



GRUPE DE RECHERCHE ET
D' INFORMATIONSUR LA PAIX ET
LA SÉCURITÉ

Bâtiment Mundo-Madou
Avenue des Arts 7-8,
1210 Bruxelles, Belgique.
Tél. : +32 (0) 0484 942 792
Courriel : admi@grip.org
Internet : www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est un centre de recherche indépendant fondé à Bruxelles en 1979.

Composé de vingt membres permanents et d'un vaste réseau de chercheurs associés, en Belgique et à l'étranger, le GRIP dispose d'une expertise reconnue sur les questions d'armement et de désarmement (production, législation, contrôle des transferts, non-prolifération), la prévention et la gestion des conflits (en particulier sur le continent africain), l'intégration européenne en matière de défense et de sécurité, et les enjeux stratégiques asiatiques.

En tant qu'éditeur, ses nombreuses publications renforcent cette démarche de diffusion de l'information. En 1990, le GRIP a été désigné « Messenger de la Paix » par le Secrétaire général de l'ONU, Javier Pérez de Cuéllar, en reconnaissance de « Sa contribution précieuse à l'action menée en faveur de la paix ».



Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

ÉCLAIRAGE – 27 avril 2021

EIFFLING Vincent, *Retour américain dans l'accord nucléaire iranien : enjeux pour l'Iran, les États-Unis et Israël*, Éclairage du GRIP, 27 avril 2021, Bruxelles.

<https://grip.org/retour-americain-accord-nucleaire-iranien-enjeux-Iran-Etats-Unis-Israel>



Éclairage

Retour américain dans l'accord nucléaire iranien : enjeux pour l'Iran, les États-Unis et Israël

Vincent Eiffling

27 avril 2021

L'attaque du 11 avril dernier sur le site d'enrichissement d'uranium de Natanz constitue un nouvel épisode de la guerre de l'ombre entre l'Iran et Israël. Il survient au moment où l'Iran et les puissances impliquées dans la question nucléaire iranienne (Allemagne, Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie) reprennent à Vienne de nouvelles discussions sur le retour des États-Unis dans l'accord nommé JCPOA¹. Dans ce contexte, les actions israéliennes viennent accroître les tensions entre l'Iran et l'Occident et pourraient pousser Téhéran à intensifier davantage son chantage nucléaire, ce qui contribue à compliquer l'élaboration d'un compromis. L'objectif de cet éclairage est de présenter sommairement les multiples intérêts en jeu ainsi que les perceptions des différents acteurs face aux conséquences du possible renouveau du JCPOA. Une étude plus détaillée sur le sujet viendra prochainement compléter cette publication.

Téhéran et la responsabilité américaine.

À la suite du retrait américain du JCPOA et du renouveau des sanctions américaines décrétés en mai 2018 par l'administration Trump, l'Iran a dans un premier continué à respecter l'ensemble de ses engagements prévu par l'accord de 2015, comme en témoignent les rapports successifs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)². Un an plus tard cependant, en mai 2019, le président Rouhani déclare que l'Iran entend cesser de respecter progressivement certains de ses engagements afin de protester contre l'incapacité des Européens à faire barrage aux sanctions américaines visant les secteurs bancaire et pétrolier du pays³. L'Iran invoque alors l'article 36 du JCPOA⁴ et dépasse pour la première fois en juillet 2019 la limite de stockage fixée à 202 kg d'uranium faiblement enrichi⁵ imposée par le JCPOA⁶.

Depuis, en réponse à la stratégie de la « pression maximale » initiée par le président Trump, l'Iran n'a eu de cesse d'augmenter progressivement aussi bien qualitativement que quantitativement le volume de ses activités nucléaires, ce qui n'a pas été sans susciter des inquiétudes chez les partenaires européens.

