



HAL
open science

Des “ pics ” dans les crises du désarmement

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Des “ pics ” dans les crises du désarmement. Paix et sécurité européenne et internationale, 2019, 11, pp.92-106. 10.61953/psei.1124 . halshs-03157474

HAL Id: halshs-03157474

<https://shs.hal.science/halshs-03157474v1>

Submitted on 17 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Des « pics » dans les crises du désarmement

Jean-François Guilhaudis

Professeur Honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Des évolutions majeures des crises du désarmement de Syrie, Corée du nord et Iran, sont intervenues en 2017 et 2018. En Syrie, la force a été employée une nouvelle fois, au nom du désarmement, mais sans résultat. La Corée du Nord a franchi la ligne, elle est devenue une puissance nucléaire *de facto*, ce qui a favorisé une évolution considérable du dossier nord-coréen. A court et moyen terme, c'est toutefois le retrait américain de l'accord nucléaire iranien, qui est le plus perturbateur du point de vue du désarmement et, plus largement des relations internationales.

Major developments in the disarmament crises in Syria, North Korea and Iran occurred in 2017 and 2018. In Syria, the force was used again, in the name of disarmament, but without results. North Korea has crossed the line, it has become a *de facto* nuclear power, which has favoured a considerable evolution of the North Korean file. In the short and medium term, however, it is the American withdrawal from the Iranian nuclear agreement, which is the most disruptive from the point of view of disarmament and, more broadly, from international relations.

I. Introduction

Des évolutions majeures des crises du désarmement de Syrie, Corée du nord et Iran, sont intervenues en 2017 et 2018. En Syrie, la force a été employée une nouvelle fois au nom du désarmement, mais sans résultat de ce point de vue et de celui de la guerre en Syrie. La perspective des frappes, déjà improbable bien que souvent évoquée, s'est en revanche éloignée pour la Corée du Nord car celle-ci est devenue une puissance nucléaire de fait. Cet élément contribue notablement aux évolutions que connaît le dossier coréen. Mais, à court et moyen terme, c'est le retrait américain de l'accord nucléaire iranien, qui risque d'avoir le plus de conséquences à la fois en matière de désarmement et dans les relations internationales, notamment entre les Européens et les Américains.

II. En Syrie, l'usage de la force contre l'emploi des armes chimiques, sans résultat

En Syrie, on se souvient que, bien que la ligne rouge tracée par B. Obama en 2012 ait été franchie, l'emploi de la force avait été évité. Au moment où il allait advenir, la Russie avait offert une porte de sortie. Sa proposition de placer les armes chimiques syriennes sous contrôle international, acceptée par les autorités syriennes, avait donné lieu à un accord entre les Etats-Unis et la Russie le 9 septembre 2013, puis à l'adoption par le Conseil de sécurité unanime, le 27 septembre, de la résolution 2118 (2013) organisant le démantèlement de l'arsenal syrien. Si elle n'avait pas été exécutée, ce qui fut reproché au président américain, la menace avait donc, avec le concours des Russes, fait bouger les choses. Nos précédentes

chroniques ont rendu compte de l'évolution de ce dossier en 2014, 2015 et 2016 (PSEI n° 1, 5, 8). Les frappes américaines du 6 avril 2017 – une « volée » de 58 missiles de croisière Tomahawk sur l'aéroport militaire d'Al-Chaaryate, d'où selon Washington était partie l'attaque chimique du 4 avril contre Khan Cheikhoun – a constitué une surprise. D. Trump, adepte de l'« America First » et soucieux de se dégager des « aventures lointaines » – ce qui laissait prévoir un désengagement, une nouvelle prise de distance vis-à-vis de la Syrie –, appliquait la « ligne rouge » tracée par son prédécesseur.

En réalité, il n'avait guère le choix. Il ne pouvait pas ne pas répondre présent, là où B. Obama s'était « dégonflé », ne pas montrer que les Etats Unis étaient toujours là. Mieux valait aller vite et frapper fort, pour bénéficier de l'effet de surprise et du contraste avec B. Obama, à condition toutefois que l'action soit menée de manière à valoriser son auteur, sans perturber réellement la situation sur place, en particulier sans toucher aux Russes, très engagés à l'appui de Bachar el-Assad, depuis septembre 2015. On remarquera que ces frappes ne sont pas en accord avec la résolution 2118 (2013). Cette résolution n'est pas placée sous le Chapitre VII de la Charte. Le Conseil prévoit seulement « qu'en cas de non-respect de la présente résolution, y compris de transfert non autorisé ou d'emploi d'armes chimiques par quiconque en République arabe syrienne, il imposera des mesures en vertu du Chapitre VII » (§ 21). En d'autres termes, il faudra, pour agir, une nouvelle résolution du Conseil. Aucun Etat ne peut donc, au motif qu'elle n'est pas respectée, agir sur le fondement de cette résolution, comme le firent auparavant les Anglo-Saxons sur la base de 687 (1991), avec l'Irak. De plus, « mesures » n'implique pas forcément l'emploi de la force armée. Après l'adoption de 2118 (2013), on pouvait espérer qu'un consensus existait, entre les Cinq, pour revenir aux Nations unies. Et que les défenseurs de la « ligne rouge » avaient renoncé à un usage unilatéral de la force, pour faire respecter cette résolution.

On voit, le 6 avril 2017, qu'il n'en est rien. L'action est conduite comme si 2118 (2013) n'existait pas, comme si seule comptait la « ligne rouge » antérieure, opposée il faut le rappeler, à un Etat, non partie à l'époque à la convention d'interdiction des armes chimiques. On ne peut guère être étonné, dans ces conditions, que le Mécanisme d'enquête conjoint OIAC/ONU établi par la résolution 2235 (2015, §§ 6, 13, 17) qui était parvenu, en 2016 à identifier comme auteurs d'emplois d'armes chimiques l'armée syrienne (3 cas) et l'Etat islamique (1 cas), soit la victime collatérale de cet emploi de la force. Il n'a pas été renouvelé en novembre 2017, la Russie s'y opposant. Moscou a voté, le 17 novembre, contre un projet japonais proposant de reconduire le Mécanisme pour une période de 30 jours, après que le Conseil ait, la veille, examiné 2 projets de résolution concurrents, sans les adopter. Le projet occidental (S/2017/962) avait recueilli 7 voix, contre 4, dont les voix de la Chine et de la Russie et 4 abstentions et le projet bolivien (S/2017/968), soutenu par les Russes n'avait obtenu que 2 voix, contre 11 et 2 abstentions.

Les frappes accomplies, dans la nuit du 13 au 14 avril 2018 – cette fois par les Etats-Unis, la France et le Royaume Uni – étaient en revanche attendues. Elles se sont produites avec un délai plus long, après les attaques chimiques du 4 février et du 7 avril, mis à organiser l'opération entre les alliés et de façon à ce qu'elles soient visibles le plus possible, tout en n'ayant que des effets réduits sur le régime syrien et, surtout, de façon à ne pas toucher aux alliés de la Syrie (Russie, Iraniens, Hezbollah). Par rapport à ces objectifs, l'opération a été réussie.

Etant donné le contexte syrien, ces frappes ne sont ni réellement punitives ni surtout de nature à dissuader de l'emploi des armes chimiques. L'effet de dissuasion n'a joué ni à l'égard de l'Etat islamique, ni à l'égard du régime syrien. Au premier, Washington et ses alliés font déjà la guerre, avec tous les moyens à leur disposition. Que peut apporter une frappe de plus ? Tracer une « ligne rouge » est plutôt dans ce cas une incitation à la franchir, pour confirmer ses capacités de nuire. Pour le régime syrien, le fait de le diaboliser et de l'exclure des acteurs

qui seront admis à définir le futur de la Syrie, est aussi une forte incitation à s'imposer comme incontournable voire, une fois protégé par Moscou, à provoquer l'adversaire, puisqu'il sait que ses frappes seront limitées.

