

ACCORD DE VIENNE SUR LE NUCLÉAIRE IRANIEN | DES PERSPECTIVES INCERTAINES



Le 14 juillet 2015, un accord entre les « 5 + 1 » (les États membres du Conseil de sécurité et l'Allemagne) et l'Iran était annoncé. Il n'a pu être atteint qu'au moyen de concessions occidentales majeures. Ce volontarisme est gros de périls futurs et le simple respect de l'accord exigera de la résolution.

Jean-Sylvestre MONGRENIER | Chercheur associé à l'Institut Thomas More

« Le meilleur moyen de faire preuve de résolution est souvent d'être résolu. »

Herman Kahn

Le 2 avril 2015, Barack Obama commentait avec fermeté et précision le pré-accord de Lausanne sur le règlement de la crise nucléaire iranienne. Le président américain insistait sur la stricte vérification du processus et réaffirmait la force des alliances américaines dans la région (Israël et régimes arabes-sunnites). Avec l'accord présenté à Vienne, le 14 juillet dernier, l'objectif serait-il donc atteint ? Si l'optimisme règne en maître, il est à craindre que la volonté d'aboutir de la part des Occidentaux, de l'administration Obama en premier lieu, n'ait entraîné d'importantes concessions.

Ce volontarisme est gros de périls futurs, une large part des interrogations portant plus sur le rythme des événements à venir que sur la direction prise par le régime chiite-islamique (le discours du Guide de la Révolution est tout à la fois clair et hostile). *In fine*, le passage de Téhéran au nucléaire militaire n'a-t-il pas été seulement reporté de quelques années ? Les menaces liées à la subversion géopolitique du Moyen-Orient ne sont-elles pas d'ores et déjà amplifiées par le renforcement du régime iranien ? En effet, Téhéran n'a renoncé à rien de tangible et la levée des sanctions va rapidement permettre à l'Iran de s'enrichir, et donc de financer sa politique dominante. Quoiqu'il en soit, l'accord est signé et il faut se projeter dans l'avenir, pour préparer les temps qui viennent et anticiper les événements.

| Au péril du volontarisme

Au fil des négociations, les tactiques d'évitement de Téhéran auront payé, les négociateurs occidentaux cédant du terrain à leurs homologues iraniens. Ces derniers ont défendu avec opiniâtreté les positions d'un « État perturbateur » qui bouscule les normes internationales et les équilibres régionaux. Une brève mise en perspective le montre. Au départ de la crise iranienne, la révélation en 2002 par un mouvement d'opposants, l'Organisation des Moudjahiddines du Peuple (OMPI), d'un programme clandestin d'enrichissement de l'uranium, mené au nez et à la barbe de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le régime chiite-islamique n'a pas respecté les obligations qui sont celles d'un État signataire du Traité de non-prolifération (le TNP a été signé le 1^{er} juillet 1968). Malgré les tergiversations de la Russie et de la Chine, tentées de se placer sur le fléau de la balance, les Occidentaux ont obtenu le vote de résolutions qui condamnent l'Iran et lui imposent des sanctions¹, jusqu'à ce que le régime ait renoncé à son programme d'enrichissement (quatre trains de sanctions ont été adoptés entre 2006 et 2010). Au regard du droit international, l'Iran est sans nul doute un contrevenant et c'est pourquoi les activités d'enrichissement menées sur les sites de Natanz, Arak et Fordow ont été menées dans la clandestinité. Le voile pudique finalement jeté sur ces infractions gravissimes, pour mieux célébrer un accord qui entérine le « droit à l'enrichissement » de l'uranium, ne peut que fragiliser le régime de contre-prolifération (son esprit à tout le moins). De fait, ce qui a d'abord été condamné est

¹ Ce sont ces sanctions, initialement décriées par ceux qui se félicitent aujourd'hui de l'accord de Vienne, qui ont ramené les Iraniens à la table des négociations. Cf. Salomé Zourabichvili, « L'accord sur le programme nucléaire iranien doit beaucoup aux sanctions », *Le Monde*, 16 juillet 2015.

aujourd'hui entériné et le simple allongement du délai d'obtention de la quantité d'uranium nécessaire à la fabrication d'une arme, un « *breakout* » d'un an au lieu de deux mois, est présenté dans les capitales occidentales comme une grande victoire². Il n'est plus question de refouler l'Iran et ses ambitions nucléaires, mais de les accompagner, en tentant de contrôler le processus. Le prochain contrevenant pourra donc arguer du précédent iranien : la course au nucléaire, au prétexte de besoins civils et des nécessités de l'après-pétrole, est déjà une réalité au Moyen-Orient³.

