

Point d'æncrage

Iran,
30 juin 2015 :
nouvelle donne ?

Nous contacter

Pour toutes questions, remarques et commentaires sur ce rapport, le lecteur pourra se référer à notre site internet www.pointdaencrage.org ou contacter l'équipe de Point d'aencrage en écrivant à contact@pointdaencrage.org.

N'hésitez pas à nous suivre sur les réseaux sociaux :



@pointdaencrage



point d'aencrage

La négociation sur le programme nucléaire iranien est entrée dans une phase décisive. Entamées en 2006 et relancées avec l'arrivée au pouvoir du Président Rohani, les discussions n'ont jamais été aussi proches d'une issue positive. Après différents rebondissements, comme l'échec des discussions le 24 novembre 2014, un accord-cadre a été signé à Lausanne le 2 avril 2015 et a ainsi validé les grands principes d'un accord entre la communauté internationale et l'Iran. Les négociateurs ont en principe jusqu'au 30 juin 2015 pour s'accorder sur les détails de cet accord et de sa mise en œuvre à travers la négociation des annexes de l'accord-cadre.

En parallèle, le Moyen-Orient est secoué par des chocs plus violents les uns que les autres. La répression sanglante du soulèvement syrien, de même que le dérapage de la transition, pourtant bien commencée, au Yémen, ont notamment créé un contexte particulièrement difficile. En Irak, les multiples conséquences de la dramatique intervention militaire américaine de 2003 ont abouti en 2014 à la jonction de multiples groupes armés sunnites sous la bannière de Daech. Dans ce Moyen-Orient, l'Iran et l'Arabie saoudite sont les deux principales puissances régionales et s'affrontent par l'intermédiaire des forces locales au Yémen et en Syrie. L'acquisition par l'Iran de l'arme nucléaire serait un facteur de tension supplémentaire. Cette note explique pourquoi l'Iran reste toutefois un acteur régional et une économie trop importants pour être simplement ostracisé.

I. Nucléaire : les grandes lignes de l'accord

Le dossier nucléaire constitue la première pièce du puzzle. L'Iran fait partie des premiers signataires du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et est, à ce titre, soumis à l'ensemble des obligations qui incombent aux États considérés comme non dotés d'armes nucléaires : principalement, ne pas chercher à en développer ou en acquérir. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a alerté le Conseil de sécurité sur les dimensions suspicieuses du programme nucléaire iranien en février 2006, ce qui aboutit à la résolution 1696 (2006), qui est la base juridique de l'action internationale en faveur de la résolution de la crise actuelle.

1. Les garanties recherchées par la communauté internationale sur le programme nucléaire iranien

Les négociations en cours entre le P5+1 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU associés à l'Allemagne) et l'Iran se tiennent dans le cadre d'un accord intérimaire, conclu à Genève le 24 novembre 2013 pour une durée initiale de six mois, reconduit une première fois le 18 juillet 2014 et à nouveau le 24 novembre dernier, dit *Plan d'action conjoint*. Le 2 avril 2015, à Lausanne, les parties sont parvenues à un consensus sur un accord-cadre qui aborde l'ensemble des aspects de ces négociations. Ce document, non publié, doit servir de base à un accord définitif qui doit être finalisé entièrement d'ici au 30 juin prochain. Ces discussions sont les premiers contacts politiques et techniques de haut niveau entre l'Iran et la communauté internationale au sujet de son programme nucléaire controversé depuis le *Dialogue global* entrepris par l'Union européenne (UE) en 1997.

Il s'agit pour la communauté internationale d'obtenir deux choses :

- a) Des garanties que l'Iran ne cherche pas à se doter d'une arme nucléaire, ni ne soit en mesure d'en disposer rapidement (« **capacité de seuil** »).

- b) La certitude qu'aucune activité nucléaire ne puisse être développée par l'Iran sans que la communauté internationale en soit alertée.

Mais la négociation est contrainte par deux éléments :

- a) Le comportement des autorités iraniennes depuis 2003 a engendré un déficit de confiance considérable¹.
b) Le TNP n'est pas doté en lui-même d'un mécanisme de vérification suffisamment efficace, qui reste donc à inventer pour ce cas inédit.

2. Les points durs de la négociation

a) L'établissement du niveau maximum auquel l'Iran pourra enrichir l'uranium à l'avenir

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord de Genève, toutes les activités d'enrichissement à 20% ont été suspendues et **l'Iran n'a pas enrichi d'uranium au-delà de 5% d'U235**, ce qui correspond au niveau nécessaire à la fabrication de combustible pour la production d'énergie nucléaire civile. **Le P5+1 souhaiterait voir un tel plafonnement entériné comme norme dans le cadre de l'accord final.** Cette disposition va bien au-delà des exigences du TNP, et constituerait donc pour l'Iran une concession de taille.

