

International Studies Journal (ISJ)

Vol. 18, No. 3 (71), Winter 2022

Received Date: 2021/10/8

Accept Date: 2021/12/29

PP: 203-212

Le Programme Nucléaire Iranien Avant et Après La Mise à Mal de l'Accord de 2015

François Nicoullaud Ph.D^{*}

Pour bien comprendre les choix de l'Iran en matière nucléaire, il est important de garder en mémoire à quel point il y a continuité entre l'époque du Chah et celle de la Révolution islamique.

La conviction du Chah, dès les années 1960, est que l'Iran a besoin du nucléaire parce que le pétrole est une matière noble qu'il convient de réserver autant que possible à l'exportation afin d'économiser les ressources du pays et de financer le plus longtemps possible son développement. Il considère aussi que le nucléaire va permettre à l'Iran d'accéder au statut de puissance incontestée dans sa région, et contribuer à en faire une puissance moderne, capable de parler à égalité avec les plus grands et les plus avancés, peut-être même capable un jour de les supplanter. Pour le Chah, nucléaire civil et nucléaire militaire sont alors les deux faces d'une même médaille. Mais les États-Unis le convainquent qu'il ne pourra bénéficier de leur aide pour accéder à la maîtrise du nucléaire qu'en adhérant d'abord au Traité de non-prolifération

^{*} François Nicoullaud, ancien ambassadeur de France en Iran (2001-2005) est né en 1940 et décédé en 2021. Il a fait une brillante carrière diplomatique à l'étranger (Inde, Berlin, Chili, Hongrie) mais aussi en France notamment à la direction des questions stratégiques et de défense du Ministère des affaires étrangères, en charge notamment des questions nucléaires. Il fut également un homme de conviction, directeur de cabinet de Pierre Joxe, Ministre socialiste de l'intérieur et puis de la Défense, très attaché à la diplomatie et à la paix. Ses positions hostiles à toute agression militaire ou économique contre l'Iran lui ont valu l'hostilité de plusieurs diplomates et hommes politiques français soutenant les positions américaines anti-iraniennes. Il était une des personnalités les plus actives dans les médias français pour soutenir le dialogue international et contre les sanctions imposées à l'Iran.

Dans un livre posthume à paraître en avril 2022, il a fait une analyse approfondie et vraie de l'histoire politique des relations entre la France et l'Iran sur nucléaire. / Email: francois.nicoullaud@sciencespo.fr

nucléaire ou TNP, et donc de renoncer à acquérir la bombe. Ceci est fait dès 1970.

En 1974, vient la surprise de l'explosion nucléaire indienne. Stupéfait de ce succès, le Chah se dit alors qu'il a sans doute trop vite signé le TNP, mais c'est trop tard. Il ne lui reste plus qu'à développer au mieux toutes les technologies du nucléaire civil, en calculant qu'elles lui permettront un jour, si nécessaire, de n'avoir plus à faire que le dernier pas vers la confection de la bombe. C'est l'option dite de « pays du seuil ».

La République islamique, après quelques hésitations, parcourt à peu près le même raisonnement. Le Chah avait affiché comme objectif d'atteindre en une génération une capacité de 20.000 mégawatts installés, soit une vingtaine de réacteurs nucléaires producteurs d'électricité. Le programme iranien d'aujourd'hui affiche le même objectif. Pas plus que le Chah en son temps, la République islamique ne semble en mesure de l'atteindre, mais l'affichage d'une telle ambition porte une forte charge symbolique.

