



HAL
open science

Les deux cibles du “ retrait ” américain de l’accord nucléaire iranien

Jean-François Guilhaudis

► **To cite this version:**

Jean-François Guilhaudis. Les deux cibles du “ retrait ” américain de l’accord nucléaire iranien : pourquoi l’accord n’est toujours pas mort, début 2020. Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 14, 10.61953/psei.1091 . halshs-03158070

HAL Id: halshs-03158070

<https://shs.hal.science/halshs-03158070>

Submitted on 16 Apr 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.

Les deux cibles du « retrait » américain de l'accord nucléaire iranien. Pourquoi l'accord n'est toujours pas mort, début 2020.

Jean-François Guilhaudis

Professeur honoraire à l'Université de Grenoble-Alpes

Début 2020, vingt mois après le « retrait » américain, l'accord nucléaire iranien est encore en vie. Depuis mai 2018, le cours des choses n'a pas été celui qu'espérait Washington. Les Etats-Unis ont surestimé leur capacité d'imposer leur volonté aux deux cibles de ce « retrait » - l'Iran et les Européens (E3 /UE). Ni l'Iran, ni les Européens n'ont cédé. Le premier a montré sa résilience et, plus encore, une remarquable capacité à gérer la crise déclenchée par Donald Trump. Les Européens, volontiers catalogués comme incapables, ont eu dans ce dossier tout au contraire un rôle central, en 2018 et en 2019. En moins de 2 ans, le dossier s'est profondément transformé. Il était encore, en 2015, essentiellement un dossier de prolifération nucléaire. Il s'est depuis fortement enrichi et recoupe désormais plusieurs autres grands dossiers de sécurité internationale : les tensions transatlantiques, les conflits du Golfe et du Moyen-Orient, l'évolution de la répartition de la puissance entre les grands acteurs internationaux et celle du système de sécurité collective. Cela ne facilite pas l'apparition d'une solution et rend complexe l'effort pour dégager ses perspectives d'évolution.

At the start of 2020, twenty months after the US "withdrawal", the Iranian nuclear deal is still alive. Since May 2018, the course of things has not been what Washington hoped for. The United States has overestimated its ability to impose its will on the two targets of this "withdrawal" - Iran and the Europeans (E3 / EU). Neither Iran nor the Europeans have given in. The first has shown its resilience and, even more, a remarkable ability to manage the crisis triggered by Donald Trump. Europeans, willingly cataloged as incapable, had a central role in this dossier, in 2018 and 2019. In less than 2 years, the dossier has been profoundly transformed. There was still, in 2015, essentially a nuclear proliferation issue. It has since been greatly enriched and now intersects with several other major international security issues: transatlantic tensions, the Gulf and Middle East conflicts, the evolution of the distribution of power between the major international players and that of the system. collective security. This does not facilitate the appearance of a solution and makes the effort complex to identify its prospects for development complex.

Accord nucléaire iranien, Iran, Etats-Unis, Donald Trump, Union européenne, Etats européens, retrait des Etats-Unis, cibles des sanctions, sanctions primaires, sanctions secondaires, exterritorialité, emploi de la force, violations du droit international, multilatéralisme, Conseil de sécurité, droit de veto, mécanisme INSTEX, patience stratégique, stratégie de tension calculée

Iranian nuclear agreement, Iran, United States, Donald Trump, European Union, European states, withdrawal from the United States, targets for sanctions, primary sanctions, secondary sanctions, extra-territoriality, use of force, violations of

international law , multilateralism, Security Council, right of veto, INSTEX mechanism, strategic patience, strategy of calculated tension

I. Introduction

Dès que les Etats Unis ont annoncé leur décision de s'en retirer, le 8 mai 2018, bon nombre d'observateurs ont considéré que l'accord nucléaire iranien (*Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) ou Plan d'action global commun (PAGC)) était mort. On doit pourtant constater que, vingt mois plus tard, l'accord nucléaire iranien est encore en vie. Le compte-rendu de la séance du Conseil de sécurité tenue le 19 décembre 2019 a, pour intitulé : « Conseil de sécurité : les membres redisent leur attachement à l'accord sur le nucléaire iranien et demandent à l'Iran de respecter ses engagements »¹. L'accord semble même avoir encore de l'avenir ! On se demande presque s'il y a eu un retrait américain. Ce « retrait » a bien eu lieu et occupe la « une » très souvent depuis, par ses conséquences. Mais il n'y a pas eu de révolte, ni même de mobilisation des autres Etats contre le véritable bouquet de violations que ce « retrait » américain représente, pour sauver l'accord et imposer son respect. Paradoxalement les autres Etats, à l'exception évidemment de l'Iran, n'ont pas dénoncé ce « retrait ». Ils se sont efforcés de le banaliser. Mais, depuis mai 2018, le cours des choses n'a pas été celui qu'espérait Washington. Trop ambitieux, surestimant leur puissance, leur capacité d'imposer leur volonté aux deux cibles de ce projet - l'Iran et les Européens (E3 UE) – les Etats-Unis ont échoué. Ni l'Iran, ni les Européens n'ont cédé. Le premier a montré sa résilience et, plus encore, une remarquable capacité à gérer la crise déclenchée par Donald Trump. Les Européens, volontiers catalogués comme incapables, ont eu dans ce dossier tout au contraire un rôle central, en 2018 et en 2019. Rien ne s'étant passé comme on le prévoyait. En moins de 2 ans, le dossier s'est profondément transformé. Il était encore, en 2015, essentiellement un dossier de prolifération nucléaire. Il s'est depuis fortement enrichi et recoupe désormais plusieurs autres grands dossiers de sécurité internationale : les tensions transatlantiques, les conflits du Golfe et du Moyen-Orient, l'évolution de la répartition de la puissance entre les grands acteurs internationaux et celle du système de sécurité collective. Cela ne facilite pas l'apparition d'une solution et rend complexe l'effort pour dégager ses perspectives d'évolution.

II. L'échec du « retrait » américain.

Le mot « retrait », par lequel on a résumé en 2018, le nouveau cours de la politique des Etats-Unis, nomme particulièrement mal les choses. Le Brexit explique sans doute en partie son emploi. Il est difficile, alors qu'ils se produisent au même moment, de ne pas rapprocher le retrait américain de l'accord iranien et celui du Royaume Uni de l'Union européenne. Mais, dans les deux cas, parler de retrait déforme beaucoup la réalité. Ce qui se produit ne se résume pas à une abstention et à un départ. Londres sort de l'UE mais va devoir renégocier avec elle sa relation. Washington ne fait pas que sortir de l'accord, ne plus l'appliquer pour sa part, en quelque sorte se retirer du jeu. Le projet américain est beaucoup plus ambitieux, trop ambitieux. Il a non une, mais deux cibles, l'Iran et les Européens (E3/UE). Il ne suffira pas de l'énoncer avec conviction, force et même brutalité. Il faudra passer l'acte, mettre en œuvre les sanctions annoncées, « primaires » et « secondaires ». Il faudra un an, jusqu'en juillet 2019 pour arriver à exercer la « pression maximale » annoncée. Que cela n'ait pas donné les

¹ Compte rendu de la 8695^e séance, CS/14062.

résultats attendus, va plonger Washington dans un net désarroi, face à un Iran qui, lui, devient plus actif et des Européens tenant bon leur position.

II.1. Un projet trop ambitieux, à deux cibles, Iran, Européens/UE.

Les Etats-Unis entendent - D Trump l'a bien indiqué au moment où il a annoncé le « retrait » - faire plier l'Iran, le conduire à céder à leurs exigences en lui imposant « le plus haut niveau de sanctions économiques » et imposer aussi aux autres Etats, particulièrement aux Européens, de faire comme eux, en précisant que « toute nation qui aide l'Iran dans sa quête d'armes nucléaires pourrait également être durement sanctionnée par les Etats-Unis ».

Pour D Trump, continuer simplement à appliquer l'accord de 2015 ne mène à rien : « Il est clair, pour moi, que nous ne pouvons pas empêcher une bombe nucléaire iranienne en restant dans la structure délabrée et pourrie de l'accord actuel, ... fondamentalement défectueux »². Le « retrait », contrairement à ce que le terme laisse à penser, est d'abord action. « La décision d'aujourd'hui, dit le président américain, envoie un message crucial. Les Etats-Unis ne font plus de menaces vides de sens. Quand je fais des promesses, je les tiens ». Ce message s'adresse non au seul Iran, mais au monde. A partir des échanges qui ont eu lieu en 2017 et depuis le début de 2018, avec les autres parties à l'accord de 2015, D Trump savait parfaitement, quand il décida le « retrait », qu'il était très isolé³. Il le fit tout de même. Cela signifie que l'Iran n'est pas la seule cible de sa politique de sanctions. Une autre cible majeure est constituée par les 3 Européens et l'Union européenne, parties à l'accord. C'est eux surtout qu'il faut faire plier, plus que la Russie et la Chine ou d'autres Etats ayant des relations avec Téhéran. D Trump veut reconstituer/ constituer un front commun occidental, condition nécessaire de l'imperium américain. L'efficacité des sanctions des Etats-Unis et les positions des autres acteurs, sont tributaires de cette donnée de base.

Etant donné le choix fait d'imposer sa politique, il est logique que D Trump adopte une ligne très dure, qu'énoncera le 21 mai le nouveau Secrétaire d'Etat, M Pompeo, sous la forme d'un ultimatum. L'Iran devra satisfaire une longue liste d'exigences, 12 conditions, dont la fermeture totale et vérifiée de son programme nucléaire, l'accès de l'AIEA à tous les sites militaires, la mise sous contrôle de ses missiles balistiques, l'arrêt de toutes ses interférences régionales (Irak, Syrie, Yémen, Afghanistan, Israël), la fin des cyberattaques et des provocations maritimes et la libération des prisonniers américains, pour obtenir un « nouvel accord ». Pour l'y contraindre, les Etats Unis vont lui imposer « les sanctions les plus dures de l'histoire », « une pression financière sans précédent », auxquelles chaque pays devra participer, les alliés européens – les entreprises qui feront des affaires avec l'Iran « seront tenues pour responsables » - mais aussi les autres, dans le Golfe et en Asie. Et « l'Iran n'aura jamais plus carte blanche pour dominer le Moyen-Orient » car les Etats Unis et leurs partenaires « dissuaderont les agressions iraniennes, assureront la liberté de navigation dans les eaux du Golfe, contreront les cyberattaques, traqueront les agents iraniens et leurs supplétifs du Hezbollah à travers le monde et les écraseront ». Le discours américain prend

² Propos de D Trump rapportés par Gilles Paris, Trump saborde l'accord nucléaire avec l'Iran, *Le Figaro* 10-11 mai 2015.

³ Il n'est pas sans importance de signaler que, en réalité, les Etats-Unis, y compris sous B Obama, n'ont jamais vraiment appliqué le PAGC/ JCPOA. Celui-ci prévoit la fin des sanctions liées au nucléaire, mais laisse subsister les sanctions sur les missiles et les ventes d'armes. De ce fait l'essentiel des sanctions primaires américaines a été maintenu, ce qui a induit une énorme incertitude sur le maintien des sanctions secondaires et pesé sur le comportement des entreprises européennes désireuses de revenir en Iran, mais vulnérables à ces sanctions, au point que K Berger a pu dire « nous revenons des Etats-Unis avec la conviction que nous ne pouvons pas à ce stade (le 5 octobre 2016) recommander aux entreprises françaises, et surtout aux banques, de renouer des liens avec l'Iran dans le contexte actuel d'incertitude juridique et diplomatique concernant la levée des sanctions contre l'Iran » (V. Rapport Lellouche et Berger, 2016, pp 98-104 et 149) .

soin de bien distinguer entre le peuple iranien, dont il se veut « l’avocat infatigable » et les Mollahs et les Gardiens de la révolution « corrompus ». La sortie de cette épreuve de force, passe non par une renégociation du PAGC/ JCPOA de 2015, mais par un « nouvel accord », un traité ratifié avec l’accord du Congrès. L’Iran, ayant rempli les conditions requises, verrait la fin des sanctions, le rétablissement des relations diplomatiques et commerciales, l’accès aux technologies avancées et sa réintégration dans le système économique mondial. Le projet américain est à la fois destruction et construction.

On s’est peu interrogé sur l’explication de ce discours, ses fondements, ses objectifs, sa rationalité, sa cohérence, son adaptation au contexte régional et mondial et son degré de réalisme. Sa virulence, sa constance, lui ont assuré une crédibilité évidente. Il était une étape de plus dans une action, entamée dès l’arrivée aux affaires de D Trump, et l’on considérait qu’il annonçait indubitablement la suite, que le cours des choses allait se plier à la volonté de l’hyperpuissance. L’administration américaine et la plupart des observateurs, s’attendaient à ce que l’Iran et les Européens plient assez vite ou qu’un affrontement ait lieu, ce qui aurait fait passer le dossier à une autre phase, post accord de 2015. Mais ce n’est pas ce qui s’est passé. Les Etats-Unis ont dû effectivement exercer la « pression maximale » annoncée, entrer dans une longue phase de sanctions.

