



L'impasse nucléaire iranienne : la non-prolifération au défi des crises multiples

*L'impact de la guerre en Ukraine et des
manifestations sur le retour au JCPOA*

Héloïse FAYET

► Points clés

- Les négociations pour le retour à l'accord sur le nucléaire iranien sont au point mort. Si de nombreux facteurs bloquants propres au dossier sont connus de longue date, tels que le règlement de contentieux avec l'Agence internationale de l'énergie atomique ou le manque de confiance de l'Iran envers les États-Unis, d'autres sont apparus courant 2022.
 - La guerre en Ukraine et le rapprochement entre l'Iran et la Russie qu'elle a provoqué apparaissent désormais comme le principal point de blocage. Outre imposer des sanctions supplémentaires à Téhéran
- dans ce cadre, les pays occidentaux se refusent de négocier avec un pays complice de Moscou, d'autant plus que la Russie cherche à disrupter le processus pour son propre bénéfice.
- L'Iran profite de ce délai pour accélérer son programme, atteignant des records d'enrichissement de l'uranium, ce qui raccourcit le temps nécessaire à l'obtention d'une arme nucléaire. En retour, les puissances régionales s'organisent afin d'interdire à Téhéran de franchir cette limite.

Introduction

Une « coquille vide » selon le directeur de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)¹, un « accord mort » selon le président Biden² et une « non-priorité » pour la diplomatie américaine³ : le *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) semble bel et bien au point mort, ainsi que le processus de négociations pour y revenir. Alors que les dispositions de l'accord imposaient à l'Iran un seuil de 300 kg d'uranium, un enrichissement maximum de 3,67 % et une intensification de la surveillance de ses activités nucléaires, force est de constater que Téhéran ne se sent plus contraint par l'accord. La République islamique a en effet transgressé nombre de ses engagements : en février 2023, elle détiendrait un stock d'uranium enrichi en U-235 de 3 402 kg, dont 87,5 kg jusqu'à 60 %⁴. Son *break-out time*, soit le temps nécessaire pour acquérir une quantité suffisante de matière fissile de qualité militaire suffisante à la fabrication d'un premier engin, serait désormais d'une à trois semaines, tandis que son programme balistique ne cesse de s'améliorer.

Cette reprise des activités nucléaires n'est pas récente. Elle remonte au printemps 2019, soit moins d'un an après la sortie par les États-Unis de l'accord, que Donald Trump avait abondamment critiqué pendant sa campagne. Cette décision et les conséquences économiques qui l'ont suivie sont aujourd'hui présentées par l'Iran comme le principal point bloquant le retour au JCPOA, arguant d'un manque de confiance envers l'administration américaine. Ce blocage s'ajoute à une absence de coopération de l'Iran et son non-respect de certaines dispositions de l'accord qui compliquent les négociations. Si un premier document préliminaire a été présenté en février 2022, puis une nouvelle tentative conduite en août, plusieurs événements externes au dossier ont interrompu le processus.

Ainsi, la guerre en Ukraine, après avoir relégué la question en bas de la liste des priorités des diplomates, a conduit à un rapprochement entre l'Iran et la Russie : le soutien de Téhéran à Moscou dans sa guerre a été jugé incompatible avec la poursuite des négociations. De même, la trajectoire interne de la République islamique, et la forte répression des manifestations débutées à l'automne 2022 sur fond de crise économique et sociale, freinent les échanges avec les pays occidentaux. En conséquence, profitant de ce délai, l'Iran poursuit son programme avec une course effrénée à l'enrichissement et des niveaux jamais observés auparavant, ce qui augmente le risque d'escalade.

1. Audition devant la Commission des affaires étrangères du Parlement européen le 24 janvier 2023.

2. Il est important de noter qu'il ne s'agit pas d'une déclaration officielle. Voir « Video shows Biden saying Iran nuclear deal is "dead" », France 24, 20 décembre 2022, disponible sur : www.france24.com.

3. « U.S. Says Iran Nuclear Deal is "Not Our Focus Right Now" », *Reuters*, 13 octobre 2022, disponible sur : www.reuters.com.

4. Rapport du directeur général sur la vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2023/8, AIEA, 2 mars 2023.

L'irruption de facteurs externes dans le processus de négociations

De nombreux facteurs endogènes au dossier compliquent le retour à l'accord, au premier rang desquels le manque de confiance de Téhéran en l'administration américaine. Cette dernière ne peut en effet garantir qu'un accord signé au cours du mandat de Joe Biden soit entériné par son successeur en raison de son caractère non-contraignant⁵. La méfiance apparaît particulièrement forte chez le Guide suprême, l'ayatollah Khamenei, qui refuse de prendre le risque qu'un retour à l'accord soit suivi d'un nouveau retrait, sans être convaincu par une partie de l'*establishment* iranien qui semble comprendre les avantages d'une réimplémentation du JCPOA⁶. De même, Téhéran affirme ne plus faire confiance aux pays européens signataires du fait de leur incapacité à s'opposer aux sanctions américaines et à leurs graves conséquences sur l'économie iranienne⁷.