La guerre Irak-Iran, qui éclate en septembre 1980, conduit l'Iran à activer plus tôt que prévu l'option nucléaire militaire. Il sait en effet que Saddam Hussein veut acquérir la bombe. L'Iran ne peut se permettre d'être pris de court. Un programme militaire de recherche est donc lancé. Il est probablement ralenti une fois la guerre achevée en 1988, puis Saddam vaincu peu après par une coalition internationale, sans être allé très loin. Mais en 1998, l'Inde, puis le Pakistan – qui n'ont pas signé le TNP –, procèdent à une série d'explosions nucléaires. L'Iran, peut-être aiguillonné par cet exemple, peut-être aussi inquiet de la résilience de son vieil ennemi Saddam Hussein, relance peu après son programme militaire clandestin. Mais il l'interrompt fin 2003, après l'élimination par les Américains de Saddam, et l'ouverture de négociations avec les Européens sur l'encadrement de son programme nucléaire civil. Les négociations portent notamment sur l'enrichissement de l'uranium, technologie sensible car à double usage, civil et militaire. L'Iran espère que les Européens l'aideront, au prix de quelques concessions, à progresser dans son programme

civil. Mais ceux-ci veulent avant tout le faire renoncer à la technologie de l'enrichissement, ce qu'il juge inacceptable.

Au bout de dix ans de querelles et discussions avec le monde extérieur sur les formules qui rendrait ce programme civil acceptable, l'Iran comprend que l'Occident ne le laissera jamais accéder à la bombe.

Mais l'Occident finit de son côté par comprendre qu'il ne pourra pas empêcher l'Iran de développer une industrie nucléaire autonome, donc équipée de la technologie de l'enrichissement, ce qui lui permettra de devenir tôt ou tard un « pays du seuil ».

Cette double prise de conscience conduit au point d'équilibre qu'est l'accord nucléaire de 2015 conclu à Vienne avec les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, plus l'Allemagne. Grâce à cet accord, le programme nucléaire iranien est bridé pour une quinzaine d'années, mais sans être amputé de l'essentiel. L'Iran est alors en mesure de consolider une posture stratégique s'appuyant sur une capacité de dissuasion à deux vitesses.

Grâce à l'acceptation d'une capacité d'enrichissement dans le cadre de l'Accord de Vienne, est préservée une capacité nucléaire militaire à moyen terme, en cas de montée progressive d'une menace dans la région : elle ne viendrait pas tant d'Israël qui est déjà doté d'un important arsenal nucléaire et qui est irrattrapable, que de la possible apparition d'un « fils de Saddam », décidé à en découdre avec les Perses. L'Iran franchirait alors le « seuil » pour se protéger.

De plus, grâce au fait que l'accord de Vienne laisse de côté le balistique, l'Iran conserve une capacité balistique immédiatement disponible de dissuasion et de riposte, qu'on a vu à l'œuvre en janvier 2020 dans la séquence ayant suivi l'exécution par les Américains du général Soleimani. Cette capacité est en outre renforcée par l'équipement balistique de ses alliés : Hezbollah, milices irakiennes, Houthis. Et cette capacité, elle, menace Israël. Elle ne sera pas utilisée en première frappe, car l'Iran sait que la riposte serait foudroyante,

mais certainement en seconde frappe si l'Iran était le premier frappé. Ce second point sera amplement traité dans quelques instants par Pierre Razoux.

Mais cette posture stratégique inquiète l'Occident, sans parler d'Israël lui-même et des voisins de l'Iran dans la Péninsule arabique. Le point d'équilibre accepté par Obama est jugé inacceptable par Trump, qui sort en mai 2018 de l'accord de Vienne et choisit d'imposer à l'Iran des sanctions croissantes pour l'obliger à céder. L'Iran est poussé à accepter un nouvel accord dont le point d'équilibre se déplacerait à son détriment, car il affaiblirait ou détruirait la capacité dissuasive qu'il a développée pour les court et moyen termes. Mais l'Iran, qui a en mémoire le sort de Saddam et de Kadhafi, n'a pas l'intention de céder.

Pendant une année, l'Iran a joué la « patience stratégique », en respectant scrupuleusement l'accord de Vienne, ceci afin de convaincre les Russes et les Chinois, mais surtout les Européens, de desserrer l'étau des sanctions américaines. Mais les entreprises européennes ont refusé de s'engager dans une querelle où il n'y avait que des coups à prendre. Les Russes étaient déjà sous sanctions. Les Chinois n'allaient pas dégrader encore plus leur relation, déjà fort difficile, avec les États-Unis pour les beaux yeux de l'Iran.

