



**Après les sanctions, quel cadre juridique et
institutionnel pour les échanges économiques
Franco-Iraniens ?**

Matinée d'étude
Centre de conférences ministériel
Ministère des Affaires étrangères et du développement
international

12 octobre 2016

Compte rendu

Introduction

L'accord de Vienne sur le nucléaire iranien a engendré de nombreuses conséquences sur les plans économique, diplomatique et culturel. La matinée d'étude qui a eu lieu le 12 octobre 2016 au siège du Ministère des Affaires Etrangères a réuni des diplomates, des universitaires et chercheurs, des avocats et magistrats, et des représentants du monde de l'entreprise intéressés par les perspectives d'investissement en Iran se sont réunis autour de ce sujet.

Le groupe E3/UE+3 (Allemagne, Chine, Etats-Unis, France, Royaume Uni, Russie) et l'Iran ont conclu le 14 juillet 2015 un accord de long terme sur le dossier nucléaire iranien. Selon les termes de cet accord, un encadrement des activités nucléaires iraniennes est prévu en contrepartie d'une levée progressive du régime de sanctions qui visent l'Iran. Ce compromis met un terme à douze années de controverses et de débats sur cette question.

Il a été un peu vite écrit que l'Iran, libéré des sanctions internationales par l'accord nucléaire conclu le 14 juillet 2015 à Vienne, allait bientôt retrouver une ouverture économique et la prospérité.

Les entreprises iraniennes, souvent exsangues à la sortie de l'épreuve des sanctions, ainsi que le système bancaire et financier local, à la fois sclérosé sous l'effet d'une gestion étatique inspirée du modèle soviétique et pris dans des dérives spéculatives, sont vite apparues comme n'étant pas à la hauteur des enjeux. Mais les principales banques européennes, qui auraient pu être les porteurs des projets envisagés, se sont dérobées : trop de risques à la fois politiques et économiques, trop de mauvais souvenirs des amendes infligées par la justice américaine, et peur aussi de voir leur réputation entamée auprès de leurs clients et partenaires américains. Certes, un certain nombre d'affaires parvient néanmoins à se nouer, et certaines banques européennes acceptent de s'y engager, mais il s'agit pour l'essentiel d'opérations et d'opérateurs situés en dessous du pouvoir séparateur de l'œil des instances de surveillance de l'Iran.

Mais quid des relations bilatérales France/Iran ? C'est une question importante qui relève de l'intérêt tant du domaine culturel que des domaines politique et juridique.

Les priorités politiques de la France pour l'Iran articulent d'un côté l'approfondissement des relations bilatérales, que représente l'essentiel des outils mises en place, avec, de l'autre côté, le respect de l'accord nucléaire dans toutes ses dimensions (vigilance sur son application du côté iranien et sur la levée de sanctions du côté européen et américain). La signature de l'accord cadre représente pour la France un tournant de la relation bilatérale avec l'Iran. Trois éléments ont été institués avec la

signature de l'accord, à savoir une feuille de route pour la coopération franco-iranienne, un accord pour instituer une commission mixte économique et un dialogue politique constant au niveau du secrétaire général.

Le volet économique de la relance bilatérale s'avère un point important dans les relations franco-iraniennes. Après une forte contraction des échanges, un redémarrage important est constaté, à la fois avec des entreprises françaises symboliques comme Peugeot, Alstom, Renault, mais aussi avec des petites et moyennes entreprises (PME).

Quelles solutions pour renforcer ces relations franco-iraniennes ? Du côté du Ministère des affaires étrangères français, beaucoup d'efforts sont mis en œuvre, tant par le biais de la coopération institutionnelle que de l'échange et le développement humain, mais aussi par l'augmentation et la multiplication des étudiants iraniens sur le territoire français. La volonté des autorités publiques françaises s'avère très forte pour tisser des liens de toute nature avec l'Iran.

Éclairages sur l'appréciation de sanctions

Concernant les dernières dix années sur les relations bilatérales entre la France et l'Iran, on remarque une très forte diminution des échanges commerciaux ainsi qu'une très forte modification de la structure des échanges commerciaux. Au début des années 2000, les deux pays échangeaient avant tout des biens industriels (notamment des biens pharmaceutiques), qui ont subsisté après la dernière vague de sanctions. En ce qui concerne les investissements en Iran, on observe qu'ils se chiffrent à la hauteur de 480 millions d'euros en Iran aujourd'hui, alors que la France investissait un milliard quatre il y a une dizaine d'années.

L'effet des sanctions a donc été très important, d'où la réflexion du Ministère des affaires étrangères français (MAEDI) pour revenir à ces performances qui datent d'une décennie.

Du point de vue commercial les relations ont repris très vite, alors que la levée des sanctions n'est effective que depuis le 16 janvier dernier. Ainsi les niveaux d'échange qui existaient avant la dernière vague de sanctions ont été retrouvés mais le niveau des investissements demeure très fragile.

Les sanctions qui ont été levées le 16 janvier 2015 sont des sanctions qui sont directement liées au défi nucléaire. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas d'autres sanctions, il reste les sanctions résiduelles. Essentiellement il reste des sanctions autonomes des Etats Unis et de l'Union européenne concernant notamment le terrorisme et les droits de l'homme.

L'un des défis évident pour la France au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord de Vienne était de déterminer le plus précisément possible quel était le

périmètre de ces sanctions résiduelles pour que les acteurs économiques aient l'idée la plus précise possible de ce qu'ils avaient le droit de faire et de ne pas faire. C'est ainsi qu'avant même l'entrée en vigueur de l'Accord, un dialogue permanent a été mis en œuvre pour essayer de préciser le contour de ces sanctions résiduelles et de rédiger des lignes directrices, le plus précisément possible à l'adresse de tous les acteurs économiques.

Aujourd'hui c'est un processus qui a bien avancé. Néanmoins, ce n'est pas un processus qui est complètement achevé et donc plusieurs défis s'imposent.

D'abord, sur la confiance : l'Accord de Vienne inclut une clause de snap-back. La condition pour relancer les relations franco-iraniennes est la mise en œuvre de cet Accord, la contrepartie de cette non mise en œuvre étant précisément le snap-back, donc le retour de sanctions.

Ensuite, les défis posés du point de vue bancaire sont les plus importants. Aucune banque de premier rang européenne n'est revenue en Iran, il est extrêmement difficile d'en trouver qui font de l'investissement à long terme, même à moyen terme.

Le secteur bancaire français notamment a été traumatisé par l'affaire BNP Paribas qui a laissé des séquelles importantes. En dehors même de la question du risque de se voir sanctionner par les américains (la *due diligence*), les entreprises et banques doivent s'assurer de bien respecter les dispositifs de sanctions résiduelles qui coutent très cher.

Pour le moment, il existe toujours certaines choses qui n'ont pas été obtenues des américains, comme par exemple, d'obtenir de lettres de confort pour les banques. D'autres ont connu des avancées, notamment en ce qui concerne les vols vers l'Iran : de nombreuses compagnies aériennes européennes ont ouvert des vols pour Téhéran grâce à une licence générale de l'Administration américaine.