Au-delà de ce problème de confiance, qui existait déjà lors du cycle de discussions au printemps 2021, sont apparus en 2022 de nouveaux facteurs qui ralentissent le processus des négociations, cette fois exogènes au dossier nucléaire.

La guerre en Ukraine ou le « moment manqué » des négociations

Après une interruption de cinq mois à la suite de l'arrivée au pouvoir du président conservateur Ebrahim Raïssi, les négociations reprennent à Vienne en novembre 2021, avec une équipe iranienne beaucoup moins encline au compromis et critique du travail de ses prédécesseurs. En parallèle, l'accélération de l'enrichissement de l'uranium se poursuit, laissant planer le doute sur la bonne volonté de l'Iran de se conformer aux limitations déterminées par le JCPOA. L'enthousiasme de la reprise est donc limité⁸, bien que les discussions aboutissent à la présentation le 23 février d'un ensemble de textes permettant le retour des États-Unis et de l'Iran au respect de l'accord⁹.

La guerre en Ukraine, qui éclate le lendemain, porte un premier coup de grâce à ce cycle de négociations. Si Moscou s'était investie dans le processus, tout en montrant une préférence pour les réunions en petit comité avec la Chine et l'Iran, sa posture évolue¹⁰.

5. Le JCPOA est considéré comme un « engagement politique non-contraignant » et non comme un « accord international juridiquement contraignant ». Voir S. P. Mulligan, « Withdrawal from the Iran Nuclear Deal: Legal Authorities and Implications », Congressional Research Service, 17 mai 2018.

6. Entretien avec un spécialiste du dossier, Paris, décembre 2022.

7. M. Ghodsi et A. Fathollah-Nejad, « The Geopolitical Roots of Iran's Economic Crisis », Carnegie Endowment for International Peace, 30 novembre 2020, disponible sur : <https://carnegieendowment.org>.

8. S. Gaillaud, « Washington-Téhéran : les pourparlers de Vienne sur le JCPOA peuvent-ils aboutir ? », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 6 septembre 2021, disponible sur : www.ifri.org.

9. Tweet de Philippe Errera, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des Affaires étrangères, le 23 février 2022, disponible sur : <https://twitter.com>.

10. H. Notte, « Don't Expect Any More Russian Help on the Iran Nuclear Deal », *War on the Rocks*, 3 novembre 2022, disponible sur : <https://warontherocks.com>.

La Russie prône désormais un axe « anti-impérialiste » en soutenant l'Iran face à des demandes occidentales présentées comme irrecevables, et disrupte le processus des négociations en exigeant certaines garanties vis-à-vis de son commerce et de sa coopération avec Téhéran¹¹. Couplée à des impératifs d'agenda et une chute du dossier dans les priorités des diplomaties mondiales malgré la poursuite de signaux d'alerte, les négociations s'interrompent entre mars et juillet 2022, à l'exception d'une visite d'Enrique Mora, négociateur pour le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) à Téhéran en mai.

Après une tentative ratée à Doha fin juin¹², des échanges reprennent à Vienne courant juillet, basées sur un nouveau texte qui apparaît comme « le meilleur possible » selon Josep Borrell¹³. Cependant, l'équipe iranienne ne s'en montre pas satisfaite et ajoute de nouvelles exigences. La série d'allers et retours du texte entre les administrations iranienne et américaine¹⁴ ne font que ralentir le processus et permet à

Téhéran de gagner du temps pour poursuivre son programme et se rapprocher de Moscou. Le sentiment d'urgence, répété par l'ensemble des signataires, perd de son impact au fur et à mesure que les déclarations se succèdent, sans effets concrets et sans résolution des contentieux originels.

Ce rapprochement irano-russe apparaît comme le principal point bloquant les négociations

Ce rapprochement irano-russe, qui apparaît désormais comme le principal point bloquant, s'intensifie à l'automne 2022 : des drones iraniens sont utilisés par Moscou sur le théâtre ukrainien et des opérateurs iraniens observés en Crimée¹⁵, ce que Téhéran dément, affirmant que ces livraisons ont eu lieu avant la guerre, une défense très peu crédible. La Russie aurait également envisagé d'acquérir des missiles balistiques iraniens de courte portée pour faire face à un effondrement de ses propres stocks. Cependant, Téhéran ne peut répondre sur le long terme aux besoins de haute technologie de la Russie¹⁶ : la balance des échanges s'inverse

11. P. Hafezi, H. Pamuk et S. Lewis, « Russia Says it Has Written Guarantees on Iran Nuclear Deal », *Reuters*, 15 mars 2022, disponible sur : www.reuters.com.

12. K. Atwood et J. Hansler, « Iran Nuclear Talks in Doha End Without Progress », *CNN*, 29 juin 2022, disponible sur : <https://edition.cnn.com>.

13. J. Borrell, « Now is the Time to Save the Iran Nuclear Deal », *Financial Times*, 26 juillet 2022, disponible sur : www.ft.com.

14. S. Liechtenstein, « Agreement on Nuclear Deal Within Reach but Obstacles Remain », *Politico*, 3 août 2022, disponible sur : www.politico.com.