II.2. Sanctions « primaires et « secondaires » et « pression maximale ».

L’Iran et toutes les autres parties ont décidé de rester dans l’accord de 2015. Même si rien n’a été fait pour les condamner, les Etats-Unis ont pu constater leur isolement lors de la réunion du Conseil de sécurité du 27 juin 2018 et la Commission commune de l’accord nucléaire s’est réunie, sans eux, le 6 juillet. Il fallait donc passer aux actes. Après les prises de position de mai, comme cela était annoncé et attendu, les sanctions n’ont pas tardé ; elles avaient même été anticipées par plusieurs entreprises, notamment françaises (PSA, Total), qui annoncèrent, début juin, qu’elles quittaient l’Iran. Pour permettre aux entreprises de mettre fin à leurs engagements et, sans doute aussi, pour bénéficier à plein de l’image de l’étau qui se resserre, et pour pouvoir s’adapter aux réactions des autres acteurs, elles ont été établies progressivement. Washington est arrivé à la pression maximale, en 3 temps.

Le premier train de sanctions - en réalité il ne s’agissait pas du passage d’une situation où il n’y avait pas de sanctions à leur retour, car les Etats-Unis n’avaient jamais vraiment mis fin aux sanctions comme le supposait l’accord de 2015, mais plutôt de la confirmation de leur maintien et de leur accentuation - a été appliqué le 6 août. Il s’agissait de restrictions sur les transactions en dollars et le commerce avec l’Iran de métaux précieux, de pièces automobiles, de logiciels ainsi que sur les achats de tapis persans et de denrées alimentaires (pistaches, caviar, safran). D Trump a pu constater aux Nations unies, en septembre, qu’il était toujours très isolé⁴, notamment au Conseil de sécurité, dont il a présidé la séance. Mais il a poursuivi sa politique.

Le second train de sanctions a été pris le 5 novembre, il visait des domaines essentiels, spécialement le pétrole, les banques et les transports. Mais Washington ne fermait pas totalement le « robinet », en prévoyant des dérogations pour huit pays : la Chine, l’Inde, la Corée du sud, le Japon ; l’Italie, la Grèce, la Turquie et Taiwan. Ils pourraient continuer à acheter du pétrole iranien sans tomber sous le coup des sanctions américaines, pendant encore 6 mois. Les recettes de ces ventes étaient toutefois, contraintes, car affectées à des achats de nourriture et de médicaments. La poursuite de l’isolement américain se confirmera, aux

⁴ V. S/PV 8362^{ème} séance le 26 septembre.

Nations unies, en décembre⁵. L'Iran continuait d'appliquer l'accord nucléaire, cela étant certifié par l'AIEA et les autres parties restaient dans l'accord. Au Conseil de sécurité, c'est cette fois le Secrétaire d'Etat, M Pompeo, qui constatait l'absence de réaction positive à son appel en faveur d'une coalition contre l'Iran. Malgré des tentatives répétées, il ne parviendra pas à diviser les Européens. A cet égard l'échec de la conférence de Varsovie, en février 2019, constituera une nouvelle démonstration. Les Européens resteront fermes sur leur position en faveur du maintien de l'accord nucléaire, leur refus des « sanctions secondaires » et leur volonté de s'en affranchir.

Le troisième temps dans la mise en place de la « pression maximale », via les sanctions, sera franchi au bout du délai de 6 mois, début mai 2019, avec la fin des exemptions. Mais, il faut le souligner, rien n'avait alors bougé dans le sens espéré par Washington. L'Iran n'a pas plié et a tenu la position du « très bon élève », en restant tout à fait dans l'accord, ce bon comportement étant certifié par l'AIEA. Il offrait de ce fait une cible minimale. Les Européens non seulement ont résisté aux manœuvres de division, mais ils ont aussi lancé INSTEX, un instrument pour faire obstacle aux sanctions « secondaires » et maintenir des relations commerciales avec l'Iran.

Le plan du « retrait » avait donc échoué, laissant Washington quelque peu désemparé et sans véritable politique pour une suite qui n'avait pas été envisagée.

II.3. Un an après le 8 mai, le désarroi, la tentation de la guerre, l'absence de ligne politique.

La seconde partie de 2019 sera en forme de crise quasi permanente. Ce climat de crise avait été annoncé par la décision prise, sans cause immédiate⁶, le 8 avril 2019, de placer les Gardiens de la révolution sur la liste des organisations terroristes étrangères. Ce pas de plus, équivalant à tenir l'Iran pour un « Etat terroriste », a aussitôt provoqué une réaction du Président iranien. Il a dénoncé les Etats-Unis comme étant « à la tête du terrorisme international », ajoutant que les forces américaines seraient désormais considérées comme des « groupes terroristes ». Les crises se sont ensuite succédées - ce qui fait un très net contraste avec 2018 -, en mai, juin et juillet notamment et il est facile de percevoir que Washington, où le consensus ne règne pas comme en témoigne l'éviction de John Bolton (*National Security Adviser*), début septembre, ne sait guère que faire, face à un Iran devenu beaucoup plus actif.

La ressource des sanctions n'a pas donné le résultat escompté et elle est épuisée. La « pression maximale » sera bien évidemment maintenue, mais on ne peut guère aller au-delà du maximum. Les Etats-Unis prendront encore de nouvelles sanctions, mais leur portée est désormais très limitée⁷. Faire la guerre, employer la force est une possibilité qui inquiète fort dès le mois d'avril⁸. Début mai, Washington décide le renforcement de sa posture militaire

⁵ V. S/PV 8418^{ème} séance le 12 décembre.

⁶ On a expliqué cette décision par le souci de favoriser B Netanyahou, en course pour une 5^{ème} mandat (v. Marianne Meunier, Les Etats-Unis accentuent la pression, *La Croix* 10 avril 2019).

⁷ Aussitôt après l'annonce, le 8 mai, que l'Iran commençait à prendre ses distances avec le respect de l'accord, la Maison blanche a annoncé des sanctions sur les secteurs du fer, de l'acier, de l'aluminium et du cuivre. Le 24 juin furent annoncés le gel des avoirs financiers du guide suprême et des sanctions financières contre 8 commandants militaires iraniens et, début novembre 2019, des sanctions à l'encontre de 9 personnes de l'entourage du guide. Début septembre, les Etats-Unis ont aussi offert une récompense pouvant aller jusqu'à 15 millions de dollars pour des informations leur permettant d'entraver les exportations clandestines de pétrole iranien. La pression la plus sérieuse, en novembre 2019 est l'annonce de l'extension des sanctions à la participation aux activités relatives à la modification de l'installation d'enrichissement de Fardou. Ce sont des sanctions qui, selon le Secrétaire général, « peuvent également entraver la capacité de la R.I d'Iran d'appliquer les dispositions du plan d'action et de la résolution 2231(2015) » (S/2019/934, § 3).

⁸ Par ex G Malbrunot, Trump et Netanyahou vont-ils embraser le Moyen-Orient ? *Le Figaro* 15 avril 2019 ; R Girard, Vers une quatrième guerre du Golfe, *le Figaro* 30 avril 2019 ; François d'Alençon et Malo Tresca, Vers

avec l'envoi d'un porte-avions et d'une « Task Force » dans la région au moment où l'Iran, le 8 mai jour anniversaire du retrait américain, annonce que la République islamique « ne se considère pas à ce stade, engagée à respecter les restrictions concernant le stockage d'uranium enrichi et d'eau lourde ». L'Iran ajoutait à cela un ultimatum aux autres parties, notamment les Européens, accusés de n'avoir « rempli aucune de leurs obligations », leur demandant d'alléger les effets des sanctions américaines et les prévenant qu'il pourrait renoncer à d'autres engagements, s'ils ne trouvaient pas le moyen d'y parvenir dans un délai de 60 jours. Les Etats visés rejetèrent évidemment l'ultimatum, exhortant l'Iran à respecter complètement l'accord de 2015, mais ils ne cédèrent pas au nouvel appel des Etats-Unis pour adopter leur position, renoncer à s'opposer à la « pression maximale » et à plus forte raison entrer en coalition, et cautionner un emploi de la force ou y participer. A supposer que D Trump l'ait souhaité, ce qui est considéré généralement comme peu probable, cela ne jouait pas en faveur de l'emploi de la force.

Le sabotage de tankers au large des Emirats, le 12 mai, celui de 2 pétroliers saoudiens peu après ; en juin à nouveau le sabotage de 2 pétroliers, un japonais et un norvégien en Mer d'Oman, attribué par les Etats-Unis à l'Iran⁹, resteront « impunis ». Washington réagira seulement par un nouveau renforcement de son dispositif et l'annonce d'un « feu vert » à des contrats d'armements américains en faveur de l'Arabie Saoudite, des EAU et de la Jordanie, pour plus de 8 milliards de \$. La montée du défi se poursuit donc, avec la destruction par l'Iran d'un drone militaire américain, pour être entré dans l'espace aérien iranien, accompagnée de cet avertissement : « c'est un message clair, net et précis : les frontières représentent notre ligne rouge. (...) L'Iran ripostera à toutes les agressions étrangères »¹⁰. Cette destruction provoqua de la part des Etats-Unis, une décision de frappe, dont l'annulation *in extremis* par D Trump, fut mise en scène¹¹. Sauf erreur ou circonstance très particulière, l'usage de la force, devenait une option de moins en moins crédible. Washington affichera d'ailleurs sa « retenue » à l'OTAN, son Secrétaire à la défense précisant que les Etats-Unis n'emploieraient la force militaire que s'ils étaient attaqués¹². Par la suite la « saisie » d'un tanker britannique, le 14 juillet dans le détroit d'Ormuz, sans doute en riposte à la capture le 4 juillet par les forces spéciales britanniques d'un navire iranien près de Gibraltar, sera l'occasion d'une nouvelle manifestation de divergence entre Américains et Européens, ces derniers choisissant, sauf Londres, de ne pas s'associer au plan de Washington de constituer une force navale pour sécuriser la navigation dans le détroit¹³.

La voie de la négociation a aussi été proposée, la France jouant à cet égard un rôle très actif, mais si D. Trump semble avoir manifesté à cet égard une certaine ouverture, il restait

un nouveau conflit dans le Golfe, *La Croix* 19 juin 2019.

⁹ Comme le fait justement remarquer Guillaume Goubert dans son éditorial *Somnambulisme*, *La Croix* 17 juin 2019, toutes les pistes évoquées sont vraisemblables.

¹⁰ Propos du Général Salami, nouveau Commandant en chef des Gardiens de la révolution, cités par G Malbrunot, Golfe : l'Iran a abattu... *Le Figaro*, 21 juin 2019

¹¹ Sur la justification avancée par D Trump – la disproportion entre le dommage causé (un drone abattu) et le nombre des victimes prévu à cause de frappes programmées (150 morts) – voir G Paris, « Dix minutes avant la frappe, je l'ai stoppée », *Le Monde* 23-24 juin 2019

¹² V JP Stroobants, A l'OTAN..., *Le Monde* 29 juin 2019. Les autres, Arabie Saoudite, Emirats, et même Israël, font aussi profil bas. Voir : G Malbrunot, Après les attaques contre les tankers, le front anti-Iran se lézarde, *Le Monde* 19 juin 2019 et sur Israël, Marc Henry, Face au risque d'escalade, Netanyahu ..., *Le Figaro* 22-23 juin 2019. Mais Israël mène par ailleurs une politique très active de frappes, contre les forces de l'Iran et leurs alliés, en Syrie, en Irak et au Liban. En juillet commencera le retour des forces américaines en Arabie Saoudite.

¹³ Londres a précisé que sa participation ne modifiait pas sa politique vis-à-vis de l'Iran et en faveur du maintien de l'accord nucléaire. Du côté européen, notamment français et allemand, on ne voulait pas donner l'impression de s'inscrire dans le cadre de la politique américaine de sanctions ou favoriser une quelconque escalade militaire, et préférait l'idée d'une mission maritime européenne qui, faute d'adhésion, n'a finalement pas vu le jour. L'Opération *Sentinel* sera lancée par Washington avec l'Australie, le Royaume-Uni et Bahreïn.

contraint par une position très dure, bardée de préalables et aux prises avec un interlocuteur peu intéressé par une simple rencontre.

III. Un bouquet de violations du droit international que pourtant les autres Etats se sont efforcés de ne pas dénoncer.

Le fait qu'on soit ici en présence non d'une, mais de plusieurs violations du droit international, à peu près au même moment, constitue probablement une partie de l'explication de l'absence de réaction nette, *a priori* très paradoxale, des Etats directement concernés et, plus généralement, des membres des Nations unies. Le fait est trop considérable, hors normes, pour être aisément critiqué. Le reproche devrait l'être aussi, ce qui n'est pas facile à manier. Il est plus difficile de réagir à une véritable transgression qu'à une simple illicéité. Mais d'autres considérations sont intervenues aussi.