Ensuite, il semble nécessaire de réagir du côté iranien sur la transparence. Au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord de Vienne, l'Iran était un des pays qui était sur la liste noire avec appel aux contremesures. Depuis le mois de juin, les contremesures sont levées provisoirement pour un an, contre l'octroi à l'Iran d'un plan d'action qui devrait lui permettre d'améliorer la transparence de son système bancaire. La France et l'Union européenne ont proposé une assistance technique à l'Iran pour améliorer cette application de normes prudentielles dans le système bancaire iranien en espérant que ça permettra aussi de conforter le côté européen, puisque la *due diligence* sera moins compliqué à mettre en œuvre si le système iranien est au niveau.

Les autorités françaises développent via la coopération institutionnelle la création d'accords entre entreprises dans des filières particulières. L'exemple le plus

évident est l'Accord signé en termes de coopération industrielle, qui jetait les bases de relations entre filières de l'industrie automobile.

Concernant la concurrence, ce que peuvent faire les entreprises américaines demeure extrêmement limité, puisque les sanctions primaires ne sont levées que dans certains secteurs particuliers. En réalité, la plupart des débouchés économiques qui couvrent la levée des sanctions se fait au profit des européens et des asiatiques mais non des américains.

Le secteur de transports n'était pas un secteur ciblé par les sanctions, mais de facto il y avait des entreprises qui étaient concernées par les sanctions. La grosse difficulté du dossier iranien c'est que la Garde de la Révolution n'est pas sur une liste de sanctions concernant le nucléaire, mais sur une liste de sanctions aux Etats Unis à cause du terrorisme qui a vocation à ne pas bouger. Les iraniens sont bien conscients que les Gardiens sont une entité listée et que lorsque l'entreprise X veut un accord de *joint-venture* avec son collègue français ou allemand il doit être en mesure de fournir un certain nombre d'éléments pour son actionnariat voire de l'aménager pour que ça ne pose plus de problème du point de vue des sanctions.

Le monde économique iranien, riche de potentialités, se présente donc comme un champ miné, qu'il est important de baliser à l'usage de ceux qui souhaitent s'y engager ou ont déjà commencé. Ceci passe par un examen détaillé des sanctions qui continuent de s'y appliquer. Contrairement à ce qui a été beaucoup dit, elles n'émanent pas seulement des États-Unis. L'Union européenne y tient aussi sa part et, dans une moindre mesure, les Nations Unies.

Ce sujet suscite des réflexions quant aux contraintes et aux clés de négociation en Iran, mais aussi aux questions relatives au contexte juridique iranien, de la façon dans laquelle cela évolue afin d'encourager les investissements étrangers dans le pays.

I. APRÈS LES SANCTIONS, NÉGOCIER EN IRAN AUJOURD'HUI

A. Les conséquences des sanctions internationales sur le climat des affaires entre investisseurs étrangers et iraniens

Il existe tout un aspect positif, mais aussi un passif lourd entre la France et l'Iran qu'il faut solder.

Quelques exemples du passif lourd entre les deux pays peuvent être rappelés, comme celui de la guerre entre l'Iran et l'Irak : huit années de guerre, un million de morts et de blessés, et un soutien inconditionnel de la France, militaire, financier pour l'Irak de Saddam Hussein.

Les iraniens cherchent à travailler avec la France, mais ils n'oublient pas pour autant le passé, notamment l'utilisation de l'arme chimique par le régime irakien sous le silence de la communauté internationale.

Un autre exemple plus récent peut être l'excès de zèle dans l'application de sanctions. Les autorités françaises ont par exemple refusé de ravitailler en carburant les vols Iran Air en provenance de Téhéran, qui étaient obligés de faire un détour par Chypre, autre pays de l'Union européenne assujetti aux mêmes sanctions.

Il existe aussi des problèmes concernant tant la transparence du système bancaire que les sanctions.

- Transparence du système bancaire : l'Iran n'est pas le pire dans ce domaine, mais pourtant il existe un acharnement en ce qui concerne les droits de l'homme. On constate deux poids deux mesures : le régime de l'Arabie Saoudite est bien pire que l'Iran pour ce qu'il s'agit d'enfreindre les droits de l'homme mais pourtant ils ne sont pas inquiétés. Il est vrai que l'Arabie Saoudite est riche, mais l'Iran aussi, et pas uniquement pour ses ressources naturelles.

Il s'agit du peuple le plus pro occidental de la région avec une jeunesse qui tend la main à l'Occident, et qui ne succombe pas à l'extrémisme.

- Les sanctions : il y a beaucoup de domaines où il n'y a pas eu de sanctions. Un exemple pertinent est le secteur du transport. Pourtant, beaucoup d'entreprises françaises sentent qu'elles ne sont pas soutenues par les autorités françaises. Il y a des demandes d'autorisation qui sont envoyées à l'administration américaine ou aux autorités françaises, et les autorités françaises parfois n'encouragent pas la coopération, ce qui peut rendre frileux les juristes. D'autre part, les banques françaises par exemple continuent à ne pas vouloir ouvrir un compte ou procéder à des paiements en provenance ou liés à Téhéran. CIC refuse par exemple toute transaction liée à l'Iran. Aujourd'hui, il est quasiment insurmontable d'encaisser un chèque venant d'une banque iranienne relatif à une transaction avec l'Iran. Cette situation n'est pas normale dans la mesure où non seulement n'y a pas de

sanction, mais il existe aussi une convention entre les deux pays qui doit faciliter les échanges et la promotion des investissements. Ce comportement des autorités françaises qui n'encourage pas ses entreprises, qui ne les rassurent pas, va à l'encontre du droit international, des Accords entre les deux pays et fragilise tous les intervenants pour la paix en Iran.

L'Accord a été signé à Vienne par six pays qui ont des parts égales d'obligations et de droits. Ils sont tous les six des pays souverains, avec des gouvernements indépendants et des intérêts nationaux. Malheureusement, l'histoire entre les Etats Unis et Iran est compliquée et affecte les relations de l'Iran avec les autres pays signataires de l'Accord comme la France. Or la France a eu de longues relations avec l'Iran à travers le temps : pas seulement des relations politiques et diplomatiques, mais aussi une histoire culturelle, philosophique, humaine et surtout juridique.

La France était parmi les premiers pays à avoir reconnu la Révolution iranienne, et à partir de ce moment les relations entre les deux pays ont pris encore de l'ampleur. Il y a un moment dans lequel les relations entre les deux pays ont stagné, avec les choix militaires faits par la France durant la guerre entre Iran et Irak, mais hormis ce moment, les relations entre France et Iran ont été stables.

L'Iran a conclu avec la France un traité bilatéral d'investissement (TBI) qui donne une forte protection aux investisseurs français en Iran, mais aussi une convention fiscale qui intègre une clause parapluie de protection des investisseurs français qui vont dans ce pays, afin d'éviter notamment la double taxation pour ces potentiels investisseurs français en Iran.

