l'AIEA établissant l'absence d'activité nucléaire à caractère militaire en Iran. Une fois que la période établie aura été écoulée, l'Iran « sera traité de la même manière que tout État non nucléaire, partie au traité de non-prolifération »[84].

Des limites non spécifiées

L'accord final portera sur « un programme d'enrichissement mutuellement défini […] avec des limites convenues en ce qui concerne la portée et le niveau des activités d'enrichissement, leur capacité, les lieux où ce programme serait exécuté et les stocks d'uranium enrichi ». Toutefois, on ignore encore sur quoi porteront les limites : par exemple, « est ce qu'Arak sera fermé ou transformé en réacteur à eau légère ? Que faire de Fordou, le site enfoui dans une montagne ? »[85]. Autant de questions délicates auxquelles l'accord final devra répondre.

81. R. Scott Kemp *in* Bulletin staff. *Art. cit.*
82. Senior Administration Official. *Art. cit.*
83. Jofi Joseph. «Agreement a Step Forward But Still Only a First Step ». *Atlantic Council*, 25 novembre 2013.
84. Joint Plan of Action.
85. « Longer-Term Deal With Iran Faces Major Challenges». *The New York Times*, 24 novembre 2013.

La réversibilité de certaines mesures

L'un des aspects problématiques de l'accord concerne la potentielle réversibilité de toutes les mesures – si l'Iran venait un jour à décider de ne plus appliquer le JPA : les travaux à Arak seront suspendus mais ils pourraient être repris ; il en va de même pour l'enrichissement. L'uranium va être dilué ou converti mais le stock peut être reconstitué. En résumé, le programme, actuellement gelé, peut reprendre, ne serait-ce que parce que les connaissances scientifiques et techniques seront toujours présentes.

Une marge d'interprétation large

Les différences d'interprétation de certains termes de l'accord[86] peuvent poser problème pour les futures négociations puisque chaque partie aura tendance à les interpréter en fonction de ses propres intérêts. Par exemple, la phrase dans le préambule « un programme d'enrichissement défini conjointement avec des limites pratiques et des mesures de transparence » est interprétée différemment : Washington affirme ne pas avoir reconnu à l'Iran le droit d'enrichir l'uranium[87]. Mais le président iranien Hassan Rohani[88], le ministre iranien des Affaires étrangères Mohammad Javad Zarif[89] et le ministre russe des Affaires étrangères Sergeï Lavrov[90] – bien que de façon plus nuancée pour ce dernier –, affirment pourtant le contraire. Selon Shashank Joshi du *Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, les États-Unis « peuvent invoquer le fait qu'un accord "défini conjointement" relève d'un consentement et non pas d'un droit » tandis que l'Iran pourrait lui arguer que « toute activité d'enrichissement présuppose un droit à l'enrichissement et que donc ce droit a été implicitement reconnu »[91].

Un accord basé sur les déclarations iraniennes

Le JPA porte sur les installations nucléaires déclarées par l'Iran et connues de l'AIEA : s'il y a des installations cachées, cela change la portée dudit accord puisque cela signifie, entre autres, que le programme d'enrichissement pourrait continuer, le stock d'uranium enrichi à 20% s'accroître, la modernisation des centrifugeuses se poursuivre et leur nombre augmenter etc.

En dépit de ces incertitudes et flous, le Joint Plan of Action constitue une première étape qui va permettre de reconstruire la confiance. Après autant de divisions, on ne pouvait qu'arriver à un accord *a minima* qui permette à chacun de sauver la face. C'est un accord qui, pour ce qui concerne les installations qu'on connait, permettra de découvrir rapidement s'il y a une tentative de franchir le seuil nucléaire. Cela permet de rassurer les inquiétudes immédiates le temps de conclure un accord plus complet de plus long terme. Cela permet également de continuer à discuter et à négocier sans avoir la menace d'une frappe militaire ou de nouvelles sanctions. À ceux qui pensent que l'Iran pourrait se servir de cet accord pour gagner du temps, Shashank Joshi du

86. Olli Heinonen *in* Bulletin staff. *Art. cit.*
87. « Iran, World Powers Clinch Nuclear Accord ». *Art. cit.*
88. « Pres. Rouhani: Deal with P5+1 'recognized Iran's nuclear rights'». *Rt*, 24 novembre 2013.
89. « Iran, World Powers Clinch Nuclear Accord ». *Art. cit.*
90. « P5+1 and Iran agree landmark nuclear deal at Geneva talks ». *Rt*, 24 novembre 2013.
91. Shashank Joshi. « The Iran Agreement in Geneva: a Limited but Valuable Breakthrough». *RUSI*, 25 novembre 2013.

RUSI répond que la combinaison des mesures enserrées dans l'accord et dans l'accord conclu avec l'AIEA « diminue la possibilité de ne pouvoir détecter et/ou arrêter le franchissement du seuil nucléaire » et laisseront le temps nécessaire aux États-Unis et à Israël de réagir en conséquence[92]. C'est également l'avis du président Obama, pour qui « l'accord est tellement contraignant et les inspections tellement intrusives que l'Iran n'a pas la capacité de franchir le seuil nucléaire »[93].

L'analyse du contenu et des réactions contradictoires que cet accord a suscitées révèle combien le sujet du programme nucléaire iranien est clivant, y compris dans le monde académique. En témoigne l'avis de l'experte Emily Landau[94]: elle estime que l'accord a suscité de fortes attentes, qui risquent d'être déçues au regard de l'historique des négociations avec l'Iran. Elle pense que les Iraniens vont « continuer à débattre et marchander chaque point de l'accord et demander davantage d'allègement des sanctions […] en échange d'un minimum de concessions ». Elle fait partie de ceux qui pensent que « ce sont les sanctions qui ont amené l'Iran à la table des négociations et que se priver de ce seul levier de la part du P5+1 est une folie, un désastre ». À l'opposé, certains pensent, à l'instar de Greg Thielmann de l'*Arms Control Association* (et ancien directeur du Bureau des affaires stratégiques, militaires et de la prolifération du Bureau des renseignements et de la recherche du département d'État), que l'accord est « gagnant-gagnant » car répondant aux besoins de chacun des gouvernements[95]. Tous deux rejoignent ceux qui interpellent sur la nécessité de prendre l'accord pour ce qu'il est, « un exercice visant à établir un climat de confiance »[96] comprenant donc des mesures modestes et des compromis acceptables pour toutes les parties. Un accord *a minima* donc permettant de donner un signal positif de la bonne volonté de chacune des parties tout en évitant de faire perdre la face tant à l'Iran qu'aux États-Unis.

92. *Ibidem*.
93. « FULL TRANSCRIPT: Obama at Saban Forum». *Haaretz*, 7 décembre 2013
94. Emily B. Landau, directrice de l'Arms Control and Regional Security Program à l'*Institute for National Security Studies* de Tel Aviv, *in* Bulletin staff. *Art. cit.*
95. Greg Thielmann de l'*Arms Control Association,* ancien directeur du Bureau des affaires stratégiques, militaires et de la prolifération du Bureau des renseignements et de la recherche du Département d'État *in* Bulletin staff. *Art. cit.*
96. Ivanka Barzashka, chercheure associée au *Centre for Science and Security Studies* du King's College à Londres et affiliée au Stanford's *Center for International Security and Cooperation*, *in* Bulletin staff. *Art. cit.*

4. LA POURSUITE DES NÉGOCIATIONS IRAN/AIEA - IRAN/P5+1 ET LES PREMIERS BILANS DE L'AIEA

4.1. Des obstacles politiques et techniques

4.1.1. Sur les scènes intérieures des États parties aux négociations

La signature du JPA et la reprise des discussions aux échelons techniques et politiques dès le début du mois de décembre n'ont pas pour autant fait taire les opposants à tout accord partiel avec l'Iran – à savoir un accord qui ne prévoirait pas le démantèlement complet du programme nucléaire iranien. Ainsi, Israël, malgré l'existence de discours contraires dans le pays[97], demeure sans conteste la partie la plus hostile à la conclusion de cet accord.

Le gouvernement israélien a d'ailleurs dit qu'« il ne se sentait pas lié par cet accord »[98]. Or, si Israël, décidé à se défendre lui-même, venait à opter pour une frappe préventive contre l'Iran, cela pourrait être perçu par Téhéran comme un non-respect dudit accord, au regard de son statut d'allié des États-Unis. Ceci étant dit, le rôle du « bad cop » joué par Israël peut avoir servi de levier à la diplomatie du « P5+1 » : Tel Aviv n'aurait donc pas sapé le processus de négociations mais l'aurait au contraire soutenu[99]. Néanmoins, dans une phase post-JPA, la rhétorique agressive de certains responsables israéliens, loin de rallier d'autres voix, pourrait « renforcer les partisans de la ligne dure en Iran et affaiblir non seulement les réformistes mais aussi les modérés, Rohani compris »[100]. Le Premier ministre israélien a continué ses rencontres avec les dirigeants du « P5+1 » afin de promouvoir sa vision le plus largement possible. Il a ainsi martelé au ministre chinois des Affaires étrangères que l'Iran ne devait pas être doté de la « capacité (*capability*) de développer des armes nucléaires »[101]. Selon des responsables américains, Israël optera pour un processus à deux voies : la diplomatie en coulisses et les discours à la face du monde[102].

