



Réunion de travail du groupe « Europe » CERI-Sciences Po /CAPS – Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères.

Réunion du 20 novembre 2018 :

« L'Union européenne et la réimposition des sanctions américaines envers l'Iran », autour d'Azadeh Zamirirad, chercheuse à l'Institut Allemand pour les Affaires Internationales et la Sécurité (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP), Berlin.

Le 20 novembre 2018, le groupe de réflexion « Europe » organisé par le Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po, s'est réuni afin d'échanger sur le rôle de l'Union Européenne en contexte de réimposition des sanctions américaines envers l'Iran.

L'invité était Azadeh Zamirirad, chercheuse à l'Institut Allemand pour les Affaires Internationales et la Sécurité (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP) à Berlin. Analyste de politique domestique et extérieure de l'Iran et ayant soutenue une thèse de doctorat sur la diplomatie nucléaire iranienne sur les douze années de négociations (2003-2015) en 2017 à l'Université de Postdam, l'invitée a détaillé les implications du retour des sanctions américaines envers l'Iran pour l'Union Européenne (UE) et les enjeux transatlantiques qui en découlent.

1. Le processus de négociation sur le dossier nucléaire iranien (2003-2015) et le rôle des Européens.

Azadeh Zamirirad entame son exposé par un retour sur le processus de négociation sur le dossier nucléaire iranien, soit une période de douze années ayant abouti à la signature le 14 juillet 2015 de l'accord dit « JCPOA » (« Joint Comprehensive Plan of Action ») ; une « réalisation diplomatique emblématique » qui contribua à renforcer le régime international de non-prolifération, soit le Traité sur la Non-Prolifération des armes nucléaires (TNP). L'invitée insiste sur la centralité du rôle initial des Européens, et principalement de la France, du Royaume-Uni et de l'Allemagne (rassemblé sous l'appellation « E3 ») à l'initiative du dialogue avec l'Iran en 2003, les États-Unis refusant de prendre part aux négociations jusqu'en mai 2005. Dans ce contexte, malgré la conscience des Européens qu'un accord multilatéral crédible serait

difficilement conclu sans l'implication des États-Unis, l'invitée insiste sur l'importance pour les Européens d'engager le dialogue avec l'Iran dès 2003, en raison de la forte dimension sécuritaire de l'enjeu nucléaire du point de vue européen.

2. L'Union Européenne et les États-Unis : deux approches des négociations et deux conceptions de l'Iran.

Dans un deuxième temps, Azadeh Zamirirad insiste sur la divergence d'approches entre Européens et Américains au cours des négociations avec l'Iran jusqu'en 2015, symptomatique d'une différence de conceptions de l'Iran par ces acteurs respectifs. En effet, les acteurs européens (soit la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni comme États parties signataires de l'Accord, mais aussi l'Union Européenne, signataire) incarnent une volonté de « compartimenter » les enjeux, en isolant les négociations techniques sur le dossier nucléaire des autres enjeux économiques, politiques et sécuritaires faisant l'objet de différends avec l'Iran. Les enjeux liés aux relations économiques bilatérales ou à la question du programme balistique iranien ne font pas l'objet des tractations, et ce pour deux raisons principales. Dans un premier temps, les Européens sont convaincus qu'un accord sur la question nucléaire *stricto sensu* permettra de créer une dynamique et un cadre de confiance qui facilitera la réalisation d'accords sur les autres sujets. Mais surtout, l'invitée insiste sur la dimension sécuritaire cruciale qu'incarne le risque d'un Iran nucléaire et la potentialité de déstabilisation régionale aux yeux des Européens. À l'inverse, les États-Unis perçoivent le dossier nucléaire comme *un* dossier parmi d'autres, étant bien moins proches géographiquement.

De plus, l'Iran est perçu de deux façons différentes par les imaginaires collectifs des administrations européennes et de la bureaucratie américaine. En Europe, l'Iran est perçu comme « une source de problème ». À l'inverse, l'invitée insiste sur la perception outre-Atlantique de l'Iran comme « la source de problème », position dont la politique dite « de pression maximum » serait symptomatique. La forme que prend cette dernière demeure incertaine. Azadeh Zamirirad cite une politique de guerre économique ouverte, ou même une politique de « *regime change* », visant à faire tomber le régime iranien. Selon elle, cette ambiguïté témoigne justement d'un manque de vision diplomatique et de planification de long-terme de la part des États-Unis, l'action américaine traduisant davantage une « doctrine » qu'une « politique », à comprendre comme une dialectique rationnelle entre un constat, une analyse et une prise de décision en politique étrangère qui n'est pas explicitement formulée, ni observable.

