

Le programme nucléaire iranien – un défi pour la politique extérieure franco-allemande

CORINA GOLGOTIU *

La France et l'Allemagne pèsent de tout leur poids dans le processus diplomatique qui vise à obtenir un contrôle international du programme nucléaire iranien. En dépit des nombreuses négociations qui ont eu lieu depuis 2003 et des cinq résolutions de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU, aucun accord n'a pu être trouvé pour assurer le respect du traité de non-prolifération et du régime de contrôle correspondant. Téhéran continue d'être soupçonné de travailler à la mise en place d'un programme secret d'armement, tout en arguant de son droit au nucléaire civil. Le programme d'armement concernerait l'enrichissement de l'uranium, mais également le développement de missiles et de systèmes balistiques.

Devant l'échec de la solution négociée du conflit, nous souhaitons d'interroger la politique de la France et de l'Allemagne vis-à-vis de l'Iran. Peut-on parler d'une stratégie commune franco-allemande dans le cadre d'une politique extérieure européenne qui vise la République islamique ? Quelles sont les idées avancées par Paris et Berlin pour trouver une sortie à l'impasse diplomatique de la question nucléaire iranienne ?

1. Les négociations internationales avec l'Iran – état des lieux. Depuis 2003 la France et l'Allemagne se sont impliquées activement dans les négociations avec l'Iran, qui sont censées éclaircir la question de l'utilisation pacifique de l'uranium enrichi en Iran et le but des activités dans les installations nucléaires longtemps restées secrètes, comme celle de Natanz. Les deux pays, qui ont une longue histoire de coopération avec l'Iran, doivent se positionner dans le cadre des négociations internationales et soutenir actuellement les efforts de médiation du Haut représentant de l'Union

* Corina Golgotiu est doctorante à l'Université Paris IV. Le texte n'engage que son auteur.

pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Catherine Ashton. En tant que premiers partenaires de l'Iran dans le développement du secteur nucléaire dans les années 1970, les deux pays se voient concurrencer par l'initiative turco-brésilienne de mai 2010, qui visait la délocalisation en Turquie d'une partie de l'uranium enrichi en Iran contre des barres de combustible nucléaire, ainsi que par le renforcement de la position de la Russie, qui a assuré le transfert technologique nécessaire à la mise en fonction de la première centrale nucléaire du pays à Buchehr, à l'automne 2010. Dans le contexte de la récente reprise des négociations internationales, il convient de se poser la question des stratégies, voire des synergies franco-allemandes qui pourraient ouvrir la voie à une solution durable au conflit.

Les discussions autour de la question nucléaire iranienne se déroulent depuis 2003 dans le cadre des réunions « E3+3 », qui rassemblent la République islamique et les représentants des membres permanents du Conseil de Sécurité (Chine, France, Royaume Uni, Etats-Unis d'Amérique) ainsi que l'Allemagne. Déjà interrompues en 2005, les dernières négociations officielles se sont conclues par un échec en octobre 2009. La reprise des négociations le 5 et 6 décembre 2010 à Genève, menées du côté E3+3 par Catherine Ashton et du côté iranien par Saïd Jalili, ne s'est pas soldée par des avancées considérables. Selon les services secrets occidentaux, ce résultat insatisfaisant pourrait signifier que, malgré les tentatives de sabotage, l'Iran pourrait disposer des premières bombes atomiques à l'horizon 2014-2015, voire 2012. Bien qu'une solution politique semble encore éloignée, la communauté internationale a augmenté la pression sur Téhéran au cours de l'été 2010. Le Conseil de Sécurité de l'ONU a décidé de durcir les sanctions déjà existantes avec l'appui de la Chine et de la Russie, tandis que les Etats-Unis et l'Union européenne annonçaient des régimes propres de sanctions économiques et financières.

L'économie iranienne souffre de l'embargo international qui touche le commerce, le secteur financier et les nouveaux investissements dans le secteur énergétique. L'UE s'est accordée de manière étonnamment rapide sur ces mesures qui provoquent un ralentissement visible des échanges commerciaux avec les firmes européennes. Parmi elles se trouvent des compagnies allemandes importantes¹, que les nouvelles sanctions américaines ont mises