97. Par exemple celui de Amos Yadlin, l'ancien chef des renseignements de l'armée israélienne, pour qui toute avancée, même infime est « moins dangereuse que le *statu quo* actuel qui ne peut que mener à une bombe iranienne ou à une action militaire pour l'empêcher d'y parvenir ». Voir «Netanyahu meets Obama amid US Iran diplomatic push». *Al monitor*, 30 septembre 2013.
Alon Pinkas, l'ancien consul-général israélien en poste à NYC, reproche également à Netanyahou son intransigeance face à un accord qui marque une première étape. Des experts israéliens mettent également en garde le Premier ministre contre un antagonisme croissant avec le premier allié d'Israël et contre l'isolement du pays. Ils prônent au contraire des propositions constructives pour influencer les discussions de l'accord global et le lancement d'une grande campagne diplomatique en faveur de cet accord final. Des opposants à Netanyahou ne manquent pas de souligner que son intransigeance risque d'empêcher à terme de poursuivre des coopérations avec les pays du Golfe. Un tel discours révèle selon certains experts un « Netanyahou faible, belliciste et malhonnête ». «Israeli Experts Dispute Netanyahu Snub of Iranian Nuke Deal». *Defense News*, 25 novembre 2013.
98. « Netanyahu: Israel not bound by Iran deal». *The Hill*, 24 novembre 2013.
99. Jeffrey Martini, analyste à la RAND Corporation. « Playing Good Cop, Bad Cop With Iran: Israel, Saudi Arabia and Congress could potentially spoil negotiations with Iran ». *USnews*, 22 novembre 2013.
100. Aviv Melamud et Ariane Tabatabai, membres du Middle East Next Generation of Arms *Control Specialists Network* du *James Martin Center for Nonproliferation Studies*. « An Israeli and an Iranian on the way forward ». *The National Interest*, 23 décembre 2013.
101. « Netanyahu warns Chinese foreign minister against nuclear Iran ». *Space Daily*, 18 décembre 2013.
102. « A battered Israel resumes campaign against Iran ». *Times of Israel*, 26 novembre 2013.

Aux États-Unis, malgré la conclusion du JPA, le Congrès n'est toujours pas bien disposé envers l'Iran et l'activisme de certains sénateurs[103] reste très fort. Certains « semblent penser « à tort » que les négociations avec Téhéran vont mener au démantèlement du programme nucléaire de l'Iran »[104]. Or, une mauvaise compréhension et une méprise sur les objectifs de l'accord pourraient conduire le Congrès à adopter de nouvelles sanctions. D'ailleurs, un sénateur démocrate, Robert Menendez, a déclaré qu'avec certains de ses collègues, il allait continuer à plaider pour davantage de sanctions afin que tout soit prêt si l'Iran faillait au respect l'accord[105]. Le risque n'est d'ailleurs pas exclu que « toute tentative du P5+1 de renouveler l'accord pour une période de six mois » soit interprétée par le Congrès comme « une connivence pour faire de cet accord intérimaire un accord permanent »[106]. Un éditorial du *New York Times*[107] de décembre va même jusqu'à avancer que « la menace la plus sérieuse » proviendrait des États-Unis et non pas d'Iran, étant donné la mobilisation et la détermination de certains représentants pour faire adopter un nouveau train de sanctions, jusqu'à recueillir 59 voix favorables – un nombre suffisant pour faire passer la loi mais insuffisant pour contrer le veto d'un Président. Même si le président américain peut compter sur le soutien de certaines personnalités comme l'ancienne secrétaire d'État, Hillary Clinton[108], ou sur celle de nombreux membres du Congrès[109], il ne peut pas ignorer cette frange dure, bipartisane qui s'oppose à l'accord présente au Congrès et au Sénat. Plusieurs membres de l'administration américaine, dont John Kerry lui-même[110], sont allés témoigner devant le Congrès et le Sénat afin de convaincre leurs membres de ne pas adopter de nouvelles sanctions, tandis que le Président Obama lui-même, avertissait dans son « Discours sur l'État de l'Union » qu'il mettrait son veto si une loi porteuse de nouvelles sanctions venait à être adoptée[111]. Par ailleurs, si 16 sanctions américaines contre l'Iran sont des décrets présidentiels, 9 autres sont des lois du Congrès qui, pour être levées, nécessiteraient l'aval de ce dernier : le Congrès doit donc être « disposé à soutenir n'importe quel compromis obtenu par l'Iran et le P5+1 »[112]. La tâche du président américain s'en verra donc compliquée – à moins qu'il ne soit prêt à prendre des risques politiques[113].

En Iran, le président Rohani fait face à la même hostilité et doit travailler à « la construction d'un consensus national »[114]. En réaction à la menace des représentants américains de faire adopter un nouveau train de sanctions, le Parlement iranien s'est

103. Par exemple, « Fears mount that Dems will undermine White House on Iran ». *The Washington Post*, 6 décembre 2013. « Iran sanctions push stalls, U.S. lawmakers mull weaker measure ». *Reuters*, 27 janvier 2014.
104. Shashank Joshi. « From Interim to Final Status: Iran, the E3+3, and the Road from Geneva». *RUSI*, 6 décembre 2013.
105. « New sanctions needed in case Iran nuclear talks falter, key Senate Democrat says ». *The Hill*, 24 novembre 2013.
106. Shashank Joshi (décembre 2013). *Art. cit.*
107. « A Breakthrough Agreement at Risk ». *The New York Times*. 9 décembre 2013.
108. « Letter from Hillary Rodham Clinton to Carl Levin ». 24 janvier 2014.
109. Par exemple, « Why Iran policy is gaining ground with Dems ». *The Hill*, 4 février 2014. « More Than 100 House Members Sign Letter Supporting Diplomacy With Iran ». *Think Progress*, 12 février 2014.
110. « Kerry Pleads with Congress Not to Add New Iran Sanctions». *Defense News*, 10 décembre 2013.
111. President Barack Obama's State of the Union Address. The White House, Office of the Press Secretary, 28 janvier 2014.
112. Shashank Joshi (décembre 2013). *Art. cit.*
113. En effet, face à une hostilité du Congrès, le Président pourrait faire usage de son pouvoir discrétionnaire et, par exemple, décider de ne plus appliquer les sanctions. Pour plus de détails, voir Patrick Clawson. « Sanctions Relief for Iran Without Congressional Approval ». *Washington Institute*, Policy Watch 2159, 17 octobre 2013.
114. Hassan Rohani. « What Iran wants in 2014 ». *Project Syndicate*, 8 janvier 2014.

préparé à voter un texte pour enrichir l'uranium jusqu'à 60% – afin de répondre aux besoins de la flotte de sous-marins et de navires à propulsion nucléaire qui n'a toujours pas été construite[115]. Autre exemple, les propos du directeur d'un journal conservateur iranien, Hossein Shariatmadari, interviewé par un journaliste du *Washington Post* : le conflit entre les États-Unis et l'Iran est « une question d'identité […] C'est quelque chose de structurel. Le problème sera résolu si, et seulement si, l'un des deux camps abandonne son identité »[116] : le débat sur la scène intérieure est donc posé par certains en ces termes extrêmes, vaincre ou abandonner. Pourtant, les partisans de la ligne dure savent bien que toute amélioration de la situation intérieure « ne pourra se faire sans de nouvelles politiques économiques et une détente politique à destination des pays du Golfe, de l'UE et des États-Unis » et que ce dernier aspect passe par un accord sur le nucléaire iranien[117].

Il convient de remarquer que la majeure partie des critiques porte davantage sur le contenu de l'accord que sur le principe lui-même : par exemple, l'ancien chef de l'Organisation iranienne de l'énergie atomique sous la présidence Ahmadinejad, Abbasi-Davani, a estimé qu'avec l'accord de Genève, l'Iran a été dépouillé de tous ses leviers de négociation, « n' [a] en réalité plus rien à donner » et se trouve désormais « vulnérable »[118]. Le président iranien et son équipe de négociateurs ont dû et doivent donc encore ménager les partisans de la ligne dure au sein de l'establishment iranien. Preuve en est des discours nationalistes du président iranien, de son ministre des Affaires étrangères ou encore de son vice-ministre des Affaires étrangères, dénonçant le régime des sanctions et les menaces de nouvelles sanctions, rappelant le manque de confiance entre les deux pays, mais également certaines lignes rouges dont l'engagement à ne pas démanteler le programme nucléaire[119]. Le Guide suprême lui-même est bien conscient du coût politique – en sus du coût économique – de l'isolation de l'Iran sur la scène internationale : son pragmatisme, qui le pousse à soutenir le processus des négociations tout en en minimisant la portée, vise davantage à « rétablir un consensus politique qui réhabiliterait sa propre autorité comme arbitre suprême de l'arène politique »[120]. C'est peut-être ainsi qu'il faut voir l'arrivée de deux conservateurs dans le conseil de surveillance chargé de contrôler l'équipe menant les négociations[121], comme un gage donné à la frange la plus dure de la scène politique iranienne.