De reports en dates butoirs, au risque de fragiliser un peu plus le semblant de « communauté internationale » et la crédibilité des Occidentaux, les lignes auront considérablement bougé. Avec l'accord intérimaire du 24 novembre 2013, Téhéran a d'abord obtenu la reconnaissance du « droit à l'enrichissement » unilatéralement proclamé. C'est une victoire de principe sur laquelle on s'est insuffisamment attardé. Dans les commentaires, le « pragmatisme » l'emportait alors sur l'esprit critique, et il fallait célébrer un « accord historique ». Du moins croyait-on comprendre qu'il ne s'agirait que de quelques centaines de centrifugeuses, une disposition destinée à sauver la face du régime et à lui faire accepter de sévères limitations ; un programme réduit de recherche sans risque aucun pour l'objectif central : interdire l'accès de Téhéran au nucléaire militaire. Non point. Selon les termes de l'accord final, Téhéran conservera plus de 5000 centrifugeuses en activité, soit la moitié du nombre de celles qui tournent aujourd'hui (sur un total de près de 20 000). Les autres machines resteront sur le sol iranien (sites de Natanz et de Fordow), à la merci d'un revirement politique au sommet du pouvoir. La recherche-développement sur des centrifugeuses plus avancées (les IR-8) sera poursuivie. Les Occidentaux ont aussi reculé sur le devenir du stock d'uranium enrichi dont le volume s'est même accru (10 000 kg). Initialement, il était prévu d'évacuer la totalité de ce stock vers la Russie. Les dirigeants iraniens ont refusé, les discussions ont repris et cette stipulation ne demeure que partielle, voire à l'état option (l'uranium hautement enrichi serait dilué sur place). Certes, la quantité d'uranium enrichi à moins de 5 % sera limitée à 300 kg mais une partie du stock demeurerait en Iran, le régime en conservant le contrôle ultime⁴.

Les « points durs » de la négociation auront ensuite porté sur le rythme de levée des sanctions, avec leur rétablissement automatique en cas de manquement de l'Iran à ses obligations, et sur le contrôle de l'infrastructure nucléaire (les inspections). Sans un strict verrouillage, le régime pourrait conduire à nouveau un programme clandestin. Las ! Le Guide suprême a fait savoir qu'il refusait l'inspection des sites militaires et exigeait un délai de 24 jours pour les autres sites. *In fine*, cela se fera « si nécessaire et sous certaines conditions », au terme d'une procédure « de dialogue ». Quant au mécanisme de retour des sanctions si nécessaire (le *snap back*), il passe en fait par le Conseil de sécurité et n'est pas véritablement automatique⁵. Aussi peut-on redouter que Téhéran ne pratique le jeu du chat et de la souris et compte exploiter les divisions de la « communauté internationale ». En dernière analyse, l'accord de Vienne repose sur la bonne volonté iranienne, et ce pari risqué néglige la nature du régime, supposé soluble dans les pétrodollars et le *business* (la question de l'embargo sur les armes, temporairement maintenu, s'est pourtant vite posée). Certes, les diplomates occidentaux auront âprement négocié mais les États-

² Le discours selon lequel il n'y aurait tout simplement pas d'autre solution que cet accord n'est rien moins qu'inquiétant et il vient contredire l'idée d'une percée décisive de la diplomatie (nécessité ferait loi). Rappelons que dans l'Irak de Saddam Hussein, après la guerre du Golfe, ou en Libye, les infrastructures nucléaires ont été démantelées.

³ On notera le pré-positionnement de la Russie, déjà présente en Iran (centrale de Bouchehr et livraison annoncée de huit nouveaux réacteurs), sur le marché turc et d'autres pays de la région. La France est très active en Arabie saoudite (projets de centrale en sus des ventes d'armes), également travaillée par la diplomatie nucléaire russe.