Tracer une « ligne rouge » à propos de l'emploi des armes chimiques signifiait que l'on voulait créer à ce sujet un tabou, s'imposant même à des Etats non parties à la convention d'interdiction, ce qui était le cas de la Syrie. Cette démarche ne correspondait ni à la lettre, ni à l'esprit de la convention de 1992. Celle-ci comporte un article XII « Mesures propres à redresser une situation et à garantir le respect de la présente convention, y compris les sanctions », où il est simplement prévu, en cas d'activités interdites risquant de porter un préjudice grave à l'objet et au but de la convention », la possibilité, pour la Conférence des Etats parties, « de recommander aux Etats parties des mesures collectives, conformément au droit international » (art XII § 3) et, « si la situation est particulièrement grave », qu'elle porte la question à l'attention de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité (art XII, § 4). Par ailleurs, si elle exclut les réserves (art XXII), elle prévoit de manière très classique que « chaque partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, a le droit de dénoncer la présente convention, si (elle) juge que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet de la convention, ont compromis ses intérêts suprêmes » (art XVI). Cette tentative de création d'un tabou a échoué. Elle reste unilatérale, le fait des Etats-Unis et des Occidentaux, n'ayant été pas été reprise en 2013, par le Conseil de sécurité.

Effectuées dans un contexte local et général tel qu'elles ne peuvent pas être efficaces, les frappes d'avril 2017 et avril 2018, sont aussi contraires au droit international et d'une légitimité douteuse. Du point de vue juridique, elles ne peuvent trouver de fondement ni dans la convention de 1992, ni dans la résolution 2118 (2013) et elles ont, de plus, été réalisées sans que le Mécanisme d'enquête établi en 2015 ait joué, en avril 2017 et en avril 2018. Invoquer la responsabilité de protéger ramène aux interrogations qui existent habituellement au sujet de l'intervention d'humanité. Cela conduit à constater que les conditions souvent évoquées pour justifier l'action armée, comme la nécessité d'agir pour « sauver » ou l'absence d'effets politiques collatéraux, ne sont pas réunies ici. Au surplus, la « responsabilité de protéger » retenue par le Sommet mondial de 2005, n'a établi, en droit international, aucun droit nouveau d'employer la force

On notera que la responsabilité de protéger évoquée par des observateurs¹, n'est pas particulièrement mise en évidence dans les discours officiels².

Si, on se place sur le plan de la légitimité, force est de constater que celle-ci est sensiblement plus faible que cela était le cas, au moment de l'action armée au Kosovo, également non autorisée par le Conseil de sécurité. A l'époque, le projet de résolution, présenté par la Russie, condamnant l'action armée de l'OTAN, n'avait obtenu que 3 voix contre 12 ; le projet de même type déposé à propos de la Syrie³, n'a obtenu le 14 avril, lui aussi, que 3 voix mais il n'y avait que 8 voix contre, 4 Etats s'étant abstenus ; le soutien à l'action était donc nettement moindre. Ces épisodes montrent que les considérations juridiques, et même le souci de la légitimité de l'action, pèsent de moins en moins et que le « nouvel art occidental », consistant pour les Etats-Unis et leurs alliés, malgré leur

¹ V. F Encel, Les frappes sur la Syrie étaient justifiées et nécessaires, *Le Figaro* 17 avril 2018 ou JB Vilmar, La « responsabilité de protéger » nous oblige, *Le Monde* 17 avril 2018

² Pour la position française, on se reportera à F. Alabrune (Directeur des affaires juridiques du MAE), Le cadre juridique des actions militaires menées par la France en Syrie, *RGDIP*, 2018, pp 545-548.

³ S/2018/35.

surpuissance, à perdre toutes les guerres où ils s'engagent⁴, ne les dissuade pas – au contraire – de continuer à employer la force.

Faut-il, sur cette base, accepter l'idée, avancée côté américain, que ces frappes ont aussi pour objet de faire passer un message – qu'ils pourraient eux-aussi, en être l'objet – à d'autres, la Corée du nord et l'Iran ? On peut le penser et le craindre. Toutefois, la manière dont – par-delà les discours martiaux et justiciers – ont été conduites les frappes en Syrie, montre que sinon les politiques, du moins les militaires, ne perdent pas de vue la réalité des rapports de force et des risques. Or s'agissant de la Corée du nord et de l'Iran, même si les deux cas sont bien différents, on se trouve dans un contexte autre, celui du nucléaire.

III. La Corée du nord, 4^e puissance nucléaire de fait et les évolutions du dossier coréen

Dans le cas de la Corée du nord, l'année 2017 marque un tournant majeur : elle a désormais franchi le Rubicon nucléaire. Le monde compte une puissance nucléaire *de facto*, de plus. Elle a rejoint le groupe des trois, Israël, Inde et Pakistan. Cela signifie : qu'elle est parvenue à atteindre son objectif ; que les sanctions ne l'en ont pas empêchée et que les menaces américaines n'y sont pas parvenues non plus. L'événement est considérable pour la Corée du nord et les Coréens, pour la région, pour les grandes puissances, en particulier Washington et Pékin, et pour le désarmement. On commence à apercevoir, en 2018, quelques conséquences de ce changement. Le dossier coréen est, une nouvelle fois, entré dans une phase plus positive.

La Corée du nord a effectué, en 2017, un essai nucléaire en septembre et plus de 20 tirs de missiles balistiques, dont plusieurs ont retenu l'attention, en février, en mars, en juillet et encore en novembre. L'unique essai, le sixième⁵, réalisé le 3 septembre, d'une puissance estimée entre 140 et 250 Kt, a été considéré comme montrant que la Corée du nord pouvait avoir atteint la capacité de fabriquer des armes thermonucléaires. Et on a estimé la portée du missile lancé en novembre (Hwasong 15) – qui a atteint une altitude et a eu une durée de vol, supérieures à tous les tirs antérieurs –, à 13000 kms, ce qui permet d'atteindre la côte est, des Etats-Unis.

Il reste encore beaucoup de points d'ombre, s'agissant du potentiel réel de la Corée du nord (nombre d'armes nucléaires, portée efficace des différentes catégories de missiles, possession de têtes nucléaires adaptées aux missiles de portée intermédiaire et intercontinentaux, capacité de rentrée et de ciblage...)⁶. Cependant, surtout quand on constate le parcours effectué, sous la direction du « commandant suprême », il est sage d'admettre que la Corée du nord est devenue une puissance nucléaire et qu'elle possède maintenant une capacité réelle de dissuasion. Outre les faits qui plaident en ce sens, on ne peut ignorer que le leader nord-coréen a lui-même affirmé dans son discours du 1^{er} janvier 2017 : « Notre pays a atteint le statut de puissance nucléaire (...) aucun ennemi, si puissant soit-il, ne peut se risquer à nous provoquer »⁷. Rien dans les actes accomplis ensuite n'est venu démentir ces propos. Kim

⁴ V. Gérard Chaliand, *Pourquoi perd-on la guerre ? Un nouvel art occidental*. Odile Jacob, 2016.

⁵ Les essais précédents ont été réalisés en octobre 2006, mai 2009, février 2013, juin et septembre 2016.

⁶ On se reportera à cet égard à : HM Kristensen et R. S Norris, North Korean nuclear capabilities, 2018, *Bulletin of Atomic Scientists*, 2018, 74-1, pp 41-51 et SN Kile et HM Kristensen, North Korea's military nuclear capabilities, *SIPRI Yearbook 2018*. Le rapport du Groupe d'experts créé par la résolution 1874 (2009), donne aussi des précisions sur les programmes balistiques.

⁷ Cité par *Le Point*, n° 2349, qui reproduit p 64, des extraits de ce discours.

Jong-un a distillé ses « provocations » au long de l'année, testant l'adversaire américain, provoquant sa colère et ses menaces. A cet égard, la promesse – « le feu et la fureur » – faite par D. Trump le 10 août, puis devant l'Assemblée générale des Nations unies, celle de « détruire complètement » la Corée du nord, ont été des moments de choix. Mais cela n'a pas été réalisé et le secrétaire d'Etat américain appelait, le 22 décembre 2017, à se parler « sans condition préalable », ce qui équivalait à une évolution énorme de la position américaine⁸. Il fut certes aussitôt démenti par la Maison blanche mais la suite des événements devait confirmer le changement opéré à Washington. Il montre que l'on y tient pour acquis qu'une solution militaire est désormais exclue, beaucoup trop risquée et confirme que Pyongyang a une capacité de dissuasion reconnue.