15. M. Knights et A. Almeida, « What Iran's Drones in Ukraine Mean for the Future of War », *The Washington Institute for Near East Policy*, 10 novembre 2022, disponible sur : www.washingtoninstitute.org.

16. J. P. Rathbone *et al.*, « Russian and Iran Hesitate Over Co-Operation as West Warns of Costs », *Financial Times*, 6 mars 2023, disponible sur : www.ft.com.

donc depuis plusieurs mois, notamment au travers de l'acquisition d'avions de combat *Su-35 Flanker-E* par l'Iran et des exercices conjoints, également avec la Chine¹⁷.

Le calcul iranien de rapprochement avec Moscou n'est donc pas sans risques¹⁸. Bien que la Russie soit considérée comme un partenaire plus fiable pour Téhéran, il n'est pas certain qu'elle puisse continuer à soutenir économiquement et militairement l'Iran au fur et à mesure que la guerre en Ukraine se poursuit et que la puissance russe marque le pas. Enfin, le transfert de drones est interprété par les pays européens comme une violation du *Missile Technology Control Regime* et, à ce titre, de la résolution 2231 (annexe B, paragraphe 4) du Conseil de sécurité des Nations unies : si le format E3 pousse pour une telle interprétation, une pression russe au niveau du Conseil de sécurité aurait empêché l'ouverture d'une enquête onusienne sur le sujet¹⁹. Des sanctions contre des fabricants iraniens de drones ont néanmoins été prises au niveau européen quant à la livraison de plateformes à la Russie²⁰.

La trajectoire interne alarmante du régime

La violente répression des manifestations de l'automne 2022 a également porté un coup dur au processus, transformant Téhéran en pays avec lequel il n'est pas acceptable de négocier. Cette pression sur la diplomatie a notamment été exercée par la diaspora iranienne et la société civile dans les pays occidentaux²¹.

Cependant, on peut noter que la « révolution verte » de 2009, qui avait suivi la réélection contestée de Mahmoud Ahmadinejad, avait été plus sanglante mais sans empêcher la poursuite de négociations avec le gouvernement de l'époque, et sans recevoir de soutien occidental aussi prononcé. Bien que cette stratégie soit aujourd'hui regrettée par l'ancien président Obama²², l'objectif américain d'atteindre un accord limitant le programme nucléaire aurait ainsi pesé plus fort dans la balance qu'un soutien à un processus révolutionnaire qui aurait pu être perçu comme une tentative hasardeuse de *regime change*, dangereuse dans une région où les États-Unis sont coutumiers de la

17. « China, Russia and Iran hold Joint Naval Drills in Gulf of Oman », *Al Jazeera*, 15 mars 2023, disponible sur : www.aljazeera.com.

18. L'ancien ambassadeur d'Iran en France s'émeut ainsi du fait que l'Iran soit perçu comme étant du côté de l'agresseur, et du destin iranien désormais lié à celui de la Russie. Lire A. Delfi, « سرنوشت سیاست خارجی ایران به سرنوشت [L'avenir de la politique étrangère iranienne est lié au destin de la Russie] », *Etemad*, 1^{er} février 2023, disponible sur : www.etemadonline.com.

19. Lire le compte-rendu de la 9226^e séance du CSNU du 19 décembre 2022, disponible sur : press.un.org et B. Ravid, « Scoop : Amid Russian Pressure, UN Report Skirts Question on Iran Drones », *Axios*, 14 décembre 2022, disponible sur : www.axios.com.

20. « E.U. Sanctions Iran for Providing Drones to Russia », *The Iran Primer*, United States Institute of Peace, 27 février 2023, disponible sur : <https://iranprimer.usip.org>.

21. S. Gaillaud, « Washington-Téhéran : fin 2022, la réconciliation impossible ? », *Potomac Paper*, n° 45, Ifri, novembre 2022, disponible sur : www.ifri.org.

22. M. Abdi, « Where is the US's Red Line on Iran's Protests? », *Middle East Institute*, 24 octobre 2022, disponible sur : www.mei.edu.

démarche²³. Alors qu'il semblait assez fragile en 2009 pour accepter des concessions sur le nucléaire face à la pression de la rue, le régime apparaît aujourd'hui assez endurci, paranoïaque et isolé par des années de résistance à la stratégie de « pression maximale » pour ne pas céder.

Dans ce contexte, les autorités iraniennes se sont opposées à la désignation par l'Union européenne des Gardiens de la Révolution comme une organisation terroriste, défiant de considérer à leur tour les forces armées des pays européens comme « terroristes ». Si les entités menant la répression ont fait l'objet de sanctions européennes concertées, des divergences d'appréciation concernant cette désignation spécifique se sont tout de même fait sentir au sein du format E3. L'Allemagne s'est ainsi montrée plus décidée et la France plus prudente car soucieuse de compartimenter les problématiques afin de maximiser les chances d'un éventuel accord, ou tout du moins la poursuite de négociations, tout en conservant une politique active sur le respect de droits humains²⁴.