III.1. Un bouquet de violations du droit international.

Si la licéité du retrait britannique de l'Union européenne ne pose pas de problème, il en va tout autrement du « retrait » américain. Tandis que le retrait est prévu dans le droit de l'Union (article 50 TUE), il ne l'est pas dans « l'accord iranien ». Dès lors, le « retrait » des Etats Unis n'est pas l'exercice d'un droit. Il s'agit, au contraire, l'Iran respectant ses engagements - ce que certifie l'AIEA -, d'une violation de l'accord de 2015. Le fait que l'accord ne soit pas un traité ratifié mais un accord politique peut être pertinent du point de vue du droit des Etats-Unis, mais ne change pas grand-chose, du point de vue international. L'accord du 14 juillet a, en effet, été approuvé ensuite par le Conseil de sécurité, à l'unanimité, et la résolution 2231 (2015), à laquelle il a été annexé, le complète et l'inscrit dans un cadre juridiquement contraignant, pour les parties et l'ensemble des Etats membres des Nations unies. Washington n'a aucun droit de se retirer de ce cadre. Aucun droit également de continuer d'appliquer et de renforcer des sanctions « primaires » qui portent atteinte à la souveraineté et autres droits fondamentaux de l'Iran et « secondaires », contraires aux principes d'égalité souveraine et de non intervention et, très probablement, aux normes de l'OMC.

On sait Donald Trump très hostile au multilatéralisme. Il porte également un coup grave au système de sécurité collective des Nations unies, dans sa composante essentielle, le Conseil de sécurité et son fonctionnement. Au cœur de ce dernier figure le droit de veto. Pièce essentielle de la sécurité collective, ce droit réservé aux membres permanents, les plus grandes puissances militaires, signifie simplement que les activités du Conseil et par conséquent des Nations unies, ne doivent pas aller à l'encontre de la volonté de l'une d'entre elles et que les mesures de maintien de la paix et de la sécurité internationale doivent bénéficier du soutien de tous les membres permanents. Ce sont là de très sages principes, de réels facteurs de paix et de sécurité internationale, s'ils sont appliqués. Washington est très attaché à son droit de veto et ne se prive pas de s'en servir. Pourtant les Etats-Unis sont aussi le pays qui a le plus travaillé à contourner et affaiblir le droit de veto. Le premier épisode, dans ce travail de sape, fut l'initiative de la résolution « Union pour le maintien de la paix ». Cette résolution votée par l'Assemblée générale le 3 novembre 1950, prévoit que l'Assemblée peut surmonter un « blocage » du Conseil, à la suite d'un veto et faire des recommandations, en d'autres termes apporter l'appui de la communauté internationale, à une action, nécessairement menée ou appuyée par d'autres membres permanents, que soutient la majorité. Cette résolution, adoptée à une époque où l'Assemblée générale des Nations unies était pro

américaine a permis à l'intervention occidentale en Corée, de se faire sous la bannière des Nations unies. Après la guerre froide, une interprétation extensive de la résolution 687 (1991) a permis à Washington et à Londres des frappes contre l'Irak, en se passant de l'autorisation du Conseil de sécurité. Leur raisonnement était que « à l'issue de la guerre de 1991, le prix du cessez le feu a été l'acceptation par Saddam Hussein de la résolution 687. Dès lors qu'il a rompu ses engagements, le cessez le feu n'avait plus d'existence et nous étions autorisés à frapper ». Admissible si tous les membres permanents la partagent, cette interprétation ne l'est évidemment plus quand un ou plusieurs d'entre eux - c'était le cas en l'espèce - ne l'acceptent pas ; elle revient, nouvelle atteinte majeure au système de sécurité collective, à les priver de l'exercice de leur droit de veto. Un peu plus de dix ans après, Washington a de nouveau contourné le Conseil de sécurité, en se passant de l'autorisation du Conseil - qu'il savait ne pas pouvoir obtenir – pour aller faire la guerre en Irak et renverser Saddam Hussein, ce qui privait une nouvelle fois plusieurs membres permanents de leur droit de veto et contrevenait également à la seconde règle de la sécurité collective établie par la Charte, selon laquelle l'action armée doit être portée par tous les membres permanents. Le retrait de 2018 correspond à une configuration nouvelle. Il s'agit toujours d'agir mais cette fois d'abord en sortant, sans raison licite, d'une position constituée collectivement, de manière normale, selon la Charte, au Conseil de sécurité, puis en prétendant imposer une solution contre l'opposition de tous les autres membres permanents. Cela représente, semble-t-il, l'atteinte la plus grave qui ait été portée jusqu'à présent, au fonctionnement du Conseil de sécurité et au système de sécurité collective établi par la Charte. Le dossier du « retrait » américain de l'accord nucléaire dépasse donc très largement la question précise du retrait et même de la non-prolifération. Il recoupe celui de l'avenir du Golfe et du Moyen-Orient au sens large du terme ainsi que ceux de la redistribution en cours de la puissance entre les grands acteurs internationaux, de la redéfinition des alliances et de l'avenir du système de sécurité collective.

III.2. L'absence de condamnation.

Le fait n'est pas nouveau. L'intervention au Kosovo, en 1999, sans autorisation du Conseil de sécurité n'a pas été condamnée ; il est vrai qu'elle bénéficiait d'un large soutien et pouvait être considérée comme légitime, à défaut d'être tout à fait correcte du point de vue juridique. Celle de GW Bush en Irak, en 2003, ne l'a pas été non plus. S'il est vrai que beaucoup d'Etats y étaient hostiles, elle bénéficiait tout de même d'un appui assez large, Washington était alors à la tête d'une coalition de plus de 40 pays, dont nombre d'Etat européens importants, outre le Royaume Uni, comme l'Italie, l'Espagne et la Pologne, ainsi que l'Australie, le Japon et la Corée du Sud. L'absence de condamnation s'explique. Dans le cas de l'Iran, le paradoxe est beaucoup plus net, puisque les Etats-Unis, cette fois sont beaucoup plus isolés.

Cela ressort très fortement des débats au Conseil de sécurité : les autres Etats, à l'exception évidemment de l'Iran, n'ont pas dénoncé ce retrait. Ils se sont paradoxalement efforcés de le banaliser. Enoncée le 8 mai 2019, la décision de « retrait » américaine, a été suivie, le 12, par un discours de M Pompeo, affirmant la liste des conditions préalables, posées par Washington et fixant la ligne suivie par les Etats Unis. L'événement n'a pas provoqué de réaction majeure au Conseil de sécurité. Il n'y eut en mai aucune réunion d'urgence. Le Conseil, à l'époque, discuta de la Bosnie, de la Libye, du Soudan, du Sahel et de la Syrie mais pas de l'accord iranien. Il n'y viendra que le 27 juin, à sa 8297^{ème} séance, sa 6^{ème} séance en « format 2231 », comme si rien de très important ne s'était passé, comme si les choses avaient suivi leur cours normal.

Ce jour-là, le représentant du Secrétaire général donne le ton. Il « regrette profondément le revers essuyé dans le cadre du Plan d'action global commun et est convaincu que les questions qui ne concernent pas directement le Plan doivent être réglées sans que l'on renonce

pour autant à préserver l'accord et les résultats qu'il a permis d'obtenir » et « dans le même temps (il) invite l'Iran à prendre au sérieux les préoccupations exprimées par les Etats membres au sujet d'activités que la République islamique aurait entreprises en violation des mesures de restriction prévues à l'annexe B de la résolution » (2231 (2015)). Il fait presque la balance égale entre Washington et Téhéran. Son rapport passe d'ailleurs en revue non seulement l'application des dispositions de la résolution relatives au nucléaire mais aussi celles relatives aux missiles et aux transferts d'armes et de matériels connexes¹⁴. La Russie est le seul membre du Conseil qui qualifiera le « retrait » américain de « violation directe des obligations... (incombant aux Etats Unis) non seulement en vertu du Plan d'action, mais aussi de la résolution 2231 (2015) »¹⁵. L'Union européenne marque son « profond regret »¹⁶, la France prend note de la décision américaine « avec regret et préoccupation »¹⁷, le Royaume Uni « déplore »¹⁸, la Chine comme l'Allemagne « regrette »¹⁹.

III.3. Comment expliquer ce comportement paradoxal ?

Outre l'argument déjà évoqué - la violation est trop importante et laisse, en quelque sorte, sans voix - il est difficile de ne pas penser que cette retenue est due au souci de ne pas affronter Washington, très « agressif » sur ce dossier. Cela a pu jouer, en partie. Ajouter la dénonciation et la condamnation au fait de ne pas suivre Washington, serait sans doute extrêmement perturbateur dans la relation transatlantique et les relations entre membres permanents du Conseil de sécurité. Mais l'explication fait surtout intervenir un autre élément : les Européens partagent dans une assez large mesure, les vues des Etats-Unis et il existe aussi une part de solidarité, contre la prolifération, entre les membres du P5, les puissances nucléaires.

On se souvient que, malgré son importance, l'accord iranien n'avait pas été mis en avant et salué aux Nations unies, lors de sa conclusion. Cela tenait largement au fait qu'il était loin de faire l'unanimité aux Etats Unis et que B Obama l'avait en bonne partie imposé à un Congrès très réticent²⁰. Cette fois, la retenue à l'égard du retrait américain, tient à ce que les autres Parties à l'accord partagent dans une certaine mesure les analyses de Washington. Selon l'administration Trump, l'Iran est en train, en développant ses missiles et en aidant des groupes terroristes et des forces agissant dans son intérêt, de déstabiliser la région. Il est justifié de ne plus participer au JCPOA/PAGC et d'adopter une politique visant à couper à l'Iran toutes les voies menant à l'arme nucléaire et permettant de contrer ses activités néfastes²¹. Les Européens partagent largement les analyses américaines sur la dangerosité de l'Iran mais ils divergent sur la participation au Plan commun d'action. Pour eux, il faut rester dans le plan. Cela est d'autant plus nécessaire que Téhéran respecte ses engagements en matière nucléaire. Il faut conserver ce qu'ils considèrent comme un acquis majeur et éviter de porter un coup au régime de non-prolifération. S'ils sont bien visés par l'annexe B de la résolution 2231 (2015), qui prévoit à leur égard le maintien des sanctions, les missiles et les ventes d'armes ne font pas partie du Plan commun d'action. Il faut distinguer les questions. La France proposa, au-delà de Plan d'action commun, de rechercher un accord plus large, pour encadrer le programme nucléaire iranien sur le long terme, contraindre ses agissements les plus déstabilisants en matière de missiles balistiques et son rôle dans la région. Londres a

¹⁴ Voir S/PV.8297, pp 2 et 3 et le rapport S/2018/602.

¹⁵ S/PV.8297, p 21.

¹⁶ S/PV.8297, p 4.

¹⁷ S/PV.8297, p 5.

¹⁸ S/PV.8297, p 11.

¹⁹ S/PV.8297, pp 13 et 22.

²⁰ Voir JF Guilhaudis, *Diplomatie et « débat » du désarmement en 2015*, PSEI n° 5, n° 72.

²¹ Voir l'exposé du représentant des Etats-Unis, S/PV. 8297, pp 8-9.

le même point de vue et estime que les autres questions « peuvent être traitées plus efficacement si l'accord nucléaire reste en place »²².

A partir de cette position, il est exclu même si on considère que le « retrait » américain constitue une violation majeure du droit international, de le dénoncer. Ce serait apporter un soutien excessif à Téhéran et de plus « agresser » D Trump. En revanche, il est inévitable, pour que l'accord puisse perdurer, de se dissocier très nettement des Etats-Unis. La solution préconisée par la France étant, au moins momentanément, exclue puisque ni Washington ni l'Iran ne l'envisagent, la seule issue pour les Etats partisans du maintien du Plan commun d'action est de se démarquer nettement des Etats Unis, en restant dans l'accord. Cela impose d'assurer à l'Iran les bénéfices attendus d'une application certifiée correcte par l'AIEA. Mais si les Etats-Unis sont nettement isolés, l'Iran, malgré le fait qu'il applique l'accord de 2015, reste globalement en mauvaise position, critiqué, et n'a que très peu de soutien.

Même si on comprend bien, du point de vue politique et diplomatique, l'intérêt et même la nécessité de ne pas dénoncer la grave illicéité du comportement des Etats-Unis, on peut regretter, du point de vue du droit internationale et du système de sécurité collective, qu'elle n'ait pas été soulignée et condamnée, par une réaction internationale forte venant des pays Non-alignés et des démocraties européennes. Ce silence contribue à alimenter une dérive américaine devenue très forte depuis la fin de la guerre froide et en forte accélération sous Donald Trump.

IV. Les Européens, cible et « victime » du « retrait » américain, face aux sanctions « secondaires » et à la gestion iranienne de la crise.