Cela a incité à porter un autre regard sur la politique nord-coréenne et son dirigeant. On a découvert que l'homme gère très habilement les crises, qu'il est parfaitement rationnel et surtout que la Corée du nord, comme avant elle le Pakistan, est décidée à « manger de l'herbe s'il le faut » pour se doter de l'arme nucléaire, dans laquelle elle voit la condition, peut-être non suffisante, mais absolument nécessaire, de sa sécurité. Ce point, d'une importance toute particulière, ne doit jamais quitter l'esprit de celui qui entend percevoir les ressorts du dossier, quand on évoque la dénucléarisation de la Corée du nord. Du point de vue nord-coréen, si elle n'était probablement pas inenvisageable, au début des années 1990, dans un contexte très différent, elle a été après l'échec de l'accord de 1994, tout à fait exclue, l'est restée dans les années 2000⁹, et demeure dans le contexte actuel, non négociable.

Cette extrême fermeté, cette dureté, est une constante de la position de la Corée du nord, depuis de longues années. On a rappelé utilement que la menace d'emploi de la force remonte à la fin des années 1960 et qu'elle a été brandie à plusieurs reprises, sans faire céder Pyongyang, qui a toujours fait preuve d'une farouche indépendance et défié aussi bien Washington que Pékin¹⁰. Destinées à faire plier la Corée du Nord, les menaces des Etats-Unis et les exemples qu'avec les alliés occidentaux, ils ont fait, ont eu – véritable modèle de politique contre-productive – exactement l'effet inverse. Pyongyang a poursuivi ses efforts avec encore plus de détermination pour ne pas subir le sort de Saddam Hussein et Mohamed Khadafi. L'action des Etats-Unis, seuls puis avec la France et le Royaume-Uni, en Syrie et leur retrait en 2018 de l'accord iranien, ne peuvent évidemment que confirmer au dirigeant nord-coréen, que sa politique est la bonne, la seule susceptible d'assurer la sécurité de la Corée du nord¹¹.

La Corée a aussi résisté aux sanctions, à ce que le Groupe d'experts chargé de leur contrôle, qualifie de « régime de sanctions le plus complet et le plus ciblé de l'histoire des Nations Unies »¹². Celles-ci avaient déjà atteint, en 2016, un niveau sans précédent. Leur aggravation s'est poursuivie en 2017. Le Conseil de sécurité a ajouté trois résolutions en édictant, aux 6 qu'il avait déjà adoptées depuis 2006. Il s'agit des résolutions 2371 du 5 août, 2375 du 11 septembre et 2397 du 22 décembre. Toutes les 3 ont été adoptées à l'unanimité. La première réagit aux tirs de missiles du 3 et du 28 juillet, la seconde à l'essai nucléaire du

⁸ Cité par *Le Monde* du 14 décembre 2017.

⁹ Sur la période pendant laquelle ce basculement en faveur de la bombe à tout prix, s'est accompli, v. JF Guilhaudis, *La crise nucléaire nord-coréenne*, in Y. Jeanclous (dir.), *Crises et crispations internationales à l'heure du terrorisme au XXIe siècle*. Bruylant, 2011, pp 455- 477.

¹⁰ P Pons, *La rationalité de Pyongyang*, *Le Monde diplomatique*, janvier 2017

¹¹ La crédibilité des menaces américaines d'emploi de la force faisait d'ailleurs question depuis longtemps, à cause du voisinage de la Chine opposée à cet emploi et, également, parce que les Nord-Coréens bénéficiaient déjà d'un bon niveau de dissuasion, avec leurs missiles et leur armement chimique et classique, susceptible d'atteindre facilement Séoul et les forces américains stationnées en Corée du sud. Cette capacité de répondre en cas d'action armée, a certainement facilité son accession à la bombe.

¹² S/2017/742, résumé.

3 septembre, la troisième au tir de missile du 28 novembre. Les sanctions ont été nettement aggravées, la portée des mesures déjà prises a été élargie et le Conseil y a ajouté de nouvelles mesures, comprenant des interdictions portant sur des secteurs entiers, par exemple l'interdiction de toute exportation de charbon, de textiles, de produits de la mer, etc...¹³ Il est important de noter que les Etats-Unis, qui étaient les plus durs à cet égard, ont dû rabattre leurs exigences, pour obtenir le soutien de Moscou et de Pékin. L'unanimité du Conseil de sécurité ne doit pas induire en erreur sur les positions des membres permanents. Ils ont tous intérêt à limiter le nombre des Etats accédant à l'arme nucléaire et à maintenir un interdit sur la prolifération et, par conséquent, à s'opposer à la nucléarisation de la Corée du nord. Mais, par ailleurs, la Chine et la Russie ont sur le dossier coréen, une ligne très différente de celle de Washington. Elles penchent en faveur de la recherche d'un règlement politique de type « gel contre gel »¹⁴, dans lequel la Corée du nord accepterait de cesser ses essais d'armes nucléaires et de missiles, en échange du non-renforcement (système THAAD), de la réduction de la présence militaire des Etats Unis en Corée du sud et de la fin de leurs manœuvres conjointes avec ce pays. Leurs intérêts coïncident donc en grande partie avec ceux de Pyongyang. Si la Corée du Nord a pu tenir malgré la dureté des sanctions imposées par le Conseil de sécurité et par les Etats-Unis, le Japon ainsi que par l'Union européenne, c'est en raison de sa situation très particulière – il s'agit d'un pays qui a très peu de relations avec l'extérieur et est donc peu vulnérable –, de pratiques élaborées de contournement et à cause, également, de la mesure dont la Chine (et d'autres Etats) a toujours fait preuve dans leur application. Le groupe d'experts chargé d'en suivre l'application notait, dans son rapport de la mi 2017 : « l'application effective des sanctions reste largement en deçà du minimum nécessaire pour atteindre l'objectif fondamental : la dénucléarisation. La République populaire démocratique de Corée poursuivra probablement ses programmes d'armes nucléaires et de missiles balistiques à un rythme rapide (...). L'application laxiste du régime de sanctions et les progrès qu'elle fait dans les techniques de contournement compromettent la réalisation des objectifs des résolutions, à savoir qu'elle renonce à toutes les armes de destruction massive et mette fin à tous les programmes et à toutes les activités connexes »¹⁵ Etant donné la divergence des intérêts et des positions entre les puissances, on voit mal pourquoi cela changerait, dans une situation devenue différente, même si les sanctions sont destinées à rester en place puisque, malgré tout, elles constituent un instrument de pression sur Pyongyang.

D'évidence, l'évolution intervenue du côté nord-coréen en 2017 change la donne, le temps de la solution militaire et du préalable de la dénucléarisation est passé ; on va entrer dans celui d'une négociation très complexe. Joue dans le même sens, l'élection au mois de mai, en Corée du sud, d'un président d'ouverture, M. Moon Jae-in, partisan de la reprise de la politique du « rayon de soleil », qui avait amené à la tenue d'un sommet intercoréen au début des années 2000, et du réexamen du déploiement du bouclier antimissiles américain THAAD officiellement destiné à prévenir la menace nord-coréenne, mais auquel sont fortement opposées la Chine et la Russie.

Cette situation nouvelle explique que le « commandant suprême » a pu passer à l'offensive en **2018**, avec la coopération de la Corée du sud, et obtenir des résultats importants. A l'occasion de son discours du nouvel an, il a saisi la main tendue par le nouveau président

¹³ Pour un aperçu plus précis se reporter à SN Kile International non-prolifération sanctions against North Korea *SIPRI Yearbook 2018*, et surtout au rapport (S/2017/1129, décembre 2017) du Comité créée par la résolution 1718 (2006) pour surveiller l'application des sanctions. Ce Comité bénéficie depuis 2009 (résolution 1874 (2009)) de l'aide d'un groupe de 7 puis 8 experts depuis 2013, dont le mandat a été renouvelé par 2345 (2017).

¹⁴ La Chine et la Russie ont fait une Déclaration commune à cet égard, le 4 juillet 2017 (texte sur le site de Ministère russe des affaires étrangères). Les Etats-Unis refusent cette approche, car elle crée selon eux une « fausse équivalence » (A/C1.72/PV.4, p 31). Dans le même sens (fausse équivalence), v. surtout la Déclaration faite le 6 octobre par le Royaume-Uni, au nom également des Etats-Unis et de la France (PV.6, p 2).