L'Iran a négocié et signé des traités bilatéraux d'investissement avec plus ou moins 65 pays autour du globe, et il y a encore des négociations en cours qui vont amener à la signature de nouveaux traités dans le futur. Par le biais de ces traités, les entreprises domestiques peuvent aller en Iran, s'implanter sur place et les entreprises iraniennes pourront venir investir en France aussi.

Le seul point qui semble poser problème pour les compagnies françaises, et pas seulement, c'est la peur du retour des sanctions sur la base de clause de snap-back qui est intégrée dans l'accord signé à Vienne.

Deux points peuvent être mentionnés à ce regard :

- Le retour des sanctions (snap-back) est par définition un risque politique, et pas un risque des affaires, de business ; si on regarde les parties à l'Accord et qui posent des problèmes, ce n'est pas l'Iran. L'Iran s'est conformé à toutes les obligations posées par l'Accord et cela a été confirmé par l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, même par les américains et les autres parties signataires. Donc le risque que l'Iran se retire de l'Accord est un risque peu

envisageable. Le président de l'Iran et les autorités iraniennes ont eu l'occasion d'affirmer cela à plusieurs reprises, et la retraite de l'Accord ne pourra être envisageable que dans des situations très exceptionnelles.

- Le snap back étant un risque politique, les pays investisseurs devront donner plus de protection et d'assurances pour aller investir en Iran (Par exemple avec les entreprises françaises pouvant passer par COFAS).

L'Iran a désormais la possibilité d'entamer une action devant la Cour internationale de justice (CIJ) pour violation du traité. Les entreprises iraniennes publiques et privées sont encouragées à engager la responsabilité des Etats sous l'égide de cette Convention lorsqu'il y a une violation de ce traité. L'Iran l'a utilisée contre les Etats Unis récemment devant la CIJ, mais aussi contre un Etat du Golfe pour violation de ce traité parce qu'une de ses entreprises publiques avait été malmenée sur son territoire.

B. Les composantes de la négociation en Iran : contraintes et clés de compréhension culturelle

La faction islamiste dans la révolution iranienne n'avait pas de projet économique. D'une certaine façon on peut dire que les islamistes se sont greffés sur les projets des gauchistes qui étaient tiers-mondiste, anti américain et anti monarchique.

Cette méfiance sur les objectifs économiques perdure. L'Iman Khomeini, guide charismatique de la révolution, s'était opposé à la monarchie notamment en raison des contraintes du régime sur la propriété privée.

La propriété privée pour l'Iman Khomeini était un don du ciel, donc du transcendant et personne n'était en droit de priver la créature (les hommes, les individus, les iraniens) de ce droit. La loi divine est ainsi protectrice de la propriété privée, aucun pouvoir terrestre n'a le droit de s'immiscer dans ce cadre. Dans les dernières décades de la monarchie, les commerçants rencontraient beaucoup de problèmes de faillite, ils ont mis en place les premiers réseaux des institutions financières islamiques au début des années 1970. D'une certaine façon, « laisser-faire faire, laisser- passer » était le slogan qui présidait sous le président Khatami et sous les réformateurs.

La protection de la propriété privée, c'est aussi l'aboutissement de la foi du bon musulman.

Ce qui est très important dans la réalisation religieuse, c'est la possibilité d'être suffisamment riche afin de subvenir aux besoins de la famille. Il ne suffit pas que l'individu soit riche, mais que toute sa famille arrive à subvenir à ses besoins économiques.

Il y a un sens dans la République Islamique qui est très important, c'est protéger ses biens et sa propre vie. D'une certaine façon la révolution islamique ressemble

particulièrement à la Révolution française ou anglaise où finalement on ne met pas en danger la propriété privée, conception bourgeoise qui dans la Révolution iranienne était aussi présente.

La première décennie de la révolution islamique a cependant vu la confiscation de la propriété de certains habitants, il s'agit d'une période qui a divisé le camp républicain et le camp des dirigeants de la république islamique. C'est sur ce projet de confiscation où il y avait eu énormément d'hésitations notamment à cause des objections du Conseil de surveillance de la Constitution qui faisait du respect de la propriété privée un principe sacré.

Imprégnée par l'idéologie gauchiste, la république islamique s'est attachée à supprimer les intermédiaires et à étatiser les banques (Passage de 30 banques à 9 composées de 6 banques commerciales et 3 spécialisées).

La guerre a permis aux bazars de s'intégrer en secourant la république islamique sur le front, ouvrant une période d'enrichissement où rien ne se maîtrisait ni ne se contrôlait, période informelle qui continue de se développer avec notamment les caisses de prêt sans intérêt et les sociétés commandites. L'intérêt de ces deux réseaux est très important et décisif pour ce que deviennent les institutions financières par la suite.

Pour résumer ce premier point, dans un premier temps il n'y a pas vraiment de pensée islamique et cette idéologie reste contre les institutions et les entreprises industrielles, parce qu'elles sont inspirées par l'Occident. C'est aussi une question de conflit ou de rivalité au sein du milieu d'affaires. Le milieu d'affaires des commerçants est contre le milieu d'affaires industriel tout simplement parce qu'ils ont été protégés par la monarchie.

On constate aussi un chevauchement de positions de pouvoir et d'accumulation dans la République islamique, ainsi que la privatisation qui prend place : l'Etat, pour pouvoir gérer les activités diverses et variées, délègue son pouvoir à des milieux privés qui sont, d'une façon ou d'une autre, liés à des institutions étatiques. Avec le pèlerinage à la Mecque par exemple, une institution privée en relation avec l'Etat est chargée de veiller au bon voyage des pèlerins.

La République Islamique a facilité d'une certaine façon la bancarisation et la modernisation du système bancaire financier en Iran.

Les contrats islamiques dans les années 80 impliquaient des milliers d'actionnaires. Ces institutions financières sont exemptes de payer des impôts ou très peu. De plus, ces institutions financières fonctionnent parce qu'il y a des dépositaires, des gens vont hypothéquer leur maison afin de verser l'argent à la banque et récupérer les intérêts qui sont très élevés, allant de 16 à 40 %.

Ces institutions fonctionnent avec un réseau très fermé d'actionnaires et l'autorisation de la Banque Centrale. D'une certaine façon, leurs pertes sont les pertes de la Banque Centrale qui peut reposer sur la force d'un million huit cent mille dépositaires.

Les banques se sont également développées : officiellement on compte 22.000 guichets de banque en Iran. En France on compte un guichet pour 2.800 individus et pour l'Iran un guichet pour 3.400 individus. Il y a aujourd'hui une trentaine de banques au total, dont 22 banques privées.

A ces banques il faut ajouter le nombre de 260 agences bancaires, dont 170 existent à Téhéran. Toutes les transactions pendant les sanctions sont faites par ces agences. Ce sont elles qui assurent les transactions financières à Dubaï, en Turquie, en Afghanistan.

A ces 260 agences bancaires, il faut ajouter entre autres 228 sociétés coopératives de crédit créées à l'origine par des groupes ethniques, familiaux ou professionnels. La première société de crédit a été créée dans la petite ville de Rhasan, qui a ouvert d'autres guichets à Téhéran et a touché 1 million 800 dépositaires.