L'accord-cadre de Lausanne du 2 avril 2015 prévoit de plafonner l'enrichissement de l'uranium à 3,67% pendant quinze ans, soit moins que les 5% prévus par l'accord intérimaire de Genève. L'accord-cadre prévoit également des mesures de contrôle :

- limitation du nombre de centrifugeuses en activité à 5060 (6104 installées au maximum), ce qui correspond peu ou prou à l'exigence des États-Unis. À ce jour, l'Iran compte 19000 centrifugeuses, dont environ 9000 en fonctionnement ;
- limitation à 300 kg (contre 10000 kg actuellement) du stock d'uranium enrichi à 3,67% ;
- concentration de toutes les activités d'enrichissement à Natanz ;
- mise en œuvre immédiate par l'Iran du Protocole additionnel signé (mais jamais ratifié) avec l'AIEA, renforçant les moyens de contrôle de l'Agence ;
- extension de l'accès de l'AIEA en Iran aux mines d'uranium et installations associées ainsi qu'aux usines de fabrication de centrifugeuses, de façon à ce que l'ensemble de la chaîne nucléaire puisse être contrôlé.

b) L'usage du réacteur d'Arak (IR-40)

L'Iran maintient l'ambiguïté sur l'usage de ce réacteur. C'est un réacteur de recherche à eau lourde² d'une puissance de 40 mégawatts destiné à la recherche et à la production d'isotopes médicaux. Le fonctionnement normal de ce réacteur devrait produire entre 10 et 12 kg de plutonium chaque année, ce qui pourrait fournir le matériau de base pour la fabrication d'une ou deux armes nucléaires. Il n'est pas possible de récupérer le plutonium autrement qu'au travers d'un processus industriel complexe, le retraitement, pour lequel des installations spécifiques lourdes sont nécessaires.

¹ Les efforts de dissimulation, la non-déclaration de sites nucléaires (notamment les installations d'enrichissement protégées de Natanz et Fordo) et la restriction des inspections de l'AIEA.

² L'eau lourde, ou oxyde de deutérium (D₂O), est utilisée comme modérateur de neutrons dans les réacteurs d'uranium naturel. Elle est produite dans des installations dont l'Iran est dotée.

L'AIEA n'a pas, à ce jour, constaté l'existence d'activités de retraitement mais compte tenu de l'attitude passée de l'Iran en termes de transparence avec l'AIEA, ce simple constat est insuffisant en l'état pour garantir que le combustible usagé de l'IR-40 ne pourra pas être détourné vers un usage militaire.

C'est l'absence de prise en compte de l'IR-40 qui avait conduit le ministre français des Affaires étrangères, Laurent Fabius, à bloquer la première version de l'accord de Genève, arguant, à raison, que l'importance de la filière d'enrichissement de l'uranium ne devait pas faire oublier la filière plutonium, tout aussi viable pour la fabrication d'une arme nucléaire.

Si la nécessité de transformer l'IR-40 a par la suite été actée par tous, de nombreux désaccords demeuraient quant à la formule à suivre pour ce faire. Il semble que l'Iran ait accepté la mise en œuvre d'une solution lourde, qui implique en particulier que le cœur du réacteur tel que conçu à l'origine soit entièrement démantelé. Il s'agit donc là d'une mesure qui n'est réversible ni facilement, ni discrètement. En outre, selon les termes de l'accord intérimaire, l'intégralité du combustible usagé (dont on peut donc extraire le plutonium après retraitement) devra être envoyé à l'étranger, sous le contrôle de l'AIEA, et ce, sur toute la durée de vie du réacteur.

Des mesures connexes d'une durée de quinze ans sont prévues pour garantir au maximum la bonne exécution de l'esprit de ces dispositions :

- l'Iran ne sera pas autorisé à construire d'autres réacteurs à eau lourde ;
- l'Iran ne sera pas autorisé à accumuler de l'eau lourde au-delà des besoins propres au bon fonctionnement du réacteur d'Arak ;
- l'Iran devra vendre sur le marché international tout surplus de production d'eau lourde.

La dernière séquence des négociations a donc permis d'aboutir à une formule acceptable pour tous. La mise en œuvre de l'ensemble de ces solutions fournirait à la communauté internationale des garanties techniques que les activités nucléaires de l'Iran ne cachent pas un programme militaire clandestin, tout en permettant à l'Iran d'accéder à une partie de ses revendications en matière d'industrie nucléaire.

c) Les modalités de levée des sanctions

L'architecture actuelle des sanctions est un système complexe où se recoupent plusieurs niveaux : multilatéral, avec les résolutions du Conseil de sécurité ; unilatéral, avec les mesures spécifiques prises par les États-Unis et l'UE ; et unilatéral à effet global.