¹⁵ S/2017/742.

sud-coréen, pour proposer d'envoyer une délégation du nord aux jeux olympiques de Séoul. Cette invitation aussitôt acceptée, fut suivie d'une séquence très positive, au moment des jeux. La délégation du nord fut accompagnée de sa sœur, qui assista à la cérémonie d'ouverture, porteuse d'un message – la proposition d'un nouveau sommet intercoréen, avant le mois d'avril. Ce projet accepté, la préparation du sommet fournit l'occasion au « dirigeant suprême » de transmettre début mars au président des Etats-Unis, par un intermédiaire sud-coréen, une invitation à se rencontrer, pour discuter de la dénucléarisation de la péninsule, avant la fin mai. La plupart des observateurs ont été surpris que le président Trump accepte cette invitation, sans consulter ses services. Cela représentait effectivement une évolution considérable, puisque que début janvier, D. Trump et Kim Jong Un jouaient encore à la « guerre des boutons »¹⁶. Mais cette évolution avait été annoncée par diverses déclarations de la part de responsables sud-coréens et américains¹⁷ et elle montre l'excellente capacité du président américain, de s'adapter et de juger des situations. Washington a naturellement prétendu que cette offre de la Corée du nord était à mettre au crédit de sa politique de grande fermeté à son égard. En réalité, les Etats-Unis ne pouvaient pas faire autrement, s'ils ne voulaient pas paraître trop décalés par rapport au nouveau cours des relations intercoréennes, et risquer de se trouver sur la touche.

Le Sommet du 27 avril entre les deux Corées, réuni après que Pyongyang ait fait un geste en annonçant, à partir du 21, la suspension de ses essais nucléaires et des tirs de missiles balistiques, a été un succès. La déclaration de Panmunjom pour la paix, la prospérité et la réunification de la péninsule coréenne, à laquelle il a abouti, est centrée sur l'atténuation de la tension, le développement de la coopération entre les deux Corées¹⁸ et l'instauration d'un système de paix permanent et durable dans la péninsule. La dénucléarisation n'est pas du tout centrale, dans ce document. Elle n'est que l'un des éléments du système, où il est aussi question de désarmement auquel ils sont convenus de « procéder... par étape en fonction de l'atténuation de la tension militaire et de l'établissement de la confiance militaire effective entre eux ». Et la dénucléarisation complète dont il est question, est, non celle de la seule Corée du nord, mais celle de la péninsule. Le texte confirme « l'objectif commun d'aboutir à une péninsule coréenne sans armes nucléaires grâce à une dénucléarisation complète »¹⁹. Mais pour les deux Corées la dénucléarisation n'est pas l'objectif premier et immédiat. C'est un objectif commun, à long terme, qui vient après la paix, la réconciliation, la coopération (et peut-être la réunification). Séoul a accepté une approche qui conforte énormément la position de Kim Jong un.

La tenue du sommet entre Kim Jong un et D. Trump, le 12 juin, après un peu de gesticulation des deux côtés, a également été considérée comme un succès. Elle marque, du côté américain, une évolution très importante : la dénucléarisation du nord n'est plus la condition préalable de toute négociation. Cela avait été confirmé, avant même le sommet, par la poursuite de son organisation alors que, en réaction à des propos de John Bolton, conseiller à la sécurité nationale des Etats Unis, le ministre adjoint des affaires étrangères de la Corée du nord avait affirmé que (si Washington) « nous mettrait au pied du mur et exigeait unilatéralement que nous renoncions à l'arme nucléaire, nous n'aurions plus d'intérêt pour des discussions et nous devrions reconsidérer le fait d'accepter le sommet à venir »²⁰. Sauvé, à

¹⁶ V. L'article de P. Gélie dans *le Figaro* du 4 janvier 2018.

¹⁷ V. P Pons, Moon, funambule entre Pyongyang et Washington, *Le Monde*, 15 février 2018.

¹⁸ Y compris des mesures « en vue du développement équilibré de l'économie nationale, et d'une prospérité commune ».

¹⁹ Texte mis en ligne par l'Association d'amitié franco-coréenne.

²⁰ Cité par P Mesmer, Pyongyang menace..., *Le Monde* 17 mai 2018. Le recadrage effectué par la Corée du nord a eu pour pendant, la lettre de D Trump du 24 mai réagissant à l' « hostilité » de Pyongyang, jugeant le sommet « inapproprié » et l'annulant, mais sans fermer la porte (« Si vous changez d'avis (...), s'il vous plaît n'hésitez pas à m'appeler ou m'écrire » (V. M Picard, Trump annule..., *Le Figaro*, 25 mai 2018). La tenue du sommet fut

partir du moment où il a été considéré comme un « moment », un point de départ, dans un processus, et où le traitement des questions s'est inscrit dans le temps, sans calendrier à tenir et plus encore sans condition préalable à remplir, le sommet de Singapour a surtout été un succès pour Kim Jong un. Washington, chacun le voit, traite avec une nouvelle puissance nucléaire, dont il n'a pas réussi à prévenir la naissance. Les deux participants avaient intérêt à la tenue de ce sommet. Mais ce sont les Etats-Unis, mis en difficulté par l'évolution des capacités nord coréennes, par celle de la Corée du sud et par le rapprochement des deux Corées, qui ont fait très nettement, les concessions les plus importantes.

L'intérêt de ce sommet tient d'abord au fait qu'il a eu lieu. C'est, comme le précise la Déclaration conjointe adoptée par les deux dirigeants, un « premier sommet historique » (pré, al. 1), un « reset » diplomatique²¹. Il s'agit d'une première mesure de confiance, qui doit permettre d'aller plus loin et, en attendant, détend les relations entre les acteurs impliqués et écarte la menace d'affrontement. Quant aux engagements qui ont été pris, l'essentiel tient dans quelques phrases. « Le président Trump s'est engagé à fournir des garanties de sécurité à la Corée du Nord et le président Kim Jong-un a réaffirmé son engagement ferme et inébranlable envers une dénucléarisation complète de la péninsule coréenne » (pré, al.2 et pt.3). L'objectif est « un régime de paix durable et stable dans la péninsule coréenne » (pré, al.2 et pt.3). Les deux parties « s'engagent à mettre en œuvre pleinement et rapidement les dispositions de cette déclaration conjointe » et, pour ce faire, à « tenir des négociations de suivi ... afin de donner une suite aux résultats du sommet » (pt. 4). On peut remarquer que, sur la question de la dénucléarisation, le sommet emploie la même formule que la déclaration de Panmunjom et que l'objectif final des efforts entrepris est identique « un régime de paix durable et stable dans la péninsule coréenne ». Mais dans la déclaration conjointe, la seule référence aux relations intercoréennes est dans la réaffirmation par la Corée du Nord de la déclaration de Panmunjom du 27 avril 2018 (point 3)²². La Déclaration conjointe confirme tout à fait la principale évolution déjà signalée : l'abandon par la Corée du nord de sa capacité nucléaire n'est plus un préalable, à toute négociation. Il n'est même plus une question de court terme mais fait partie désormais de la dénucléarisation complète de la péninsule. On avait, avant le sommet, beaucoup disserté sur la dénucléarisation, insistant sur les différences de conception entre les Etats Unis et Kim Jong-un²³. Il est utile de rappeler ces considérations. Pour Washington, la dénucléarisation devait être rapide – on parlait d'un délai de 2 ans –, vérifiable, complète et irréversible ; la Corée du nord obtiendrait en échange, la levée des sanctions, une aide économique et, à terme, la normalisation de ses relations avec les Etats-Unis. Pour Pyongyang, en revanche, sa dénucléarisation est celle d'un Etat dont la capacité nucléaire est inscrite dans sa constitution, depuis 2012. Partant de là, elle ne se conçoit que comme réciproque, le fruit d'une négociation donnant- donnant, impliquant, en échange, non seulement la levée des sanctions mais également, le départ des armes nucléaires américaines, le retrait de leur présence du sud, pour aboutir non seulement à un traité de paix entre les deux Corées, mais aussi à un système de sécurité régional satisfaisant également pour la Chine, la Russie et le Japon.