⁴ La filière du plutonium, autre voie d'accès au nucléaire militaire, est aussi concernée par l'accord de Vienne. Le réacteur de la centrale à eau lourde d'Arak sera modifié et le combustible devrait être évacué d'Iran.

⁵ Le mécanisme juridique de rétablissement des sanctions qui est censé tenir lieu de *snap back* est réputé ingénieux et précis (une sorte de veto inversé), mais les « docteurs Subtil » oublient trop souvent que dans le monde la vie, les événements se produisent « en gros ». Le jour venu, on s'apercevra que la fragilité unitaire des « 5+1 » n'existe plus et l'on aura pour seule vraie option le rétablissement de sanctions unilatérales. L'Histoire retiendra peut-être que les Occidentaux ont lâché prise et démantelé le dispositif des sanctions au moment où il allait produire tous ses effets sur le régime.

Unis voulaient voir cette négociation aboutir et semblaient plus demandeurs d'un accord que la partie iranienne. Barack Obama croirait-il donc possible un « grand arrangement » géopolitique avec Téhéran, ou veut-il simplement laisser une trace dans l'Histoire ? Il est à craindre que le président des États-Unis – négligeant les données de la situation, ses servitudes, et ses ambiguïtés –, n'ait péché par volontarisme. Ce travers consiste à élaborer de manière abstraite une pseudo-politique, indépendamment des circonstances, des conditions et des résistances, en pensant que la pure volonté suffira à rendre effective la décision⁶.

| Se préparer aux temps à venir

Il reste que l'accord est signé, et la réflexion stratégique et géopolitique doit prendre en compte le cadre d'action mis en place par les « 5+1 » et l'Iran (une commission conjointe doit être mise en place). Les diplomates des pays signataires et bien des commentateurs s'installent dans le temps de la finalité accomplie : la partie serait jouée, il n'y aurait plus qu'à pratiquer le « chacun pour soi » pour accaparer les marchés⁷. A rebours de telles analyses, il faudra une réelle volonté et un sens de la décision pour faire respecter à la lettre l'accord et, le cas échéant, ramener à la raison le contrevenant. Selon toutes probabilités, un État ayant mené un programme nucléaire de ce type, au prix de lourdes sanctions, n'a pas fourni de tels efforts pour seulement affirmer un « droit à l'enrichissement » et produire de l'électricité. La reconnaissance du statut d'« État du seuil » de l'Iran est déjà une victoire diplomatique et, si l'on raisonne en dynamique, il est à craindre que les dirigeants iraniens n'aient pas véritablement renoncé à l'arme nucléaire. Simplement, ils ont en tête d'autres échelles de temps que celle de politiciens post-modernes en proie au présentisme. Si l'Iran ne respecte pas ses obligations, les choses ne seront pas aussi aisées que les architectes du « surveiller et punir » l'affirment. Téhéran utilisera toutes les virtualités de l'accord de Vienne pour gagner du temps, faire valoir sa propre interprétation du texte et dissimuler les traces du forfait. Pékin et Moscou appelleront à la patience, les groupes d'intérêts économiques feront pression sur les gouvernements occidentaux, et ceux qui vantent aujourd'hui les vertus du dispositif prévu expliqueront demain que tout cela n'est pas si grave. *A contrario*, il faudra donc se tenir prêt à dissuader par la force les Iraniens de franchir le seuil, maintenant et dans la durée⁸.

Selon le scénario optimal, l'accord de Vienne serait aussi le préalable à un rapprochement irano-occidental, voire à un renversement des alliances au Moyen-Orient. D'aucuns imaginent déjà une grande alliance entre l'Occident, l'Iran et l'arc chiite, voire la Russie, pour affronter l'« État islamique » et protéger les Chrétiens d'Orient. Sur le théâtre syro-irakien, on imagine bien que l'engagement en parallèle de la coalition américano-occidentale et des milices chiites encadrées par les Gardiens de la Révolution requiert des arrangements concrets. Cela dit, passer ainsi du niveau tactique au sommet de la pyramide stratégique relève du constructivisme intellectuel (une convergence tactique ne fait pas une alliance stratégique et une amitié politique). Si l'Iran est devenu un thème à la mode dans les arcanes de Washington, il n'est pas sûr que de telles théories guident la Maison Blanche⁹. L'objectif est plutôt de rééquilibrer les positions américaines dans la

⁶ Voir Julien Freund, « Que veut dire prendre une décision ? », in *Politique et impolitique*, Sirey, 1987.