Aussitôt après la décision du 8 mai, l'Iran qui avait refusé en 2017 toute renégociation et modification, a réaffirmé son engagement à l'égard de l'accord, en cherchant des garanties de la part des autres signataires. Son Vice-ministre des affaires étrangères déclarait, le 13 mai, que les Européens avaient « entre 45 et 60 jours pour donner les garanties nécessaires pour assurer les intérêts de l'Iran et compenser les dommages causés par la sortie des Etats-Unis ». A défaut l'Iran pourrait reprendre l'enrichissement d'uranium « sans aucune restriction ». Les Européens n'ont pas cédé à cette injonction - ils étaient d'ailleurs incapables de le faire. Ils n'ont pas non plus condamné fermement « le retrait » américain, mais ils ont réaffirmé leur adhésion à l'accord et ont également réagi aux « sanctions secondaires », sans réussir pour autant à fournir à l'Iran ce qui lui avait été promis. Cela a donné à Téhéran une bonne raison de commencer à se dégager de l'accord, évolution qui remet en question l'engagement européen en faveur du PGAC/JCPOA.

IV.1. La décision de rester dans l'accord nucléaire.

Les Européens ne sont pas une victime collatérale, une victime en plus. Ils sont une vraie cible du « retrait », la deuxième cible et donc une victime logique, visée, du « retrait », décidé par D Trump. On ne doit pas oublier qu'ils sont à l'origine de l'accord nucléaire. Ce sont eux qui l'ont porté les premiers, en 2003, dans une négociation entre l'UE 3 et l'Iran, qui fut ensuite élargie aux Etats-Unis et à la Russie, puis inclut la Chine (E3/UE+ 3). Ils restent les grands partisans du multilatéralisme, dont cette négociation et l'accord de 2015 sont l'un des produits majeurs. Après l'accord, le commerce entre l'Europe et l'Iran avait cru nettement

²² S/PV.8297, p 11.

passant, en valeur de 9,2 Md\$ à 25 Md\$ de 2015 à 2017²³. Ce volume d'échanges restait modeste, mais il laissait présager une évolution plus importante que les échanges Iran Etats-Unis n'auraient pas égalée. C'est cet essor que les sanctions « secondaires » des Etats Unis vont empêcher.

Ici aussi, il faut s'arrêter sur le terme « victime », utilisé à propos des Européens. Si les sanctions « secondaires » sont indubitablement dommageables et même « agressives », du point de vue économique et politique, il faut les remettre dans leur contexte. Etant donné la manière dont, aux Etats-Unis, B Obama avait imposé l'accord nucléaire, l'hostilité que celui-ci y rencontrait au Congrès²⁴, et les positions prises par D Trump pendant la campagne électorale²⁵, les Européens ne pouvaient ignorer que le président américain en viendrait au retrait. Ils savaient aussi très bien ce que cela allait impliquer. Ils ont refusé de suivre, dans cette nouvelle aventure, le grand allié protecteur. Vu de Washington, et surtout par D Trump, cette posture européenne qui va bien plus loin que le refus, essentiellement français, de la guerre en Irak en 2003, est elle-même offensante voire agressive. Il s'agit d'une inadmissible marque d'autonomie qui, concrètement, équivaut à un veto effectif opposé à son projet, car sans les sanctions européennes, il est évidemment hors de question de faire plier l'Iran. D Trump est donc condamné à renoncer et à ne pas tenir une de ses principales promesses ou à échouer, à étaler son impuissance et à laisser la première place aux Européens. En outre renoncer confirmerait, comme étant la norme, l'exemption des alliés européens des sanctions « secondaires », autre point sensible. Le refus européen prend position aussi sur la législation extraterritoriale des Etats-Unis. Face à cela, le Président américain ne pouvait guère faire autre chose que ce qu'il a fait, confirmer le retrait et appliquer, aux Européens et au monde - ce qui banalise la situation européenne et estompe fortement l'affrontement Etats-Unis/Européens - les sanctions « secondaires ». Plus que le signe d'une relation très déséquilibrée, dans laquelle D Trump fait ce qu'il veut avec ses alliés, la décision de retrait et les sanctions « secondaires » constituent, un moment fort, un « pic » de crise dans la relation euro-atlantique, le second « pic » de crise - le premier étant celui du refus par les 3 et l'UE de suivre la politique américaine – dans un bras de fer, qui va se prolonger.

Le troisième moment du bras de fer est venu aussitôt : ce fut la confirmation que E3/UE continuerait à appliquer l'accord. Les trois ont réaffirmé leur engagement en faveur du PAGC/JCPOA, le jour même de la décision américaine. Il a été confirmé le 9 mai, par une déclaration de la Haute représentante au nom de l'UE, puis par les ministres des affaires étrangères des 28, le 15 mai, et les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Sofia, le 16 mai²⁶. Le représentant de l'Union affirmera donc, le 27 juin quand la question viendra devant le Conseil de sécurité : « La position de l'UE est que tant que l'Iran honorera ses obligations nucléaires, nous resterons fermement attachés à la mise en œuvre pleine et effective du Plan d'action global commun », ajoutant que « L'UE, en collaboration avec ses partenaires (les parties restantes du Plan d'action) continuera de ne ménager aucun effort pour protéger les flux financiers et commerciaux légitimes, et donc les intérêts des entreprises qui agissent de

²³ La part des Européens dans le commerce extérieur iranien était, fin 2015, de 6%, loin derrière celle des Emirats (23,5%), de la Chine (22,3%) et derrière celle de l'Inde et de la Turquie (chiffres donnés par le Rapport Lellouche et Berger, 2016, pp 98). Cet essor était pourtant entravé par le maintien des sanctions primaires américaines et l'incertitude que cela faisait planer sur l'avenir (V. Rapport Lellouche et Berger, 2016, pp 98-99).

²⁴ De ce fait le PAGC/JCPOA n'a été que très partiellement appliqué du côté américain, V. sur ce point peu connu, le rapport Lellouche et Berger, 2016, pp24-25 et 39.

²⁵ V J. Fontanel et JF Guilhaudis, D Trump président des Etats-Unis et la sécurité internationale : le grand perturbateur, in *PSEI* n° 6, 2017.

²⁶ Il semble qu'il y ait eu chez certains Etats membres la tentation d'être plus proches des Etats Unis, plus compréhensifs (v. Jean-Pierre Stroobants, La Pologne jette le trouble à Bruxelles..., *Le Monde* 30 mai 2018). Cela est assez naturel puisque l'on sait bien que les Etats membres sont plus ou moins proches de Washington, mais n'a pas empêché la prise et le maintien d'une position commune claire.

bonne foi, avec l'appui du Conseil de sécurité »²⁷. Dans sa déclaration, il abordait aussi les aspects du comportement de l'Iran que dénoncent les Etats-Unis, notamment les missiles balistiques et la situation au Yémen et dans la région, mais cela était fait d'une manière brève et différente de l'approche américaine. Pour les Etats-Unis, l'Iran est la cause des troubles ; l'Union exhorte toutes les parties au conflit ou considère la montée en puissance militaire dans la région, ce qui renvoie à une responsabilité partagée, collective. Les Européens résisteront d'ailleurs, fin 2018, aux efforts du Secrétaire d'Etat américain, pour construire une « coalition » contre le programme balistique de l'Iran. Cette offensive s'est produite, au Conseil de sécurité, le 12 décembre après le tir du 1^{er} décembre que les Européens avaient condamné²⁸. Elle n'a donné aucun résultat puisque les trois européens, sans ignorer la question des missiles, n'ont pas fait écho à l'idée d'une coalition et ont réaffirmé en revanche leur engagement en faveur du maintien du PAGC/JCPOA et leur souci que l'Iran « continue de bénéficier des avantages économiques découlant de la levée des sanctions convenue dans le cadre de l'accord nucléaire »²⁹.

Cette fermeté sur le principe de rester dans l'accord représente dans l'évolution du dossier, un point de première importance. Quelle que puissent être par ailleurs les positions de Moscou et Pékin, l'accord aurait bien été « mort », si les Européens avaient suivi les Etats-Unis. A moins que Téhéran prenne la responsabilité de s'en retirer, il demeurerait puisque le « retrait » américain ne pouvait pas le tuer immédiatement. Tout le dispositif établi depuis 2016 restait en place, ou presque³⁰. Mais la situation des Européens devenait plus difficile. Ils se trouvaient désormais au centre du jeu et les contraintes pesant sur eux, étaient énormes. Il fallait, à la fois, tenir leur position commune et ne céder ni à Téhéran ni, surtout, à Washington. Le problème était de tenir et de faire face aux sanctions « secondaires ».

IV.2. Les Européens ont réagi aux sanctions « secondaires » des Etats-Unis

A cet égard, on considère volontiers que les Européens n'ont pas su réagir et que le mécanisme qu'ils ont établi, INSTEX - qui ne fonctionnait pas encore, fin 2019³¹-, n'est pas à la hauteur. Les choses sont, en réalité, sensiblement plus complexes et la réaction européenne beaucoup plus intéressante qu'on le pense.

Pour être à même d'évaluer les positions et réactions des uns et des autres, il faut d'abord préciser ce que sont les sanctions « secondaires ». Tandis que les sanctions « primaires » visent les *US Persons*, c'est-à-dire les personnes ou entités américaines ou rattachées à elles et celles qui se trouvent sur le territoire des Etats-Unis, les sanctions « secondaires » concernent des *Non US Persons*. Elles entendent leur interdire de participer à toute opération contournant une sanction « primaire » imposée par Washington³². L'édiction de ces sanctions a d'abord un

²⁷ S/PV.8297, p 4.

²⁸ S/PV.8418, p 9.

²⁹ Royaume-Uni, S/P°V.8418, p 11.

³⁰ Les Etats-Unis sont en effet, après le « retrait », en dehors de l'accord mais toujours membre permanent du Conseil de sécurité et, de ce fait, encore dans le dispositif.

³¹ La réponse du Ministre des affaires européennes à la question écrite n° 21593 de M. Jean-Luc Reitzer, publiée au JO du 24 décembre 2019, confirme que INSTEX ne fonctionne pas encore à cette date (« les travaux se poursuivent pour le lancement des premières transactions ») mais aussi que « afin de pérenniser ces échanges, nous poursuivons la coopération avec la structure miroir iranienne » et que l'utilisation d'INSTEX par des opérateurs non européens « constitue également un objectif important à moyen terme ». INSTEX a été mis en route à la faveur de la crise relative à l'accord nucléaire iranien, mais il a une portée beaucoup plus large. INSTEX a fonctionné pour la première fois en mars 2020.

³² Les sanctions « secondaires », sont extraterritoriales, mais la catégorie des mesures extraterritoriales est beaucoup plus vaste, composée de sanctions primaires qui frappent des *Persons US et non Us*. Elle concerne

effet dissuasif. La plupart des grandes entreprises qui redoutent un système, dont quelques grandes affaires - en particulier l'affaire BNP Paribas - ont démontré la redoutable efficacité, cèdent à la menace. D'elles même, elles appliquent ou même « sur-appliquent » les sanctions. Si tel n'est le cas, le système peut les prendre pour cible. Intervient alors un mécanisme très rodé, qui inclut l'ensemble des services des Etats-Unis, y compris les services de renseignement,³³ ce qui démontre qu'il s'agit non de justice et d'application du droit, mais plutôt de politique et des relations internationales, le droit et l'administration américains étant mis au service des intérêts de puissance de Washington. Ce mécanisme, pour l'essentiel non judiciaire peut, sur la base d'un « lien » (souvent l'utilisation du dollar³⁴) entre les activités de l'entreprise et les sanctions américaines, aboutir à des amendes considérables ou à d'autres mesures, comme l'interdiction d'accès au marché américain. Dans ce système, il est de plus interdit aux *US Persons* d'avoir un lien quelconque d'affaire avec les *Non Us Persons*, ce qui transforme les entreprises américaines en auxiliaires des services et contribue à l'efficacité du dispositif extraterritorial de sanctions.

Au total, comme le disait la représentante de Bpifrance, devant la Commission des affaires européennes du Sénat, à l'occasion du rapport sur l'extraterritorialité des sanctions américaines :

« Lutter contre les sanctions secondaires est une mission impossible : dès lors que les entreprises françaises envisagent de réaliser des opérations dans les secteurs d'activités visés, elles s'exposent elles-mêmes à des sanctions. Les banques qui participent directement ou indirectement se voient également rattrapées par ce mécanisme. De plus, en Iran, lorsque vous envisagez de financer les exportateurs français par du crédit export, vous ne prêtez pas à l'acheteur iranien, mais vous faites un prêt à une banque iranienne, un « correspondent banking », qui prêtera ensuite à l'acheteur iranien. L'ensemble des banques iraniennes, y compris la Banque centrale iranienne, vont de nouveau être sur la liste des États-Unis. Si vous contractualisez avec ces banques, de fait vous réalisez une infraction qui vous expose à ces sanctions secondaires. Nous risquons alors d'exposer Bpifrance elle-même à ces sanctions secondaires et de la faire devenir une entité désignée par les fameuses SDN (Specially Designated Nationals List, liste noire de personnes spécifiquement désignées). Ce n'était pas tenable : nous allons sur les marchés financiers, et y récoltons environ 20 milliards d'euros. Imaginez l'impact sur le budget de l'État s'il fallait compenser ces sommes ! Par ailleurs, nous avons des investisseurs américains qui souscrivent aux émissions de Bpifrance et qui achètent du risque France ; nous avons également énormément de relations d'affaires avec des partenaires bancaires. Or les banques respectent désormais non seulement les réglementations françaises et européennes, mais aussi américaines : elles doivent régulièrement certifier qu'elles ne travaillent pas avec des personnes qui figurent sur ces fameuses listes. À défaut, les opérations s'arrêtent, sans aucun pouvoir de négociation : c'est à prendre ou à laisser »³⁵.