La déclaration conjointe montre que les Etats-Unis n'ont pas eu d'autre choix que d'accepter la logique nord-coréenne²⁴. Ce sommet ne fixe ni calendrier, ni mécanisme de

confirmée, le 26 mai.

²¹ Selon la formule employée par S Falletti et P Gélie, De la dénucléarisation au « reset » diplomatique... *le Figaro*, 11 juin 2018.

²² Le texte de la déclaration conjointe cité est celui que fournit, en français, la Maison blanche.

²³ V. notamment A Frachon, Trump et Kim à la manœuvre, *Le Monde* 16 mars 2018 ; P Gélie, A Washington l'assurance du Président inquiète, *Le Figaro*, 11 avril 2011 ; P Pons La dénucléarisation nord-coréenne reste floue, *Le Monde* 15 mai 2018. Le modèle libyen évoqué par J Bolton comporte l'abandon des programmes nucléaires, l'adhésion au protocole additionnel et l'acceptation des inspections de l'AIEA

²⁴ Comme l'annonçait M Duchâtel, Les Etats-Unis n'ont d'autre choix..., *Le Monde* 12 juin 2018

vérification et ne contient pas d'éléments concrets - la déclaration conjointe est en apparence un document très général -, mais il ne s'agit surtout pas d'un « non-événement »²⁵ où la forme l'emporte sur le fond, la substance. C'est au contraire un document de substance – il retient, valide la vision nord-coréenne de la dénucléarisation. Il marque du même coup un affaiblissement sensible de la position américaine et, à l'inverse, le déplacement des cartes vers les Corées, notamment celle du nord.

Que peut-il advenir, à partir de là ?

Le dossier se trouve, désormais (et à nouveau) dans les mains des Corée, du nord et du sud. Les relations intercoréennes sont devenues très différentes de ce qu'elles étaient lors du précédent sommet. Certes, il s'agit toujours de savoir si et comment deux sociétés devenues si différentes, peuvent coopérer et intensifier leurs relations, parvenir à faire la paix et avancer vers la réunification. Mais une évolution très importante s'est produite. La Corée du Nord est une puissance nucléaire. Pour cette raison et à cause de la qualité de son parcours diplomatique, elle pèse un poids bien supérieur qu'avant, dans la relation bilatérale. Ce n'est plus un Etat pauvre et paria qui traite avec un frère reconnu internationalement et qui a réussi au point de devenir un des pays qui comptent dans l'économie régionale et mondiale. Le Nord est toujours pauvre, mais il a relevé un défi redoutable et a su s'imposer aux plus puissants. La relation intercoréenne est devenue une relation entre égaux et, peut-être même, où le Nord est le plus représentatif d'une nouvelle Corée rêvée, indépendante. Elle ouvre aussi la perspective d'une Corée réunifiée et puissance nucléaire. Cette perspective, très négative aussi bien pour Washington que pour la Russie, la Chine, le Japon, tous les Etats nucléaires et le TNP, est en principe exclue par les deux documents issus des sommets de 2018, mais elle est techniquement possible et serait, pour les Corées, un bon moyen de consolider le principe d'indépendance nationale réaffirmé au début de la déclaration de Panmunjom. Beaucoup va dépendre, à l'avenir, de la capacité des deux Corées de gérer leurs relations de manière fructueuse et non conflictuelle, de parvenir à éviter que la question de la dénucléarisation revienne trop vite, au premier plan. Ce parcours sera difficile. Les Etats Unis, pour rester en Corée, ont intérêt à l'échec du rapprochement intercoréen. La Chine est favorable à son succès dans la mesure où il provoquera le départ américain, mais sans doute moins à une Corée réunifiée et puissance nucléaire, dont l'avènement entraînerait probablement la nucléarisation du Japon.

Un point à ne pas perdre de vue s'agissant des Corées est que leur situation n'est pas la même que celle de l'Allemagne, avant sa réunification. En 1990, les Allemands n'étaient pas entièrement maîtres de leur destin. Il ne suffisait pas qu'ils veuillent se réunir ; ils devaient obtenir l'autorisation de le faire. Les 4 puissances victorieuses en 1945 qui avaient assumé en Allemagne, l'« autorité suprême » après la défaite et la capitulation en 1945, avaient mis fin, au cours des années 1950, au régime d'occupation, sauf à Berlin mais elles avaient réservé leurs droits sur l'Allemagne. Demeuraient donc des droits quadripartites qui garantissaient aux Quatre qu'ils participeraient à tout règlement concernant l'Allemagne. Les Allemands, en échange de la fin des droits et responsabilités quadripartites, ont dû faire accepter leur nouveau statut par les Quatre. Ce fut l'objet de la négociation qui aboutit au « traité portant règlement définitif concernant l'Allemagne » du 12 septembre 1990²⁶. En Corée, l'occupation américaine au sud du 38^e parallèle et soviétique au nord, prit fin en 1948, sans que, malgré les efforts de l'Assemblée générale des Nations unies, le pays ait pu être unifié sous un gouvernement commun. Elle céda la place, au gouvernement de Syngman Rhee au sud, reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies comme un gouvernement légitime²⁷ et, au nord, au gouvernement de la République populaire, tous les deux réclamant la

²⁵ Comme l'affirme B Badie, *La Croix*, 13 juin 2018.

²⁶ Sur l'unification allemande, voir JF Guilhaudis, *L'Europe en transition*, Montchrestien, 1993, pp 55-69.

²⁷ Résolution du 12 décembre 1948.

représentation exclusive de l'Etat coréen. C'est dans ces conditions que survint la guerre de Corée – les troupes de la Corée du nord franchissant le 38^e parallèle le 25 juin 1950. Le Conseil de sécurité adopta dans des conditions très particulières (absence du délégué soviétique) les résolutions 82 (25 juin) appelant au cessez le feu et au retrait des troupes, 83 (27 juin) approuvant l'intervention contre les forces de la Corée du nord, des forces américaines, et 84 (7 juillet) servant de base à une opération multinationale, dirigée par les Etats-Unis mais effectuée sous le drapeau des Nations unies. L'Assemblée générale, dominée par les Occidentaux à l'époque, prit ensuite le relais du Conseil de sécurité, pour autoriser les forces des Nations unies à franchir le 38^e parallèle et à entrer au nord (résolution 376 (V) du 8 octobre). Après l'entrée en scène des « volontaires » chinois, à partir du début novembre, les combats se poursuivirent, avant que des négociations d'armistice s'engagent en juillet 1951, qui n'aboutirent que le 27 juillet 1953. Le 38^e parallèle devint la ligne de démarcation entre les deux Corées, avec création d'une zone démilitarisée et mise en place de deux commissions – une commission militaire bipartite et une commission neutre de contrôle –, pour surveiller l'application de l'armistice. Passer de là à la paix, ce qui est un acte politique, alors que l'armistice relève de l'ordre militaire, ne dépend pas des Nations unies, ni – même si l'armistice fut signé par le général Clark Commandant en chef des forces des Nations unies et le Commandant en chef des volontaires du peuple chinois – des Etats Unis et de la Chine. L'accord d'armistice est valable « jusqu'à ce qu'intervienne un règlement politique définitif du conflit coréen » (préambule), qui relève des deux parties (article 4, pt 62). Par rapport à cela, il est intéressant de voir que la déclaration de Panmunjom prévoit de « promouvoir activement l'ouverture de pourparlers tripartites entre le Nord, le Sud et les Etats-Unis ou de pourparlers quadripartites, entre le Nord, le Sud, la Chine et les Etats-Unis en vue de proclamer la fin de la guerre cette année marquée par le 65^e anniversaire de la conclusion de l'accord d'armistice, de convertir celui-ci en un accord de paix et d'instaurer un système de paix permanent et durable ». On a été soucieux des deux côtés de ménager son principal soutien²⁸. Mais du point de vue juridique, à la différence de celle de l'Allemagne, la réunification des deux Corées, peut être conduite par les Coréens seuls. C'est l'édification du système de paix de la péninsule qui va requérir, au minimum la participation de la Chine, de la Russie et du Japon, Etats de la région et, éventuellement celle des Etats Unis, voire encore d'autres Etats, si le besoin s'en fait sentir.