Cette dernière catégorie de mesures concerne notamment l'usage fait par les juridictions américaines du concept de souveraineté monétaire, autorisant des poursuites totalement extraterritoriales dès lors que le dollar est utilisé comme monnaie d'échange. Cette complexité ne manquera pas d'avoir un impact sur la négociation pour la levée des sanctions.

L'ensemble des sanctions n'a pas vocation à disparaître au moment où un accord final serait signé, même s'il s'agit d'une revendication de l'Iran. En outre, le Conseil de sécurité aura manifestement vocation à endosser les dispositions de l'accord final, ce qui implique qu'un manquement constaté de l'Iran à ses obligations entraînerait un retour rapide de sanctions lourdes sans que le fastidieux processus de négociations diplomatiques ayant abouti au régime actuel de sanctions dusse être mis en œuvre à nouveau.

II. Impact de l'accord sur la politique régionale

L'Iran dispose de leviers puissants au sein des communautés chiites ou alliées au Moyen-Orient, capables d'influer sur l'exercice des politiques voisines. Dans l'état actuel des choses, l'usage qu'en fait l'Iran est perçu comme hostile par les États du Golfe, que ce soit sur le soutien iranien au régime de Bachar al-Assad, son action au Liban ou au Yémen.

1. Des points d'opposition manifestes

L'Arabie saoudite et ses alliés du Golfe ont très mal accueilli l'accord-cadre du 2 avril 2015 sur le nucléaire le qualifiant de « beaucoup trop profitable à Téhéran » et demeurent parmi les opposants principaux à un retour de Téhéran dans la communauté internationale. Le royaume a marqué sa désapprobation vis-à-vis des efforts déployés par l'administration américaine sur ce dossier par diverses mesures symboliques.

L'opération militaire « Tempête de fermeté », lancée le 26 mars 2015 au Yémen par l'Arabie saoudite, sous le pavillon d'une coalition arabe, a ainsi pour objectif de contrer ce que Riyad considère comme un nouveau front de l'expansion iranienne dans la région, mais aussi d'envoyer un message fort aux États-Unis. La crise au Yémen illustre une cristallisation des positions régionales à travers laquelle Riyad souhaite affirmer son autorité. Ce défaut de confiance à l'égard des États-Unis profite indirectement à la France. L'invitation du Président Hollande au dernier sommet du Conseil de coopération des États arabes du Golfe³ en est une illustration.

2. Des convergences possibles

La crise irakienne, qui voit l'armée formée par les États-Unis mise en déroute par les forces regroupées sous la bannière de l'État islamique (EI) est le terreau le plus favorable dans lequel pourrait germer une éventuelle coopération. L'Iran reste partisan d'un Irak faible pour y maintenir l'influence gagnée après la chute de Saddam Hussein, mais cela ne l'a pas empêché d'accepter à l'été 2014 que le Premier ministre irakien Nouri al-Maliki, vilipendé entre autres pour ses politiques très pro-chiites, soit remplacé par un homme plus consensuel, Haïdar al-Abadi. Cette décision illustre la volonté iranienne de coopérer contre l'EI et de se placer comme acteur crédible sur l'échiquier régional. Sur le terrain, l'action des forces commandées, formées, ou influencées par Téhéran semble avoir permis jusqu'ici d'éviter une déroute complète et la chute de Bagdad. Les États du Golfe restent toutefois très sceptiques face à l'action des milices iraniennes, perçues comme des moyens d'accroître le poids de l'Iran en Irak.

3. Le dossier syrien, terrain d'affrontement

Le régime de Bachar al-Assad est l'un des principaux points d'appui de l'Iran dans la région. Téhéran ne voit pas de transition politique en Syrie sans Bachar al-Assad, ce qui constitue une impasse durable. C'est largement la réaction des pays du Golfe à l'éventuelle signature d'un accord complet sur le nucléaire qui déterminera si un compromis pourrait être trouvé en Syrie.

³ Créé en 1981, il est composé de six pays (l'Arabie saoudite, Bahreïn, les Émirats arabes unis, le Koweït, Oman et le Qatar) et vise à renforcer la coordination, l'intégration et les échanges entre ses membres.

III. Le retour des entreprises en Iran

Derrière les incertitudes géopolitiques, le monde économique se prépare à la levée des sanctions économiques contre l'Iran. L'accord-cadre de Lausanne du 2 avril 2015 alimente l'anticipation de la levée des différentes sanctions. La multitude des sources juridiques de ces régimes complique cependant un retour serein des opérateurs économiques.