¹ „Deutsche Konzerne verlassen Iran-Geschäft fallen“, par Carsten Herz, Axel Höpner, Jürgen Flauger, Mathias Brüggmann, Daniel Goffart, Martin Murphy, Sven Afhüppe, dans *Zeit Online*, 24 septembre 2010 (article paru d'abord dans *Handelsblatt* le 23 septembre 2010: [http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/sanktionpolitik-thyssen-krupp-stoppt-geschaef-mit-dem-iran;2660405](http://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/sanktionspolitik-thyssen-krupp-stoppt-geschaef-mit-dem-iran;2660405)),

devant un choix à faire entre le marché américain et iranien. Les activités économiques des Pasdaran, véritables piliers du régime iranien actuel, sont affectées directement par les sanctions. Paradoxalement, ces derniers en profitent aussi, car ils contrôlent le commerce illégal et les grands ports du pays. Les répercussions des sanctions sur la classe moyenne – difficultés d’approvisionnement, inflation galopante et chômage – pourraient être l’une des raisons de la volonté iranienne de reprendre les négociations². Les défenseurs d’une ligne dure dans les négociations sur la question nucléaire semblent s’être imposés dans les cercles du pouvoir iranien, ce qu’indique entre autres le renvoi du ministre des affaires étrangères Manutschehr Mottaki en décembre 2010, qui s’était montré enclin au compromis dans le cadre des négociations multilatérales. Il est cependant difficile de savoir si Téhéran veut poursuivre un véritable dialogue ou s’engager à nouveau dans une stratégie d’atermoïement.

L’ordre du jour de la rencontre de Genève de décembre 2010 prévoyait la question du programme nucléaire, bien que Téhéran l’ait réinterprété dans un sens plus vaste, pour intégrer les questions adjacentes liées à la sécurité régionale³. Cette orientation pourraient indiquer que la partie iranienne cherche à mettre en place une stratégie diplomatique plus large, dans laquelle viendraient s’intégrer la question nucléaire et celle des rapports avec les inspecteurs de l’Agence internationale de l’énergie atomique (AIEA) et qui lui permettrait de transformer des négociations frontales sur le nucléaire en négociations indirectes à ce sujet. Cette approche oblique, qui pourrait aussi être tactiquement avantageuse pour le groupe E3+3, consiste en des discussions sur la prise en compte de l’Iran dans les efforts de stabilisation de la région, surtout en Afghanistan et en Irak, ce qui redorerait le blason du pays dans le puzzle stratégique du Moyen-Orient, désamorcerait les tensions nationalistes grandissantes dans le pays et pourrait servir de compensation à un éventuel renoncement à l’enrichissement de l’uranium sur le sol iranien.

Selon la diplomatie française⁴, le fondement juridique des négociations de Genève a été le droit de l’Iran à l’énergie nucléaire

<http://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2010-09/iran-unternehmen-rueckzug>.)

²Nous pouvons seulement mentionner les conflits internes entre les centres de pouvoir en Iran, entre le président Ahmadinedjad, le guide suprême Ali Khamenei et les différents courants réformistes.

³ Juste avant le début des négociations, la partie iranienne a envoyé un signal peu conciliant en annonçant un premier succès dans la production iranienne de *yellow cake*.

⁴ Communiqués de presse du Ministère français des Affaires étrangères du 7 et 8 décembre 2010 :

<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/pointpresse.asp?liste=20101207.html&submit.x=9&submit.y=11&submit=consulter> et
<https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/>

civile, sous certaines conditions : l'Iran doit faire toute la lumière sur les buts de son programme nucléaire, accepter une véritable coopération avec l'AIEA et respecter les décisions de droit international en vigueur. Bien que le Quai d'Orsay ait mis en avant l'importance de la confiance réciproque retrouvée et l'unité des points de vue au sein du groupe E3+3, des négociations bilatérales se sont très probablement déroulées parallèlement avec la Chine, la Russie et le Royaume-Uni. L'unité si chère à la diplomatie française ne va pourtant pas de soi. La Russie a par exemple soutenu les sanctions de l'ONU, mais s'est opposée aux mesures européennes et américaines renforcées. Nous pouvons ainsi supposer que l'Iran soigne le rapprochement avec les partenaires de négociation les plus flexibles, parmi lesquels se trouve aussi la Chine, intéressée par la diversification de ses sources d'approvisionnement en hydrocarbures. Le succès d'un tel rapprochement pourrait expliquer le mécontentement exprimé par le négociateur iranien dès le 7 décembre au sujet de l'ordre du jour, portant entre autres sur le nucléaire, proposé par Mme Ashton pour la rencontre d'Istanbul qui aura lieu du 21 au 22 janvier 2011. Il s'agira de trouver uniquement un « terrain d'entente pour la coopération »⁵. Genève apparaît donc comme une étape préliminaire des négociations, au cours desquelles Téhéran semble réussir à imposer sa stratégie oblique⁶.