Quant au Corps des Gardiens de la Révolution, traditionnellement qualifié d'ultra conservateur, il reste puissant et très influent et a pu un temps faire craindre une opposition farouche aux négociations. En effet, les tensions entre les Gardiens et la nouvelle équipe dirigeante sont à mettre davantage en rapport avec certains « commentaires vexants » de cette dernière sur les capacités militaires des premiers qu'avec

115. « Hard-liners in Iran offer mild praise for interim nuclear agreement ». *The New York Times*, 13 janvier 2014.
116. « Iran's hard-liners resist nuclear deal ». *The Washington Post*, 17 décembre 2013. Sur la question de l'identité, de l'évolution de la place du nationalisme et de la religion dans les discours des différents présidents iraniens relativement au programme nucléaire, voir l'article d'Ariane Tabatabai, « Iran's evolving nuclear narrative ». *Belfer center for Science and International Affairs*, 7 février 2014.
117. Daniel Brumberg. « A moderate proposal ». *Foreign Policy*, 6 janvier 2014.
118. « Shake-up in Iran Negotiating Team – Hard-liners Make Their Move». *Middle East Briefing*, 13 janvier 2014.
119. Voir par exemple l'interview de Hassan Rohani sur CNN, 23 janvier 2014 ; «Zarif: Iran will address atomic activities, but nuclear program to stay 'intact'». *The Jerusalem Post*, 27 février 2014. « Araqchi: Dismantling Iran's Nuclear Sites Not on Agenda of Talks». *Fars News*, 18 février 2014.
120. Daniel Brumberg. *Art. cit.*
121. « 2 Conservatives join Iranian nuclear panel». *The New York Times*, 1er janvier 2014.

les négociations sur le nucléaire iranien[122]. Cantonner les Gardiens de la Révolution à un rôle de partisans intransigeants de la ligne dure c'est oublier que l'histoire de cette institution a prouvé « sa capacité à adapter leur organisation, leurs stratégies et même leur idéologie aux circonstances présentes afin de conserver et d'étendre leur pouvoir »[123]. C'est en ce sens qu'il faut comprendre leur double posture et attitude : une rhétorique défensive voire agressive vis-à-vis de l'Occident d'une part[124]; d'autre part, sur la scène intérieure, un « aval conditionnel à l'accord intérimaire et au processus de négociations », allant pour certains jusqu'à qualifier le JPA de « réussite diplomatique » ou à y voir un « signe de la puissance de l'Iran »[125].

4.1.2. Entre les États parties aux négociations

La rhétorique employée de part et d'autre montre combien les tensions restent élevées non seulement sur les scènes intérieures des parties négociantes mais également entre elles, rendant plus ardue la poursuite des discussions.

Depuis la conclusion de l'accord de Genève, des discussions se sont poursuivies entre experts techniques, spécialistes du nucléaire et des sanctions dans le domaine des transports, du pétrole et des banques. Elles ne sont pas allées sans difficultés dans la mesure où le 12 décembre, les États-Unis ont étendu la liste des entreprises et personnes placées sur la liste noire – pour avoir servi de société écran contribuant au programme nucléaire iranien ou pour avoir violé les sanctions américaines sur le pétrole[126]– et que les Iraniens ont pris cela pour une « violation de l'esprit de Genève »[127]. Ils ont été soutenus en cela par la Russie qui a accusé les États-Unis d'entraver la bonne poursuite des négociations[128]. Les tensions entre Washington et Téhéran ont continué au début de l'année 2014 : face au projet de Washington d'augmenter sa présence navale dans le Golfe persique, l'Iran a répondu, début février, qu'il avait donné ordre à des navires de guerre de voguer vers l'océan Atlantique en direction des frontières maritimes états-uniennes[129].

À cela sont venus s'ajouter les doutes clairement exprimés du ministre français des Affaires étrangères pour qui rien n'indique si « l'Iran acceptera d'abandonner définitivement tout capacité d'acquisition d'une arme nucléaire ou acceptera seulement d'interrompre son programme nucléaire »[130]. Il rejoignait en cela la déclaration du Secrétaire d'État américain devant la Chambre des Représentants quelques jours plus tôt[131]. Cela dit, la France a tout de même dépêché une délégation d'affaires à Téhéran,

122. Annie Tracy Samuel. « Correcting misunderstandings of the IRGC's position on nuclear negotiations ». *Belfer Center for Science and International Affairs*, 18 février 2014.
123. *Ibidem.*
124. « IRGC Official: Iran's Redlines Not Affected by US Threats ». *Farsnews*, 26 janvier 2014.
125. *Ibidem.*
126. Voir Mark Fitzpatrick. *Art. cit.* Le Trésor a insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas de nouvelles sanctions mais d'un réajustement se déroulant dans le cadre de sanctions déjà existantes. Mark Fitzpatrick de l'IISS fait un parallèle avec les centrifugeuses iraniennes : « Si l'une venait à tomber en panne, l'Iran aurait le droit de la remplacer ; de même les États-Unis peuvent remplacer une liste noire par une autre parce que des sociétés écran alternatives se seraient constituées. »
127. « Iran says nuclear deal to be implemented in late January ». *Reuters*, 31 décembre 2013.
128. « Iran, Russia warn US against sanctions blacklist, say nuclear deal in jeopardy ». *The Jerusalem Post*, 14 décembre 2013.
129. « Report: Iran Sends Warships To U.S. Maritime Borders ». *NBC news*, 9 février 2014.
130. « Nucléaire iranien: Fabius prudent sur un accord ». *Le Figaro*, 19 décembre 2013.
131. « Kerry raises doubts if Iran ready for final deal». *Business Standard*, 11 décembre 2013.

ce qui a provoqué une réaction immédiate de Washington via John Kerry qui a tenu à rappeler que l'on n'était pas revenu à une situation de « business as usual » et que cela risquait de rendre les négociations plus difficiles[132].

4.1.3. Achoppements sur des détails techniques

Outre les dissensions politiques entre les différentes parties en négociation, certains aspects flous du JPA que nous avons déjà mentionnés, ont ralenti les négociations en décembre et janvier. Il est clair en effet que l'accord de Genève a mis de côté les questions les plus ardues auxquelles un accord plus global devra répondre[133], et que dès le lendemain certaines divergences se sont révélées.

C'est pourquoi 2013 s'est achevée sans que beaucoup de progrès aient été accomplis en raison d'« interprétations divergentes » de certains points de l'accord[134]. Plus précisément, les discussions ont achoppé sur la question de la production de centrifugeuses : l'Iran demandait à pouvoir continuer l'enrichissement à 20% à des fins de recherche et de développement, arguant qu'il serait immédiatement neutralisé[135], bien que le JPA interdise formellement tout enrichissement au-delà de 20%. Un autre point de désaccord portait sur l'installation par l'Iran d'un nouveau modèle de centrifugeuse sur le site de Natanz après la conclusion de l'accord de Genève : or, si celui-ci autorise le remplacement de centrifugeuses en panne, il spécifie qu'il n'y aura « pas d'installation de nouvelles »[136]. Le seul point d'accord a été celui d'envisager la mise en œuvre du JPA « pour la fin janvier 2014 »[137].

4.2. Poursuite des négociations envers et contre tout

À la suite de l'accord sur le cadre de coopération conclu entre l'Iran et l'AIEA en novembre, des discussions techniques ont eu lieu à Vienne le 11 décembre 2013 et à Téhéran les 8 et 9 février 2014. En sus des six mesures pratiques adoptées en novembre, elles ont abouti en février à l'adoption de sept nouvelles mesures pratiques à appliquer d'ici au 15 mai 2014[138].

Ces mesures comprennent la visite de la mine d'uranium de Saghand et de l'installation d'enrichissement d'Ardakan qu'elle approvisionne, l'organisation d'une visite technique au centre laser de Lashkar Ab'ad, la soumission d'un questionnaire sur la conception du réacteur d'Arak et l'engagement à avancer vers un accord sur des mesures de contrôle relatives à ce réacteur, la fourniture d'informations sur l'utilisation des matières brutes ne pouvant servir à la fabrication de combustible ou lors de l'enrichissement. La mesure la plus attendue est sans conteste celle où l'Iran s'engage à apporter des informations et des explications sur les besoins et les raisons du développement de détonateur pour explosif relié à un fil (*Exploding bridge wire*-EBW) : en

132. « US warns France against business with Iran after trade trip to Tehran ». *The Guardian*, 5 février 2014.
133. Ivanka Barzashka. *Art. cit.*
134. « Iran hopes to implement nuclear deal within month ». *Space War*, 29 décembre 2013.
135. « Enrichment Disputes Hamper Iran Nuclear Deal ». *Associated Press*, 9 janvier 2014.
136. Joint plan of action.
137. « Iran says nuclear deal to be implemented in late January ». *Reuters*, 31 décembre 2013.
138. « IAEA and Iran Conclude Talks in Connection with Implementation of Framework for Cooperation». *AIEA*, 9 février 2014.

effet, depuis le rapport trimestriel de l'AIEA paru en novembre 2011, faisant état de la fabrication d'un dispositif nucléaire explosif, les doutes se sont fait plus forts quant à la possible dimension militaire du programme nucléaire iranien[139]. En revanche, l'Agence n'est pas parvenue à négocier un accès au site militaire de Parchin suspecté d'avoir accueilli des tests d'explosifs[140]. Il est espéré que cela fasse l'objet d'accords ultérieurs, de même que d'autres questions telles que la fabrication d'équipements nucléaires et de composants par des entreprises appartenant à l'industrie de défense ou encore la conception du corps de rentrée du Shahab-3 pour accueillir une charge sphérique[141].