Face à une telle menace de désignation, les autorités iraniennes se gardent le droit de répondre, notamment au travers du levier que représente le dossier nucléaire. Fidèle à sa politique de « chantage à l'enrichissement », l'Iran pourrait menacer d'enrichir à 90 % en cas d'un geste européen dans le sens d'une telle décision législative, voire de se retirer du TNP²⁵. Téhéran montre ainsi sa maîtrise de la dimension normative et politique du dossier, qu'il sait cristalliser les attentes des négociateurs occidentaux alors que d'autres parties au traité pourraient se montrer moins exigeants sur la situation interne et aptes à compartimenter les crises. Il reste de toute façon illusoire de parier sur un changement de régime comme solution au nucléaire : l'issue du mouvement de contestation est plus qu'incertaine, notamment faute d'une absence de soutien dans les classes dirigeantes, ce qui limite les chances de changement de régime. Enfin, il n'est pas certain qu'un nouveau gouvernement serait plus favorable à un accord, et voudrait au contraire sauvegarder son nouvel accès au pouvoir en se dotant de l'arme nucléaire²⁶.

23. E. Lake, « Why Obama Let Iran's Green Revolution Fail », *Bloomberg*, 24 août 2016, disponible sur : www.bloomberg.com.

24. L. Norman, « European Support Grows for Sanctioning Iran's Revolutionary Guards », *The Wall Street Journal*, 19 janvier 2023, disponible sur : www.wsj.com.

25. M. Shamsuddin, « NPT withdrawal: Iran's new option », *Tehran Times*, 22 janvier 2023, disponible sur : www.tehrantimes.com. Ce n'est pas la première fois que l'Iran exerce un « chantage au TNP » : lire à ce sujet E. Maître, « Le droit de retrait du TNP, vingt ans après la Corée du Nord », *Note de la FRS* n° 06/2023, Fondation pour la recherche stratégique, 1^{er} mars 2023, disponible sur : www.frstrategie.org.

26. À ce sujet, on peut lire C. Way et J. L. P. Weeks, « Making It Personal: Regime Type and Nuclear Proliferation », in *American Journal of Political Science*, vol. 58, n° 3, juillet 2014, pp. 705-719.

Une opportunité pour l'Iran et les puissances régionales

Profitant du ralentissement des négociations et soucieux d'atteindre de nouveaux records le plus rapidement possible sans être contraint par un nouvel accord, l'Iran a fortement accéléré son programme en 2022. Ces progrès ont suscité des réactions des puissances régionales, entre durcissement de la position israélienne et tentatives d'apaisement des États du Golfe, mais sans apporter de solution durable.

Une nette accélération du programme

L'Iran franchit régulièrement de nouveaux seuils qui semblaient inatteignables sous le JCPOA. Le directeur de l'Organisation iranienne de l'énergie atomique a ainsi annoncé à l'été 2022 que l'Iran avait la capacité technique de fabriquer une arme nucléaire, mais sans l'intention politique²⁷. Cette déclaration s'accompagne d'une nouvelle configuration de centrifugeuses sur le site de Fordo constatée en janvier 2023, et plus largement d'une

accélération du processus d'enrichissement, ce qui raccourcit le temps nécessaire à l'Iran pour acquérir la matière suffisante à la fabrication d'un premier engin nucléaire.

La barre des 60 % a été franchie dès août 2021, tandis que des « traces suspectes » d'uranium enrichi à 83,7 % ont été détectées en janvier 2023, un niveau jusqu'alors inédit²⁸. Cette détection, qui avait été pressentie par Israël²⁹, n'équivaut cependant pas à la constitution d'un stock d'uranium enrichi à ce point,

L'Iran franchit de nouveaux seuils qui semblaient inatteignables sous le JCPOA

mais apparaît plutôt comme une volonté de tester des lignes rouges occidentales qui ne sont pas publiquement formulées à ce jour. Le silence conservé par l'AIEA sur ce sujet, qui estime peu probable la piste de l'incident mais n'a pas encore terminé ses investigations, permet également de laisser une porte de sortie à l'Iran en indiquant la capacité de l'Agence à détecter tout nouvel enrichissement suspect, mais sans accuser frontalement Téhéran. Ce signal faible s'ajoute aux déclarations de conseillers sur cette possibilité de franchir le seuil des 90 % d'enrichissement et se rapproche du chantage au retrait du TNP régulièrement mis en avant. Consciente de la sensibilité du dossier auprès des chancelleries occidentales, la République islamique sait mettre en valeur des