Dans la mesure où des frappes américaines ne sont plus crédibles et où un rapprochement entre les deux Corées est en cours, la position des Etats Unis est fortement fragilisée. En effet, le développement au sud de leur système THAAD devient improbable et leur présence militaire voire même l'alliance avec la Corée du sud peuvent, à terme, être compromises²⁹. La présence américaine dans ce pays n'a pas d'autre fondement que la demande et l'accord de Séoul, sur la base du traité de défense mutuelle du 1^{er} octobre 1953. Un second point de faiblesse concerne l'utilisation des sanctions. Les Etats-Unis sont maîtres de leur propre comportement en la matière et peuvent influencer celui de leurs alliés mais ils ne contrôlent pas le Conseil de sécurité – l'instance par laquelle la communauté internationale valide les sanctions –, où la Chine et la Russie pourraient s'opposer à leur renouvellement. Elles ne l'ont pas fait en 2018 ; les sanctions se poursuivent, le Conseil de sécurité ayant renouvelé le 21 mars 2018, le mandat du groupe d'experts créé en application de 1873 (2009), pour en

²⁸ On a particulièrement remarqué le soin mis par Kim Jong un à ménager son partenaire chinois, chez qui il s'est déplacé le 26 mars, puis début mai, avant sa visite très officielle de 2 jours, après le sommet de Singapour, les 19 et 20 juin, occasion de célébrer « l'amitié, l'unité et la coopération sans faille » entre les deux pays et de souligner que Pékin reste pleinement dans le jeu

²⁹ Les manœuvres menaçantes ont été suspendues et la relation militaire entre les Etats Unis et la Corée du sud ont commencé à évoluer. Ils ont adopté de Nouvelles dispositions concernant le Commandement de leurs forces combinées. Celui-ci passe des Etats Unis à la Corée du Sud. Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control, accord du 31 octobre 2018.

surveiller l'application, jusqu'en avril 2019. Mais leur comportement pourrait changer si le dossier intercoréen connaît une évolution favorable à leurs vues. Un troisième point de faiblesse des Etats Unis est que leur crédibilité comme partenaires et alliés s'érode de plus en plus. Dans le cadre du dossier coréen, la période GW Bush avait déjà été difficile, puisqu'elle avait posé, après l'Irak, la question du mensonge comme celle de la capacité à gérer efficacement, les crises. GW Bush avait été largement surclassé, dans la gestion de la crise de 2006, à propos du premier essai nord-coréen, par le père de l'actuel leader. D. Trump, ses tweets, ses sautes d'humeur, ses revirements, ses choix politiques dans le cadre des relations commerciales, à l'égard de l'OTAN..., ajoutent une forte dose d'incertitude, d'inquiétude et de méfiance et poussent indéniablement les Coréens, à jouer la carte de l'autonomie et à s'emparer de leur futur.

Tout en étant resté, au second plan, la Russie et la Chine, sont gagnantes à une évolution qui débute par un affaiblissement des Etats-Unis. Mais elles doivent aussi gérer un protégé qui, désormais puissance nucléaire et engagé dans une nouvelle relation avec le sud, sera plus autonome. Elles devront sans doute assez vite pousser en faveur de l'assouplissement des sanctions³⁰. La nouvelle configuration du dossier coréen donne une crédibilité plus grande au projet d'un régime régional de paix et de sécurité, mais on ne doit pas ignorer que les obstacles à franchir pour y arriver restent nombreux et qu'ils le seraient plus encore si les Coréens, pour assurer leur indépendance, décidaient de jouer la carte du nucléaire.

Un tel choix pèserait sur l'évaluation que l'on peut faire de la crise nord-coréenne par rapport au désarmement et à la prolifération. A cet égard, la première remarque à faire concerne la contre-prolifération. Cette politique – prolongement de l'initiative de défense contre la prolifération, lancée par les Etats Unis en 1993³¹ –, entendait empêcher mieux la prolifération que ne l'avait fait la politique traditionnelle de non-prolifération, dont on avait constaté les insuffisances en découvrant l'arsenal de Saddam Hussein, lors de la guerre du Golfe, en 1991. On voit qu'elle a échoué. Un seul pays, Israël, avait acquis une réelle capacité nucléaire militaire sous le régime du TNP et des contrôles de l'AIEA avant la fin de la guerre froide³². Les autres candidats à la bombe essayaient de s'en approcher mais ne franchissaient pas la ligne. Après cela on constate que, malgré et aussi à cause de la politique de contre – prolifération qui implique l'usage éventuel (et dans la pratique américaine et occidentale, un usage réel) de la force contre l'Etat proliférant, 3 pays ont passé la ligne – l'Inde, le Pakistan et en 2017 la Corée du nord – et qu'au moins deux autres, l'Irak et la Libye, concernés par cette politique, ont été quasi détruits, avec un coût disproportionné pour la sécurité internationale. La contre-prolifération est une puissante incitation à la course aux armements et, avant tout, à l'acquisition de l'arme nucléaire perçue comme le seul moyen sûr d'assurer sa sécurité. Et ses échecs confortent nettement cette perception. Il devient urgent de sortir de cette politique, malheureusement privilégiée par les Etats-Unis.

Le franchissement du Rubicon nucléaire par la Corée du nord est à porter au passif des excès de la politique de contre-prolifération. Il ne met pas en danger l'autorité du TNP, tant qu'il s'accompagne de l'engagement de la « dénucléarisation complète de la péninsule coréenne ». Il en irait autrement, si le rapprochement des 2 Corées, pour des raisons de sécurité et d'indépendance, tentait d'aboutir à une Corée réunifiée, conservant et accroissant la capacité nucléaire acquise par le Nord. Il est à craindre pourtant que cette perspective ne devienne pressante, si le rapprochement intercoréen se poursuit, sans qu'il soit possible de

³⁰ On peut noter qu'en septembre, les 2 pays commençaient à parler d'allègement des sanctions, lors de la séance que le Conseil de sécurité consacra, le 27, à la Corée du nord (CS/13525).

³¹ V JF Guilhaudis, L'initiative de défense contre la prolifération, *Arès*, vol XIV/5 pp 263- 266.

³² Israël n'était pas et n'est toujours pas partie au TNP. La capacité nucléaire de l'Afrique du Sud ne doit pas être oubliée, même si cet Etat n'avait pas atteint le même niveau et a abandonné cet armement en 1990 et a adhéré au TNP en 1991.

l'inclure dans un système régional de sécurité adapté et surtout si une pression inadaptée en faveur de la dénucléarisation est exercée. Par rapport au TNP, il faut comme le suggère Kazuto Suzuki, considérer la Corée du nord « non pas comme un précédent mais comme un cas extrême »³³ et il faut également trouver les moyens d'intégrer les puissances nucléaires *de facto*, dont la Corée du nord, dans le cadre du TNP et plus généralement de ce que l'on peut appeler le régime de non nucléarisation, qui inclut le TNP et les contrôles de l'AIEA, les accords établissant des zones exemptes d'armes nucléaires et le TICEN.

IV. Le retrait des Etats Unis de l'accord nucléaire iranien

Le dossier nucléaire iranien est très différent du dossier coréen. Les différences concernent d'abord le contexte régional, qui ne compte aucune grande puissance, et l'absence du problème de la division/ réunification. Le dossier iranien est, dans une certaine mesure, plus simple. D'autres différences sont celles du régime – religieux d'un côté, pas de l'autre et beaucoup plus ouvert, en Iran – et du poids international. Si la Corée du nord est un Etat replié sur lui-même, l'Iran est une puissance régionale, engagée politiquement et même militairement à des degrés divers, en Irak, en Syrie, au Liban et au Yémen, qui pèse sur la sécurité régionale. Dans une relation d'antagonisme avec les Etats-Unis, il a des moyens de pression, voire de dissuasion sur ces théâtres. Proche de la Russie, il n'a toutefois pas avec elle le même niveau de relations que la Corée du nord. Cela vaut encore plus pour la relation avec la Chine. Outre les Etats-Unis, il a un autre adversaire farouche, Israël, pays susceptible de jouer un rôle de perturbateur, en poussant à l'action militaire contre Téhéran, voire en agissant lui-même³⁴. L'Iran a aussi une économie beaucoup plus ouverte, en nette croissance après l'accord nucléaire de 2015 et l'allègement des sanctions, et dépendante des échanges internationaux. Il s'agit donc d'un pays beaucoup plus sensible aux sanctions appliquées par ses principaux partenaires, la Chine, l'Europe, le Japon, la Corée du sud, l'Inde, mais pas les Etats- Unis avec lesquels les échanges sont inexistantes depuis 1979. Autre différence de taille, passée sous silence : l'Iran est partie au TNP, accepte les inspections de l'AIEA et a toujours affirmé ne pas vouloir se doter de l'arme nucléaire.