Cette stratégie de l'escalade contrôlée présente pour Téhéran l'avantage de lui permettre d'augmenter considérablement sa marge de manœuvre diplomatique dans la perspective de nouvelles discussions sur son programme nucléaire. En effet, plus l'Iran s'écarte de ses engagements initiaux, plus il possède d'activités nucléaires à marchander avec les Occidentaux. Cette stratégie ne s'est pas arrêtée avec l'entrée en fonction de Joe Biden et la reprise récente des discussions entre les différentes parties au traité, bien au contraire. Le nouveau locataire de la Maison-Blanche exige en effet que l'Iran revienne pleinement dans ses engagements avant d'envisager un retour de Washington dans le JCPOA et la levée des sanctions américaines. Or, du point de vue de Téhéran, la responsabilité de la situation actuelle incombe aux États-Unis qui sont les premiers sortis de l'accord. Aussi, Téhéran se refuse à effectuer le premier pas, estimant que ce dernier doit provenir de Washington. En attendant, l'Iran continue d'intensifier ses activités nucléaires – notamment à la suite de l'attaque de Natanz – comme l'illustre l'annonce faite par Téhéran le 13 avril dernier d'entamer la production d'uranium enrichi à 60%, un seuil jusqu'à alors jamais atteint par la République islamique⁷. De plus, le gouvernement iranien modéré se retrouve coincé entre deux impératifs relativement opposés à seulement quelques semaines de l'élection présidentielle prévue pour le 18 juin prochain : d'une part, la nécessité d'obtenir des résultats diplomatiques concrets afin de soulager la pression des sanctions sur l'économie du pays et, d'autre part, la nécessité de ne pas perdre la face par rapport aux exigences de Washington, l'opinion publique iranienne soutenant actuellement une ligne dure sur la question nucléaire⁸.

L'administration Biden : « damage control » ou demandes excessives ?

De son côté, l'administration Biden exige de Téhéran un retour complet aux engagements de 2015 avant toute levée des sanctions tout en soulignant que la volonté de Washington est bien de réintégrer le JCPOA. Cette position américaine, perçue comme injuste en Iran, peut sembler s'expliquer par trois raisons :

1. La perception du nouveau président américain à l'égard de l'Iran. Joe Biden n'est pas Barack Obama. Biden était déjà sénateur au temps du dernier Shah et a observé la révolution et la prise d'otage de l'ambassade américaine à Téhéran depuis les arcanes du pouvoir à Washington. Il s'est par ailleurs beaucoup investi dans le comité des affaires étrangères du Sénat où il a eu à traiter de multiples dossiers impliquant l'Iran. Étant donné sa propre expérience personnelle, il n'est pas impossible qu'il ait développé une perception plus méfiante à l'égard de la République islamique que le précédent président démocrate avec lequel il avait quelques différences d'opinion en matière de politique étrangère.

2. En dépit des désaccords avec les décisions héritées de l'administration Trump, Joe Biden ne peut pas prendre le risque d'être perçu sur la scène internationale comme s'excusant pour les décisions de son prédécesseur. Il faut donc éviter de donner l'impression d'octroyer un chèque en blanc à Téhéran et ce d'autant plus que l'Iran a à plusieurs reprises pris pour cible des intérêts américains au Moyen-Orient au cours de ces dernières années. La nouvelle administration américaine doit donc se montrer ferme sur la défense des intérêts américains tout en tentant de contrôler les dommages consécutifs à la politique de Donald Trump.
3. Sur la scène politique intérieure, Joe Biden ne peut pas non plus se permettre de paraître faible face au régime de Téhéran, et ce d'autant plus que les républicains – pour beaucoup opposés au JCPOA – l'attendent au tournant sur cette question.

Cette intransigeance américaine a déçu en Iran et renforcé la méfiance à l'égard de Washington. Beaucoup à Téhéran doutent de la sincérité de Joe Biden et sont dès lors sceptiques quant à la possibilité de parvenir à un accord à court terme sur le retour des États-Unis dans le JCPOA⁹. Dès lors, Téhéran continue d'étendre ses activités nucléaires, espérant ainsi pousser Washington au compromis et renforçant dans le même temps son jeu pour les discussions en cours et à venir. La République islamique n'a pas cédé après deux ans et demi de « pression maximale », elle n'entend pas aujourd'hui changer de direction face à une administration démocrate sans rien obtenir en retour. Les États-Unis devraient cependant se hâter de raviver l'accord de 2015. En effet, plus longtemps l'Iran cesse d'appliquer ses engagements, plus il étend ses activités nucléaires et plus le risque s'accroît de voir Israël frapper militairement les installations iraniennes. Or, dans ce scénario du pire, les retombées politiques et sécuritaires d'une telle opération ne manqueraient pas d'impacter négativement les intérêts américains dans la région et pourraient donner à Téhéran le prétexte pour franchir le seuil de l'arme nucléaire.