⁷ A nouveau, la géoéconomie, au sens de concurrence économique exacerbée entre les nations, est supposée l'emporter sur la stratégie et la géopolitique.

⁸ Notons que la livraison annoncée de systèmes de défense anti-aérienne russes à l'Iran (les S-300 ou un système équivalent) et leur déploiement rendraient plus difficile une action de vive force sur les installations iraniennes. D'une manière générale, le renforcement à venir du dispositif militaire iranien doit être anticipé. Il ne manquera probablement pas de bons esprits pour manier le paradoxe et affirmer que cette plus grande assurance militaire de l'Iran sera une contribution positive à l'accord de Vienne et à la stabilité du Moyen-Orient (l'embargo sur les armes lourdes sera maintenu cinq ans et celui sur les technologies balistiques jusqu'à dix ans).

⁹ Le mythe de la Perse antique qui se serait maintenue à travers les siècles, désormais appelée à devenir la puissance de référence du Moyen-Orient, est en passe de se substituer à celui du prince arabe bédouin, fier et indompté (« mythe » doit être entendu ici comme idée-force et noyau de représentations géopolitiques à travers lesquelles les situations sont perçues).

région et de restaurer la puissance arbitrale des États-Unis, avec l'espoir que l'Iran et l'Arabie Saoudite se neutraliseront réciproquement (les mauvais esprits prétendent que Barack Obama soutient tout le monde contre tout le monde). On peut au contraire redouter que la reconnaissance de l'Iran comme « État du seuil » et l'accès des dirigeants iraniens à de nouvelles ressources (avoirs financiers débloqués et pétro-dollars) – utilisées au profit des milices chiites irakiennes, du Hezbollah, des Houthistes mais aussi de mouvements sunnites djihadistes –, n'active plus encore rivalités et conflits dans la région¹⁰. Le dispositif « surveiller et punir » doit donc être complété par une active politique d'endiguement de l'Iran, de la Méditerranée au Golfe, et l'instauration de nouveaux équilibres politiques en Irak. L'intégration des sunnites dans la structure fédérale est l'une des conditions du rétablissement de l'Irak comme État constitué, d'une victoire durable sur l'« État islamique » et du *containment* des ambitions dominatrices de l'Iran au Moyen-Orient¹¹.

Plus généralement, l'accord de Vienne est perçu comme le signe annonciateur de la prochaine ouverture de l'Iran au monde. Le poids des jeunes classes d'âge, les aspirations des classes moyennes et le pouvoir corrosif de la modernité pourraient transformer le régime de l'intérieur et dissoudre la volonté de puissance des dirigeants¹². C'est aller vite en besogne. Le régime est structuré, il a une colonne vertébrale et une réelle emprise sur les corps (moins peut-être sur les âmes). Les Gardiens de la Révolution et Bassidjis ont fait montre de leur efficacité (voir la répression de la « révolution verte » de 2009). Subordonnée à la logique d'autoconservation du régime, l'ouverture sera limitée et sous étroit contrôle politique, à l'instar de ce qui se fait en Chine ou en Russie. Ces deux exemples montrent en effet qu'il n'y a pas de fatalité en la matière, l'ouverture économique ne conduisant pas mécaniquement à la libéralisation politique et à la pacification de la politique étrangère. À l'instar de leurs homologues russes et chinois, les dirigeants iraniens ont fait de leur pays une puissance révisionniste axée sur la remise en cause de l'ordre international. Observateur à l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), pressenti par Moscou pour rejoindre les BRICS (voir le sommet d'Oufa, 8-10 juillet 2015), l'Iran devrait privilégier ces formats. Il reste que le commerce avec l'Occident et le possible rôle de la diaspora iranienne ouvriront des opportunités. Le discours sur les vertus de l'échange doit être pris au mot et il appartient aux puissances occidentales de mener une diplomatie publique active, de promouvoir la liberté dans ce pays et d'approfondir leur connaissance du système iranien (centres de gravité du pouvoir, forces profondes et facteurs porteurs, vulnérabilités internes et points de bascule).