Les institutions financières sont donc démocratisées dans la mesure où même les plus pauvres entretiennent des liens avec elles.

La république islamique est avant tout au service de ses banques, notamment en ne les taxant pas ou très peu et en les laissant fonctionner comme elles le font.

II. ESQUISSE L'AVENIR : QUEL CONTEXTE JURIDIQUE POUR LES RELATIONS ÉCONOMIQUES AVEC L'IRAN ?

A. Qu'en est-il des sanctions contre l'Iran ? Vade-mecum pour les entreprises

- *Les sanctions américaines*

Les sanctions américaines sont générées à la fois par des lois votées par les deux chambres du Congrès et par des executive orders, ou décrets, du Président américain. Ces décrets sont pris eux-mêmes en vertu de lois de portée très générale, comme le *International Emergency Economic Powers Act*, datant de 1977, qui autorise le Président à agir en matière économique dans le cas d'une menace extérieure, ou encore le *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA), adopté la même année pour lutter contre les pratiques internationales de corruption. Mais le Congrès peut aussi viser par des lois spécifiques une situation donnée, telle la lutte contre le terrorisme au lendemain du 11 Septembre (cf. le *Patriot Act* de 2001) ou des pays nommément désignés. Tel est le cas de la *loi Helms-Burton*, adoptée en 1996 pour renforcer l'embargo contre Cuba, ou encore du *Iran and Libya Sanctions Act* (ILSA), également voté en 1996, transformé en 2006 en *Iran*

Sanctions Act (ISA), reconduit de cinq ans en cinq ans, et qui sera vraisemblablement reconduit fin 2016.

Les principales administrations en charge de la mise en œuvre de ces textes légaux et réglementaires sont le Département du Trésor, notamment au travers de son agence redoutée, l'Office of Foreign Assets Control (OFAC), et le Département de la Justice. Enfin, les États fédérés peuvent eux-mêmes élaborer et appliquer leur propre système de sanctions. L'État de New-York a ainsi puni le Crédit agricole en 2015 pour des opérations conduites avec le Soudan, l'Iran, Cuba et la Birmanie. En mai dernier, le gouverneur du Texas rejetait un appel du Président Obama à « réexaminer » les sanctions de cet État à l'égard de l'Iran et annonçait au contraire son intention de les maintenir et de les renforcer.

A noter que les lois en matière de sanctions votées par le Congrès autorisent en principe le Président à y introduire des exceptions (waivers) au nom de l'intérêt national, en vertu de ses responsabilités constitutionnelles en matière de politique extérieure. En 1998, Clinton, suite aux vigoureuses interventions du Président Chirac, avait ainsi épargné à Total les sanctions qu'aurait dû entraîner le grand contrat que la compagnie française venait de signer avec l'Iran et qui contrevenait aux dispositions de l'Iran and *Libya Sanctions Act* voté deux ans plus tôt. L'affaire mettait en lumière la dimension dite « secondaire » d'un certain nombre de sanctions américaines, amenant à punir les personnes et entités étrangères qui contreviendraient à la loi des États-Unis.

Et depuis les années 1980, la centralité croissante du système financier américain dans une économie en voie de mondialisation et de numérisation a favorisé l'emprise de la loi américaine sur tout projet, sur toute transaction utilisant le dollar ou impliquant à un moment quelconque un citoyen américain, ou encore mettant en œuvre des brevets américains. La loi n'a même plus besoin, à ce stade, de poser expressément la dimension secondaire des sanctions mises en place. Toute personne, toute entité développant ses activités à l'échelle internationale vit aujourd'hui sous le risque de se voir à un moment ou à une autre mise en cause devant les juridictions américaines.

A l'encontre de la République islamique née début 1979 en Iran, les premières sanctions tombent en novembre, quelques semaines après la prise en otages des diplomates de l'ambassade américaine à Téhéran, sous forme d'un executive order du Président Carter bloquant tous les fonds et propriétés de l'État iranien aux États-Unis. Puis vient l'interdiction des importations de pétrole, étendue ensuite à tous les échanges commerciaux et aux voyages de personnes. Ces sanctions sont levées avec la libération des otages en 1981 mais dès 1984, le président Reagan, en qualifiant l'Iran d'État soutenant le terrorisme – plus de 200 Marines ont été tués en octobre 2003 à Beyrouth –, le place à nouveau sous sanctions. Avec l'arrivée de Bill Clinton en 1993, s'amorce une frénésie légale et réglementaire qui s'amplifie encore à partir de 2003 avec la montée en puissance du programme nucléaire iranien. Elle ne s'arrêtera plus pendant 10 ans,

jusqu'à ce que se dessine la perspective de l'accord qui va devenir le JCPOA (Joint Comprehensive Point of Action) en juillet 2015. Onze lois visant l'Iran, souvent amendées à plusieurs reprises, sont en vigueur à cette date, ainsi qu'une douzaine d'executive orders. L'ensemble constitue le dispositif le plus complet, le plus punitif, jamais infligé en temps de paix à un pays par les États-Unis. Seuls échappent à ce qui est devenu un embargo général visant à isoler l'Iran du monde extérieur les exportations à caractère agro- alimentaire, médical et sanitaire.

La mise en œuvre du JCPOA ou accord de Vienne, le 16 janvier 2016, amène les États-Unis à retirer de ce dispositif, soit par abrogation, soit par suspension, les sanctions américaines liées au contentieux nucléaire pour ce qui concerne leur dimension secondaire, qui interdisait à des personnes physiques et morales non-américaines de faire affaire avec des entités iraniennes sous peine de se mettre en infraction avec la loi américaine. Ceci a en particulier permis à l'Iran de reprendre sans entraves son commerce pétrolier avec tous les pays du monde, sauf les États-Unis. Mais ces entités étrangères, donc les entreprises européennes, continuent d'être concernées par la dimension secondaire de l'arsenal des sanctions américaines prises à l'égard de l'Iran pour d'autres motifs que le nucléaire, sanctions qui demeurent en vigueur et concernent la prolifération balistique, le soutien au terrorisme, « les activités régionales déstabilisatrices », les atteintes à la démocratie, aux droits politiques et aux droits de l'homme. C'est à dire que la loi américaine continue d'interdire aux entreprises européennes d'entrer en affaires avec toute personne physique ou morale iranienne qui tremperait dans de telles activités.

En vertu de leurs engagements dans le JCPOA, les Américains ont bien retiré de leur liste générale de personnes physiques ou morales soumises à sanctions, tenue à jour par leur Office of Foreign Assets Control (OFAC), près de 400 personnes physiques et morales, ainsi que plus de 200 aéronefs et navires nommément désignés, qui étaient sanctionnés au nom de la prolifération nucléaire. Un certain nombre d'entre elles a été réintroduit dans le dispositif de sanctions américain pour d'autres motifs, mais ce n'est plus l'affaire des étrangers.

En outre un lot, plus court celui-là, d'une quarantaine d'entités iraniennes ou liées à l'Iran particulièrement impliquées dans la prolifération nucléaire, balistique et d'armements doit disparaître de la liste des personnes sanctionnées tenue par l'OFAC, mais à terme, lorsque l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) aura certifié que toutes les matières nucléaires présentes en Iran sont bien utilisées à des fins pacifiques, ou à défaut d'une telle certification, dans un délai de huit ans à compter de l'adoption du JCPOA, soit en 2023.