3. Comprendre et décrypter le retour du régime de sanctions

L'invitée revient rapidement sur la distinction entre sanctions primaires et sanctions secondaires. Alors que les sanctions primaires affectent toute personne ou entité américaine liée à l'Iran, ainsi que toute personne se trouvant sur le territoire américain, les sanctions secondaires sont extraterritoriales, car s'appliquant à toute personne ou entité non-américaine dans le cadre d'activités liées à l'Iran. Ce sont ces dernières, suspendues en 2015, qui sont rétablies en 2018

par décision unilatérale des États-Unis. Azadeh Zamirirad insiste sur le fait que le principal secteur touché est le secteur de l'énergie. Elle rappelle ensuite les huit États auxquels les autorités américaines ont accordé des exemptions, c'est à dire la possibilité d'importer du pétrole iranien. Il s'agit de la Chine, de l'Inde, du Japon, de la Corée du Sud, de Taïwan, ainsi que de la Grèce, de l'Italie et de la Turquie. Ces États auraient six mois pour réduire leurs liens avec la République Islamique d'Iran, mais l'invitée précise bien que cette période fera l'objet de négociations et sera sûrement susceptible d'être allongée.

Elle analyse cette concession diplomatique américaine à travers plusieurs prismes. Dans un premier temps, cette décision permet d'endiguer la hausse brutale du prix du baril de pétrole à l'échelle mondiale qu'induirait un embargo complet sur l'importation de pétrole iranien¹. Une autre explication est que ces exemptions reflètent le fait que les États-Unis soient soumis à un certain degré de pressions internationales, les poussant à maintenir des relations avec leurs partenaires traditionnels. Azadeh Zamirirad cite alors l'Union européenne et la Corée du Sud. Enfin, l'invitée avance l'option d'une volonté de diviser l'Union européenne sur le dossier iranien, en accordant des exemptions à l'Italie et la Grèce. *In fine*, elle affirme que ces exemptions permettront à l'Iran de maintenir ses exportations de pétrole à un seuil approximatif d'un million de barils par jour, soit une chute abrupte en comparaison aux 2,12 millions exportés en moyenne chaque jour en 2017, mais non critique, pour ce qui constitue la première source de revenus à l'exportation pour l'économie iranienne.

Ainsi, il semble qu'il faille relativiser l'idée que les actions américaines mèneront inéluctablement tant à l'implosion de l'Iran qu'à la dislocation totale de l'accord sur le nucléaire (JCPOA). En effet, l'invitée rappelle à juste titre que les États-Unis « auraient pu détruire l'accord sur le nucléaire iranien », en allant jusqu'au bout de leur logique de boycott de l'Organisation de l'Énergie Atomique d'Iran (OEAI). Bien que placée sur une liste noire par les autorités américaines, les sites respectifs de Fordow (site d'enrichissement d'uranium, actuellement transformé avec l'aide d'une équipe russe), d'Arak (réacteur nucléaire de recherche à eau lourde, redessiné par une équipe britannique) et de Bouchehr (centrale nucléaire exploitée par la Russie) sont soumis à des exemptions, sans lesquelles les contrôles des sites par l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA) seraient rendus impossibles, et aurait ainsi rendu caduques les modalités d'application du JCPOA. De plus, l'oratrice précise que bien que le système de messagerie financière sécurisé SWIFT ait effectivement suspendu l'accès à ses services pour de nombreuses banques iraniennes, suite au retrait américain de l'accord nucléaire, certaines banques peuvent toujours utiliser ses services. Pour conclure, l'invitée souligne le fait qu'en dépit de l'isolement et du retour des sanctions économiques, la République Islamique d'Iran connaît aujourd'hui le « moment le plus important de son histoire du point de vue géopolitique ».

¹ Malgré l'impact des années de sanctions américaines et européennes, l'Iran demeure en 2017 le 7^e exportateur mondial de pétrole selon la *US Energy Information Administration (EIA)*

4. Perspectives européennes face au retour des sanctions américaines

Dans un nouveau contexte impensable lors de la signature de l'accord il y a deux ans, l'invitée analyse la marge de manœuvre des acteurs européens face à la politique américaine. Tout l'enjeu est d'analyser si l'Union européenne possède de réels leviers politiques, ou si ses moyens sont trop faibles face à l'hégémonie économique, politique et juridique américaine.

Point important, la rare unité au sein de l'Union européenne est ici soulignée. En effet, tant les trois puissances clés (la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne) que l'Union européenne agissent de concert ou, du moins, partager le même diagnostic de la présente situation, et ce malgré des événements comme la sortie prochaine du Royaume-Uni de l'UE (« *Brexit* ») ou une forte proximité transatlantique, comme celle liant les États-Unis à la Pologne.

La question de l'initiative européenne de mettre en place un « SPV » (pour « *Special Purpose Vehicule* »), est alors soulignée. Bien que le fonctionnement de ce dernier, au stade de projet, demeure ambiguë, son fonctionnement général est expliqué. S'apparentant à une bourse d'échanges ou à un système de troc sophistiqué, le SPV aurait vocation à devenir un système de paiement interposé entre l'Iran et des entreprises de pays européens ou, à terme, de pays tiers. Par exemple, la vente de pétrole iranien à une entreprise domiciliée au sein de l'UE serait payée auprès de cette « bourse », soit par l'entreprise acheteuse, soit – par exemple – par une entreprise européenne tierce entretenant des échanges marchands avec l'entreprise acheteuse, auquel cas les deux entreprises européennes régleront entre elles la différence. La bourse versera par la suite à l'Iran le montant des exportations iraniennes, en assurant le respect de l'équilibre financier. Ce système, qui n'utiliserait pas le dollar, serait connecté à certaines banques centrales européennes. L'enjeu actuel est de trouver un pays prêt à accueillir physiquement cette structure, ce dernier risquant alors de se mettre à dos les États-Unis. Alors que l'Autriche a refusé d'accueillir le SPV sur son territoire, il semble impensable que ce soit l'un des trois membres du E3. L'option de l'accueil de la structure par le Luxembourg se pose également aujourd'hui.