2. Les stratégies de négociation de la France et de l'Allemagne

Les analystes soulignent le durcissement du ton de la diplomatie française vis-à-vis de l'Iran depuis 2007⁷, conséquence de la volonté du président Nicolas Sarkozy de se rapprocher d'Israël et de positionner à nouveau la France sur la scène internationale en tant que puissance nucléaire. Le ton ferme de cette politique, aux accents néoconservateurs, est dû aussi bien au pilotage depuis la cellule diplomatique de l'Élysée, qu'à la position de l'ancien ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner. La France a soutenu fortement les sanctions de l'ONU et a fait avancer, avec l'Allemagne, l'adoption de sanctions complémentaires européennes. Dès son entrée au Quai d'Orsay, Michèle Alliot-Marie a mis en avant dans une interview⁸ son attitude « gaulliste » et l'intransigeance requise dans

pointpresse.asp?liste=20101208.html&submit.x=9&submit.y=5&submit=consulter

⁵ Point de presse hebdomadaire du ministère iranien des Affaires étrangères du 11 janvier 2011.

⁶ Cette rencontre s'est soldée par un échec et aucune date n'a été retenue pour de futures négociations. Cependant les deux parties se sont déclarées prêtes à reprendre les négociations officielles dès qu'un nouveau terrain d'entente sera trouvé pour servir de base aux discussions.

⁷ François Géré, « Die verschlungenen Wege der französisch-iranischen Beziehungen », August 2010, DGAPanalyse Frankreich 7.

⁸ *Le Monde*, 4-5 décembre 2010. La ministre souligne la coopération positive avec l'autre pôle de la diplomatie française, sans préciser toutefois le mécanisme de la prise de décisions. La ministre affirme l'importance d'un pôle européen, et non plus occidental, sur la scène internationale, ce qui renforce la crédibilité de la haute

les négociations avec l'Iran. Cette fermeté s'explique également par l'accord récemment trouvé au sujet du système de défense antimissile de l'OTAN, qui devrait protéger l'Europe même dans l'éventualité d'une attaque iranienne.

La France a toujours fait preuve de beaucoup de fermeté dans le chapitre des sanctions et insiste sur la clarification des buts de l'enrichissement de l'uranium comme préalable à toute proposition constructive. Cette ligne de négociation semble s'être confirmée pour le groupe E3+3 même après les discussions de Genève, bien que les buts formulés par la Commissaire européenne visent la résolution du conflit avec l'Iran et ne posent pas de conditions préalables à la coopération.

Le soutien apporté par la France et l'Allemagne à la diplomatie européenne est à double tranchant, car Téhéran ne reconnaît que les grandes puissances en tant que partenaires légitimes de négociation. L'Iran préfère les discussions bilatérales et les équilibres changeants entre les forces et intérêts concurrents en présence. Le rôle de médiateur endossé par la diplomatie européenne est délicat, mais présente un intérêt certain eu égard à la cohérence indispensable au sein du groupe E3+3.

L'Allemagne soutient activement l'implication de l'UE, bien que la stratégie de Berlin ne coïncide pas en tous points avec celle de Paris. Les experts ont toujours conseillé au gouvernement allemand d'adopter une attitude modérée et pragmatique dans ce dossier, en raison des intérêts économiques en jeu. La politique économique allemande vise à assurer l'expansion des marchés d'exportation, à trouver une source alternative d'hydrocarbures pour mettre fin à la dépendance envers la Russie et à contrecarrer l'influence de la Chine. Ces intérêts ont primé jusqu'à l'automne 2010, quand les compagnies allemandes ont dû céder à la pression politique. Le front diplomatique semble ainsi se renforcer et vouloir éviter l'enclenchement d'un cercle vicieux des sanctions. L'Allemagne soutient les sanctions en tant que mesures nécessaires, afin d'aboutir à des négociations efficaces, et voit deux scénarii possibles. L'éventualité d'une coopération de l'Iran avec les organisations internationales pourrait inscrire la République Islamique dans une trajectoire positive, celle de l'intégration à part entière dans la communauté internationale – et non seulement dans le club des pays émergents⁹ – et des transferts technologiques occidentaux, sans

représentante de l'Union pour les affaires étrangères dans les négociations avec l'Iran. L'Allemagne n'est pas mentionnée dans cette interview, mais bien la Russie, en tant que partie d'un pôle oriental, duquel l'Europe pourrait se rapprocher.

⁹ Le Brésil et la Turquie montrent un intérêt grandissant pour une coopération renforcée avec l'Iran, comme le démontre leur initiative commune de l'été 2010 relative à la délocalisation de l'enrichissement de l'uranium iranien, ainsi que les appels répétés des responsables iraniens à la coopération économique avec la

l'intermédiaire de la Chine. Le développement contraire pourrait entraîner une paralysie économique qui ne serait souhaitable ni pour le pays, ni pour ses partenaires commerciaux.