Les attaques virulentes du candidat permettaient de penser que l'accord nucléaire iranien, l'un des fleurons de la diplomatie de B. Obama, contre lequel un assez large consensus s'était manifesté parmi les candidats républicains aux primaires, serait l'une des premières cibles du président Trump. Ce ne fut pas le cas immédiatement. Esquissées, en mai, lors de la visite de D. Trump en Arabie Saoudite, qui lui permit de définir son nouvel « axe du mal » - l'Etat islamique et l'Iran-, les attaques ont repris, en septembre, au moment de l'Assemblée générale (discours du 19 septembre). Bien qu'ayant pu constater alors, qu'il était le seul, parmi les signataires, à être contre, D. Trump décida le 13 octobre, dans le cadre d'une « stratégie globale » destinée à « neutraliser (l')influence déstabilisatrice » de l'Iran, de ne plus certifier que l'accord était toujours « dans l'intérêt de la sécurité nationale » des Etats Unis³⁵. Cette non-certification fut suivie, le 12 janvier, par une certification, « pour la dernière fois », si les

³³ Entretien avec F Bougon, *Le Monde* 19-20 mars 2017.

³⁴ Il est généralement admis qu'une action israélienne n'est pas concevable, sans un feu vert de la part des Etats Unis. On pense que, refusé par le passé (2011-2012), ce feu-vert pourrait être accordé, si l'Iran sortait du TNP (v. en ce sens, l'Entretien de Amos Yadlin avec P. Smolar, *Le Monde* 24-25 juin 2018). On ne doit toutefois pas exclure, en fonction du contexte, une action de type Tamuz, de la part d'Israël.

³⁵ L'opération de certification, tous les 3 mois, a été imposée en 2015, à B Obama, par le Congrès républicain, hostile à l'accord. B Obama était très fragile sur ce dossier, son ouverture iranienne étant difficile à faire accepter par l'opinion américaine, et il n'avait réussi que difficilement à éviter que le Congrès parvienne à bloquer l'accord. D Trump avait certifié les 18 avril et 17 juillet. La non certification en octobre revenait à renvoyer la balle au Congrès pour que celui-ci prenne éventuellement, dans un délai de 60 jours, une décision de rétablissement des sanctions contre l'Iran. Cela n'ayant pas été fait, l'accord avait survécu.

« nombreuses et graves lacunes » de l'accord n'étaient pas comblées avant le 12 mai, date de la prochaine certification. Cela n'ayant pas été fait, malgré des efforts – notamment de la part de la France³⁶ –, pour lancer un processus aboutissant à un « nouvel accord »³⁷ et bien que les Européens, la Chine et la Russie, aient affiché leur intention de respecter l'accord, la décision de retrait fut annoncée, le 8 mai 2018. Elle fut d'autant plus remarquée qu'au même moment, l'AIEA confirmait une nouvelle fois que l'Iran applique l'accord de 2015. Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis a, peu après, le 21 mai, donné la liste des exigences américaines auxquelles l'Iran doit se plier, pour espérer obtenir un nouveau traité, la levée des sanctions et sa réintégration dans le système économique international. Cet exposé a confirmé que, du point de vue américain, le problème iranien dépasse la question nucléaire et que la remise en cause de l'accord de 2015 n'est pas liée à son inapplication par l'Iran. Il a, aussi, clairement indiqué que la politique de « pression maximale », politique de sanctions, dont l'application ne dépend pas de Washington, puisque ses relations économiques avec l'Iran sont inexistantes, allait être le fait des autres Etats, les Européens, le Japon, la Chine et la Russie notamment.

On se trouve ainsi dans une configuration très particulière, située bien au-delà de l'unilatéralisme, où l'Etat que l'on a nommé l'hyperpuissance, prétend imposer sa volonté non seulement à la république islamique, mais au monde. D'une certaine manière la crise iranienne, étendue au Moyen-Orient, rejoint celle du commerce international, également déclenché par les Etats-Unis.

Ce diktat américain au monde a naturellement été refusé. D. Trump a menacé, il n'a rien obtenu. Il met sa menace à exécution et n'obtient pas davantage qu'on le suive. Les Européens, comme les Russes et les Chinois, ont décidé de rester dans l'accord de juillet 2015 et de continuer à l'appliquer. Ce choix a trois conséquences importantes : il permet à l'accord de survivre en donnant à l'Iran une bonne raison de ne pas en sortir³⁸ ; du même coup, il préserve le régime particulier de non-prolifération s'appliquant à cet Etat, tout en empêchant de l'améliorer ; enfin un usage de la force, pour empêcher Téhéran d'avoir la bombe, est très improbable tant que l'AIEA certifie qu'il respecte l'accord. En même temps, le retrait des Etats Unis et le choix de la politique de « pression maximale » a en bonne partie produit ses effets, puisque la plupart des grandes entreprises européennes qui, comme Total, avaient repris contact avec l'Iran, ont décidé de ne pas poursuivre leur retour dans ce pays, pour ne pas subir les foudres de Washington³⁹. Revenir en Iran ne présente pas assez d'attrait pour que l'on risque de perdre le marché américain et éventuellement de subir des sanctions. La menace, quoique non nulle, est nettement moindre pour la Chine et la Russie. Cela signifie que la possibilité pour l'Iran de résister à la politique américaine repose, en priorité, sur ces deux puissances et que leurs liens, l'alliance dénommée CHIRAN, a de fortes chances de se renforcer notablement au cours des prochaines années. Signe avant-coureur de cette évolution : Téhéran a bénéficié, en mai 2018, d'une baisse des tarifs douaniers de la part de

³⁶ La France a essayé à la fois d'éviter que les Etats Unis se retirent et d'obtenir de l'Iran qu'il bouge. Mais ni la visite du président Macron à Washington fin avril, ni celle de M Le Drian à Téhéran en mars n'ont abouti au résultat espéré.

³⁷ Trois thèmes pouvaient/devaient faire l'objet d'une nouvelle négociation : le programme balistique iranien, l'après JCPOA et les actions « déstabilisatrices » de l'Iran au Moyen-Orient.

³⁸ Le Ministre iranien des affaires étrangères iranien a adressé le 11 mai au Secrétaire général de l'ONU une lettre (A/72/869-S/2018/453), dans laquelle il a indiqué que la République islamique d'Iran continuerait de se conformer à l'accord tant que l'on veillerait à ce que les Iraniens bénéficient de tous les avantages auxquels ils avaient droit au titre de cet accord. Les autres parties à l'accord ont réaffirmé le 25 mai 2018, à Vienne, qu'elles entendaient continuer d'appliquer le Plan scrupuleusement et dans son intégralité.

³⁹ A titre d'illustration des risques qu'elles prendraient, on cite habituellement l'exemple de BNP Paribas condamnée à payer une amende de 8,9 milliards de dollars au Trésor américain pour avoir violé les embargos américains sur les transactions financières, avec des ressortissants cubains, Soudanais et iraniens.

l'Union économique eurasiennne et des négociations pour son entrée dans cette union vont s'ouvrir. On a dit que l'accord de 2015 avait pour objet de faire en sorte que le délai dont disposait Téhéran, pour accéder à la bombe, passe de 1 à 2 mois, à 1 à 2 ans. Le retrait américain et la politique de « pression maximale » qui lui est associée, auront inévitablement comme conséquence que l'Iran, bien que tenu de respecter les obligations de l'accord, ce qui représente une contrainte forte, essaiera certainement de réduire à nouveau ce délai. Il fera surtout tout son possible, pour accroître sa capacité en matière de missiles balistiques, pour se doter au plus vite, d'une capacité de dissuasion augmentée. La politique menée par Washington à l'égard de la Corée du nord avait exclu que soit conclu avec elle un accord tel que l'accord de 2015. Celle que D Trump a choisi d'appliquer à l'Iran, oblige Téhéran à tenter de suivre, à sa façon, l'exemple nord-coréen.