Selon l'invitée, les entreprises qui pourront bénéficier du nouveau paradigme sont les petites et moyennes entreprises (PME), qui tendent à avoir un rayonnement limité sur le marché international et sont peu susceptibles d'être soumises aux sanctions secondaires de la part des États-Unis. Elle voit dans le développement et le soutien à ces entreprises un moyen européen de maintenir les échanges économiques avec l'Iran. En affirmant cela, elle rappelle que, bien que de nombreux grands groupes européens du secteur de l'énergie aient eu pour projet d'investir massivement en Iran, le marché iranien reste pour eux minime face à leurs intérêts sur le marché américain.

5. Comprendre les enjeux par le prisme du regard iranien : ressources de politique étrangère iranienne, relation aux États tiers

Lors de l'échange entre l'invitée et les participants à la réunion, les discussions ont surtout été polarisées autour de la question des intérêts iraniens. Les participants ne sont premièrement

accordés sur l'absence d'intérêt pour l'Iran à menacer de quitter le JCPOA, car cela induirait un retour des sanctions européennes et des Nations Unies, suspendues en 2016. Alors qu'un participant soulève la question des ressources de puissance iraniennes à leur disposition, Azadeh Zamirirad affirme que les seules ressources iraniennes se trouvent dans l'action régionale et la capacité de nuisance. Les coûts sont très faibles pour l'Iran mais ont de forts impacts, notamment sur l'Arabie Saoudite rivale. Elle mentionne le rôle diplomatique central que doit jouer l'Union européenne dans le règlement de ces crises régionales. L'invitée cite les actuelles négociations entre la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie, et l'Iran sur la question du conflit au Yémen. Suite à une question sur la possibilité d'un retour du terrorisme d'Etat comme ressource iranienne de pression, l'invitée analyse la double action iranienne reflétant la bicéphalie du système politique iranien. D'une part, les Gardiens de la Révolution Islamique (communément appelés « *Pâsdârâns* » ou « *Sepâh* »), bras armé de l'autorité du Guide contrebalançant le pouvoir militaire de l'armée conventionnelle, tentent en effet de démontrer leurs capacités de représailles, comme en témoignent les récentes tentatives d'attentats en Danemark et en France. L'invitée précise néanmoins que ces acteurs ne souhaitent pas remettre en cause l'accord, mais ont la volonté d'exercer une forte pression. De l'autre, le gouvernement d'Hassan Rohâni, reflet des institutions traditionnelles du système iranien et investit de la souveraineté populaire, joue la carte des négociations. Suite à une question concernant une potentielle dynamique interne de « division du travail diplomatique » entre acteurs bureaucratiques iraniens, l'invitée répond que cette combinaison de négociation et de pressions (se référant à la diplomatie dite de la carotte et du bâton) ne témoigne en aucun cas d'une politique de concert, mais reflète plutôt un rapport de force interne au sein de la bureaucratie iranienne.

De plus est souligné un point central pour la relation entre l'Iran et l'Union européenne : l'Iran ne peut se satisfaire d'une coopération avec la Russie (manque de confiance historique) et la Chine (dont les produits seraient de « mauvaise qualité », expliquant le choix de l'Iran de se tourner vers les Européens pour l'obtention de produits technologiques de haute qualité). Néanmoins, la Chine serait aujourd'hui le « grand gagnant » d'un *statu quo*.

Un participant se demande si l'Iran n'attend pas les élections de 2020 aux Etats-Unis pour voir la situation se débloquer. Alors que les élections américaines de mi-mandat suscitaient des attentes en Iran, leurs résultats contrastés ne changeront pas la donne. Azadeh Zamirirad affirme que la possibilité que Donald Trump soit reconduit à la Maison Blanche en 2020 semble aujourd'hui probable aux yeux du gouvernement iranien, et rappelle à juste titre que la position d'Hillary Clinton sur le dossier iranien – en cas d'élection en 2016 – demeurait ambiguë, bien qu'elle n'aurait pas quitté le JCPOA.

Enfin, l'invitée souligne que le développement de missiles balistiques intercontinentaux n'est pas une priorité sécuritaire iranienne, mais plutôt une ressource politique. En effet, l'Iran détenant déjà des missiles balistiques à portée régionale, le pays possède une force de dissuasion envers ses principaux adversaires régionaux, soit l'Arabie Saoudite ou Israël.