¹⁰ L'Arabie saoudite, le Qatar et la Turquie ont remis leurs querelles et rapproché leurs politiques en Syrie. La formation d'une coalition autour de l'Arabie saoudite et du Conseil de coopération du Golfe (CCG), en mars 2015, et l'intervention militaire au Yémen, contre les rebelles houthistes, est un autre signe des évolutions en cours. De part et d'autre, les budgets militaires sont accrus et la confrontation est quasiment ouverte. Les deux termes de l'alternative sont la marche vers de grandes guerres entre puissances régionales ou la perpétuation d'une guerre froide chiites-sunnites qui reste sous contrôle, avec des pics et des creux.

¹¹ On ne voit décidément pas comment l'Iran, en tant que puissance chiite proclamée (ce n'est pas un seul état de fait), pourrait jouer le rôle de stabilisateur hégémonique dans un monde très majoritairement sunnite qui jamais n'acceptera sa domination. Les ambitions iraniennes sont et ne peuvent qu'être déstabilisatrices. L'« arc chiite » provoque en retour un axe sunnite et bien d'autres contrecoups dans une région tourmentée et explosive, menacée d'une grande guerre générale.

¹² Le vieillissement du Guide suprême de la Révolution - Ali Khamenei est âgé de 75 ans et il serait malade -, et l'effacement de la génération qui a pris le pouvoir lors de la Révolution islamique de 1979, sont supposés ouvrir des opportunités à des hommes nouveaux, au fait des réalités mondiales. Il reste que le président Rohani (plutôt un chef de gouvernement dans les faits) et Zarif, son ministre des Affaires étrangères, sont des hommes du sérail.

| Pour conclure

En somme, l'accord de Vienne relève de ce que l'on appelait autrefois la « maîtrise des armements » (l'« *Arms control* »). Négocié avec l'un des acteurs clés du versant négatif de la mondialisation, dans une ère de « piraterie stratégique » (l'expression est empruntée à Thérèse Delpech), il récompense la mauvaise foi et l'irrespect des règles. Du fait des nombreuses stipulations techniques de l'accord, les observateurs sont amenés à décortiquer les étants, pour parler comme les heideggériens, tandis que l'essentiel est négligé : l'ensemble du dispositif repose sur la bonne volonté de Téhéran, la confiance dans la parole des dirigeants iraniens et la croyance selon laquelle la démocratie de marché, *volens nolens*, a vocation à s'imposer. C'est un pari sur la « fin de l'Histoire ». La thèse n'est pas idiote, mais elle renvoie d'abord à l'état des sociétés occidentales post-modernes similaires, selon le propos de Francis Fukuyama, au règne du dernier homme prophétisé par Nietzsche. Encore une fois, nous voyons le monde non pas tel qu'il est mais tels que nous sommes.

Peut-être l'aspiration au bonheur domestique est-elle universelle, mais elle est loin de dominer un Moyen-Orient belligène où l'État hobbesien n'est pas même parvenu s'imposer aux sociétés locales. Au vrai et sur un plan général, la mythologie des classes moyennes éprises de démocratisation, pauvre *ersatz* de la thèse marxiste du prolétariat comme classe-messie, n'est guère convaincante (voir par exemple la résistance du « léninisme de marché » aux attentes supposées des classes moyennes chinoises). On peine donc à croire que l'accord de Vienne préfigure la victoire de l'État de droit, au plan international, sur l'état de nature et la volonté de puissance. Le simple respect de l'accord exigera une grande vigilance et une forte résolution. Au-delà, l'identification de nouveaux points d'équilibres et un semblant de stabilisation du Moyen-Orient passeront par un plus grand engagement régional et une immixtion dans les affaires iraniennes (un « mixte » de *containment* et d'*engagement*). La responsabilité pèsera d'abord sur les épaules du prochain président américain.

Jean-Sylvestre MONGRENIER