Entre le « P5+1 » et l'Iran, les discussions techniques ont repris début janvier à Genève et ont permis d'aboutir le 12 janvier à un accord précisément technique, prévoyant « une feuille de route claire pour ce qui concerne le calendrier et le déroulement des différentes étapes » du JPA dont l'entrée en vigueur a été fixée au 20 janvier[142]. Les deux parties auront à mettre en œuvre simultanément des mesures rapidement réversibles : pour l'Iran, cela signifie le gel de ses activités nucléaires (arrêt de l'enrichissement au-delà de 5%, déconnection des cascades destinées à produire de l'uranium enrichi à 20%, arrêt de l'installation de nouvelles centrifugeuses à Natanz et Fordou, limitations des travaux de construction à Arak) ; pour le « P5+1 », cela signifie la suspension des sanctions (d'un montant maximum de 7 milliards de dollars sur six mois) sur le commerce des produits pétrochimiques, de l'or, des pièces automobiles et de l'aviation civile, l'allègement des contraintes sur les exportations de brut vers six pays[143], le soutien à la mise en place d'un canal financier pour acheminer des biens humanitaires. Les deux parties devront également mettre en œuvre des mesures irréversibles ou à tout le moins difficilement réversibles : pour l'Iran, il s'agit, dans les trois mois à compter du 20 janvier, de diluer une partie de l'uranium enrichi à 20% en uranium enrichi à 5% et, tout au long des six mois, de convertir l'autre partie en oxyde d'uranium – à un rythme de 15 kg par mois[144] ; le « P5+1 » entreprendra alors un déblocage progressif à intervalles réguliers sur six

139. Rapport de l'AIEA GOV/2011/65, 8 novembre 2011.
140. Les activités relevées sur le site de Parchin par imagerie satellite semblent confirmer que l'Iran cherche à dissimuler d'anciennes activités par exemple en recouvrant d'asphalte une partie du site que l'AIEA souhaitait inspecter ou en déplaçant de grandes quantités de terre. L'Agence des Nations unies estime que cela « compromet sérieusement » ses capacités de vérification de supposées activités nucléaires à caractère militaire. Voir par exemple les rapports de l'AIEA GOV/2013/27 du 23 mai 2013 ou GOV/2013/40 du 29 août 2013.
141. Pour une liste plus exhaustive, voir Olli Heinonen. « Progress on possible military dimensions ». Iran Matters, *Belfer Center for Science and International Affairs*. 14 février 2014.
142. Special briefing, senior administration officials via teleconference. « Background briefing on the implementation plan of the P5+1 and Iran's first step nucler agreement ». *US Department of State*, 13 janvier 2014.
143. Les 6 pays concernés (Chine, Corée du Sud, Inde, Japon, Taïwan, Turquie) n'auront pas besoin de réduire davantage leurs importations de brut iranien mais ils ne pourront pas non plus les augmenter pendant les six mois à venir. Special briefing, senior administration officials via téléconférence. *Art. cit.* Ce qui maintiendra les exportations iraniennes de brut « aux niveaux sur lesquels se sont accordés les États-Unis et les clients de l'Iran sous le cadre du régime de sanctions préexistants » – et non pas à un million de barils par jour comme l'a dit le responsable américain précédemment cité puisque dans le cadre du JPA, « l'Iran n'a accepté aucun plafond fixe [entendre chiffré] » sur le niveau de ses exportations de brut. Sam Ratner. « Are increasing Iranian oil exports undermining sanctions?», Iran Matters, *Belfer Center for Science and International Affairs*, 3 mars 2014.
144. « US hails 'unprecedented opportunity' as Iran halts enriching high-level uranium ». *The Guardian*, 20 janvier 2014.

mois de 4,2 milliards de dollars[145] de fonds gelés[146].

Lors de la présentation des termes de cet accord, un officiel américain a tenu à préciser que la « suspension des sanctions était structurée de telle sorte que l'écrasante majorité des sanctions américaines et internationales reste en place, y compris dans le domaine du pétrole, de l'énergie, des banques et de la finance, du transport maritime et des activités portuaires »[147]. Quant aux détails techniques sujets à controverses en décembre, il semble que l'Iran ne soit autorisé à remplacer les centrifugeuses qu'en cas de panne de l'une ou l'autre – afin de ne pas en augmenter le nombre par rapport à novembre 2013 –, mais les centrifugeuses de remplacement ne doivent pas être d'un modèle autre que ceux mentionnés dans les rapports d'août et novembre 2013, à savoir les centrifugeuses IR-1, IR-2M, IR-4, IR-5 et IR-6. Pour ce qui est des activités de R&D, « les deux parties peuvent crier victoire » puisque l'Iran est autorisé à poursuivre ce qu'il faisait déjà jusque-là », c'est-à-dire enrichir de l'uranium au-delà de 5% dès lors qu'il est mélangé à de l'uranium appauvri et qu'il ne peut en sortir de l'uranium davantage enrichi[148]. La conclusion de cet accord sur les détails de la mise en œuvre permet donc le début des négociations sur un accord global de résolution du problème du nucléaire iranien.

4.3. Un premier bilan positif : respect des engagements vs levée des sanctions ?

4.3.1. Respect des engagements

L'AIEA a été chargée du suivi et de la vérification de la mise en œuvre du JPA conclu entre le « P5+1 » et l'Iran en novembre 2013[149] ainsi que de la vérification de la mise en œuvre de l'accord de garanties du TNP et des dispositions pertinentes du CSNU en Iran. L'Agence collaborera également avec une commission conjointe regroupant des experts du « P5+1 » et de l'Iran destinée elle aussi à surveiller le respect de l'accord de Genève[150]. Le rapport trimestriel de l'AIEA[151] sorti le 20 février 2014 porte donc sur la

145. Ces 4,2 milliards de dollars sont compris dans les 7 milliards cités plus haut. Selon un responsable américain, l'échéancier des paiements serait le suivant : 550 millions de dollars les 1er février, 7 mars, 10 février, 14 mai, 17 juin et 20 juillet ; 450 millions de dollars les 1er mars (en réponse à la dilution de la moitié du stock d'uranium enrichi à 20%) et 15 avril (en réponse à la dilution de la totalité du stock). « Exclusive: Iran to get first $550 million of blocked $4.2 billion on February 1 ». Reuters, 12 janvier 2014.
146. Gary Samore, directeur exécutif du *Belfer Center for Science and International Affairs* et ancien coordinateur de la Maison Blanche du président Obama pour le contrôle des armements et les armes de destruction massive. « All in the timing: the balancing act of implementation ». Iran Matters, *Belfer Center for Science and International Affairs*. 16 janvier 2014.
147. Special briefing, senior administration officials via teleconference. *Art. cit.*
148. *Ibidem.*
149. Cela a en effet été demandé dans une lettre conjointe du « P5+1 » et de l'Iran adressée au Directeur général de l'AIEA en date du 13 janvier 2014. « Monitoring and verification in the Islamic Republic of Iran in relation to the Joint Plan of Action », AIEA, GOV/2014/2, 17 janvier 2014.
150. Les détails relatifs au rôle exact de cette Commission ne sont pas clairement définis : alors qu'Araqchi en fait un organe influent à même d'arbitrer des querelles, les responsables américains en font un simple forum de discussion. « New Iran agreement includes secret side deal, Tehran official says ». *Los Angeles Times*, 13 janvier 2014. Lors de la conférence de presse du 17 février, un responsable américain a précisé qu'il s'agissait davantage d'un « mécanisme » qui sera activé « si nécessaire » si des questions de conformité venaient à se poser au regard du contenu du JPA. Il s'agit de créer un forum *ad hoc* où il est possible d'aborder des sujets sensibles, qui n'auraient pu être résolus entre l'AIEA et l'Iran, sans que cela n'impacte ou n'entrave les négociations sur l'accord final avec le « P5+1 ». Cette Commission pourrait également servir, de l'avis de Mark Hibbs, d'organe de décision politique quant à savoir si l'on estimée classée ou non une question. Mark Hibbs. « Deconstructing Sherman on the possible military dimensions of Iran's nuclear program ». *Arms Control Wonk*, 19 février 2014.
151. Rapport de l'AIEA GOV/2014/10, 20 février 2014. Sauf indication, les constats de cette partie sont tirés de ce rapport.

mise en œuvre de ces deux aspects tandis que le rapport mensuel du 20 mars 2014[152] se concentre davantage sur la mise en œuvre de l'accord entre le « P5+1 » et l'Iran.