Ce témoignage est éclairant quant à la difficulté technique de contourner ces sanctions « secondaires » et au fait que leurs cibles jouent d'elles-mêmes le jeu, de peur de subir une

notamment la corruption, le blanchiment, la fraude fiscale, la fraude comptable, la criminalité organisée, le financement du terrorisme, le contrôle de l'exportation et de la réexportation de biens d'origine américaine et, plus récemment, la saisie des données numériques à l'étranger (v. Rapport Gauvain et al, 2019, pp 13-14 et, sur le *Cloud Act*, pp 28-33). En ce qui concerne les sanctions visant des pays ou des régimes étrangers, les Etats-Unis avaient, fin 2018, 30 régimes en cours d'application, très rentables, la pénalité la plus forte ayant été prononcée en 2014 contre BNP Paribas (Rapport Gauvain et al, pp 20-22).

³³ Sur cet aspect, V. le rapport Lellouche et Berger, 2016, pp 20-22 ; les méthodes de l'appareil américain très intrusives, sans limites de territorialité, utilisant largement la menace, sont aussi mises en cause (v. le même rapport, pp 59- 64).

³⁴ Le rattachement par le dollar est susceptible d'une interprétation si vaste que, à la limite, ce que l'on considère comme relevant des sanctions « secondaires » peut être tenu, du côté américain, comme appartenant aux sanctions primaires (v. Rapport Lellouche et Berger, pp 50- 52).

³⁵ Propos de Madame Karine Demonet, lors de la table ronde organisée à l'occasion des travaux conduisant au rapport Bonnacarrère (document Sénat n° 17, 5 octobre 2018).

sanction hors de proportion avec l'intérêt de ne pas appliquer les sanctions. Il est très clair que les affaires à faire en Iran ne sont pas assez intéressantes pour que l'on prenne le risque de se fermer le marché américain et de se trouver sur une liste noire. La mondialisation de l'économie et la part des Etats-Unis dans le commerce, l'économie et la finance expliquent cette impasse.

A ce stade de l'analyse, il est nécessaire d'ajouter que la pratique de l'exterritorialité n'est pas le fait des seuls Etats-Unis ; d'autres, à un degré bien moindre, y ont recours, notamment l'Union européenne et plusieurs pays européens, dont la France et le Royaume-Uni, et même des pays émergents³⁶. En plus, l'application des sanctions « secondaires » par l'UE elle-même, pourrait parfaitement se concevoir - elle a en effet une surface suffisante dans l'économie internationale - et elle sera certainement bientôt aussi à la portée de la Chine. A moyen terme, la question de ces sanctions va déborder la relation transatlantique.

S'agissant de cette relation, il convient de noter que la question n'est pas nouvelle. Elle s'est posée en 1996 avec les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy³⁷. A l'époque, celle des Communautés européennes, les Européens avaient fermement réagi et Bill Clinton avait évité l'affrontement en accordant aux Européens des exemptions, qui furent prorogées par ses successeurs³⁸. C'est avec cette pratique que D Trump a rompu, dans une affaire très différente et où l'enjeu est beaucoup plus élevé.

L'enjeu des « sanctions secondaires » est en effet à la fois économique, politique et on peut même dire stratégique. Il dépasse largement le cas de l'Iran, le problème peut se poser dans nombre d'autres hypothèses, dans les relations avec la Russie, la Chine ou Israël notamment³⁹. Il s'agit tout simplement de l'autonomie, de la souveraineté des Européens ou de leur vassalisation par les Etats-Unis. Exemptés des sanctions prises sur la base des lois Helms-Burton et D'Amato- Kennedy, les Européens ont laissé s'installer peu à peu, après la guerre froide et via la mondialisation, une législation américaine extraterritoriale de plus en plus élargie. N'ayant pas réagi, ils se retrouvent dans une situation de dépendance, que la politique de D Trump met brutalement en évidence, en 2018.

Il est évident que se mettre à l'abri des sanctions « secondaires » américaines et, plus encore, acquérir une véritable autonomie vis-à-vis des Etats-Unis est une affaire complexe - elle dépasse largement le cas des sanctions « secondaires » - et de longue haleine. Mais

³⁶ V. sur ce point, le rapport de Pierre Lellouche et Karine Berger sur *l'exterritorialité de la législation américaine*, Assemblée Nationale, document n° 4082, du 5 octobre 2016, pp 72-77. Il est à noter que la sanction de 13 milliards d'euros infligée à Apple par la Commission n'est pas extraterritoriale, puisqu'elle concerne des impôts non-payés sur le territoire européen ; elle fait d'autre part l'objet d'un recours devant la CJCE.

³⁷ Ces lois visaient les transactions commerciales réalisées avec Cuba, la Libye et l'Iran. La loi Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) entendait sanctionner par des poursuites civiles et l'interdiction d'entrer aux Etats-Unis, les personnes et entreprises de toute nationalité « trafiquant » (c'est à dire achetant, louant, gérant...) des biens confisqués par le gouvernement de Cuba à des citoyens américains, y compris des exilés cubains ayant acquis la nationalité américaine.

³⁸ Avant cet épisode postérieur à la guerre froide, il y avait déjà eu en 1980, l'affaire du Gazoduc sibérien. La France et l'Allemagne étaient entrées en négociation avec l'URSS pour bénéficier davantage du gaz sibérien, en construisant un gazoduc, entre le gisement et l'Europe occidentale. Washington était opposé au projet dont il estimait qu'il renforçait la dépendance européenne vis-à-vis de Moscou. Après l'instauration de la loi martiale en Pologne en décembre 1981, R Reagan décida des sanctions économiques contre l'URSS, notamment dans le secteur de l'énergie, qui s'imposaient aux filiales américaines à l'étranger, dont plusieurs appartenaient au Consortium établi pour réaliser la Gazoduc. Cela n'empêcha pas la signature du contrat avec l'URSS et la Communauté réagit très vivement, allant jusqu'à la réquisition des entreprises qui prétendaient appliquer les sanctions américaines et à la menace de poursuites. L'affaire provoqua une forte tension entre les alliés. Les Etats-Unis révoquèrent les licences d'exportation de certaines entreprises européennes, avant que l'évolution de la situation politique en Pologne permette la levée des sanctions et le rétablissement des licences.

³⁹ Les Etats-Unis auraient menacé de sanctions les entreprises européennes (dont Engie) impliquées dans le projet de gazoduc *Nordstream 2* destiné à fournir du gaz russe à l'Europe par l'Allemagne parce qu'il pourrait « saper la stabilité et la sécurité énergétique en Europe en offrant à la Russie un nouvel outil de pression politique sur les pays européens » (rapport Bonnecarrère, Document Sénat n° 17, octobre 2018, p 6 note 1).

décider de rester dans l'accord iranien sans réagir aux sanctions « secondaires » était évidemment impossible. Les Européens ont réagi, d'une manière intéressante et y compris au bon niveau, le niveau stratégique. Le fait qu'INSTEX ne fonctionne pas encore et qu'il ne permette pas de faire face dans le cas de l'Iran, n'est absolument pas l'indice, la preuve, que l'E3/UE a cédé. Mais les Européens ne peuvent l'ignorer, ils perdront, dans le cas iranien, la bataille des sanctions « secondaires », à moins que l'évolution du dossier ne leur permette de retrouver avec Washington, un consensus momentané sur des sanctions communes. Si tel est le cas, la question des sanctions « secondaires » sera dépassée et probablement vite oubliée, jusqu'au prochain épisode. Elle n'aura pas pour autant disparu. Il s'agit d'une question dépassant de beaucoup le cas de l'accord iranien de 2015, qui ne peut être traitée et résolue qu'au niveau politique. La manière dont les Européens ont réagi montre qu'ils en ont pris conscience et qu'ils ont entrepris d'agir à ce niveau.

Une fois la décision américaine prise, l'Iran avait poussé l'exigence jusqu'à demander aux Européens de compenser le retrait américain. Cela était évidemment exclu ; la question était simplement celle de savoir si l'UE et ses Etats membres arriveraient à faire obstacle aux sanctions « secondaires », en clair à faire en sorte que leurs entreprises poursuivent leurs activités en Iran et leurs échanges avec lui. On sait que cela n'a pas été possible et que, peu à peu, la « pression maximale » souhaitée par Washington s'est exercée. Pourtant les Européens ne sont pas du tout restés inertes.

Tout en étant très mesurés à l'égard de la politique américaine – mais le Président Macron a tout de même fait en septembre 2017 l'éloge du multilatéralisme et la critique de la loi du plus fort⁴⁰-, les Européens ont été fermes. Ils ont non seulement maintenu leur position mais aussi régi aux sanctions « secondaires ». Dès le 18 mai, la Commission a lancé plusieurs mesures pour préserver les intérêts des entreprises européennes investissant en Iran : lever les obstacles juridiques empêchant la Banque Européenne d'investissement (BEI) d'y financer des activités ; entamer le processus formel d'activation de la « loi (européenne) de blocage » ; encourager les Etats membres à examiner la possibilité de transferts bancaires ponctuels vers la Banque centrale d'Iran et à envisager de mobiliser une assistance financière dans le cadre des instruments de partenariat ou de coopération au développement. Comme on pouvait s'y attendre, ces pistes se sont très vite avérées peu praticables. La BEI a jugé que la coopération avec l'Iran affecterait sa capacité de lever des fonds sur le marché américain ; le canal des banques, y compris les banques centrales, s'est avéré également inenvisageable⁴¹.

Finalement les Européens et l'UE ont adopté deux mesures complémentaires. La première est la mise à jour du règlement « de blocage » adopté en 1996 ; la seconde la création d'INSTEX. Le règlement de blocage de 1996 (Règlement (CE) n° 2271/96 du 22 novembre 1996), réagissait aux lois américaines de l'époque en établissant un dispositif privant d'effets les décisions et sanctions américaines dans l'Union et en interdisant aux opérateurs européens, sauf dérogation, de se conformer aux sanctions américaines. Entamée le 6 juin 2018, sa mise à jour, par modification de son annexe, est entrée en vigueur le 7 août (règlement délégué (UE) 2018/1100), accompagnée d'une note d'orientation de la Commission (2018/C 277 1/03). La portée réelle de cet instrument est, on l'a noté très vite, limitée⁴². Sa mise à jour ne peut pas se limiter à l'adjonction des sanctions concernant l'Iran, elle devrait aller bien au-delà en

⁴⁰ A/72/PV.4, pp 8-9. On se souvient aussi de ses propos du 6 novembre 2018 sur TF 1. Il souhaitait « une vraie armée européenne » et exprimait la nécessité de se défendre de la Russie, de la Chine « et même des Etats-Unis », ce qui avait provoqué un « tweet rageur » de D Trump qui avait jugé le propos « insultant ».

⁴¹ V. sur ces points et l'éventuel recours à l'OMC, le rapport Bonnecarrère (oct. 2018) pp 14- 18.

⁴² Le règlement ouvre en effet un droit à réparation dépourvu d'efficacité et ne protège pas les opérateurs européens contre l'exécution des sanctions sur le territoire américain. Il n'a absolument pas été considéré comme dissuasif par les entreprises européennes. L'actualisation a consisté à ajouter à l'annexe, les lois concernant l'Iran. Voir sur ce règlement et ses limites, le rapport Bonnecarrère, pp 18- 22 et le rapport Gauvain et al, 2019, pp 25-27.

renforçant l'efficacité du dispositif, ce qui reste à faire et il faudrait adopter encore d'autres mesures au plan français ou/et, mieux, européen⁴³. Le règlement n'en a pas moins une dimension politique. Sa modification en 2018 comme son édicition en 1996, constitue d'abord une réaction de principe, un refus. Sur le plan pratique, il ne fait qu'esquisser une réponse.