La complémentarité des styles de négociation français et allemand devrait se révéler efficace et les représentants des deux pays dans les négociations avec l'Iran mettent en avant l'accord de fond de ces stratégies. Dans leurs relations économiques avec l'Iran, la France et l'Allemagne ne se trouvent pas en conflit. Total s'intéresse par exemple à l'exploitation du gaz naturel dans les nouvelles parcelles de South Pars, tandis que l'Allemagne cherche une alternative à son approvisionnement en matières premières énergétiques. Le plus grand concurrent de l'Allemagne en Iran dans le domaine technologique sont les Etats-Unis et la Chine pèse de tout son poids dans les échanges commerciaux de la région. La ligne argumentative allemande marquée par le pragmatisme économique, qui ne doit néanmoins pas déséquilibrer la fermeté de sa position vis-à-vis de la sécurité d'Israël, est compensée par l'orientation géostratégique de la France, qui essaie de s'impliquer davantage dans le conflit du Proche-Orient et de s'approcher de quelques Etats du Golfe Persique, comme les Emirats Arabes Unis ou le Qatar¹⁰. Le respect des droits de l'homme en Iran, qui a toujours été un point majeur pour l'Allemagne et la France dans les précédentes négociations, continue à se trouver parmi les points de discussion, bien qu'il ne soit pas mentionné dans les récentes déclarations officielles.

3. Propositions

La complémentarité des deux stratégies diplomatiques n'a pas encore abouti à des avancées majeures, à l'exception de la résolution des différentes crises bilatérales avec l'Iran ces dernières années. Les points suivants pourraient montrer leur pertinence dans la suite des négociations :

a) L'Allemagne et la France peuvent utiliser la faiblesse du régime iranien sur le plan de l'économie et de la politique intérieure pour mettre explicitement les droits de l'homme à l'ordre du jour. L'inconvénient de cet ajout pourrait être l'ouverture d'un trop grand nombre de points de négociation, ce qui soutiendrait la stratégie d'évitement de Téhéran dans la question nucléaire.

b) Il faudrait faire preuve de pragmatisme, mais éviter d'exhiber un utilitarisme économique ou géostratégique. Le ton

Turquie (exportation de gaz iranien vers l'Europe via la Turquie, investissements conjoints dans le domaine de l'énergie et de l'électricité).

¹⁰ Malgré ce rapprochement, les Emirats Arabes Unis se sont déclarés insatisfaits à l'issue des négociations de Genève ; ils considèrent avoir droit à une place autour de la table des négociations avec Téhéran, en raison de l'instabilité régionale qui les concerne directement et des progrès presque inexistantes des discussions.

trionphaliste lié aux sanctions devrait être évité, surtout en raison de l'impossibilité de l'ouverture d'un nouveau front américain dans le Moyen-Orient. La France et l'Allemagne peuvent défendre une stratégie de désescalade, en contrepartie d'une reprise progressive de la coopération avec l'AIEA et de la mise en conformité avec les traités internationaux, ainsi que d'un progrès visible des libertés et du respect des droits de l'homme en Iran. Cette stratégie différerait de celle de la Chine ou de la Russie par la visée qui dépasse les seuls intérêts économiques à court et moyen terme et peut entraîner le rétablissement de relations diplomatiques normalisées avec les Etats-Unis par exemple.

c) L'option de l'enrichissement de l'uranium, dans un premier temps, dans un pays tiers, qui ne se trouve pas à la table des négociations, pourrait être envisagée. Ce pays pourrait être trouvé parmi ceux que l'Iran invite depuis début à 2011 à visiter ses installations nucléaires, en dehors des cadres onusiens. La continuité de la coopération nucléaire avec la Russie est une option que la France et l'Allemagne devraient soutenir, si la partie russe s'engage à faire preuve de transparence sur le contenu du transfert technologique réalisé et envisagé. Le retour des deux pays à la coopération nucléaire qu'ils avaient initiée dans les années 1970 avec l'Iran n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour.

d) Le but global des négociateurs du groupe E3+3 pourrait être défini comme la fin du rôle déstabilisateur de Téhéran dans la région, voire sa conversion en force positive dans la dynamique régionale. Les effets du retour du chef chiite Moqtada Al-Sadr en Irak en janvier 2011, après son exil iranien volontaire, montreront si les intentions stratégiques de Téhéran ont évolué. La France et l'Allemagne pourraient demander à des pays de la région (la Turquie ou des pays arabes) d'assister aux négociations en tant qu'observateurs, afin de mettre en marche une dynamique positive d'inclusion de l'Iran dans les efforts de stabilisation de la région.

e) Les conséquences des négociations sur la population iranienne et sur l'évolution de la politique intérieure ne doivent pas être sous-estimées. Il est essentiel de faire parvenir à la population iranienne des informations véridiques sur les positions du groupe E3+3, afin d'éviter le renforcement de la réaction nationaliste à la suite des sanctions en vigueur.