Avec le durcissement des sanctions américaines en mai 2019, notamment en matière de pétrole, l'Iran abandonne la ligne de « patience stratégique » pour opposer une « résistance maximum » à la politique américaine de « pression maximum ». Il le fait sur deux plans : régional et nucléaire.

Sur le plan régional, il perturbe la tranquillité de ses voisins en faisant comprendre qu'il peut, lui aussi, mettre en péril leurs exportations de pétrole. Quatre attaques non revendiquées contre des pétroliers se déroulent à l'orée du Golfe persique. Puis vient une attaque spectaculaire, par drones et missiles, contre deux installations pétrolières saoudiennes. Même si l'Iran nie en être l'auteur, sa responsabilité en dernier ressort ne fait guère de doute. Et côté États-Unis, il fait comprendre qu'il est prêt à rendre coup pour coup : drone

américain abattu, puis frappe balistique sur deux bases américaines en Irak après l'exécution ciblée du général Soleimani.

Sur le plan nucléaire, l'Iran, pour pousser à réagir ses partenaires restants qui souhaitent, comme lui, sauver l'Accord de Vienne, décide de s'affranchir progressivement de ses obligations contenues dans l'accord en relevant le niveau de ses activités d'enrichissement. Il prend soin toutefois de rappeler qu'il reste attaché à l'accord et qu'il est prêt à revenir sur ses infractions dès que ses partenaires auront trouvé la solution pour contrer les sanctions américaines. Il prend soin aussi de ne pas franchir certaines limites telles que l'accès aux hauts enrichissements, à partir de 20%, geste qui serait jugé inacceptable par ses partenaires, et les conduiraient à basculer du côté des États-Unis. Enfin et surtout, il continue d'accepter l'intégralité des inspections et contrôles de l'AIEA.

L'on a atteint à présent une sorte de nouveau palier, très fragile. Les Iraniens savent qu'ils n'ont pas intérêt à déclencher une guerre avec l'Amérique où ils subiraient des pertes écrasantes. Trump ne veut pas d'une guerre, surtout en campagne électorale, car ses électeurs ne veulent plus de guerre sale et coûteuse dans des pays lointains. Les Européens ne veulent pas déclencher par des pressions excessives sur l'Iran un scénario à la nord-coréenne : inspecteurs de l'AIEA chassés, et sortie de l'Iran du TNP. Tout le monde retient son souffle.

Nous sommes dans un temps suspendu. Sauf surprise, pour voir apparaître des opportunités de sortie de crise, il va falloir attendre du côté américain le résultat de l'élection présidentielle de novembre 2020, et du côté iranien, le résultat de l'élection présidentielle du printemps 2021, éventuellement la désignation d'un nouveau Guide si Ali Khamenei, qui a dépassé les 80 ans, quittait d'une façon ou d'une autre la scène politique. Ceci nous amène au plus tôt à l'été 2021. Si rien de pire ne se produit entre temps – il est vrai que le Moyen-Orient connaît souvent le pire --, ce sera déjà un beau succès.

Questions de la salle

Michel Makinski, économiste et dirigeant de société-conseil: *L'Iran n'a-t-il pas été conduit au JCPOA par la prise de conscience des coûts gigantesques de son programme nucléaire?*

Lucien Champenois, Vice-président de l'Association pour Jérusalem: *Dans les choix de l'Iran en matière nucléaire et balistique, il est évident que l'antagonisme avec Israël joue un très grand rôle. On peut, comme vous le faites, expliquer ces choix par des arguments rationnels, mais n'y a-t-il pas dans tout cela une part d'irrationalité, qu'on retrouve dans le besoin qu'ont les dirigeants de ces deux pays d'entretenir la tension sur le théâtre moyen-oriental, l'un en se posant comme la victime désignée de l'Islam iranien, l'autre en se posant comme le meilleur défenseur des Lieux saints de Jérusalem?*