Concernant l'accord conclu avec l'AIEA, l'Iran « a mis en œuvre les six mesures pratiques initiales » décidées conjointement en novembre 2013. Le rapport de l'AIEA dresse le bilan suivant : en décembre, les inspecteurs de l'Agence ont eu accès au site du réacteur à eau lourde d'Arak – qu'ils visiteront désormais chaque mois ainsi que les installations attenantes – et ont obtenu des informations notamment sur la quantité d'eau lourde produite depuis la mise en fonctionnement de l'usine en 2006, soit 100 tonnes. Dans le rapport de mars, l'AIEA indique que l'Iran a répondu au questionnaire concernant les renseignements descriptifs du réacteur d'Arak et accepté d'avancer vers la conclusion d'une approche de contrôle à son sujet. Fin janvier 2014, trois inspecteurs de l'AIEA ont pu, pour la première fois depuis 2005, visiter la mine de « yellow cake » de Gchin dans le sud de l'Iran et l'usine de concentration d'uranium attenante. L'Agence souligne en revanche que l'Iran continue ses activités de R&D comme le permet l'accord de Genève[153] et a notamment informé l'AIEA qu'un réacteur à eau légère allait être construit dans cette optique. Il a d'ailleurs également fourni une liste de 16 sites potentiels pour la construction d'installations nucléaires civiles ainsi que des détails supplémentaires sur de futures installations d'enrichissement de l'uranium comme le demande l'accord du 11 novembre. Concernant la technologie de l'enrichissement par laser, l'Iran a précisé qu'« aucun système, équipement ou composant n'avait été conçu ou préparé » à cette fin.

Concernant le programme nucléaire iranien, le rapport constate que l'Iran a respecté les engagements pris dans l'accord de Genève[154]. Pour ce qui est de l'enrichissement, l'Iran a cessé d'enrichir de l'uranium au-delà de 5% sur les sites de Natanz et de Fordou. L'Iran poursuit ses pratiques de R&D sur l'enrichissement comme cela lui a été autorisé. Si le stock d'uranium enrichi à 20% a augmenté entre novembre et février, la quantité restant à cet état et n'étant donc pas convertie pour un réacteur de recherche a en revanche diminué[155]. Comme prévu par le JPA, une partie de ce stock[156] a commencé à être dilué par mélange à l'état d'uranium enrichi à 5% ; une autre sera convertie en oxyde d'uranium pour le réacteur de recherche de Téhéran[157]. L'AIEA constate ainsi que l'Iran a débuté la mise en œuvre l'accord de Genève au 20 janvier en cessant d'enrichir de l'uranium à 20% et en commençant à procéder à la neutralisation de ce stock. L'Iran a cependant informé l'Agence qu'elle accuse du retard dans la construction de l'installation destinée à convertir l'uranium enrichi à 5% en oxyde d'uranium[158], c'est-à-dire sous une forme qui ne permette pas son utilisation

152. Status of Iran's nuclear programme in relation to the Joint Plan of Action. GOV/INF/2014/. 20 mars 2014.
153. « Y compris les activités d'enrichissement liées à ces activités de R&D » est-il précisé dans le rapport du 20 mars 2014.
154. Rapport de l'AIEA GOV/2013/56, 14 novembre 2013 et Rapport de l'AIEA GOV/2014/10, 20 février 2014.
155. Le stock d'uranium enrichi à 20% est passé de 410,4 kg à 447,8 kg. Dans le rapport de novembre 2013 (Rapport de l'AIEA GOV/2013/56), 196 kg restaient à l'état d'uranium enrichi à 20% ; ce chiffre a été révisé dans le rapport du 20 janvier à 209,1 kg. Dans le rapport de février 2014, seuls 160,6 kg restent à l'état d'uranium enrichi à 20%, soit une baisse de 35,4 kg.
156. 22,9 kg au 9 février 2014 ; 74,6 kg au 15 mars 2014.
157. Au 12 mars 2014, l'Iran a introduit 31,7 kg d'uranium enrichi à 20% dans le processus de conversion à l'usine de fabrication de plaques de combustible.
158. Selon le rapport mensuel du 20 mars 2014, l'Iran aurait indiqué dans une lettre datée du 17 mars que la mise en service de cette installation devrait commencer le 9 avril 2014.

comme combustible nucléaire[159]. Il faut rappeler que, selon le JPA, l'Iran s'est engagé à convertir en oxyde d'uranium, « l'UF6 nouvellement enrichi jusqu'à 5% pendant la période de 6 mois »[160], c'est-à-dire à ne pas accroître son stock d'uranium enrichi à 5% déclaré dans le rapport de l'AIEA de novembre 2013 (soit 7154,3 kg).

Pour ce qui est des capacités d'enrichissement, aucune nouvelle centrifugeuse de première génération IR-1 et de seconde génération IR-2 n'a été installée sur les sites de Natanz et de Fordou. Olli Heinonen du *Belfer Center for Science and International Affairs* estime que la limite sur le nombre de centrifugeuses combiné à la conversion du stock d'uranium enrichi à 20% et à la fin de la production d'uranium à 20% retarde le franchissement du seuil de 2-3 semaines à 3 mois[161]. Sur le site du réacteur d'Arak, aucun nouveau composant nucléaire n'a été installé dans le réacteur à eau lourde d'Arak et toute activité de production de combustible à Ispahan – destinée à alimenter ce réacteur – a été stoppée, repoussant la date de mise en service du réacteur d'Arak à 2016[162]. L'Iran a également autorisé l'accès à des ateliers d'assemblage de combustibles, à des ateliers de production et installations d'entreposage de rotors de centrifugeuses, aux mines et installations de traitement d'uranium.

De leur côté, les membres du « P5+1 » ont commencé la levée de sanctions « limitées, temporaires, ciblées et réversibles »[163]. Ainsi que l'a souligné un officiel américain, si l'Iran venait à faillir au respect de ses engagements, non seulement les sanctions seraient remises en vigueur, mais aussi elles seraient renforcées par les États-Unis. Toutefois, après que l'AIEA a bien eu confirmé, dans son rapport de février, que l'Iran avait commencé à mettre en œuvre le JPA, le « P5+1 » a débloqué début février, via une banque japonaise, le premier versement de ses avoirs gelés d'un montant de 550 millions de dollars et, début mars, via une banque sud-coréenne, les second et troisième versements de 450[164] et 550 millions de dollars. Parallèlement au respect de ces engagements, les États-Unis ont continué d'appliquer les sanctions existantes et entrepris à deux reprises de placer de nouvelles entreprises et de nouveaux individus sur leur liste noire, le 12 décembre comme nous l'avons vu mais également le 6 février 2014.

4.3.2. Une détente certaine

La venue de plusieurs délégations économiques (indienne, irlandaise, géorgienne, suédoise, turque etc.)[165] et politiques (britannique, allemande, italienne etc.)[166] en Iran entre novembre et janvier 2014, alors même que les détails techniques de mise en œuvre du JPA n'avaient pas encore été décidés est le signe d'une détente certaine des relations entre l'Iran et la communauté internationale. Une fois l'accord entré en vigueur le 20 janvier, d'autres délégations économiques et politiques ont afflué en Iran – mexicaine, sud-coréenne, française, suédoise, italienne, polonaise et espagnole

159. « Iran's nuclear stockpile may rise for now despite deal with powers », *Reuters*, 22 janvier 2014.
160. Joint Plan of Action.
161. Olli Heinonen. « Implementation of the Iran Nuclear Deal ». Testimony before the Joint Subcommittees of the House Committee on Foreign Affairs. 28 janvier 2014.
162. *Ibidem*.
163. Special briefing, senior administration officials via teleconference. *Art. cit.*
164. En réponse à la dilution de la moitié du stock d'uranium enrichi à 20%.
165. Ali Alfoneh. « With Sanctions in Doubt, Trade Delegations Flock to Iran ». *Defend Democracy*, 13 janvier 2014.
166. « Western countries flood Tehran». *United States Institute of Peace*, 3 février 2014.

notamment[167]. Lors de la Conférence sur la sécurité à Munich en février, Mohammad Javad Zarif et John Kerry se sont rencontrés et ont tous deux répété leurs engagements à mener des négociations « de bonne foi » et leur volonté de respecter leurs engagements[168].