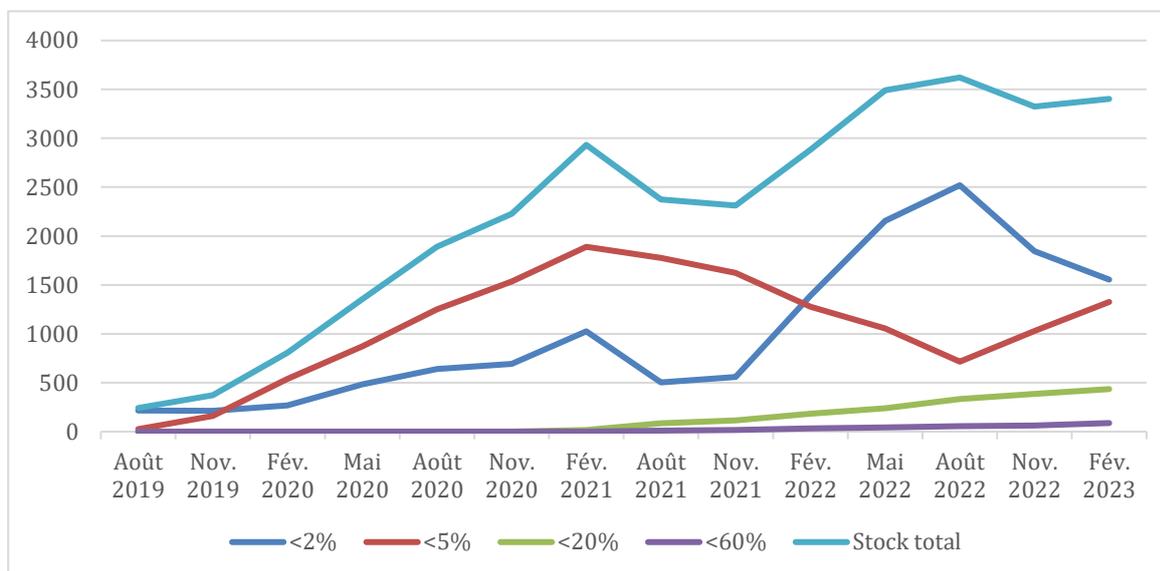
27. « Iran Nuclear Chief: We Have Technical Means to Produce Atom Bomb, no Intention of Doing so », *Reuters*, 1^{er} août 2022, disponible sur : www.reuters.com.

28. Rapport du directeur général sur la vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2023/8, *op. cit.*

29. B. Ravid, « Israeli Intel Chief: Iran Could Soon 'Toy' With Enriching Uranium At 90% Level », *Axios*, 21 novembre 2022, disponible sur : www.axios.com.

éléments qui, selon lui, seront suffisants pour provoquer une réponse et donc un retour aux négociations dans des conditions qui lui seront plus favorables.

Graphique n°1 : Stock d'uranium enrichi en U-235 (en kg)



Source : rapports trimestriels de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

Grâce à l'augmentation du stock, le *break-out time* s'est nettement raccourci : d'un an sous le JCPOA, il serait aujourd'hui, selon les estimations, d'une à trois semaines³⁰. Sans augmentation à court terme du nombre d'inspections, le risque d'un *break-out* clandestin entre deux inspections s'accroît donc fortement. Cependant, un *break-out* concernant la matière fissile n'équivaut pas la fabrication d'une arme nucléaire fonctionnelle : des étapes intermédiaires sont en effet nécessaires, dont la maîtrise technique par l'Iran est mal documentée. Selon le prototype d'arme choisi, Téhéran devrait ainsi transformer son uranium (actuellement sous forme gazeuse) en uranium métal, fabriquer une quantité suffisante de tritium (un gaz permettant d'améliorer et de stabiliser la réaction en chaîne) à partir de son réacteur à eau lourde d'Arak³¹, miniaturiser la charge, puis effectuer des tests de ses vecteurs.

Si la décision devait être prise au niveau du Guide suprême, une à deux années seraient nécessaires pour effectuer l'ensemble du processus, bien que des estimations plus courtes aient été récemment données par des militaires américains³². Ces activités seraient cependant plus difficiles à surveiller par l'AIEA car, par leur nature militaire, ne seraient pas incluses dans les accords entre l'Agence et l'Iran ; elles pourraient

30. L'estimation la plus précise est de 12 jours, donnée par le sous-secrétaire à la Défense américain Colin Kahl lors d'une audition à la Chambre des Représentants en février 2023. Source : « Iran Can Make Enough Fissile Material for a Bomb "In About 12 Days" – US official », *Reuters*, 28 février 2023, disponible sur : www.reuters.com.

31. L'agence n'observe pour le moment pas de modifications du design du réacteur à eau lourde d'Arak (IR-40). Source : Rapport du directeur général sur la vérification et contrôle en République islamique d'Iran à la lumière de la résolution 2231 (2015) du Conseil de sécurité de l'ONU, GOV/2023/8, *op. cit.*, p. 3.

32. L. Normal et M. R. Gordon, « Iran Could Produce Nuclear Weapon in Several Months if It Decides to Do So, Mark Milley Says », *The Wall Street Journal*, 23 mars 2023, disponible sur : www.wsj.com.

également se dérouler dans des lieux moins traditionnellement repérables que des réacteurs, les rendant plus difficiles à cibler par d'éventuelles actions cinétiques israéliennes. Enfin, il est indéniable que les connaissances scientifiques acquises par l'Iran ne sont à ce stade plus réversibles, même en cas de négociation d'un accord intermédiaire, ce que refuse encore l'Iran actuellement³³. Ce dernier, moins strict que le JCPOA, pourrait prévoir le maintien de l'enrichissement à un seuil acceptable pour des utilisations scientifiques (par exemple 20 %), exiger que l'Iran se débarrasse à nouveau de son uranium enrichi, et mettre sous scellés ses installations nucléaires les plus critiques.