François Nicoulaud: Sur l'hypothèse selon laquelle le programme nucléaire aurait coûté si cher que l'Iran se serait résigné à le mettre sous le boisseau, ou en tout cas à ne pas aller au bout de ses ambitions, il est exact qu'un programme civil coûte en effet très cher, qu'une centrale nucléaire coûte déjà très cher et à plus forte raison une vingtaine de centrales. Si l'on ajoute à cela une industrie d'enrichissement destinée à alimenter ces centrales en combustible, les coûts grimpent encore. La capacité actuelle de l'Iran en matière d'enrichissement est encore insuffisante pour alimenter une seule centrale. Aller beaucoup plus vite et loin représenterait des investissements considérables, que l'Iran ne peut certainement pas se permettre dans sa situation actuelle. En revanche, un programme nucléaire militaire, au moins dans une première phase, ne coûte pas très cher. Pour un pays qui n'est plus très loin du seuil, comme l'Iran, financer la fabrication de quelques bombes est une petite affaire. Ce qui coûte évidemment plus cher, c'est de développer un arsenal complet et pleinement crédible. Pour l'Iran ce serait disposer de

suffisamment de missiles performants et d'ogives pour dissuader son principal antagoniste, à savoir Israël. Même si l'Iran dispose déjà de missiles qu'il suffirait de modifier un peu pour porter des ogives nucléaires, il faut être conscient du fait qu'entre le moment où un pays dispose d'une première bombe de type artisanal et celui où il dispose d'un arsenal crédible, il s'écoule au moins dix ou quinze ans. Pour la France, cela est allé à peu près de 1960 à 1980.

Mais il est vrai aussi que dans l'hypothèse, à laquelle je n'adhère pas, où l'Iran voudrait avoir la bombe, il pourrait être tenté de fabriquer deux ou trois bombes, en espérant être capable d'en placer une au but chez son adversaire, pour produire un début d'effet de dissuasion dans sa région.

Pour répondre à la question sur l'irrationalité des comportements des uns et des autres, il faut se souvenir que l'irrationalité a toujours joué un rôle considérable dans le développement des arsenaux nucléaires. Cela a été vrai entre les États-Unis et l'Union soviétique. Quand Kennedy s'émeut du *Missile gap* qui ferait que l'Amérique prendrait du retard par rapport à l'URSS, il crée une peur panique qui ne correspond à aucune réalité. La taille monstrueuse des arsenaux qui ont fini par se développer est bien la démonstration de cette irrationalité. Si l'on regarde le couple Iran-Israël, l'on retrouve certainement cette dimension irrationnelle. Israël, en 1991, perd ses ennemis: l'Union soviétique en arrière-plan, et surtout Saddam Hussein qui était alors son principal ennemi, celui qui voulait donner la bombe au monde arabe, disparaissent tous les deux. Et donc Israël entre dans un processus assez classique de fabrication de l'ennemi. Un ennemi est indispensable pour justifier son effort de défense, pour mobiliser pleinement sa population. Et l'ennemi qu'Israël trouve à l'époque, c'est l'Iran. Avant cette période, en dépit d'échanges verbaux agressifs, il y avait des coopérations entre Israël et l'Iran. Pendant la guerre Irak-Iran, Israël a beaucoup alimenté l'Iran en armement.

Et du côté iranien, l'on trouve aussi une part d'irrationalité, ou si l'on préfère, de dogmatisme. La défense des Palestiniens fait partie des éléments fondateurs de la République islamique. Le soutien sans condition aux Palestiniens permet de démontrer que le régime islamique est le meilleur des régimes islamiques, en contraste avec les régimes impies, corrompus, prêts à pactiser avec Israël. À cela s'ajoute une vision tiers-mondiste, qui correspond bien à l'époque, et qui voit les Palestiniens comme l'incarnation de tous les opprimés du monde. Tout cela joue encore aujourd'hui un rôle important dans les structures mentales des dirigeants de la République islamique.

Vincent Hugeux, journaliste Y a-t-il des indices probants de divergence entre les différents cercles de pouvoir, par exemple sur degré de volontarisme en matière nucléaire et de missiles, ou y a-t-il au contraire consensus entre ces différents centres ?