La création de l'Instrument de soutien aux transactions commerciales/ *Instrument for Supporting Trade Exchanges* (INSTEX) a été annoncée le 31 janvier 2019 par les trois (Groupe E3 : France, Royaume-Uni, Allemagne). Basé à Paris, dans les locaux de Bercy, avec un actionnariat des 3 Etats, INSTEX est une société par actions simplifiée, qui vise à permettre aux entreprises européennes le souhaitant, de poursuivre un commerce licite avec l'Iran. Cette société, dont le premier président est allemand, est ouverte à d'autres pays de l'Union et le Brexit, en principe, ne l'affectera pas. On parle de « véhicule spécial ». INSTEX n'est pas une banque, mais elle entend veiller au respect « des standards internationaux les plus stricts en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme ». Il s'agit d'un système de compensation entre exportateurs et importateurs européens travaillant avec l'Iran, dans lequel les derniers sont payés par les premiers. Aucun flux bancaire transfrontalier et aucune utilisation du dollar ne se produisent. Le système a besoin, pour marcher, d'une structure semblable en Iran. Il est ouvert à toute entreprise européenne et pas seulement à celles des 3 fondateurs. Il est destiné à traiter tous les types d'opérations commerciales. Système facilitant le paiement, la transparence et la confiance, INSTEX n'est pas un instrument de protection, celle-ci relève du règlement de blocage. Ses créateurs ont précisé que, dans une première phase, INSTEX allait se concentrer sur les secteurs, pharmaceutique, médical et alimentaire et que le système « sera ouvert, à long terme, aux acteurs économiques de pays tiers ».

On a fait remarquer, sans doute pour souligner le peu d'audace des Européens, que dans ces secteurs, il n'y avait pas de sanctions américaines. L'observation n'est pas complètement exacte. Ce secteur est au contraire adéquat pour commencer, car il est un point faible des mécanismes de sanctions. Par ailleurs la CIJ, saisie par l'Iran a rendu, le 3 octobre 2018, à l'unanimité, une ordonnance indiquant que les Etats-Unis « doivent supprimer toute entrave que les mesures annoncées le 8 mai 2018 mettent à la libre exportation vers le territoire de la République Islamique d'Iran i) de médicaments et de matériel médical, ii) de denrées alimentaires et de produits agricoles ; et iii) des pièces détachées, des équipements et des services connexes (notamment le service après-vente, l'entretien, les réparations et les inspections) nécessaires à la sécurité de l'aviation civile ». Il s'agit donc d'un point où Washington est à la fois moins sensible et plus vulnérable.

La Russie et la Chine ont suivi avec intérêt la création d'INSTEX. Pékin et Moscou auraient même évoqué une possible adhésion. On n'en est évidemment pas là, une adhésion de la Chine et de la Russie ressemblerait à un retournement d'alliance. Il ne saurait en être question, même si cette possibilité, dans l'absolu, n'est pas exclue. On voit que les Européens avancent avec précaution. La mise en place du système avec l'Iran est d'ailleurs difficile puisque INSTEX requiert de Téhéran d'accepter les règles du GAFI. Concrètement INSTEX ne comble pas pour le moment, et de loin, le vide créé par la menace des sanctions « secondaires américaines ». Mais INSTEX a été créé. Il s'agit aussi d'un geste politique – le mécanisme est ouvert, il montre que concrètement le dollar pourrait être évité⁴⁴. Le message européen est d'autant plus clair qu'INSTEX, au grand dam de Washington, a été rejoint par 6 autres pays européens (Belgique, Pays Bas, Finlande, Danemark, Norvège, Suède) en novembre 2019⁴⁵.

⁴³ Diverses propositions ont été faites à cet égard, dans les rapports parlementaires Lellouche et Berger, 2016, Bonnacarrère (Sénat 4 octobre 2018) et, surtout Gauvain et al. (Assemblée Nationale, 26 juin 2019, pp 55-85).

⁴⁴ Par des entreprises et de banques petites ou moyennes, non exposées aux Etats-Unis

Si le message d'INSTEEX est très clair, il n'est pas celui du niveau le plus élevé. Ce niveau, que les Européens ont activé, sans faire de publicité, ce qui explique qu'on l'ait ignoré, est celui de l'Euro. La Commission européenne a émis le 5 décembre 2018 une recommandation visant à promouvoir le « rôle l'euro dans le domaine de l'énergie »⁴⁶. Il s'agit d'un geste majeur, puisqu'il va à l'inverse du choix fait au moment du lancement de l'euro et maintenu ensuite, selon lequel l'UE (la BCE), n'a pas pour politique de favoriser l'utilisation internationale de l'euro mais observe, en la matière, une attitude de neutralité laissant jouer les forces du marché. Cette nouvelle orientation est susceptible d'avoir des conséquences considérables sur le poids respectif des grandes monnaies. L'UE, premier importateur mondial d'énergie, importe un peu plus de la moitié de son énergie, dont 90% de son pétrole et 70% de son gaz, qu'elle paye en dollars, principalement, non des pays du Golfe dont les monnaies sont liées au dollar, mais de Norvège et de Russie⁴⁷. Une sortie du dollar est donc envisageable. Il n'est pas sans intérêt de préciser que le Conseil européen du 14 décembre 2018, a pris note de la communication de la Commission et l'a encouragée à poursuivre ses travaux à cette fin. La Commission a, début 2019, lancé une série de consultations sur le renforcement de l'euro non seulement dans le domaine de l'énergie mais aussi sur le marché des changes et dans le commerce international des matières premières. Les résultats de ces consultations ne sont pas encore connus, mais le Conseil européen du 13 décembre 2019 évoquant les progrès réalisés en matière d'approfondissement de l'union économique et monétaire a précisé qu'ils « renforceront le rôle international de l'euro, qui devrait être à la mesure du poids économique et financier de l'Union à l'échelle mondiale ». Le message est clair, même s'il est atténué dans la mesure où l'affirmation de l'Euro est un problème plus global. Il est aussi perçu aux Etats-Unis, au moins par une partie des dirigeants. Jack Lew ancien secrétaire au Trésor de B Obama disait par exemple : « *Sanctions should not be used lightly (...) The more we condition use of the dollar and our financial system on adherence to US foreign policy, the more the risk of migration to other currencies and other financial systems in the medium-term grows* »⁴⁸.

Le dispositif de domination des Etats-Unis, via l'exterritorialité de leur droit et les sanctions « secondaires », s'est mis en place progressivement à la faveur de la mondialisation. Le contrebalancer prendra également du temps – au moins si l'affaire continue de se jouer pour l'essentiel entre alliés. En mettant fin aux exemptions, qui permettaient toutefois de fortes pressions américaines sur les alliés tout en restant dans le cadre du *Soft Power* et en basculant dans ce qu'on peut appeler le *Hard Soft Power*, D Trump a peut-être porté un coup sévère au rôle international du dollar et accéléré nettement l'autonomisation des Européens et de l'UE.

IV.3. Les Européens face au retrait progressif de l'Iran.

Pour les Européens la décision iranienne de commencer à ne plus appliquer l'accord de 2015 change nettement la donne. Rester dans l'accord sans l'Iran ne sera plus possible, mais avant cela va se poser la question de rejoindre la position américaine, de revenir aux sanctions voire même de les élargir et les renforcer, si cela est encore possible. Les Européens restent toujours au centre du jeu, d'autant plus que l'Iran a choisi la formule de retrait qui complique le plus la question des choix à faire : un retrait progressif et réversible, en les accusant en

⁴⁵ Et INSTEEX, cela n'est pas sans intérêt, bénéficie du soutien du Secrétaire général des Nations unies (v S/PV/ 8695, 19 décembre 2019, pp 2-3).

⁴⁶ Cette recommandation (C (2018) 8111 final) a suivi le discours sur l'état de l'Union de JC Juncker du 12 septembre, dans lequel il disait « L'Euro doit devenir l'instrument actif de la nouvelle souveraineté européenne ». Elle a été accompagnée d'une communication du 5 décembre (COM (2018) 796 final).

⁴⁷ L'UE paye actuellement en dollars environ 85% d'une facture annuelle de 300 milliards d'euros.

⁴⁸ Cité par le rapport Lellouche et Berger, 2016, p 23.

autre d'en être la cause, parce que n'ayant pas exécuté leurs obligations, tenu leurs engagements.

Le choix de se désengager fait par l'Iran, en mai 2019, repose sur le constat que « la bonne volonté et la retenue maximale dont l'Iran a fait preuve, ainsi que les promesses répétées des autres parties de rechercher des solutions pratiques, n'ont donné aucun résultat concret » (...) « Concrètement, le Plan d'action est désormais un accord qui n'est respecté que par une seule partie ». L'Iran a fait sa part et plus que sa part du travail attendu, il « ne peut et ne veut plus assumer seul tout le fardeau pour préserver le plan d'action ». Sa décision de limiter la mise en œuvre de ses engagements en matière de niveau des stocks d'uranium enrichi et de stocks d'eau lourde ne constitue donc pas un début de retrait mais simplement la première phase d'une démarche visant « à établir un équilibre au sein du Plan d'action » et une « mesure minimale ». Et, l'Iran annonçait que si les autres parties, « en particulier les membres du Groupe E 3 », ne faisaient rien, comme l'avait annoncé son président, dans un délai de 60 jours, il passerait à la seconde phase de son plan, c'est à dire cesserait « de respecter les limites imposées à l'enrichissement d'uranium et au plan de modernisation du réacteur de recherche à eau lourde d'Arak ». Le discours iranien était très critique à l'égard des « mensonges, (de la) désinformation ou de la tromperie des Etats-Unis », notamment de leurs attaques contre son programme de missiles⁴⁹.

A ce stade du dossier, l'UE et les E 3 ont réaffirmé leur attachement au PAGC/JCPOA - cela fut fait dès le 9 mai et répété devant le Conseil de sécurité le 26 juin - et qu'ils sont déterminés « à contribuer à fournir aux Iraniens des résultats tangibles et des dividendes économiques ». Les annonces de l'Iran suscitent leurs vives préoccupations, ils n'acceptent aucun ultimatum et évalueront la conformité de l'Iran par rapport à ses engagements au titre du plan. Et le représentant de l'UE ajoute que « une série d'évènements hors du domaine nucléaire sont de plus en plus préoccupants ». Mais on est ici en dehors du domaine du PAGC et, pour ce dernier « l'Union européenne, de concert avec d'autres partenaires de la communauté internationale, continuera d'œuvrer sans relâche pour le préserver tant que l'Iran respectera ses engagements »⁵⁰.

On se trouve alors dans une situation étrange. Face à l'Iran qui respecte totalement les engagements qu'il a pris au titre du PAGC/JCPOA, les Européens et l'UE et les autres parties ne fournissent que le maintien de leur adhésion à l'accord et non les retombées concrètes attendues, ce à quoi elles s'étaient engagées en mai 2018, au moment du « retrait » des Etats-Unis. A défaut de faire plier l'Iran, les sanctions « secondaires » ont bien empêché les autres parties, particulièrement les Européens, premiers concernés, de fournir toute la prestation attendue. Bien qu'INSTEX ait été créé, l'Iran ne peut pas, à ce moment-là se faire d'illusions sur la possibilité qu'il fonctionne de manière rentable à court et moyen terme, sa démarche peut donc être vue, même s'il l'affiche comme réversible, comme celle d'un retrait décidé mais progressif, qui lui laisse autant que possible du temps, à moins que l'on ait recours au mécanisme prévu par 2231 (2015) permettant au Conseil de sécurité de prendre des mesures, pour sanctionner ce non-respect. Après avoir souligné la nocivité de l'Iran dans la région, le représentant des Etats-Unis y fait référence, sans toutefois demander son activation, mais ce n'est pas le cas des E3 et de l'UE⁵¹. On a manifestement décidé, de ce côté-là, de laisser encore du temps à Téhéran. Il est vrai que le désengagement est alors tout à fait mineur et que l'idée de sa réversibilité peut sembler crédible.

Lorsque la question revient devant le Conseil de sécurité, le 19 décembre 2019, l'Iran est allé plus loin. Il a aussi commencé à dépasser les limites concernant son niveau

⁴⁹ V. S/PV.8564, 26 juin 2019, p 25-28.

⁵⁰ V. S/PV. 8564, pp 4-6.