Israël et le *containment* de la puissance iranienne.

Si Israël avait trouvé en Donald Trump un indéfectible allié, l'État hébreux craint aujourd'hui un renouveau du JCPOA qui s'accompagnerait d'une levée des sanctions contre Téhéran. Israël est en réalité face à dilemme : d'une part, il ne souhaite pas voir l'Iran se doter de l'arme nucléaire (or un accord sur le sujet demeure le moyen le plus réaliste pour surveiller et limiter le programme nucléaire iranien), et d'autre part, il ne désire pas que l'Iran profite de la levée des sanctions (or il s'agit d'une condition nécessaire à la réalisation de tout accord). En effet, le potentiel économique de l'Iran est à ce jour largement sous-exploité, notamment dans les secteurs énergétique et minier¹⁰. Or, une levée des sanctions permettrait à l'Iran de mieux exploiter son potentiel de puissance économique, ce qui lui permettrait à terme de renforcer sa puissance politique et militaire. Pareille évolution pourrait engendrer un accroissement de la liberté d'action de Téhéran, ce qui, dans la perception israélienne, ne pourrait se faire qu'au détriment de la propre liberté d'action de l'État hébreux. Israël cherche donc à contenir la puissance iranienne en empêchant Téhéran d'exploiter son potentiel de puissance.

D'un autre côté, la perpétuation des sanctions concernant son programme nucléaire pousse l'Iran à surenchérir en accroissant le volume de ses activités nucléaires, notamment dans le domaine de l'enrichissement, ce qui le rapproche théoriquement de la possibilité de pouvoir concevoir une arme nucléaire.

L'intérêt israélien réside donc la perpétuation du *statu quo*, à savoir le maintien du programme nucléaire en-dessous du seuil de la militarisation conjugué à un niveau de méfiance entre Téhéran et Washington qui rend *de facto* impossible la conclusion d'un accord et qui assure dès lors le maintien des sanctions. Le JCPOA avait rompu une première fois ce *statu quo*, réinstauré par Trump. Aujourd'hui, Israël cherche à empêcher le retour de Washington dans le JCPOA en compliquant le contexte des discussions diplomatiques en cours, notamment grâce à des actions comme le sabotage survenu à Natanz le 11 avril dernier. Cependant, étant donné l'état d'avancement ainsi que la rapidité des progrès du programme nucléaire iranien, et à condition qu'aucun accord ne soit trouvé prochainement, l'État hébreux pourrait bien finalement se retrouver face à un nouveau dilemme afin de tenter de maintenir le *statu quo*, à savoir frapper militairement ou non les installations nucléaires iraniennes afin de s'assurer que Téhéran ne puisse assembler une arme nucléaire dans un très court délai. Or, de telles frappes ne pourraient au mieux que ralentir le programme nucléaire iranien et ne mettraient donc pas un terme définitif aux ambitions nucléaires de Téhéran. Au contraire, le risque existe de voir un tel aventurisme devenir le motif qui pourrait bien pousser la République islamique à se doter d'une capacité nucléaire militaire.

Conclusion

La volonté d'Israël de maintenir le *statu quo* au travers d'actions visant à nuire aux pourparlers diplomatiques constitue un obstacle supplémentaire dans un contexte déjà tendu entre Washington et Téhéran. D'une part, cette stratégie pourrait s'avérer dangereuse si, à l'inverse de l'effet recherché, elle devait conduire à une fuite en avant incontrôlée du programme nucléaire iranien. D'autre part, en attaquant ouvertement les perspectives d'accord entre les États-Unis et l'Iran, Israël prend le risque de voir l'administration Biden lui tourner le dos et de ne point écouter ses doléances, à l'instar de ce qu'avait fait l'administration Obama en 2015 durant les négociations finales du JCPOA. Enfin, avec ses attaques répétées contre les intérêts iraniens, Israël entend faire comprendre à Téhéran que la guerre de l'ombre opposant les deux États ne s'achèvera pas avec le retour éventuel de Washington dans le JCPOA. Sur ce point au moins, Iraniens et Israéliens semblent être au diapason. De plus, alors que les accords d'Abraham ont ouvert la voie à une normalisation des relations entre l'État hébreux et les pays arabes, une autre conséquence de ces accords est le renforcement du front commun entre Israël et les monarchies du Golfe dirigé contre le nucléaire iranien. Au niveau régional, Israël sait qu'il n'est pas seul, et il ne manquera pas une occasion de le rappeler à l'administration Biden qui devra bien, pour pérenniser un éventuel accord avec l'Iran, parvenir à offrir des garanties sécuritaires suffisantes aux pays arabes ainsi qu'à l'État hébreux.