Pratiquement, il demeure impossible à ce jour, et pour une durée indéfinie, à une entité américaine d'entrer en affaires avec l'Iran, sauf dans quelques domaines très spécifiques : les exportations agroalimentaires et de santé, déjà citées, les matériels et

logiciels favorisant le libre développement des réseaux sociaux, l'importation aux États-Unis de tapis et de produits alimentaires, notamment de pistaches et de caviar, et aussi les exportations en matière d'aéronautique civile, expressément citées dans le JCPOA, ce qui explique que Boeing puisse, à côté d'Airbus, se préparer à passer d'importants contrats avec l'Iran. Mais dans la plupart des champs d'activité, les entreprises européennes ne courent pas à ce jour le risque de se trouver en Iran en concurrence avec les entreprises américaines.

- *Les sanctions européennes*

Conformément à l'article 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, des sanctions, ou mesures restrictives, à l'égard d'États et de toutes personnes physiques ou morales peuvent être prises dans le cadre de la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Elles adoptent, pour l'essentiel, la forme de décisions ou de règlements du Conseil, c'est-à-dire des représentants des États-membres de l'Union.

Aux débuts de la Révolution islamique, les Européens se sont naturellement solidarisés avec les États-Unis au moment de la prise de l'ambassade américaine à Téhéran. Cette affaire réglée, ils sont intervenus comme les États-Unis, certes avec quelques accrocs, pour interdire à l'Iran d'acquérir des armes ou des matériels à double usage durant sa longue guerre avec l'Irak (1980-1988). En revanche, ils ne participent pas ensuite à la politique américaine de sanctions croissantes à l'égard de l'Iran qui s'amorce dans les années 1990, conformément à la doctrine Clinton de double containment visant à la fois l'Irak et l'Iran. Au contraire, les Européens tentent durant cette période de renouer avec l'Iran, lui offrant de s'engager dans un « dialogue critique » sur toutes les questions qui les opposent, dialogue plus tard transformé en « dialogue global ». Et quand monte en puissance la crise nucléaire à compter de la découverte en 2002 dans le désert iranien d'une usine d'enrichissement de l'uranium non déclarée à l'Agence internationale de l'énergie atomique, le premier réflexe des Européens, contrairement aux Américains, est de chercher une porte de sortie négociée.

Mais cette tentative fait long feu, en raison du refus des Iraniens de renoncer à la technologie de l'enrichissement qu'ils commencent à maîtriser : technologie en effet fort sensible, sans être interdite par aucun traité. L'arrivée du Président Ahmadinejad alourdit encore le climat. Fin 2006, tombent les premières sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, visant à interdire à l'Iran l'acquisition de matériels de guerre et à usages proliférants. L'Union européenne, conformément à sa pratique constante, les fait aussitôt siennes, comme elle le fera des sanctions contenues dans trois autres résolutions du Conseil de sécurité qui se succéderont jusqu'en 2010. Mais elle va plus loin, et, comme les États-Unis, développe progressivement son propre arsenal de sanctions contre l'Iran pour bloquer des activités économiques en tous genres, notamment les importations et exportations pétrolières, n'ayant souvent que des

rapports indirects, voire fort lointains, avec les questions de défense et de prolifération. L'Union européenne contribue donc pleinement à l'embargo généralisé qui frappe l'Iran à compter de 2012.

En juin 2016, le ministre français des affaires étrangères déclarait au Sénat : « conformément à l'accord de Vienne, les sanctions de l'Union européenne ont été levées aussitôt que l'AIEA a attesté de la bonne mise en œuvre par l'Iran de ses engagements nucléaires, soit le 16 janvier 2016 ». Ce n'est pas l'exacte réalité. Comme les États-Unis, l'Union européenne, en vertu de ses engagements dans le cadre du JCPOA, n'a levé qu'une partie de ses sanctions, celles se rapportant précisément au nucléaire. Elles constituaient, il est vrai, la majeure partie des sanctions infligées par l'Union européenne à l'Iran, ce qui a dégagé le champ des entreprises européennes, sans toutefois le libérer complètement.

Le 16 janvier 2016, l'Union européenne, conformément aux termes du JCPOA, met fin immédiatement à deux types de sanctions : celles qu'elle a mise en place pour se conformer aux résolutions de l'ONU prises dans le cadre de la crise nucléaire, et les sanctions unilatérales qu'elle y a ajoutées en coordination avec les États-Unis pour renforcer la pression sur l'Iran. Le commerce des armes et des matériels proliférants, nucléaires et balistiques, demeure toutefois soumis à des règles spéciales de contrôle destinées à l'encadrer très étroitement.

Plus de trois cents noms de personnes physiques et morales sont alors retirées de la liste de personnes sanctionnées par l'Union européenne, dont une trentaine figurant également sur la liste du Conseil de sécurité. Une deuxième vague de plus de deux cents noms de personnes physiques ou morales étroitement associées à des activités proliférantes ne sera retirée que lorsque l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) aura certifié que toutes les matières nucléaires présentes en Iran sont bien utilisées à des fins pacifiques, ou à défaut d'une telle certification, dans un délai de huit ans à compter de l'adoption du JCPOA, soit en 2023.

Enfin, demeurent indéfiniment en vigueur les sanctions européennes contre des personnes ou entités responsables d'opérations de répression et d'atteinte aux droits de l'Homme, de terrorisme et de déstabilisation de la région, notamment en Syrie. Ces sanctions amènent aussi à interdire l'exportation vers l'Iran de matériel, y compris de matériel électronique ou de logiciels, pouvant contribuer à des opérations de répression.

- Les sanctions des Nations Unies

Elles sont l'apanage du Conseil de sécurité, qui a seul pouvoir de prendre des mesures coercitives obligatoires pour l'ensemble des États-membres des Nations Unies, à charge

pour ces derniers de les traduire dans leur législation nationale. Dans le cas de l'Iran en particulier, ceci veut dire qu'on ne trouve rien dans les sanctions des Nations Unies qui ne se retrouve, notamment, dans les sanctions européennes.

En cette affaire, le Conseil de sécurité a été, comme souvent, pris en main par les grandes puissances, les Occidentaux poussant continûment au durcissement des sanctions, mais les Russes et les Chinois freinant. Ces deux derniers ont toujours refusé que les sanctions des Nations Unies s'en prennent à des secteurs d'activité étrangers au cœur de la question, c'est-à-dire à la défense, au nucléaire et au balistique, ce qui a contraint Américains et Européens à mettre en place des sanctions additionnelles autonomes pour toucher l'ensemble de l'économie iranienne.