L'un des objectifs de la communauté internationale est donc de renforcer l'action de l'AIEA en Iran et de rétablir la continuité des connaissances de l'Agence sur le programme nucléaire iranien, afin de surveiller au plus près et au plus juste son avancée. Si, dans les premières années du JCPOA, qui avait permis d'ajouter des dispositions au protocole additionnel de 2006, les relations entre l'Iran et l'AIEA ont été plutôt respectueuses, avec une nette augmentation du rythme des inspections³⁴, le retrait américain et le franchissement des limites d'enrichissement autorisées par l'accord ont provoqué un durcissement de la posture iranienne vis-à-vis de l'Agence. En raison de la fermeture des frontières du pays pendant la crise du Covid-19, de nombreuses inspections ont été reportées, tandis que des agents de l'AIEA ont témoigné de harcèlement à leur encontre et que des caméras de surveillance ont été désinstallées sur plusieurs sites.

Le principal contentieux demeure celui de la découverte de traces d'uranium d'origine anthropique sur des sites qui n'étaient pas censés en contenir. Selon l'AIEA, ces traces pourraient témoigner d'une activité passée, voire actuelle mais dissimulée, de manipulation du combustible ; l'Iran rétorque qu'il s'agit de sites totalement inintéressants et accuse l'Agence de nuire à son « droit à l'enrichissement ». Le régime n'a toujours pas fourni d'explications satisfaisantes pour expliquer ces détections, et ce malgré des sollicitations régulières³⁵. Si la visite du directeur de l'Agence, Rafael Grossi, à Téhéran début mars 2023 est un pas timide vers l'amélioration de la relation entre l'Iran et l'AIEA, les déclarations – parfois contradictoires – sur l'augmentation du rythme des inspections et la réinstallation de certains détecteurs doivent encore être suivies d'effets³⁶.

33. A. Hashem, « Iran Rules Out Interim Nuclear Deal », *Al Monitor*, 5 avril 2023, disponible sur : www.al-monitor.com.

34. Ce protocole additionnel, mis en œuvre provisoirement à partir de mars 2016, complète un accord de garanties signé en 1974 entre l'Iran et l'AIEA (INFCIRC/214), concernant la surveillance du programme nucléaire civil. Les dispositions supplémentaires du JCPOA permettent aussi l'inspection sans préavis de sites d'extraction, d'enrichissement et de conversion de l'uranium, la surveillance de sites n'étant pas directement reliés au programme nucléaire, l'installation de caméras de surveillance, etc. On peut se référer au site de l'AIEA : www.iaea.org.

35. Rapport du directeur général sur l'accord de garanties TNP avec la République islamique d'Iran, GOV/2023/9, AIEA, 6 mars 2023, p. 2 et suivantes.

36. L. Norman, « Iran Promises to Increase Cooperation With IAEA Over Nuclear Work », *The Wall Street Journal*, 4 mars 2023, disponible sur : www.wsj.com.

Enfin, la menace balistique iranienne reste très présente. Si une annexe de la résolution UNSC/2231 appelle bien l'Iran à ne pas poursuivre le développement de missiles balistiques capables d'emporter une tête nucléaire³⁷, force est de constater qu'elle n'a pas été entièrement respectée par Téhéran, qui a effectué plusieurs tests et démonstrations de force depuis³⁸. Le régime dispose désormais d'un arsenal diversifié pouvant frapper l'ensemble de la région, avec des missiles dont la précision augmente. Ces vecteurs balistiques représentent la menace la plus directe pour les puissances régionales, qui réagissent en conséquence.

Le rôle (dé)stabilisateur des puissances régionales

Ne voyant pas de réaction occidentale significative sur le plan diplomatique ou militaire, les démonstrations de force de Tel Aviv se multiplient. Fidèle à son objectif d'empêcher « par tous les moyens »³⁹ l'Iran de se doter de l'arme nucléaire, Israël a ainsi conduit l'exercice *Juniper Oak* en janvier 2023 avec son allié américain, simulant une attaque israélienne contre l'Iran – mais pas contre ses sites nucléaires⁴⁰. En parallèle, la posture du gouvernement Netanyahu se durcit⁴¹ : la rhétorique anti-iranienne en Israël fait par ailleurs souvent écho aux difficultés sur la scène intérieure qui l'incitent à souligner les menaces extérieures.

Cependant, Tsahal conserverait d'importantes lacunes techniques pour conduire une opération cinétique autonome et d'une envergure suffisante pour porter un coup durable au programme nucléaire iranien, notamment faute de bombes capables de pénétrer des cibles fortifiées (*bunker busters*)⁴². De même, un soutien cinétique américain ne semble pas être à l'ordre du jour – en tout cas sous l'administration Biden : en cas d'échec israélien à convaincre les États-Unis du bienfondé d'une action préventive, Tel Aviv pourrait ainsi chercher à mettre une future administration républicaine devant le fait accompli de ses progrès capacitaires.