Pour l'heure, et en dépit des opérations de sabotage israéliennes, les négociations en vue de réintégrer les États-Unis au sein du JCPOA se poursuivent à Vienne. Les Iraniens demeurent conscients que les intérêts d'Israël résident dans l'absence d'accord et, fort de leur expérience après presque 20 ans de bras de fer diplomatique sur leur programme nucléaire, leur réaction au sabotage de Natanz est demeurée relativement mesurée. Après un départ difficile, ces nouvelles négociations semblent aujourd'hui mieux embarquées. Le président Rouhani a ainsi déclaré qu'il était permis d'espérer des résultats à court terme tandis que de leur côté, les États-Unis évoquent la possible levée prochaine de certaines sanctions, ce qui pourrait illustrer un assouplissement de la position de Washington¹¹.

* * *

L'auteur

Chercheur associé au GRIP, Vincent Eiffling est doctorant en sciences politiques – relations internationales, à l'Université Catholique de Louvain (UCL – Belgique). Sa thèse porte sur le rôle de l'institution présidentielle dans le processus de prise de décision en politique étrangère au sein de la République islamique d'Iran. Il est également chercheur associé au Centre d'étude des crises et conflits internationaux (CECRI, UCL).

-
1. *Joint Comprehensive Plan of Action* : l'accord sur le nucléaire iranien conclu par l'Iran et le P5+1 à Vienne le 14 juillet 2015. Ce plan prévoit une série de limitations qualitatives et quantitatives temporaires aux activités nucléaires de l'Iran. Il a été avalisé par le Conseil de sécurité des Nations unies via la [Résolution 2231 du 20 juillet 2015](#).
 2. Voir à ce sujet les différents [rapports publiés par l'AIEA sur le programme nucléaire iranien](#).
 3. The Iran Primer, *Rouhani Ultimatum on Nuclear Deal*, United States Institute of Peace, 10 mai 2019.
 4. L'article 36 du JCPOA relatif aux procédures d'arbitrage prévoit ainsi que, en l'absence de compromis entre les parties lors d'un différend : « Si aucune solution donnant satisfaction au participant requérant n'a été trouvée, et que celui-ci estime que la question constitue un non-respect manifeste des engagements pris en vertu du présent Plan d'action, il peut alors considérer que le non-règlement de la question est un motif justifiant le non-respect de la totalité ou d'une partie de ses propres engagements au titre du présent Plan d'action et décider d'aviser le Conseil de sécurité de ce qu'il considère comme constituant un non-respect manifeste des engagements ».
 5. Cette limite de 202 kg d'uranium faiblement enrichi pur représente l'équivalent de 300 kg d'hexafluorure d'uranium (UF₆), ce dernier composé étant utilisé au cours du processus d'enrichissement.
 6. Mahalli P., Paton Walsh N., & Qiblawi T., *Iran exceeds uranium caps set by nuclear deal, foreign minister says*, CNN, 1^{er} juillet 2019.
 7. Hafezi P., *Téhéran veut enrichir de l'uranium à 60% dès mercredi*, Reuters, 13 avril 2021.
 8. À cet égard, voir : The Center for International and Security Studies at Maryland, *Iranian Public Opinion, At the Start of the Biden Administration*, février 2021.
 9. Cloud D. S., Wilkinson T., *On Iran nuclear deal, Biden faces more distrust in Tehran and sharpened knives in Washington*, *The Los Angeles Times*, 5 avril 2021.
 10. Sur la sous-exploitation du potentiel minier de l'Iran, voir notamment : Epikhin I., Kalkman J., Obbohat N., et Rogers S., *A perspective on the Iranian metals & mining industry. Ambitious plans to boost production*, Arthur D. Little, janvier 2018.
 11. *Al-Monitor*, *Iran's Rouhani says nuclear negotiations have progressed 60 to 70%*, 21 avril 2021 ; Samuels B., et AP, *U.S. Outlines Possible Sanctions Relief for Iran in Nuke Talks*, *Haaretz*, 22 avril 2021.