François Nicoullaud: Il est vrai, comme l'a dit Pierre Razoux, que si vous prenez six Israéliens ou six Iraniens, vous avez six opinions différentes. Mais dans les moments où il faut prendre des décisions stratégiques, vitales pour l'avenir du pays ou du régime, les rangs se resserrent. Contrairement à ce que l'on pense souvent, le pouvoir est assez éclaté en Iran. Bien sûr, il y a le Guide au sommet de la pyramide, mais ce n'est pas comme Saddam Hussein quelqu'un qui met son pistolet sur la table pour faire taire les contradicteurs. Le Guide s'efforce en général de construire un consensus, de rapprocher les points de vue. Ce processus prend forme au sein d'un organisme où il ne siège pas personnellement, sauf dans les grandes occasions: le Conseil suprême de sécurité nationale, d'ailleurs inspiré de l'exemple américain. Ce Conseil fonctionne de façon assez efficace. Sur les grandes questions, tous les responsables se retrouvent et s'expliquent. La position du Guide, absent donc la plupart du temps, est exprimée par le Secrétaire du Conseil, ce qui en fait un personnage important. À la fin du débat, tout le monde, en principe, se range à la position arrêtée par consensus.

Le Guide fait en général attention à ne pas imposer son point de vue. J'ai l'exemple d'une occasion, en 2003 ou 2004, où il était venu siéger personnellement pour régler la question de la poursuite, ou non, des négociations nucléaires avec les Européens. À un moment, le Guide dit à peu près : « vous avez compris que je suis contre cette négociation, mais je vois qu'il y a une majorité pour la continuer. Je ne vais pas vous en empêcher, je veux simplement que mon point de vue figure au procès-verbal, pour qu'il en reste une trace dans l'Histoire. » Nous ne sommes donc pas dans le cas de figure du dictateur qui a toujours raison. Et puis, comme dans toute structure, il y a des combats bureaucratiques extrêmement durs. Quand le niveau politique décide d'arrêter le programme nucléaire clandestin fin 2003 -- nous le savons par les écoutes américaines --, Rouhani, principal négociateur à l'époque, parvient à imposer cette décision aux Pasdaran, mais cela a été sanglant. Les Pasdaran étaient alors en charge d'un programme prestigieux, important, il leur était assez naturel de résister à sa disparition. Ils ont fini par appliquer la décision, mais cela a été long et compliqué, certains éléments du programme ont été maintenus pendant un certain temps, ce qui a permis à certains observateurs de dire que le programme clandestin continuait. Il y a donc bien au sein du régime iranien des conflits, des divergences, mais le système s'est organisé pour les régler.

***Question dans le public:** est-il vraiment si important d'empêcher l'Iran d'avoir la bombe? Si on prend le cas de l'Inde et du Pakistan, leur dissuasion nucléaire réciproque a permis de réduire à presque rien leurs affrontements du passé.*

François Nicoullaud: La dissuasion est un phénomène qui fonctionne par couples, vous l'avez-vous-même souligné. Le fait que le Pakistan, pays plus faible que l'Inde, ait la bombe, a dissuadé l'Inde d'utiliser, comme par le passé, ses forces conventionnelles pour l'écraser. Il y a donc des effets positifs dans la dissuasion nucléaire. Mais l'exemple n'est pas entièrement transposable sur le

couple Israël-Iran, tout simplement parce qu'Israël ne menace pas l'existence de l'Iran, Israël n'a jamais dit ni pensé qu'il souhaitait rayer l'Iran de la carte. Et comme je l'ai indiqué tout à l'heure, le couple que les Iraniens avaient en tête lorsqu'ils ont lancé leur programme militaire clandestin, c'était le couple Iran-Irak. À partir du moment où Saddam disparaît, ce programme perd de son intérêt. Reste la dissuasion à moyen terme, la menace de franchir le seuil produit en soi un effet dissuasif, comme l'a souligné aussi Pierre Razoux: «Si vous m'embêtez trop, je peux me permettre de franchir le seuil». Cela peut calmer les agresseurs potentiels, y compris Israël.