Pour la suite des négociations, des signes porteurs d'espoir ont pu être relevés. D'abord, côté iranien, Ali Akbar Salehi a émis la possibilité de revoir la conception d'Arak (« some design change ») : contrairement à ce que certains observateurs peuvent espérer, à savoir une transformation du réacteur à eau lourde en réacteur à eau légère[169], il semble qu'il faille plus attendre une transformation du cœur du réacteur de sorte qu'il produise moins de plutonium[170]. Cela constitue déjà un compromis d'autant plus important qu'il a été annoncé par le chef de l'Organisation iranienne de l'Énergie atomique. Le président Rohani, afin de favoriser un climat de détente avec ses interlocuteurs, a refusé le financement pour un test de missile[171]. Enfin, le ministre iranien des Affaires étrangères, après une rencontre avec la Haute Représentante de l'UE, a estimé qu'un accord global pouvait être conclu « en quatre à cinq mois, voire moins »[172].

Ensuite, côté américain, il y a eu un délitement de la coalition souhaitant faire adopter un nouveau train de sanctions dès la fin janvier[173]. Il semble que la menace du veto présidentiel et le manque de soutien de la part du chef de la majorité au Sénat à l'égard de cette initiative aient joué en ce sens. Certains co-auteurs de la loi ont même reconnu que ce n'était pas le « bon moment » pour faire passer un tel texte au risque de faire capoter les négociations[174]. Le puissant lobby israélien aux États-Unis, l'AIPAC, a également appelé à attendre pour faire voter de nouvelles sanctions[175]. La majorité des représentants du peuple américain semblent donc décidés à laisser le temps à la négociation pour agir[176].

Au cours des discussions qui ont repris au niveau politique le 18 février, le « P5+1 » et l'Iran se sont accordés sur un cadre et un calendrier[177] pour des négociations devant aboutir à un accord global d'ici au 20 juillet, date à laquelle expire ou doit être renouvelé l'accord de Genève conclu en novembre. Jusqu'à la mi-mars, les discussions, au niveau politique et technique, et ont été saluées comme positives[178].

167. *Ibidem.*
168. « Kerry and Iran minister confer on nuclear issue ». *The New York Times*, 2 février 2014.
169. « Iran Willing to Modify Its Arak Reactor, Official Says ». *Bloomberg*, 6 février 2014.
170. « Iran says it may modify Arak reactor to allay nuclear concerns ». *Reuters*, 6 février 2014.
171. Mais il semble qu'un test ait toutefois pu avoir lieu sans que l'on puisse dire s'il s'agit du même test. « Iran test-fires long-range missile: minister». *Reuters*, 10 février 2014.
172. « Iran's Foreign Minister confident on comprehensive nuclear deal ». *Foreign policy*, 10 mars 2014.
173. « Iran Sanctions Bill 'On Ice' As Momentum Fades In Senate ». *The Huffington Post*, 30 janvier 2014.
174. « After veto threat, senators back off on Iran ». *The Hill*, 29 janvier 2013.
175. « Bill Clinton, AIPAC urge delay on Iran sanctions ». *Politico*, 6 février 2014.
176. Certains fermes opposants, tel le Sénateur démocrate Menendez, co-auteur de la loi, sont prêts à guetter le bon moment pour présenter à nouveau cette loi. « U.S. senator still believes in new Iran sanctions bill ». *Reuters*, 4 mars 2014.
177. « Iran and 6 Powers Agree on Terms for Nuclear Talks ». *The New York Times*, 20 février 2014.
178. « China calls Iran nuclear talks positive ». *Tehran Times*, 22 février 2014.

4.4. Mais des défis politiques persistants et des obstacles techniques à venir

4.4.1. Méfiance politique

Bien entendu, le processus sera « compliqué, difficile et long »[179] d'autant plus que scepticisme et critiques persistent. Entendre Gary Samore, l'ancien expert « armes de destruction massive » de la précédente administration Obama estimer que « les discussions nucléaires avec l'Iran ont presque zéro chance d'être couronnées de succès »[180] peut en effet laisser sceptique quant à l'avenir des négociations. À Vienne, lors des discussions de février entre le « P5+1 » et l'Iran pour définir un cadre et un calendrier pour les négociations d'un accord global, le ministre iranien des Affaires étrangères a fait part des « vives inquiétudes » dans son pays face aux gesticulations sur la scène politique intérieure américaine, faisant douter du « sérieux » de Washington quant à vouloir aboutir à un accord[181]. Mais sur la scène politique iranienne, les joutes verbales n'en sont pas moins nombreuses : le jour de l'entrée en vigueur du JPA le 20 janvier, les exemplaires du journal radical *Vatan-e Emrouz* ont été tirés en noir et blanc en signe de deuil pour ce jour qualifié d'« holocauste nucléaire »[182]; deux parlementaires ont sorti des clips faisant état de l'hostilité du Guide à l'accord de Genève[183] ; les propos du Guide suprême demeurent ambigus[184] puisque tout en encourageant la dynamique des négociations (« [ce que l'Iran] a commencé sur le plan des négociations nucléaires, il le continuera et l'Iran ne violera pas ses engagements»[185]), ils laissent transparaître un certain pessimisme quant à l'issue possible des négociations (« ce cycle ne mènera nulle part »[186]). À l'opposé, on trouve les soutiens du nouveau président Rohani qualifiant les partisans de la ligne dure d'« extrémistes et les comparant à Benjamin Netanyahu »[187]. L'équipe de négociateurs doit donc à la fois convaincre le « P5+1 » de sa volonté d'aller de l'avant tout en diffusant un discours apaisant et rassurant à destination des Iraniens et du reste de l'establishment politique : ainsi, après la conclusion du nouvel accord avec l'AIEA en février, le vice-ministre des Affaires étrangères a tenu à souligner que « tous les sujets [de dispute] avec les États-Unis sont encore là [la question palestinienne, les problèmes au Moyen-Orient, la question syrienne, celle des droits de l'Homme etc.].

Rien n'a changé. De notre point de vue, les États-Unis sont toujours le Grand Satan »[188]. Il en va de même sur la scène intérieure américaine, où les actuels responsables de l'administration Obama tentent de faire comprendre aux membres du Congrès que « ce n'est pas le moment de faire voter de nouvelles sanctions », même si cette politique du bâton a pu fonctionner un temps[189]. Le président américain, en

179. Ce sont des qualificatifs repris souvent par l'ensemble des parties aux négociations depuis la conclusion du JPA en novembre 2013.
180. « Obama weapons expert: no chance of success with Iran ». *Bloomberg*, 18 février 2014.
181. « Iran's Foreign minister sounds glum about nuke talks over Skype ». *Time*, 18 février 2014.
182. « Temporary Nuclear Deal With Iran Takes Effect ». *New York Times*, 20 janvier 2014.
183. «The Hardliners' propaganda offensive ». *Iranwire*, 23 janvier 2014.
184. À ce propos, un analyste de la RAND Corporation, Alireza Nader estime que l'Ayatollah Khamenei « est susceptible de soutenir les négociations si elles produisent des résultats, c'est-à-dire une suspension des sanctions, mais il doit aussi se préparer politiquement à l'échec de ces négociations sur le nucléaire ». Voir « As Iran nuclear talks resume, Ayatollah criticizes US ». *The New York Times*, 9 janvier 2014.
185. « Leader not opposed to nuclear talks, but not optimistic ». *Tehran Times*, 17 février 2014.
186. « Iran's supreme leader says nuclear talks will 'lead nowhere'». *Los Angeles Times*, 17 février 2014.
187. « The Hardliners' propaganda offensive ». *Iranwire*, 23 janvier 2014.
188. « Iran Agrees to Provide Data on Its Detonators ». *The New York Times*, 9 février 2014.
189. Special briefing, senior administration officials via teleconference. *Art. cit.*

tablant sur une chance à 50/50 de parvenir à un accord final, tente également de renvoyer une image de président pragmatique et lucide sur ce qu'il est possible d'attendre des Iraniens et, par là-même, d'apaiser les craintes des partisans de la ligne dure aux États-Unis et en Israël.

Aux critiques israéliennes dirigées contre les différents accords annoncés ces quatre derniers mois[190], s'est ajoutée, en mars, l'annonce par Israël de la saisie d'une cargaison d'armes iraniennes en direction supposée de la bande de Gaza alors même qu'à Vienne se déroulent des discussions entre experts iraniens et du « P5+1 » témoigne de la détermination du gouvernement de Benjamin Netanyahou pour « montrer le vrai visage »[191] de l'Iran. L'on peut d'ailleurs s'attendre à une intensification de la campagne israélienne contre tout accord conclu avec l'Iran étant donné que les « enjeux pour Israël sont beaucoup plus importants » dans le cadre de la négociation d'un accord global qu'ils ne l'étaient dans le cadre de la négociation du JPA de novembre puisqu'un tel accord « mettrait en péril la sécurité et la survie de l'État juif »[192]. Pire, Israël, tenu à l'écart des négociations, pourrait ne pas se sentir tenu de respecter cet accord final.

Autre détail préoccupant, le fait que les besoins budgétaires de l'AIEA, en forte augmentation au regard des nouvelles prérogatives qui lui ont été attribuées avec l'accord conclu entre le « P5+1 » et l'Iran, n'ont toujours pas été couverts – même si 17 États membres de l'AIEA ont annoncé leur contribution –, 1,6 millions d'euros (sur 5,5 millions) restant à trouver[193].