Le retrait américain et la politique de « pression maximale » ont aussi comme résultat – c'est peut-être même leur conséquence la plus importante à moyen et long terme – d'alimenter fortement la crise des relations transatlantiques. Les Européens étaient également désireux d'obtenir diverses concessions de la part de l'Iran – la prorogation de l'accord de Vienne au-delà de 2025, la soumission de son programme balistique à une surveillance internationale et la cessation de ses ingérences au Moyen-Orient. Le retrait américain réduit à néant leur capacité de négocier ces avancées. Ils subissent aussi de plein fouet des sanctions qui, en réalité, touchent très peu les sociétés américaines, beaucoup moins susceptibles de revenir en Iran. Et, surtout, ils mesurent qu'ils n'ont pas dans l'immédiat de parade, au Diktat de Washington. On peut partager l'opinion de P. Lamy, pour qui ce retrait constitue « la fracture la plus importante entre les Etats-Unis et l'Europe » depuis 1956 et la crise de Suez⁴⁰. L'épisode de retrait américain de l'accord nucléaire iranien est certainement de nature à faire voir autrement l'alliance euro-atlantique, à faire percevoir aux Européens que depuis la fin de la guerre froide, elle présente un rapport coûts avantages, de plus en plus déséquilibré, dans lequel le poids des premiers va grandissant. Mises à part des protestations contre les atteintes portées à leur souveraineté⁴¹ et des demandes visant à obtenir des exemptions et des délais d'adaptation pour leurs entreprises, les Européens sont démunis de réelle possibilité de mener la politique de leur choix, faute de bouclier juridique pour se protéger. Parviendront-ils à mettre en place ce bouclier, dans quel délai ⁴²? Cette question fait partie d'une interrogation

⁴⁰ Cité par S Kauffmann, L'affaire iranienne qui ne passe pas, *Le Monde* 30 août 2018.

⁴¹ Le problème a bien été posé en ces termes par le président Macron : « Si nous acceptons que d'autres grandes puissances, y compris alliées (...), se mettent en situation de décider pour nous notre diplomatie, notre sécurité, parfois en nous faisant courir les pires risques, alors nous ne sommes plus souverains » (cité par JJ Mével, Nucléaire iranien : l'Europe à l'heure de la contre-offensive..., *Le Figaro* 17 mai 2018. Voir également dans ce même numéro l'entretien avec B Le Maire, dans lequel ce dernier insiste sur le fait que les sanctions extraterritoriales ne sont pas qu'une arme de dissuasion mais sont « une arme tout court ».

⁴² Pour le moment, ils ont réactivé le règlement de 1996, publiant début août un règlement actualisé. Ce règlement permettrait à toute entreprise sanctionnée de demander réparation à un tribunal de son pays et la saisie, d'avoirs américains dans l'UE. Le règlement de 1996 n'ayant pas donné lieu à application puisque la question avait été traitée à l'époque au plan politique, on ne dispose pas d'éléments sur son efficacité. Un autre aspect du règlement est qu'il interdit aux entreprises européennes de se conformer aux sanctions américaines et que son application dépend des Etats membres. Manifestement ces dispositions n'ont pas rencontré d'écho notable auprès des grandes entreprises européennes. La signification de ce règlement est surtout politique. Plus intéressante est l'exploration d'autres voies, pour s'affranchir de « l'effet extraterritorial » des sanctions américaines : l'apport de garanties financières aux entreprises s'engageant seulement en Iran (PME), l'encouragement des échanges en euros au moyen d'un organisme de paiement interbancaires dans cette monnaie. Plus généralement, on doit considérer que les Européens disposent d'un moyen de pression considérable qui est de cesser de suivre les Etats-Unis et d'imposer l'europanisation de l'OTAN. Ces évolutions, si elles doivent se produire, s'inscriront probablement dans un temps long, à moins que la rupture ne vienne de Washington.

plus vaste sur les relations euro-américaines, ouverte par la fin de la guerre froide, nourrie par la crise de 2008, la montée en puissance des Gafas et l'arrivée de D. Trump⁴³.

On voit que le retrait américain de l'accord nucléaire iranien, conclu à Vienne en juillet 2015, pose de redoutables questions dont il n'est pas certain que ses auteurs aient eu une claire conscience. Il s'inscrit ostensiblement dans une politique gagnant-perdant. Washington veut plier à sa volonté l'Iran et les autres principaux acteurs internationaux. A l'annonce de ce retrait, l'ancien président, B. Obama, attira l'attention sur le fait que : « Les Etats-Unis pourraient se retrouver avec un choix perdant-perdant, entre un Iran doté de l'arme nucléaire ou une autre guerre au Moyen-Orient »⁴⁴. L'enjeu est en réalité plus vaste que cela : il touche à la relation transatlantique et au rôle des Etats-Unis dans les relations internationales⁴⁵. La décision de mai 2018 constitue une prise de risques géopolitiques majeure. A long terme, elle risque de saper davantage la crédibilité et l'influence des Etats Unis, d'accélérer l'affirmation des Européens comme porteurs et garants du droit international et du multilatéralisme et l'avènement de la puissance chinoise. Cette évaluation s'aggrave nettement si on admet, comme le pensent un certain nombre d'observateurs, qu'il est trop tard et que la démarche coercitive américaine ne parviendra pas, même en recourant à la force, à stopper les ambitions nucléaires iraniennes.

Les effets, sur l'économie iranienne, du changement de la politique américaine étaient perceptibles, avant même que les décisions la mettant en œuvre soient prises. Ils se sont amplifiés depuis⁴⁶. De là à conclure que l'Iran est au bord de l'asphyxie et qu'il va céder ou changer de régime, il y a un pas à ne pas franchir. On ne voit pas, pour le moment, se dessiner clairement une ligne d'évolution du dossier iranien. L'année 2018 se termine, sans violation signalée de l'accord et sans qu'il soit remis en question. Et les 3 Etats européens affirment continuer à travailler pour que l'Iran continue de bénéficier de la levée des sanctions⁴⁷.

⁴³ Qui conduit à l'idée que « l'Europe n'a d'autre choix que de changer radicalement de posture : elle doit acter la fin de la garantie de sécurité américaine et reprendre en mains son destin. En se mobilisant pour sauver ce qui reste de communauté et de droit international, notamment en essayant de poursuivre la stratégie d'ouverture avec l'Iran. En affirmant sa souveraineté commerciale, fiscale et numérique face aux menaces de sanctions américaines. En réinvestissant massivement dans sa sécurité, qui s'affirme plus que jamais la condition première de sa liberté et de sa souveraineté » (N Baverez, Les Etats-Unis pyromanes, *Le Figaro* 14 mai 2018).

⁴⁴ Cité par G Paris, Trump saborde l'accord nucléaire avec l'Iran, *Le Monde* 10-11 mai 2018.

⁴⁵ V. à cet égard l'intéressante réflexion de F Charillon, Quand le président Trump suicide l'Amérique -monde, *Le Monde* 15-16 octobre 2017.

⁴⁶ La mise en place des sanctions est très complexe. Elle est étalée dans le temps, commençant en août par les secteurs automobile et aéronautique civile, avant de toucher en novembre le pétrole et certains services financiers. Elle comporte aussi des exemptions pour une certaine durée au profit de certains Etats. Voir sur ce point Kelsey Davenport, Arms control Association, December 2018.

⁴⁷ V. DC/13615 du 12 décembre 2018. Le Secrétaire général a présenté en 2018 ses 5^e et 6^e rapports (S/2018/602 e, juin et 1089 en décembre) sur l'application de 2231 (2015) et le Directeur de l'AIEA ses 10^e, 11^e, 12^e et 13^e rapports depuis 2016 (S/2018/205 en mars, 540 en juin, 835 en août et 1048 en, novembre).