Une fois le JCPOA conclu à Vienne, le Conseil de sécurité lui a apporté aussitôt sa caution par sa résolution 2231 du 20 juillet 2015. C'était une façon de donner à ce texte qui n'était pas un traité, mais une simple déclaration politique d'intention émise par sept pays, une légitimité internationale. Par cette résolution 2231, le Conseil de sécurité lève en principe toutes les sanctions qu'il avait infligées à l'Iran mais en réintroduit certaines, puisqu'il fait sienne la liste de personnes déjà visées par les Nations Unies que l'Union européenne continuera de sanctionner jusqu'à ce que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) certifie que toutes les matières nucléaires présentes en Iran sont bien utilisées à des fins pacifiques, ou à défaut d'une telle certification, en 2023. Le Conseil de sécurité maintient également pour le même délai son embargo sur les activités balistiques de l'Iran, et pour cinq ans son embargo sur le commerce des armes conventionnelles lourdes. Des exemptions au cas par cas peuvent néanmoins être accordées par le Conseil de sécurité, en passant, s'il s'agit de matériels nucléaires, par le dispositif de filtrage mis en place par le JCPOA. Et surtout le Conseil de sécurité participe au mécanisme de snap-back (remise en place immédiate des sanctions) prévu par le JCPOA, qui permet de réactiver toutes les sanctions supprimées ou suspendues par cet accord si un seul des six pays l'ayant conclu avec l'Iran le demande à la suite de la constatation d'une violation avérée de l'accord de Vienne par Téhéran. En ce cas, toutes les résolutions porteuses de sanctions votées entre 2006 et 2010 par le Conseil de sécurité se trouveraient remises en vigueur, en même temps que les sanctions autonomes des États-Unis et de l'Union européenne

- *Les marges de manœuvre des entreprises européennes*

L'histoire des sanctions dirigées contre l'Iran est d'une extraordinaire complexité et la situation actuelle, mélange de sanctions suspendues, supprimées, ou maintenues pour des durées variables, l'est tout autant. Que conseiller à une entreprise européenne, en particulier française, désireuse de pénétrer le marché iranien sans prendre de risques inconsidérés ?

Un indispensable travail d'analyse semble nécessaire : il lui faut d'abord de se

livrer à un travail exploratoire pouvant être décomposé en sept questions.

En premier lieu, cela va presque sans dire, il appartient à notre entreprise de vérifier qu'elle ne va pas se trouver mêlée à des projets touchant de près ou de loin à l'armement, à la prolifération d'armes de destruction massive, à la répression politique et aux atteintes aux droits de l'Homme, ou encore à des opérations de déstabilisation de la région. L'on a vu que des ventes d'équipement militaire ou de matériels à double usage pouvaient être éventuellement envisagées, mais seulement au travers d'une lourde et complexe procédure d'autorisation internationale commençant par le soutien de l'État dont relève l'entreprise. Ceci ne devrait toutefois pas dissuader les entreprises européennes de développer avec l'Iran des partenariats en matière d'usages pacifiques du nucléaire, qui sont expressément encouragés par le JCPOA. Pour tous éclaircissements sur ces procédures et sur les limites à ne pas franchir, contact pourra être pris en France avec la direction générale du Trésor.

Elle vérifiera ensuite qu'elle ne va pas s'engager avec une personne physique ou morale iranienne, ou liée à l'Iran, placée sous sanctions américaines à effets secondaires : il lui faudra pour cela s'assurer que ses interlocuteurs ne se trouvent pas sur la liste dite SDN (Specially Designed Nationals) de l'OFAC, ce qui se fait aisément sur internet. Mais elle devra en outre vérifier que ses interlocuteurs ne vont pas permettre à des entités figurant sur cette même liste de se trouver associées au projet envisagé. Ceci implique d'examiner les liens de subordination ou de partenariat de ses interlocuteurs s'il s'agit de personnes physiques et, pour les personnes morales, de s'intéresser à la composition de leurs organes dirigeants, au fonctionnement de leur gouvernance, à la structure de leur actionnariat, et aux accords de partenariat qu'elles pourraient avoir avec d'autres entités. En bref, aucune personne physique ou morale présente sur la liste SDN de l'OFAC ne doit être mêlée à l'affaire en question, sous peine, pour l'entreprise européenne, de prendre le risque d'être sanctionnée par l'administration américaine.

Du côté de l'Union européenne, elle devra procéder aux mêmes types de vérification en consultant la liste européenne des personnes physiques et morales soumises à sanctions. En effet, liste américaine et liste européenne ne se recoupent que partiellement. Comme dans le cas précédent, même si elle ne trouve pas ses interlocuteurs directs sur cette liste, elle devra vérifier que ceux-ci ne sont pas d'une façon ou d'une autre sous la coupe d'entités physiques ou morales qui y figureraient, mettant ces dernières en mesure de tirer bénéfice du projet.

L'entreprise devra également veiller à ce qu'aucun citoyen américain qu'elle emploierait ne se trouve impliqué dans les affaires envisagées. Ce ou ces ressortissants américains devront donc être expressément exclus de tout processus de décision concernant ces affaires.

L'entreprise devra aussi veiller à ce qu'aucune transaction opérée dans le cadre de sa relation avec un partenaire iranien, qu'elle soit libellée en dollars ou en toute autre

devise, ne transite, même par un simple jeu d'écritures électroniques, par le système financier américain.

Elle devra enfin s'assurer que la valeur des produits qu'elle exporterait vers l'Iran contiendra moins de 10% de part américaine, que ce soit en composants ou en droits intellectuels, car au-delà, ces exportations tomberaient sous la juridiction des États-Unis.

Si après toutes ces précautions, elle se trouvait néanmoins mise en cause par l'administration ou la justice américaine, ou encore par son administration ou sa justice nationale agissant dans le cadre du droit européen, elle devra au moins démontrer, pièces à l'appui, qu'elle aura déployé ses meilleurs efforts (« due diligence ») pour ne pas contrevenir à la loi américaine ou à la loi européenne, et que c'est donc à son insu qu'elle se trouve en infraction. Pour éviter une prise de risque en cas de doute sérieux sur la conduite à tenir, elle aura tout intérêt, avant de s'engager, à consulter directement l'OFAC et du côté européen, les services de la Commission, ou plus simplement la Direction générale du Trésor française.

Au-delà de ce parcours méthodologique, que convient-il d'avoir à l'esprit ?

Tout d'abord que l'économie iranienne est dominée par quelques entités qu'il est difficile de ne pas croiser à un moment ou un autre sur son chemin. La première est sans doute l'Organisation des Gardiens de la Révolution islamique, ou Pasdaran, ou encore IRGC pour son sigle anglais, qui outre son rôle premier dans la protection intérieure et extérieure du régime, a développé au fil des ans un réseau tentaculaire d'intérêts économiques touchant à l'ingénierie militaire et à la haute technologie, aux travaux publics, aux télécommunications, à la gestion des points d'entrée sur le territoire iranien, à la banque et à la finance. Or l'organisation des Pasdaran, ses dirigeants et ses filiales occupent une place importante sur les listes de sanctions, tant européenne qu'américaine. C'est dire qu'il est a priori exclu de pouvoir, même indirectement, entrer en affaires avec elle.