Si une action israélienne devait avoir lieu, ce serait probablement contre des sites moins fortement protégés – base aérienne, sites de production de missiles balistiques, chaînes logistiques – visant à ralentir le processus de militarisation du programme

37. G. Thielmann, « Addressing Iran's Ballistic Missiles in the JCPOA and UNSC Resolution », *Issue Briefs*, Arms Control Association, vol. 7, n° 8, 27 juillet 2015, disponible sur : www.armscontrol.org

38. B. Ben Taleblu, « Assessing the Islamic Republic of Iran's Ballistic Missile Program », *Foundation for Defense of Democracies*, 15 février 2023, disponible sur : www.fdd.org.

39. J. Irish, « Israel : "All Possible Means on The Table" to Prevent Iran Getting Nuclear Weapon », *Reuters*, 17 février 2023, disponible sur : www.reuters.com.

40. M. Eisenstadt, « The Juniper Oak Military Exercise: Implications for Innovation, Experimentation, and U.S. Policy Towards Iran », *PolicyWatch* 3698, The Washington Institute for Near East Policy, 1^{er} février 2023, disponible sur : www.washingtoninstitute.org.

41. « Netanyahu Said To Huddle Repeatedly With Military Brass Over Possible Attack on Iran », *The Times of Israel*, 22 février 2022, disponible sur : www.timesofisrael.com.

42. Y. Melman, « Israel Has No Realistic Military Option on Iran », *Haaretz*, 1^{er} septembre 2022, disponible sur : www.haaretz.com. Lire aussi J. Gambrell, « An Iranian nuclear facility is so deep underground that US airstrikes likely couldn't reach it », *AP News*, 22 mai 2023, disponible sur : www.apnews.com.

nucléaire, faute de pouvoir intervenir sur les sites nucléaires eux-mêmes. La reprise d'actions « en zone grise », tels que le sabotage d'installations nucléaires ou l'assassinat ciblé de scientifiques, voire d'industriels liés au programme balistique, n'est pas non plus à exclure. Ces options demeurent toutefois escalatoires, l'Iran ayant notifié qu'il pourrait franchir le seuil de l'enrichissement à 90 % en cas d'une nouvelle action hybride de la part d'Israël⁴³. Le régime pourrait aussi conduire des actions indirectes contre Israël au travers des milices qui lui sont proches, voire des attaques directes contre des pays du Golfe proches d'Israël, réduisant le bénéfice de Tel Aviv à conduire de telles attaques.

Soucieux de ne pas provoquer outre-mesure leur voisin chiite, les États du Golfe, en particulier l'Arabie Saoudite et les Émirats arabes unis, semblent en revanche plutôt jouer la carte de l'apaisement. S'ils plaidaient comme Israël pour un « JCPOA élargi », prenant en compte le programme balistique iranien et le réseau d'influence de l'Iran au Moyen-Orient, l'impossibilité d'aboutir à un tel accord a poussé ces États à renforcer leur propre dissuasion conventionnelle, notamment en acquérant des systèmes de défense sol-air plus efficaces, tout en cherchant les ouvertures diplomatiques. Après plusieurs années de négociations sous l'égide d'Oman et de l'Irak, puis une reprise opportuniste du dossier par la Chine, Riyad et Téhéran ont ainsi annoncé la reprise de leurs relations diplomatiques en mars 2023⁴⁴. Dans la lignée des accords d'Abraham et d'une indépendance croissante des pays du Golfe vis-à-vis du parrain américain, une répartition des rôles entre le *bad cop* israélien et les *good cops* du Golfe semble s'opérer.

Les puissances arabes continuent par ailleurs d'agiter la menace de leur propre prolifération nucléaire en cas de franchissement par Téhéran d'une « ligne rouge » encore peu distincte. C'est particulièrement le cas de l'Arabie Saoudite, dont les dirigeants se sont exprimés à plusieurs reprises sur le sujet, et dont le programme nucléaire civil soulève de plus en plus de suspicions⁴⁵. De même, le narratif proliférant est présent dans le discours turc pour des raisons d'indépendance et de statut, même si la probabilité d'une Turquie nucléaire est faible du fait de son statut de membre de l'OTAN et donc bénéficiaire de ses garanties de sécurité.

43. Entretien avec un spécialiste du dossier, Paris, décembre 2022. Lire aussi D. D. Kaye, « Israel's Dangerous Shadow War with Iran », *Foreign Affairs*, 27 février 2023, disponible sur : www.foreignaffairs.com.

44. J. Barnes-Dacey, C. Bianco et E. Geranmayeh, « The shoots of stability: What the Saudi-Iran deal means for the Middle East and Europe », European Council on Foreign Relations, 14 mars 2023, disponible sur : <https://ecfr.eu>.

45. A. Stricker, « Saudi Nuclear Ambitions Could Upend the Middle East », *The Dispatch*, 14 février 2023, disponible sur : <https://thedispatch.com>. Lire aussi H. Fayet, « Les dynamiques du nucléaire militaire au Moyen-Orient au regard de la crise iranienne », *Défense & Sécurité internationale*, hors-série n° 88, février-mars 2023, pp. 84-87.