4.4.2. Des aspects techniques encore absents des débats

Il convient de rappeler que les faits établis dans les rapports trimestriels de l'AIEA le sont sur la base des sites déclarés par l'Iran et que l'AIEA peut inspecter. Autrement dit, s'il existe d'autres sites secrets d'enrichissement de l'uranium, alors les calculs seraient à revoir. Si ces accords suscitent un engouement international compréhensible, la prudence reste de mise : après tout, Natanz et Fordou avant d'avoir été découverts, faisaient partie d'un programme nucléaire secret. La clé du succès des négociations reste fondamentalement le rétablissement de la confiance, laquelle s'est érodée au point de complètement disparaître au fil de ces trente dernières années. Aucun des mécanismes de vérification actuels ne permet de lever le voile sur toutes les activités de l'Iran, déclarées ou non. Seule la mise en œuvre du Protocole additionnel permettant des « inspections sur le terrain n'importe quand n'importe où » pourrait définitivement constituer une « mesure de confiance »[194] d'autant plus que de l'avis de beaucoup, le scénario le moins probable est celui d'un « franchissement ouvert du seuil nucléaire »[195]. Pourtant, de l'avis du vice-ministre des Affaires étrangères, l'Iran, et plus précisément le Parlement iranien, « pourrait considérer [sa] ratification *si* un

190. La dernière en date portant sur le caractère prématuré de la levée des sanctions lors de la rencontre du Premier ministre israélien et du président américain à Washington début mars. « At White House, Israel's Netanyahu pushes back against Obama diplomacy ». *Chicagotribune*, 3 mars 2014.
191. « Israel displays arms it says were headed to Gaza ». *The New York Times*, 10 mars 2014.
192. « Iran Deal: Keeping Israel on board ». *The National Interest*, 8 mars 2014.
193. « Iran Nuclear Deal Being Implemented as Planned: Amano ». *Tehran Times*, 4 mars 2014.
194. Prof. Heinz Gärtner. « Verification and trust: Vienna talks on Iran ». *Basic*, 17 février 2014.
195. « Obama weapons expert: no chance of success with Iran ». *Art. cit.*

accord final venait à être conclu avec les six puissances »[196] (c'est nous qui soulignons), et non comme un préalable à cet accord.

En outre, rien n'indique que dans l'accord final, le « P5+1 », préférant miser sur la mise en œuvre de « limites concrètes et vérifiables pour empêcher le franchissement du seuil nucléaire »[197], intègrera le sujet d'activités passées à caractère militaire ; or, si ce doute n'est pas levé, il risque d'être le prétexte à critiques ou à dénonciations de la part de détracteurs à l'affût. Néanmoins, on a déjà vu par le passé le Secrétariat de l'AIEA et les États membres de l'Agence « décider d'accepter quelques incertitudes [notamment sur des activités de militarisation ou sur la quantité d'uranium enrichi ou de plutonium produits] et de continuer d'aller de l'avant »[198].

Par ailleurs, l'absence de discussions sur le programme balistique iranien est également problématique : il ne semble pas que cela change au vu des récentes déclarations du numéro 2 des négociateurs iraniens Abbas Araqchi, pour qui les aspects défensifs de la politique iranienne, en l'occurrence le programme balistique, « ne sont ni négociables ni potentiellement sujets à un quelconque compromis » et « constituent une ligne rouge »[199]. Pourtant, le JPA pose que d'ici à l'étape finale, il faudra procéder à « l'étude de la question des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, en vue de parvenir à une conclusion satisfaisante de l'examen de cette question par le Conseil de sécurité ». Or, dans la résolution 1929 du CSNU, il est fait clairement mention du programme balistique iranien : « l'Iran ne doit mener aucune activité liée aux missiles balistiques pouvant emporter des armes nucléaires, y compris les tirs recourant à la technologie des missiles balistiques »[200]. Tôt ou tard, cette question devra donc être abordée lors des négociations, ainsi que l'a rappelé un responsable américain lors d'une conférence de presse[201].

196. Laurence Norman. « Iran Wants to Address Questions About Military Work in Nuclear Program Later ». *The Wall Street Journal*, 10 mars 2014.
197. Jofi Joseph. *Art. cit.*
198. Mark Hibbs et Andreas Persbo. « Handling Iran's Weaponization File ». *Arms Control Wonk*, 20 janvier 2014.
199. « Iran Test-Fires Long-Range Missile: Minister ». *The New York Times*, 10 février 2014.
200. Résolution adoptée par le Conseil de sécurité, séance 6335. S/RES/1929 (2010), 9 juin 2010.
201. Senior Administration Official. « State Department Background on P5+1 Talks with Iran ». US Department of State, Office of the Spokesperson, 17 février 2014.

Conclusion

Bien que le rapport de l'AIEA ait fait état d'avancées positives qui incitent à l'optimisme en ce que l'Iran semble respecter ses engagements pris tant vis-à-vis de l'AIEA que vis-à-vis du « P5+1 », des incertitudes et des flous persistent, incitant à la prudence.

Surtout, et ainsi que le rappelle Olli Heinonen du *Belfer Center for Science and International Affairs*, le processus de vérification « va prendre du temps et s'étirer sur des années ». Il faudra donc être patient et comprendre que les mesures prises actuellement dans les accords conclus avec l'AIEA d'une part et avec le « P5+1 » d'autre part, ne sont qu'un début. Il faut cependant regretter, avec Robert Gates, que l'accord de Genève n'ait pas fixé une « date butoir formelle » pour la négociation de cet accord final[202] car nul ne peut écarter le risque de « voir trainer en longueur ces négociations » et l'accord intérimaire devenir permanent, même s'il existe une volonté « que ce premier pas ne soit ni le seul ni le dernier »[203].

Enfin, *le mieux étant l'ennemi du bien* ainsi que le rappelle Graham Allison[204], il faut se garder de toute attente irréaliste. Les quatre « non » de Netanyahou (pas d'enrichissement, pas de centrifugeuses, pas de stock d'uranium enrichi et pas de réacteur à eau lourde) ne peuvent que « conduire à un cinquième «non», c'est-à-dire à la conclusion d'aucun accord »[205]. Imaginer un démantèlement complet des installations nucléaires iraniennes, ainsi que l'espèrent certains membres du Congrès américain[206] ou le gouvernement israélien[207], n'est pas non plus une option envisageable, puisqu'il s'agit là « à 100% d'une ligne rouge »[208]. Imaginer que l'on puisse éliminer à jamais la menace d'un Iran nucléaire n'est pas non plus tenable puisque « tout futur gouvernement iranien aura toujours l'option de faire marche arrière »[209] ou encore parce qu'il est impossible pour la communauté scientifique iranienne de faire abstraction des « capacités scientifiques, techniques et industrielles acquises [tout au long de cette décennie] pour fabriquer des armes nucléaires »[210]. Imaginer que cela va aboutir à une normalisation complète des relations entre l'Occident et l'Iran, plus particulièrement entre les États-Unis et l'Iran est une hypothèse fallacieuse. Il est certain que l'accord sera tiraillé par « les aspirations et la dure réalité »[211]. L'une des réalités serait que l'Iran profite de cet

202. « Robert Gates: imposing new sanctions right now is a terrible 'mistake' ». *PBS News Hour*, 14 janvier 2014.
203. Senior Administration Official. *Art. cit.*
204. Graham Allison. « In Iran, perfect is the enemy of the good ». *Foreign Policy*, 22 janvier 2014.
205. Ibidem. Voir le document israélien faisant état de ces demandes « Israel's assessment of Iran's nuclear strategy » sur le site du *Washington Post*.
206. Voir par exemple, «Chairman Menendez's Opening Remarks at Hearing on Iran Nuclear Negotiations». US Senate Committee on foreign relations, 4 février 2014.
207. Iran: Security Cabinet statement, 15 octobre 2013.
208. « Iran President Hassan Rouhani insists there will be no dismantling of nuclear facilities ». *The Telegraph*, 30 novembre 2013. Voir aussi l'interview du ministre iranien des Affaires étrangères, Mohammad Javad Zarif, « Iranian official on nuke deal: 'We did not agree to dismantle anything'». *CNN*, 23 janvier 2014.
209. Graham Allison. « In Iran, perfect…». *Art. cit.*
210. James R. Clapper, Directeur national du renseignement. « Unclassified statement for the record on the worldwilde threat assessment of the US Intelligence community for the Senate Select Committee on intelligence ». 31 janvier 2012. P. 6
211. Mark Hibbs, chercheur associé au Nuclear Policy Program de *Carnegie Endowment for International Peace* in Bulletin staff. *Art. cit.*

accord pour « gagner du temps » et augmenter ses leviers d'action en accroissant ses capacités et continue des « négociations interminables »[212].

Il est donc attendu de l'accord final, comme spécifié par le JPA, qu'il reconnaisse le droit de l'Iran à développer un programme nucléaire pacifique « mutuellement défini », c'est-à-dire civil, dans les limites prévues par le TNP et garanties par l'AIEA. Ni plus ni moins mais avec une gamme d'interprétations et de nuances possibles restant à définir.