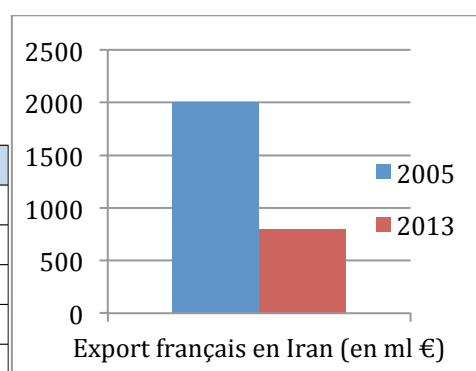
1. Le coût des sanctions pour la France

Les sanctions économiques imposées à l'Iran ont largement pénalisé les entreprises françaises, qui ont progressivement quitté le marché iranien où elles étaient en position très favorable. L'automobile et l'exploitation pétrolière sont certainement les exemples les plus emblématiques de la solidité et de la réussite des partenariats noués par les entreprises françaises avant le renforcement des sanctions. Cette présence historique a permis aux entreprises françaises de représenter 35 à 40 % de la production automobile locale en 2011. Au-delà, la variété des échanges a fait de la France un des principaux partenaires commerciaux de l'Iran dans les années 2000.

En 2009, la décision de la France de mener une politique pro-active de retrait a précipité le départ des entreprises françaises implantées en Iran. Elles sont ainsi les premières entreprises européennes à quitter un marché qui se ferme nettement suite aux sanctions européennes et à l'utilisation de l'extraterritorialité des sanctions américaines par le Trésor américain. Ces deux facteurs poussent le système financier à tourner le dos à l'Iran, qui fonctionne, depuis, coupé des principaux acteurs globaux. Ainsi, aujourd'hui, les échanges entre la France et l'Iran sont réduits à leur plus simple expression et l'inexistence de relations bancaires ne permet pas d'envisager un retour stable sur ce marché.

Évolution des relations commerciales de l'Iran depuis le début de la crise actuelle

2005	2013
EAU (20 %)	EAU (22 %)
Allemagne (13,2 %)	Chine (19,5 %)
France (6,8 %)	Inde (8,7 %)
Italie (6 %)	Corée du Sud (7,8%)
Chine (5,6 %)	Turquie (7,4 %)



Source : compilation de données issues d'une enquête.

2. Une levée lente et délicate des sanctions

Au-delà de la dimension juridique, les entreprises doivent guetter le retour des relations entre les banques internationales et iraniennes. Cette période post-accord sera également difficile et contraignante pour le commerce pour d'autres raisons qu'il faut anticiper. La structure de l'actionnariat des entreprises iraniennes a évolué et a vu les autorités publiques et semi-publiques, notamment le Corps des gardiens de la Révolution islamique, renforcer leur présence dans l'économie iranienne. Alors que ces entités sont très souvent sanctionnées,

parfois à titre individuel, il sera difficile lors de la période de transition d'identifier aisément l'actionnariat de futurs partenaires ou sous-traitants iraniens. Si une entreprise européenne doit pouvoir recevoir l'agrément des autorités des pays de l'Union européenne, l'application de l'extraterritorialité des sanctions unilatérales américaines est plus difficile à envisager.

3. À quoi ressemblera l'après-sanctions ?

Les négociations qui se sont ouvertes depuis 2014 aiguissent l'appétit des entreprises françaises, européennes et américaines quant à un retour possible sur ce marché à fort potentiel de 80 millions d'habitants, doté d'une population jeune et bien éduquée, de revenus pétroliers importants et d'une structure étatique stable. Les opérateurs iraniens se sont tournés vers d'autres partenaires, souvent asiatiques, et rétablir la confiance avec les Européens prendra du temps.

La période de transition sera ainsi cruciale pour un éventuel retour des entreprises françaises en Iran. L'imminence d'un accord politique et technique sur le nucléaire pousse les opérateurs à envisager des opérations commerciales en Iran dès cette année 2015. Ils sont ainsi avides d'informations sur les réseaux bancaires pour affiner leur stratégie.

L'attitude des banques, sans la coopération desquelles aucun mouvement ne sera possible, constituera un indicateur fiable des évolutions possibles. Les sanctions actuelles ne touchent pas la totalité des échanges économiques avec l'Iran mais les banques refusent néanmoins d'assurer toute transaction avec l'Iran du fait de la pression relayée par le Trésor américain. Le marché devient donc impénétrable.

Conclusion

La résolution de la crise de prolifération iranienne est un élément clé pour la sauvegarde du Traité de non-prolifération.

Le retour de l'Iran dans le jeu international est susceptible d'offrir des opportunités pour la résolution de crises régionales. Et la France, qui a entièrement joué le jeu de l'isolement économique de l'Iran depuis 2009, en dépit d'une présence commerciale importante, pourrait être sanctionnée une seconde fois en manquant le retour des opérateurs économiques européens et américains dans le cas d'une levée des sanctions.