Conclusion

Face au nexus de facteurs internes et externes empêchant le retour au JCPOA, il est tout d'abord indispensable d'aborder l'Iran comme une problématique globale, sans donner de prééminence excessive au dossier nucléaire, sous peine d'entrer dans le jeu de Téhéran qui a conscience de la sensibilité du sujet et n'hésite pas à s'en servir comme moyen de chantage pour d'autres dossiers. Sur le plan pratique, cette vision globale n'implique donc pas de revenir sur la compartimentalisation choisie il y a longtemps et qui avait permis la signature du JCPOA. Celle-ci permet ainsi de maintenir des échanges indispensables avec le régime pour tenter d'identifier les éventuels « points de bascule » et facteurs, autant internes qu'externes, qui pourraient emmener l'Iran sur la voie du développement d'une arme nucléaire.

En effet, Téhéran semble aujourd'hui se satisfaire d'un statut de quasi-« État du seuil » lui permettant de jouir d'une certaine ambiguïté, sans que la décision de franchir ce seuil n'ait pour le moment été prise. Le coût politique et stratégique apparaît encore trop élevé par rapport aux bénéfices que l'Iran pourrait en retirer. Cependant, une dégradation du contexte régional – par exemple un durcissement de la posture israélienne – ou une volonté interne au régime de sauver son avenir à l'aide de la sanctuarisation permise par une arme nucléaire ne sont pas à exclure. Un point de fragilité sera notamment la transition vers un nouveau Guide suprême à la disparition inéluctable : si la nomination d'un Guide moins marqué par l'humiliation vécue lors du retrait américain du JCPOA pourrait aider à la négociation d'un nouvel accord, un durcissement est aussi toujours possible. Certains pans de l'État, dont une partie des Gardiens de la Révolution, voient nettement les avantages à maintenir un régime de sanctions qui leur permettent de s'enrichir sur le marché noir et pourraient donc encourager le blocage. D'autres officiels pourraient au contraire considérer avoir déjà payé le prix de la bombe sans que rien ne permette d'envisager la levée des sanctions américaines, et donc se tourner vers l'affirmation d'un programme nucléaire militaire.

Enfin, le facteur temps est plus que jamais capital pour sauvegarder les acquis du JCPOA. Les publications trimestrielles des rapports de vérification du programme par l'AIEA, précédant les réunions du Conseil des gouverneurs de l'AIEA, font, on l'a vu, l'objet d'un jeu de dupes entre l'Iran et l'Agence. Téhéran est ainsi coutumier du fait de proposer une ouverture ou des échanges juste avant les réunions du Conseil, et ce afin d'éviter des sanctions, voire le transfert du dossier au Conseil de sécurité des Nations unies pour non-respect de ses engagements.

Or, c'est au niveau de l'ONU que risque de se jouer la suite des négociations : la disposition relative au transfert et au développement de missiles balistiques (annexe B, paragraphe 4 de la résolution 2231) expire en octobre 2023. Si les États-Unis sortis de l'accord ne peuvent plus, dans l'interprétation actuelle des dispositions du JCPOA, menacer d'un *snapback* en cas de non-prolongation de cette disposition, une telle

décision pourrait encore être prise par le format E3. Ce *snapback* provoquerait une réimposition des sanctions contre l'Iran antérieures à 2015, dont la résolution 2231 prévoyait la suspension puis l'extinction. Bien que les effets économiques seraient probablement limités, une telle décision marquerait définitivement la fin de la diplomatie nucléaire avec l'Iran et un saut dans l'inconnu⁴⁶, ainsi qu'un éclatement au niveau du P5 – la Chine et la Russie sont opposées à une telle mesure, mais ne peuvent empêcher son déclenchement. L'Iran a, de son côté, déclaré que la prolongation de la disposition relative aux missiles balistiques, et *a fortiori* un *snapback*, entraînerait un franchissement du seuil de l'enrichissement à 90 %, voire un retrait du traité de non-prolifération nucléaire. Cela laisse présager de nouvelles crises au cours de l'année 2023 si des solutions intermédiaires, par exemple le renforcement du protocole additionnel entre Téhéran et l'AIEA, ne sont pas trouvées.

Héloïse Fayet est chercheuse au Centre des études de sécurité de l'Ifri, où elle coordonne le programme *Dissuasion et prolifération*. Ses travaux portent principalement sur la prolifération nucléaire au Moyen-Orient et la réduction des risques stratégiques.

Comment citer cette publication :

Héloïse Fayet, « L'impasse du nucléaire iranien : la non-prolifération au défi des crises multiples. L'impact de la guerre en Ukraine et des manifestations sur le retour au JCPOA », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 26 mai 2023.

ISBN : 979-10-373-0719-4

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : Rencontre entre Rafael Grossi, directeur de l'AIEA, et Mohamed Eslami, vice-président iranien et directeur de l'Organisation iranienne de l'énergie atomique, au cours de la 66^e conférence de l'AIEA à Vienne, en septembre 2022.

© Dean Calma / IAEA

46. H. Rome et L. Dugit-Gros, « Snapback Sanctions on Iran : More Bark than Bite? », The Washington Institute for Near East Policy, 25 octobre 2022, disponible sur : www.washingtoninstitute.org.



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