212. *Ibidem*.

LES RAPPORTS DU GRIP

2/09 **La politique pyromane de Washington - Les transferts militaires des États-Unis vers le Moyen-Orient**, Caroline Pailhe, 56 p., 9 €

3/09 **Le traité de Pelindaba - L'afrique face aux défis de la prolifération nucléaire**, Cédric Poitevin, 40 p., 7 €

4/09 **Contrôles post-exportation lors des transferts d'armement - Preuve d'arrivée et monitoring d'utilisation finale**, Ilhan Berkol et Virigine Moreau, 40 p., 8 €

5/09 **La réforme du secteur de la sécurité en République centrafricaine - Quelques réflexions sur la contribution belge à une expérience originale**, Marta Martinelli et Emmanuel Klimis, 38 p., 8 €

6/09 **Darfour. Mission impossible pour la MINUAD?**, Michel Liégeois, 30 p., 6 €

7/09 **RD Congo. Ressources naturelles et violence. Le cas des FDLR**, Brune Mercier, 22 p., 5 €

8/09 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2010**, Luc Mampaey, 40 p., 8 €

9/09 **La Convention sur les armes à sous-munitions - Un état des lieux**, Bérangère Rouppert, 28 p., 6 €

10/09 **L'Union européenne et les armes légères - Une pluralité de politiques pour une problématique globale**, Hadrien-Laurent Goffinet (avec la collaboration de Virigine Moreau), 28 p., 6 €

11/09 **Le contrôle du courtage des armes légères - Quelle mise en oeuvre au sein de l'UE?**, Virginie Moreau et Holger Anders, 32 p., 6 €

12/09 **Le contrôle du transport aérien des armes légères - État des lieux et défis**, Jihan Seniora, 32 p., 6 €

1/10 **Recueil des articles concernant la politique extérieure de l'UE**, Federico Santopinto, 66 p., 10 €

2/10 **La guerre en sous-traitance – L'urgence d'un cadre régulateur pour les sociétés militaires et de sécurité privées**, Luc Mampaey et Mehdi Mekdour, 32 p., 6 €

3/10 **La gestion des frontières terrestres et le trafic illicite transfrontalier des armes légères**, Jihan Seniora et Cédric Poitevin, 24 p., 6 €

4/10 **Conférence de révision 2010 du Traité de non-prolifération - Succès et désillusions d'une nouvelle dynamique de désarmement nucléaire**, Mehdi Mekdour et Bérangère Rouppert, 32 p., 7 €

5/10 **Contrôle des transferts d'armes – L'exemple des États francophones d'Afrique subsaharienne**, Virginie Moreau, Cédric Poitevin et Jihan Seniora, 34 p., 7 €

1/11 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – Compendium 2011**, Luc Mampaey, 44 p., 8 €

2/11 **La privatisation de la propagande américaine en Afghanistan et en Irak, Rendon Group**, Arnaud Simonis, 24 p., 6 €

3/11 **L'ONU et le contrôle des embargos sur les armes – Entre surveillance et vérification**, Virginie Moreau, 28 p., 6 €

4/11 **La Mission des Nations unies en RD Congo – Bilan d'une décennie de maintien de la paix et perspectives**, Xavier Zeebroek, Marc Memier et Pamphile Sebahara, 40 p., 8 €

5/11 **Transparence en matière de transferts d'armements – Quelles responsabilités pour les Etats ?**, Jihan Seniora, 34 p., 7 €

6/11 **Le traité sur le commerce des armes – Les enjeux pour 2012**, Virginie Moreau, 34 p., 7 €

1/12 **La Côte d'Ivoire un an après – Rétrospective sur cinq mois de crise électorale, ses impacts et ses questionnements**, Bérangère Rouppert, 36 p., 7 €

2/12 **Ammunition controls, the ATT, and Africa – Challenges, requirements, and scope for action**, Holger Anders, 20 p., 5 €

3/12 **Interdiction des armes chimiques – Réalisations, défis et nouvelles priorités de la Convention**, Bérangère Rouppert, 28 p., 6 €

4/12 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – Compendium 2012**, Luc Mampaey, 44 p., 8 €

5/12 **Les armes nucléaires tactiques américaines en Europe – Les enjeux d'un éventuel retrait**, Bérangère Rouppert, 24 p., 6 €

6/12 **Panorama du trafic de cocaïne en Afrique de l'Ouest**, Georges Berghezan, 36 p., 7 €

7/12 **Ressources naturelles, conflits et construction de la paix en Afrique de l'Ouest**, Bruno Hellendorff, 38 p., 7 €

8/12 **La conférence 2012 sur une zone exempte d'armes de destruction massive au Moyen-Orient – Un échec programmé ?**, Bérangère Rouppert, 32 p., 7 €

1/13 **Côte d'Ivoire et Mali, au cœur des trafics d'armes en Afrique de l'Ouest**, Georges Berghezan, 40 p., 7 €

2/13 **Le contrôle du courtage en armements – Quelle mise en œuvre au sein de l'UE ?**, Kloé Tricot O'Farrell, 36 p., 7 €

3/13 **Mali – De l'intervention militaire française à la reconstruction de l'État**, Bernard Adam, 32 p., 7 €

4/13 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes – Compendium 2013**, Sabrina Lesparre et Luc Mampaey, 52 p., 8 €

5/13 **Sur les traces des armes dans le dédale proche-oriental**, Fanny Lutz, 40 p., 7 €

6/13 **Le « pivot » américain vers l'Asie – Conséquences sur le système de défense antimissile américain, asiatique et européen**, Bruno Hellendorff et Bérangère Rouppert, 32 p., 6 €

7/13 **Le Sommet sur la sécurité nucléaire à la croisée des chemins : entre doutes et ambitions**, Sylvain Fanielle, 36 p., 7 €

8/13 **La Conférence sur une zone exempte d'armes de destruction massive et leurs vecteurs au Moyen-Orient**, Bérangère Rouppert, 44 p., 7 €

9/13 **Arms Transfers to The Syrian Arab Republic : Practice and Legality**, Mélanie De Groof, 55 p., 8 €

10/13 **Un New Deal pour le marché européen de la défense ? La position de la Commission en vue du Conseil européen de décembre 2013**, Quentin Genard et Sabine Sarraf, 24 p., 6 €

11/13 **Groupes armés actifs en R. D. Congo - Situation dans le « Grand Kivu » au 2ème semestre 2013**, Georges Berghezan, 36 p., 6 €

La liste complète des Rapports est disponible sur www.grip.org

LE PROGRAMME NUCLÉAIRE IRANIEN

RÉTROSPECTIVE SUR LES ACCORDS CONCLUS AVEC L'AIEA ET LE « P5 + 1 »

Le 24 novembre 2013, Catherine Ashton, qui mène les négociations au nom du « P5+1 », et le ministre iranien des Affaires étrangères, Mohammad Javad Zarif, ont annoncé qu'un accord intérimaire (Joint Plan of Action) avait été conclu. En figeant le programme nucléaire iranien à son état actuel (en novembre 2013) et en relâchant quelque peu le régime international de sanctions qui frappe Téhéran, l'accord permet d'instaurer un climat plus serein pour conclure un accord final qui s'attaquera aux détails techniques. Plus discrètement, d'autres négociations s'étaient déroulées en parallèle avec l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA) et avaient tout autant été couronnées de succès.

Si la volonté et la détermination pour aboutir à un accord final semblent réellement présentes dans les sept délégations, le chemin pour arriver à un accord final reste long et parsemé d'obstacles. Sur le plan politique, Rohani et Obama doivent convaincre leurs oppositions respectives sans donner l'impression d'avoir conclu un marché de dupes. Sur la scène internationale, Washington doit donner des gages à ses alliés, notamment Israël dont le Premier ministre mène une campagne virulente truffée d'avertissements et de menaces. Sur le plan technique, l'accord intérimaire conclu laisse une telle marge de manœuvre qu'il peut être une porte ouverte à plusieurs interprétations, selon les intérêts de chacune des parties. Sur le plan financier, l'AIEA voit sa charge de travail augmenter, mais peine à réunir le budget manquant pour ce nouveau mandat. Pourtant, son travail est une pièce maitresse du jeu diplomatique car un accord final ne pourra avoir lieu sans la garantie de l'Agence d'une mise en œuvre effective de cet accord intérimaire.

Le présent rapport revient sur ces deux accords pour mieux en décortiquer le contenu, ses succès et ses failles potentielles à même de compliquer les négociations à venir destinées à mettre un point final à la querelle sur la nature du programme nucléaire iranien.

Bérangère Rouppert est chargée de recherches au GRIP. Ses travaux portent, entre autres, sur le désarmement et la non-prolifération des armes non conventionnelles. Elle étudie plus particulièrement le cas d'une zone exempte d'armes nucléaires au Moyen-Orient.

GRIP
GROUPE DE RECHERCHE
ET D'INFORMATION
SUR LA PAIX ET LA SÉCURITÉ