Les autres entités importantes sont les grandes fondations pieuses, dites Bonyad, alimentées soit par les dons des fidèles, comme la Bonyad e Astan e Qods, gestionnaire du mausolée de l'Imam Reza à Machhad, soit par le produit de confiscations ou des transferts budgétaires, comme la Fondation des déshérités (Bonyad e Mostazafin), la Fondation des Martyrs (Bonyad e Shahid) ou la Fondation d'exécution des ordres de l'Imam. Ces grandes fondations se comportent comme des holdings, et sont présentes dans tous les domaines de l'économie iranienne. Toutes ne sont pas soumises à sanctions.

Il convient aussi d'avoir à l'esprit que la levée des sanctions n'a pas concerné toutes les banques iraniennes. La Banque centrale iranienne, ainsi que la Banque Tejarat, bien connue des Européens, sont libérées de toutes sanctions européennes et de

toutes sanctions américaines à effets secondaires. En revanche, les banques Mehr, Saderat et Ansar figurent à la fois sur les listes américaine et européenne. La Banque Sepah, ou Banque de l'Armée, a été rayée par les Nations Unies et par l'Union Européenne, quelques jours après l'entrée en vigueur du JCPOA, des entités sanctionnées dans le cadre de l'accord, sans doute parce qu'elle a été introduite au dernier moment dans la liste américaine des entités bénéficiant d'une levée immédiate des sanctions. Elle a été réintroduite sur la liste de l'OFAC à un autre titre, mais sans effets secondaires. La banque Sepah est donc fréquentable par les entreprises européennes.

Quelques exemples d'entreprises sous sanctions liées aux Pasdaran

Le corps des Pasdaran contrôle une très grande entreprise d'ingénierie et de travaux publics, Khatam el Anbia (« le Sceau des Prophètes »), qui intervient directement ou au travers de centaines de filiales tant dans le domaine de la défense que dans le domaine civil, en particulier dans le secteur pétrolier et gazier.

Entre beaucoup d'exemples, Khatam al Anbia a ainsi pour filiales la Iran Marine Industrial Company SADRA ou encore la Sepanir Oil and Gas Energy Engineering Company, qui contrôle elle-même la Deep Offshore Technology Company, toutes sociétés placées sous sanctions européennes et américaines, sauf la dernière, uniquement soumise à sanctions américaines à effets secondaires.

Les Pasdaran gèrent également un grand fond d'investissement, l'Etemad Amin Invest Company Mobin (sous sanctions américaines et européennes) qui leur a permis d'intervenir massivement dans les opérations de privatisation conduites par le régime.

Les Pasdaran disposent d'une Fondation, la Bonyad Taavon e Sepah (Fondation coopérative de l'Armée), qui contrôle les Banques Mehr et Ansar. Ces trois entités sont sous sanctions américaines et européennes.

La compagnie d'aviation Mahan Air, en principe indépendante des Pasdaran, puisque possédée presque intégralement par la coopérative de crédit Mol e Movahedin (cette dernière entité non soumise à sanctions), est placée sous sanctions américaines à effets secondaires (mais non européennes) pour avoir apporté son concours aux opérations logistiques des Pasdaran à destination de la Syrie.

La République islamique ne peut être considérée comme un État de droit. Quelles que soient les précautions prises dans la rédaction des contrats, l'ouverture d'un contentieux place l'étranger en position défavorable, le système judiciaire iranien étant à la fois lent, imprévisible et très attentif aux intérêts du régime et de ses soutiens. Même la possibilité de recourir à un arbitrage international n'est pas forcément protectrice, dès lors que sont impliqués des biens publics et des propriétés de l'État iranien. Dans

tous les cas de figure, un compromis est préférable à un procès.

La corruption est également prégnante dans la vie économique iranienne, sans toutefois être généralisée. Une entreprise qui ne souhaite pas tomber dans ses filets a tout intérêt à faire savoir d'emblée à ses interlocuteurs qu'elle ne mange pas de ce pain-là. Il y a déjà suffisamment de risques inhérents à une activité économique en Iran pour ne pas prendre celui de se faire épingler par les gardiens de la législation française ou de la législation américaine. Sans parler du risque de se voir également traîné devant les juridictions iraniennes, car entre factions rivales qui s'affrontent en arrière-plan du monde des affaires, tous les coups sont permis.

Reste une dernière question, relevant du risque proprement politique : est-il raisonnable pour une société européenne d'aller s'engager aujourd'hui en Iran, compte tenu des possibilités de voir le dispositif mis en place par le JCPOA remis en cause ? Ceci pourrait par exemple arriver à la suite d'une violation avérée des engagements de l'Iran qui entraînerait la réintroduction immédiate de toutes les sanctions (procédure de snap-back décrite ci-dessus), ou à la suite du vote par le Congrès américain de nouvelles sanctions que l'Iran jugerait contraires aux termes de l'accord de Vienne, ou encore à la suite du choix du prochain occupant de la Maison-Blanche de dénoncer un accord qu'il jugerait incompatible avec les intérêts des États-Unis.

Le risque d'une violation délibérée de ses engagements par l'Iran paraît ténu, tant les effets en seraient négatifs pour le pays. Rien ne garantit en effet à l'Iran qu'il parviendrait à mener à bien la constitution d'un arsenal nucléaire, dont il faudrait déjà démontrer l'utilité, tandis qu'il devrait à coup sûr subir à nouveau le blocage de ses exportations pétrolières et l'étranglement de son économie. En revanche, les éléments les plus conservateurs du régime restent viscéralement opposés à l'accord de Vienne, qu'ils perçoivent comme une concession à l'Occident. Ils n'ont aucune confiance dans l'intention des États-Unis de respecter ses engagements. Un retrait des Américains de l'accord les conforterait dans leurs analyses et leur apporterait sur un plateau la fragilisation de leur principal adversaire, Le Président Hassan Rouhani, qui a axé tout son projet politique sur la conclusion et la mise en œuvre du JCPOA.

Côté américain, l'hostilité du Parti républicain et d'une partie des Démocrates à l'accord de Vienne reste intacte. Les opposants au JCPOA mènent une guérilla incessante au Congrès pour mettre en place de nouvelles sanctions, s'en prenant ainsi frontalement aux termes de l'accord qui interdisent aux partenaires de l'Iran de réintroduire dans leur législation des mesures de substitution aux sanctions disparues, et plus généralement, obligent les parties à l'accord à l'appliquer « de bonne foi et dans une atmosphère constructive ». Pour bloquer ces tentatives, le Président Obama dispose du pouvoir de veto, mais qu'en sera-t-il lorsqu'il ne sera plus là ?

Et l'initiative d'une rupture pourrait venir du prochain président lui-même.

Donald Trump n'a-t-il pas qualifié le JCPOA d'accord « désastreux » et annoncé son intention de le renégocier ? Hillary Clinton, quant à elle, s'est engagée à appliquer l'accord, mais en quelque sorte a minima, martelant qu'elle n'accorde aucune confiance aux Iraniens. Reste à espérer qu'avant toute éventuelle décision négative, le futur hôte de la Maison-Blanche prendra en considération le fait que les États-Unis ne sont pas en cette affaire le seul interlocuteur de l'Iran, que le JCPOA a reçu l'approbation des Nations Unies, et qu'une remise en cause unilatérale de l'accord par les États-Unis entraînerait une crise sérieuse avec l'Union européenne, la Russie et la Chine.