⁵¹ V S/PV 8564, pp 20-21 (Etats-Unis), pp4-6 (UE), pp 6-9 (Royaume uni, pp 10-11 (France), pp11-12 (Allemagne).

d'enrichissement, a pris des mesures relatives aux activités de R & D en matière de centrifugeuses et a commencé à injecter du gaz d'hexafluorure d'uranium dans les centrifugeuses de la centrale de Fardou et va, répétant que ces mesures étaient réversibles. Le Secrétariat général l'exhorte à revenir à la mise en œuvre intégrale de l'accord et à ne pas continuer à réduire ses engagements et appelle aussi à une « mise en œuvre intégrale » de 2231 (2015) par tous les Etats membres. L'Union européenne fait part de son extrême préoccupation à l'égard des dernières mesures prises ainsi que des événements intervenus hors du domaine nucléaire, mais elle maintient son soutien au PAGC et accueille avec satisfaction les efforts concernant INSTEX. La tension grandissante est plus perceptible chez les Etats. Tous les trois réaffirment leur soutien au PAGC et appellent l'Iran à revenir au respect du Plan. Outre leur insistance sur les questions hors nucléaire, dont les missiles balistiques et l'implication de l'Iran, on peut noter certaines évolutions, annonçant un possible changement de leur part. La France assène que « Les gouvernements des E 3 et l'Union européenne ont, de leur côté, pleinement respecté leurs engagements, y compris la levée des sanctions prévue par l'accord, et sont allés au-delà, en déployant des efforts pour faciliter le commerce légitime entre l'Europe et l'Iran »⁵², ce qui revient à contredire, de manière fondamentale, la position de l'Iran. Le Royaume-Uni se dit clairement résolu à recourir, si l'Iran ne se conforme pas au Plan d'action, au mécanisme de règlement des différends prévu dans le PAGC⁵³. On sent, fin 2019, que l'on approche d'un « tournant critique », selon l'expression employée par la Chine. Les propos du représentant iranien, le montrent aussi. Il minimise l'ampleur des violations : « Les seules mesures que l'Iran a cessé d'appliquer sont d'ordre volontaire. Cela n'a pas entamé la coopération de l'Iran avec l'AIEA. Ce n'est pas non plus incompatible avec nos obligations en matière de garanties ». Il maintient la possibilité du revenir à l'application de PAGC/JCPOA : « Dès que la mise en œuvre complète du Plan par les autres participants sera garantie, l'Iran annulera immédiatement toutes ses mesures »⁵⁴. Mais on perçoit que l'Iran aussi se prépare à une nouvelle phase. Il balise certaines possibilités d'évolution, tout en affirmant : « nos options ne sont pas limitées »⁵⁵.

V. L'Iran face au retrait américain et au maintien de l'accord par les autres parties. « Patience stratégique », puis désengagement et « stratégie de tension calculée ».

On peut s'étonner que l'Iran, ayant menacé de ne plus appliquer l'accord, ait continué de le faire, après le « retrait » américain. Pourquoi ne pas avoir franchi le Rubicon, ne pas être sorti de l'accord et du TNP, pour suivre l'exemple de la Corée du Nord, dont on sait que les relations avec les Etats-Unis sont moins mauvaises depuis qu'elle a des capacités nucléaires ? Par la suite, il paraît assez normal de le voir se désengager puisque la pression américaine dure, sans que les Européens et les autres parties puissent récompenser l'Iran de sa bonne conduite. Mais se désengager pour aboutir à quoi ? L'Iran ne s'expose-t-il pas à la reformation contre lui du bloc des membres permanents, c'est à dire au minimum au maintien durable des sanctions, et sans doute à plus, notamment l'usage de la force ?

⁵² Ibid., p 12.

⁵³ V S/PV. 8695, pp 2-3 (Secrétariat), pp 4-6 (Union européenne), pp- 1112 (Royaume-Uni), pp 12-14 (France), pp 16-17 (Allemagne). Le mécanisme de règlement des différends n'est pas évoqué, dans l'intervention des Etats-Unis, qui souligne en revanche la communauté de vues entre Washington et les 3 Européens sur la responsabilité de Téhéran dans l'attaque des installations pétrolières saoudiennes (pp 22-23).

⁵⁴ S/PV. 8695, p 25.

⁵⁵ S/PV 8695, p 23-27 (25 pour la citation).

L'examen attentif des deux périodes bien visibles dans la politique iranienne, celle de la « patience stratégique, » puis à partir de mai 2019, celle du désengagement, du refus de négocier et de l'application en même temps d'une « stratégie de tension calculée »⁵⁶, permet de répondre à ses questions. Elle montre une assez remarquable gestion par Téhéran de la crise déclenchée par les Etats-Unis.

V.1. La période de la « patience stratégique⁵⁷».

Au cours des mois précédant le retrait, l'Iran cultivait la fermeté, avec le maintien d'un refus total de renégocier l'accord et de négocier sur ses missiles. Il demandait aux Européens (et aux autres parties restantes) de « compenser » le retrait américain sur la base de l'idée que « les pays impliqués dans l'accord forment un bloc », de « rester fidèles » à l'accord et un effort pour faire changer d'avis D Trump. Sur ce qu'il ferait en cas de retrait américain, la réponse était : « soyez en sûr : si nos intérêts nationaux ne sont pas remplis, nous ne resterons pas même un instant dans l'accord. Mais nous ne serons jamais ceux qui rompent cet accord intergouvernemental. Nous ne ferons que répondre⁵⁸ ». L'Iran a cultivé l'incertitude jusqu'au bout, le chef de sa diplomatie disait encore, fin avril 2018 : « Si les Etats-Unis quittent cet accord, il y a une bonne chance pour que nous l'abandonnions aussi ⁵⁹ ». Téhéran a su gérer, sans faire aucune concession, la période allant de l'élection de D Trump au « retrait » du 8 mai 2018. Certes les Etats-Unis, ce jour-là, sont passés à l'acte – comme prévu -, mais l'Iran se trouve au fond dans la meilleure situation possible. Il n'a rien cédé ; le front adverse est divisé puisque les Américains et les Européens sont maintenant engagés dans un bras de fer qui, à la fois, le concerne et le dépasse. Et restent aussi, moins hostiles, la Russie et la Chine. L'image de Téhéran est en bon état après les derniers mois d'attente - il aurait pu sortir de l'accord mais, sagement, il ne le fait pas. En réalité, sortir dès l'annonce du retrait américain ne présentait aucun intérêt et eut été très contre-productif. Les autres parties - la Chine, la Russie et, surtout les Européens, ayant annoncé qu'ils continueraient à le respecter si Téhéran le faisait – cela aurait montré à tous que l'Iran était bien ce que disaient les Américains, un Etat infréquentable, sur lequel il fallait concentrer les sanctions, accélérer leur application et recréer contre lui, l'unité du Conseil de sécurité. Rester dans l'accord, en jouant le jeu de l'AIEA puisque cela ne pouvait être évité, c'était permettre aux autres de le faire aussi, se donner une bonne image et, surtout, se donner du temps. L'Iran devenait le maître du calendrier concernant le sort de l'accord. Il savait qu'il n'avait pratiquement aucune action militaire à craindre tant qu'il resterait dans l'accord en acceptant les contrôles de l'AIEA. Cela faisait beaucoup de points positifs, mais il le savait aussi, les Etats-Unis allaient exercer une « pression maximale », que les Européens restant dans l'accord ne pourraient pas contrer. Pourquoi avoir attendu un an avant de commencer à réagir ?

Pourquoi gagner ainsi du temps ? Il est difficile, dans la mesure où les contrôles de l'AIEA s'appliquent, de croire que c'est pour se rapprocher un peu plus de la possession de l'arme nucléaire. Même si cela ne peut être totalement exclu, il y a plusieurs autres bonnes raisons. On peut en trouver en Iran même, en estimant que, à l'époque, les modérés qui ont été à l'origine de l'accord de 2015, conservent l'oreille du Guide suprême et gardent la maîtrise du dossier. Mais il y d'autres raisons encore. La durée d'une année est d'abord celle qui convient

⁵⁶ Louis Imbert, A Téhéran, une stratégie de tension calculée, *Le Monde* 26 juin 2019.

⁵⁷ La formule est employée par l'Iran lui-même, v S/PV 8564, p 25.

⁵⁸ Entretien du porte-parole du Président Rohani au journal *Le Monde* 22 février 2018. Cet entretien évoque la possibilité que D Trump change d'avis et esquisse une demande à la France pour y parvenir. Cet appel sera entendu puisque JY Le Drian se rendra à Téhéran les 4 et 5 mars, pour s'y voir opposer, comme cela était prévisible, le refus de toute concession sur le programme des missiles balistiques. Du côté américain l'effort sera accompli par E Macron lui-même lors de sa visite d'Etat à Washington, les 23-25 avril, sans plus de résultat.

⁵⁹ Cité par Marie Bourreau, A New York Zarif entre silences et menaces, *Le Monde* 26 avril 2018.

pour bien montrer au monde qu'on ne change pas d'avis à la première occasion, que l'on a saut attendre, donner aux autres la possibilité réelle de jouer le jeu. C'est aussi le temps qu'il a fallu, aux Etats-Unis, pour aboutir à la « pression maximale » et pour que la preuve soit faite que cela ne donne pas de résultat. Que l'Iran réagisse à ce moment-là est également en accord avec ce qu'il avait dit- « nous ne ferons que répondre ». Enfin, si cette période peut sembler longue, il faut que le temps passe pour que se crée et se consolide le fossé entre les Etats-Unis et les Européens. Tant que les sanctions ne sont pas encore complètement appliquées, tant que les Européens n'ont pas assez avancé sur INSTEX et assez montré que cela ne marchait pas vraiment, il était sage de ne pas bouger. C'est ce que l'Iran fait dans cette période. Non seulement il reste bien dans l'accord et le fait constater par l'AIEA, mais il ne provoque pas l'adversaire. A part son activité en matière de missiles et de ventes d'armes, on ne lui reprochera rien⁶⁰. Cela va changer à partir de mai 2019.

V.2. A partir de mai 2019, une politique de désengagement très progressif de l'accord de 2015, le refus de négocier et une « stratégie de tension calculée⁶¹ ».

Il est important de bien voir que, à partir de mai 2019, la gestion iranienne de la crise non seulement devient nettement plus active mais se compose de trois éléments interdépendants : le désengagement progressif, une « stratégie de tension calculée » et le refus de négocier.

Les mois de mai, juin et juillet 2019 ont été dominés par le sentiment que la guerre devenait possible. Cela était lié au fait que la politique américaine ne produisait pas l'effet escompté, à l'annonce du désengagement de l'Iran et, surtout, à une suite d'incidents concernant des tankers provoquant une forte montée de la tension dans la région du Golfe. Elle connut un « pic » avec la destruction du drone militaire américain en juin, puis un autre « pic » avec l'arraisonnement d'un tanker britannique en juillet et un troisième « pic », le 14 septembre, avec les attaques contre des installations pétrolières saoudiennes. A part ceux du drone et du tanker britannique, Téhéran a nié être responsable de ces incidents, mais le sentiment largement dominant est qu'ils lui sont attribuables. En 2019, il est donc vite devenu clair, surtout si on lui attribue tous ces incidents, que Téhéran est passé à la « contre-attaque »⁶². On remarquera que tous ces actes se produisent au début du désengagement de l'Iran, au moment où les parties restées dans l'accord viennent de confirmer le maintien de ce choix, en exhortant simplement l'Iran à lui rester fidèle. Dans cette période, il est très difficile, pour Washington, de frapper, comme le confirmera le cas du drone militaire américain. Téhéran bénéficie de son année de « bon élève » et du caractère progressif de son désengagement. Mais il a osé frapper les Etats Unis ! Il s'en prendra peu après à Londres, en riposte à l'arraisonnement début juillet d'un navire soupçonné de transporter du pétrole iranien à destination de la Syrie. Ce que fait l'Iran, dans cette période, va au-delà de la simple contre-attaque. Cette succession d'épisodes traduit la conduite d'une « stratégie de tension calculée » et fait même la démonstration que l'Iran dispose, sans moyens nucléaires, d'une capacité réelle de dissuasion. S'en prendre à lui, coûterait très cher. On voit, en considérant la carte, que cette capacité dépasse nettement le simple fait de pouvoir bloquer le détroit d'Ormuz. Les pétroliers ont été atteints, au mouillage dans le port de Fougeyra, aux Emirats, et en mer d'Oman, en haute mer. Les installations de l'Aramco, sont également loin en territoire saoudien et la manière dont elles ont été touchées a montré une réelle capacité de

⁶⁰ Voir les interventions au Conseil de sécurité, de M Pompeo, le 22 décembre 2018 (S/PV.8418, pp 7-9) et du représentant des Etats unis, le 26 juin 2019 (S/PV.8564, pp 20-21).

⁶¹ Louis Imbert, A Téhéran, une stratégie de tension calculée, *Le Monde* 26 juin 2019.

⁶² Alain Frachon Trump perdu dans les brumes du Golfe, *Le Monde* 21 juin 2019.

frappe dans la profondeur⁶³. A cela s'ajoute, bien sûr, les moyens dont l'Iran dispose en Syrie et en Irak et ses alliés, dont le Hezbollah. Cela, au total, fait beaucoup et l'on comprend facilement, le désarroi américain, la difficulté des Etats-Unis malgré l'énorme différence des moyens en leur faveur, à savoir comment traiter le cas iranien.

Cela explique que, à diverses reprises, les observateurs aient noté que D Trump s'éloignait des conditions posées par son Secrétaire d'Etat, qu'il se disait prêt à rencontrer, parler, voire négocier, sans conditions. L'Iran a joué le jeu des efforts de paix, notamment de la médiation française, au sommet du G 7 puis aux Nations unies. Cette position est tout à fait conforme à l'image du bon élève et à la stratégie du désengagement progressif mais il faut souligner que jamais l'Iran n'a bougé par rapport à sa position initiale – pas de négociation sans levée des sanctions – et que *in fine*, c'est lui qui va refuser, fin septembre, toute rencontre avec D Trump. Sans nouvel incident important, le désengagement iranien va donc se poursuivre, provoquant un durcissement de la part des Etats Unis et aussi du côté européen. Mais les uns et les autres ne peuvent ignorer alors, que Téhéran est très résilient et sait aussi remarquablement exploiter ses moyens et ses cartes. L'Iran est un redoutable joueur sur l'échiquier de la géopolitique et de la géostratégie. Mieux vaudrait en tenir compte qu'extrapoler, à partir de vulnérabilités présumées, comme manifestement les Etats-Unis l'ont fait.

VI. Bilan et perspectives

Le bilan de la période mai 2018- fin 2019 est assez facile à établir, mais les perspectives sont beaucoup moins claires, surtout au moment où sévit le Corona virus.

VI.1. Bilan

Il peut être fait du point de vue de chaque grand acteur et par rapport à chacune des composantes, du dossier iranien.

Parmi les grands acteurs, la Russie et la Chine n'ont pas joué de rôle majeur pendant la période sous examen. Elles ont certes appuyé le maintien de l'accord nucléaire et critiqué, surtout Moscou, le « retrait » américain. La Russie a apporté un soutien diplomatique important à Téhéran. Mais il semble que, comme la Chine, elle n'ait pas pu compenser de manière significative les sanctions américaines et que toutes deux aient été, elles aussi, victimes des sanctions « secondaires ». Elles ont marqué leur intérêt pour INSTEX, mais n'en sont évidemment pas membres.

Pour Washington, 2018 et 2019 correspondent à un échec très net. Aucun des objectifs n'est atteint puisque les cibles n'ont pas cédé. L'image du dirigeant politique sans ligne touche de plus en plus D Trump, dont le comportement inquiète ses alliés. Certes il a réussi à ne pas céder à la tentation de l'usage de la force, mais son approche d'un nouvel accord global sous condition d'une longue liste de préalables, paraît de plus en plus déconnectée de la réalité. L'idée vient à l'esprit qu'il s'agit d'un moyen pour éviter, sans l'afficher, toute négociation, et chercher la reddition ou l'effondrement de l'adversaire (hypothèse du changement de régime), en prenant son temps, dans une longue crise. Mais cette éventualité présente un nombre si considérable d'incertitudes que sa réalisation inquiète à peu près autant que la venue d'une guerre. Les expériences faites en Irak, en Syrie et en Libye restent dans les esprits et font office de repoussoir. Principal aspect positif, Washington a pu constater que le désengagement iranien rapprochait les Européens de sa position. Ils restent toutefois partisans

⁶³ V Nathalie Guibert, La précision des missiles inquiète Israël, *Le Monde* 29-30 septembre 2019.

du maintien de l'accord le plus longtemps possible, sur des positions très différentes s'agissant du multilatéralisme, et nettement opposés, et désormais actifs, sur la question des mesures extraterritoriales et des sanctions « secondaires ».

Les Européens ont eu dans ce dossier un rôle beaucoup plus important qu'on l'a dit. L'*a priori* négatif qui les accompagne ainsi que l'UE, fausse les perceptions. Ils ont su réagir, en restant unis dans le dossier iranien, tant sur le maintien de l'accord nucléaire – qui leur doit sa survie – que sur le caractère inacceptable des sanctions « secondaires ». Avec des adversaires campant sur leurs positions, leurs efforts de médiation n'ont pas abouti, alors que l'on peut considérer que le dossier s'aggrave sensiblement, fin 2019, ce qui pourrait affecter leur unité, en plus d'autres facteurs comme le Brexit. L'accord de 2015 est maintenant en danger et les raisons de rester à distance de la position américaine vont devenir moins fortes. Mais les Européens et l'UE gardent une place de choix s'agissant de la gestion de la suite, comme force de proposition et, au Conseil de sécurité, où ils possèdent, via le Royaume-Uni et la France, l'arme du veto

Paradoxalement, c'est l'Iran qui paraît être, fin 2019, dans la situation la meilleure. Il a tenu bon et semble, contrairement aux prévisions, assuré de pouvoir le faire encore. Fin 2019, il laisse le choix aux autres parties. Il est possible de revenir à l'accord, solution qui a sa préférence, mais à condition que les autres parties mettent en œuvre intégralement le plan. Cela suppose la fin des sanctions ou, au moins que les assurances qui lui avaient été données qu'il serait protégé contre les effets extraterritoriaux des sanctions américaines soient honorées. Si cela se produit, il « annulera immédiatement toutes ses mesures ». Sinon il continuera de prendre les mesures nécessaires pour préserver ses intérêts et, précise-t-il « nos options ne sont pas limitées. Dans le même temps, toute mesure inutile ou injustifiée prise à l'encontre de l'Iran, se traduira par une action déterminée »⁶⁴.

Concernant les dossiers qu'ont recoupés et affectés le « retrait » américain de l'accord de 2015 et la crise subséquente, le bilan est très lourd.

Il se confirme, encore une fois, que si la non-prolifération comporte des limites, la contre-prolifération, à laquelle se rattache le « retrait » de mai 2018, n'est pas plus efficace et présente bien des effets secondaires. Ce sont eux que l'on constate en considérant les effets du « retrait » sur les relations transatlantiques, les conflits du Golfe et du Moyen-Orient, la répartition de la puissance et la sécurité collective. Même si les enjeux – le marché iranien et le marché américain – étant extrêmement déséquilibrés, les « sanctions secondaires » sont efficaces – les entreprises les appliquent d'elles-mêmes et leurs gouvernements n'y peuvent rien –, il est très clair que cela ne constitue qu'une partie du problème. L'épisode du « retrait » de 2018 a fait comprendre, en Europe et bien-au-delà, le danger que représentent la politique américaine pour les souverainetés. Se greffant sur des relations déjà détériorées depuis les premières réunions de l'OTAN après l'élection de D Trump, elles contribuent puissamment à dégrader la qualité des relations transatlantiques. Les Européens ne suivent plus Washington. On voit, quand les Etats-Unis appellent à former une coalition, qu'en totalité ou en majorité ils divergent, se différencient. Il est de moins en moins possible de parler des « Occidentaux ». Cette accélération brutale et rapide, d'une évolution longue et précédemment très lente, pousse dans le sens d'une réforme, ou même de la fin, de l'OTAN.

Dans la redistribution de la puissance, elle tend à favoriser la construction de l'acteur européen. Elle offre aussi des opportunités aux autres puissances, la Russie et la Chine. Avoir en face de soi, comme partenaire et/ou adversaire les Etats Unis plus les Européens est très différent – le cas du retrait de l'accord de 2015 l'illustre parfaitement –, de la situation où les Etats Unis et les Européens sont sur des positions différentes. Cela devrait se constater prochainement dans les relations avec la Russie et se marque déjà au sujet du Moyen Orient. Les Etats-Unis conservent dans la région des capacités militaires, une capacité de frappe sans

⁶⁴ S/PV.8695, p 25.

égal et un pouvoir élevé de perturbation, mais leur puissance, qu'il s'agisse d'imposer, de coaliser, de proposer et de consolider une solution, est de plus en plus limitée. Leur crédibilité, comme allié et même partenaire, est fortement érodée et, pour leurs adversaires, ils n'ont plus de « parole ». Le « retrait », au lieu de limiter l'activité de l'Iran dans la région, a eu exactement l'effet inverse.

Si on le considère du point de vue de la sécurité collective, il s'analyse en un bouquet de violation des normes et des institutions de la sécurité internationale. Washington, sous la direction de D Trump, est devenu un Etat qui se place « hors la loi », une puissance atteinte d'*hubris* (démésure), qui se plaît à transgresser. Le retrait de l'accord iranien s'inscrit dans la ligne du déplacement de l'ambassade américaine à Jérusalem.

VI.2. Perspectives

Elles sont d'autant plus difficiles à évaluer qu'aux incertitudes liées au fait que 2020 est aux Etats-Unis une année d'élection présidentielle, s'ajoutent celles de l'énorme crise sanitaire, économique, financière et politique du Coronavirus. Il semble que l'on doive envisager plusieurs évolutions, qui peuvent ou non se combiner : la fin de l'accord et l'accès de l'Iran à l'arme nucléaire ; une autre négociation, pour un autre accord ; l'emploi de la force.

L'emploi de la force, dans lequel le camp américain et le camp iranien sont impliqués, a lieu très régulièrement, en Syrie ou sur d'autres théâtres de la région ; il est banal, peu visible. Des frappes limitées de la part de l'Iran ou des Etats-Unis, accomplies au contraire pour être très visibles, sont toujours possibles. L'épisode de drone en 2019 et, début janvier 2020, l'assassinat du général Soleimani, le montrent. Une opération semblable à celle que mena Israël, en juin 1981 sur le réacteur Ozirak et, plus encore, une guerre sur le modèle de celle de GW Bush en 2003 sont beaucoup plus difficiles à envisager dans le contexte actuel, entre autres raisons parce que la capacité de nuire accumulée par l'Iran dans la région a un effet dissuasif et parce qu'elles n'auraient pas de soutien international. Israël et les Etats-Unis, agissant seul ou à deux, seraient très isolés.

Que l'Iran, suivant l'exemple de la Corée du Nord passe la ligne, est considéré comme son objectif et une hypothèse hautement probable par Washington, Tel Aviv et bien d'autres Etats. L'y faire renoncer, de manière certaine et irréversible, est l'objectif proclamé des Etats-Unis. La plupart des Etats partagent cette analyse ou craignent que l'Iran accède aux armes nucléaires. Cependant, à la différence de la Corée du Nord, l'Iran est toujours, partie au TNP, sous contrôle de l'AIEA et il a aussi affirmé et répété, qu'il ne voulait pas se doter de l'arme nucléaire⁶⁵. L'Iran mentirait donc effrontément. Cette hypothèse peut se référer à la pratique de la *taqiya*, que l'on n'évoque toutefois pas. Mais elle paraît peu convaincante tant le risque pris pour l'image et la crédibilité internationale du pays serait grand. Il est par ailleurs évident que, si l'Iran passait ouvertement la ligne, comme vient de le faire Pyongyang, il entrainerait derrière lui inévitablement d'autres Etats, en particulier la Turquie, l'Arabie saoudite et l'Egypte c'est à dire la nucléarisation de la région. Il est beaucoup plus vraisemblable de croire que l'Iran veut simplement atteindre, en utilisant son droit d'accéder pleinement aux utilisations pacifiques du nucléaire, une maîtrise de cette énergie lui permettant de passer la ligne, si cela devenait vraiment nécessaire, et que cela se sache. Si cette analyse est la bonne, cela signifie qu'une évolution du dossier à la coréenne est à écarter et que le plus

⁶⁵ Discours qu'Israël s'est efforcé de contrer en fournissant, peu avant le retrait américain, des « preuves » subtilisées par le Mossad de ce que l'Iran aurait poursuivi jusqu'en 2003 un programme baptisé Amad, visant à se doter de l'arme nucléaire. Cette opération médiatique n'a pas eu grand effet. L'Iran a nié cette affirmation. Elle a été considérée par divers connaisseurs du dossier comme n'apportant rien de nouveau à ce qui était connu de l'AIEA et des signataires de l'accord de 2015 (v notamment F d'Alançon, Nucléaire iranien, B Netanyahu fait montre la pression, *La Croix* 2 mai 2018).

vraisemblable est que l'Iran va continuer à se désengager tout en continuant à nier vouloir devenir une puissance nucléaire et à accepter les contrôles de l'AIEA.

S'agissant de l'hypothèse d'un autre accord, on pense aussitôt à l'accord plus large, global c'est à dire englobant les missiles et le comportement de l'Iran dans la région, qui avait la faveur des Etats-Unis et des Européens, dès 2018. Il restait d'actualité fin 2019, c'était notamment l'objectif que cherchait à atteindre le président Macron. Il est difficile de ne pas être surpris par cette constance dans le but recherché et l'exigence formulée à l'égard de Téhéran. C'est en effet le projet que l'on espérait voir adopté par l'Iran en 2015, celui que présentait à nouveau les conditions énoncées lors « retrait ». Mais il a constamment été refusé, en 2015, en 2018 et encore en 2019. Cela signifie qu'il ne s'agit pas d'un réel projet de négociation, parce qu'il n'offre pas de contrepartie adéquate aux concessions réclamées. Si on veut réellement négocier un nouvel accord, il faut probablement évoluer quelque peu vers l'idée avancée par la Russie⁶⁶, de rechercher, dans la ligne de la résolution 598 (1988), la mise en place d'une architecture de sécurité régionale. Il n'est peut-être pas inutile de noter que cette idée semble rencontrer un certain intérêt du côté du Royaume-Uni et de l'Iran⁶⁷. On n'oubliera pas que, étant donné l'appui très général manifesté au retour à l'accord de 2015, l'Iran a toujours la possibilité d'arrêter son désengagement voire de revenir plus ou moins en arrière, pour peu qu'on lui fournisse une raison de le faire. L'accord de 2015 n'est pas encore mort.

⁶⁶ V la déclaration du Représentant russe, S/PV.8695 du 19 décembre 2019, p 9.

⁶⁷ C S/PV 8695, p 12 et 27.