A noter enfin, sans que cela dissipe toutes les inquiétudes, que JCPOA offre une protection au moins partielle aux entreprises engagées en Iran contre les effets d'un retour des sanctions, puisqu'il prévoit qu'en cas de snap-back, ce dispositif ne pourra pas avoir d'effet rétroactif sur les contrats en cours, si ceux-ci ont bien été conclus de façon conforme aux règles en vigueur à l'époque.

B. Comprendre la structure étatique iranienne et la culture juridique et judiciaire en Iran

Un éclairage sur la nouvelle position géopolitique de l'Iran et les perspectives, notamment économiques, de sa puissance régionale dans la prochaine décennie semble opportune.

Après la fin de la guerre Iran-Irak en 1988, l'effondrement de l'ex-URSS et la fin de la première guerre froide, l'Iran est confronté à un profond bouleversement de son environnement géopolitique. Le pays est en face de trois nouvelles zones géopolitiques. L'Asie centrale, comprenant le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kazakhstan. La seconde zone est celle de la Caspienne avec le Turkménistan, Kazakhstan, la Russie et l'Azerbaïdjan. (La troisième est celle du Caucase, avec l'Azerbaïdjan, l'Arménie, la Géorgie et la Turquie. Si vous souhaitez connaître les trois autres zones d'influence, l'on peut mentionner la première zone, celle du Golfe Persique qui compte l'Iran, l'Irak, le Koweït, l'Arabie saoudite, le Qatar, Bahreïn, les Emirats et Oman. La seconde zone est celle de la mer d'Oman, comprenant l'Iran, Emirats, Oman, Pakistan et l'Inde. La zone géopolitique continentale comprend l'Iran, le Pakistan et l'Afghanistan. L'Iran estime qu'il existe une 6^{ème} zone qui s'étend sur l'ensemble du plateau continental iranien).

Cette nouvelle donne géopolitique modifie profondément les fondamentaux de la politique étrangère iranienne qui, comme nous le constatons de plus en plus, mène une diplomatie multi-vecteur. Elle fait de l'Iran un pôle d'attraction économique

incontournable, aujourd'hui et pour les décennies à venir. Chacune de ces zones représente des opportunités et des enjeux majeurs. Un marché de consommation gigantesque, quelque 400 millions d'habitants, des réserves en hydrocarbures, les premières de la planète, les besoins énergétiques croissants des puissances émergentes comme l'Inde et la Chine, mais aussi une insécurité régionale généralisée avec de réels risques de nouveaux conflits.

Aux yeux de l'Iran, cette situation nécessite une révision profonde des orientations et une restructuration des infrastructures économiques. L'impact des sanctions, le spectre de conflits et de tensions, notamment à l'ouest et au nord-ouest de l'Iran, ont poussé les autorités iraniennes à entreprendre un chantier du siècle ! Les infrastructures portuaires, destinées aux exportations du pétrole, ainsi que les bases navales de la marine sont en cours de relocalisation vers l'est et le port de Jask, plus à l'est de Bandar-Abbas. Sur un autre itinéraire, Téhéran souhaiterait éviter le sud-est de la Turquie et créer un nouveau réseau de communication qui passerait par l'Arménie et la Géorgie, au bord de la Mer Noire !

L'objectif de ces transferts stratégiques est de contourner le détroit d'Ormuz, le Golfe Persique et le sud-est anatolien. Pour le sud-est de l'Iran, il s'agit d'ouvrir un accès maritime direct sur la mer et notamment l'océan indien. De 90 à 92% des exportations iraniennes et 87% de ses importations dépendent du détroit d'Ormuz. Téhéran estime, depuis 5 ans, date du lancement du plan de relocalisation, que cette dépendance constitue une menace constante sur l'économie nationale.

Le pivot vers l'Asie est dorénavant un objectif majeur pour Téhéran. Par cette mesure, l'Iran entend faire adhérer son économie à l'économie mondiale, augmenter l'interdépendance et ainsi réduire la portée des risques politiques, comme d'éventuelles nouvelles sanctions. Cette décision fait partie de ce que le principal conseiller diplomatique du Guide Ali-Akbar Vélayati appelle « regard vers l'est ».

De 62 à 64% des exportations pétrolières iraniennes vont vers l'Asie. Les plus grands projets d'infrastructures, tels que le projet du corridor sud-nord, depuis le port de Tchabahar, se font dans cet esprit. Le plan stratégique du gouvernement, adopté au plus haut sommet du pouvoir, et appelé « Plan de vision de 20 ans », impose en effet un cadre politique et juridique à tous les autres plans, annuel dans le cadre de la loi de finances ou quinquennaux, doivent respecter ce cadre.

L'ambition du plan de vision de 20 ans, qui est en cours de réalisation, est de faire de l'Iran, à hauteur de 2025, la première puissance de la région. Tous les secteurs d'activités industrielles, scientifiques, culturelles, sont concernés. Le secteur automobile, par exemple, doit devenir en 2025 le premier de la région, le 5^{ème} en Asie et le 11^{ème} à l'échelle internationale (avec un volume estimé à 45 milliards USD). Il y a encore 20 ans, les capitaux étrangers constituaient pour l'Iran une option économique, mais avec un

taux de croissance fixé à plus de 5%, l'utilisation des ressources financières étrangères est devenu une nécessité. Quelque 60% de l'outil industriel du pays, notamment pétrolier et minier, nécessitent une rénovation et une modernisation à court et moyen terme.

Les objectifs iraniens font cependant face à plusieurs défis de taille.

Le premier est d'ordre régional et face à l'Arabie saoudite, directement ou indirectement. Ce foyer de tension constitue une menace réelle visant non seulement la région mais bien au-delà, le monde occidental et asiatique. Il mérite une intervention diplomatique d'envergure pour tenter de réduire les tensions entre les deux pays et ainsi écarter tout scénario catastrophe pour la région.

Le second défi est d'ordre interne, et pour cela les signes d'optimisme commencent à apparaître. Le bras de fer politique entre conservateurs et modérés va cependant s'intensifier à l'approche de l'échéance présidentielle de mai 2017.

Le processus politique actuel, la forte popularité du président, face notamment à ses concurrents radicaux et isolationnistes, devrait faciliter une réélection de Rouhani en 2017. Avec le désistement de plusieurs autres concurrents, l'ancien président Ahmadinejad, écarté sur un firman de Khamenei, ou de l'actuel chef du Parlement, Ali Laridjani, une candidature du président à un second mandat de quatre ans pourrait susciter une mobilisation électorale massive et un vrai premier plébiscite, dès le premier tour, non seulement en faveur d'un homme et d'un programme, mais d'une nouvelle orientation et d'un choix d'apaisement, de paix et de progrès.

C. Envisager les perspectives juridiques et économiques : quel cadre pour encourager les futurs investissements étrangers en Iran ?

Il y a des ambiguïtés du côté américain, et c'est vrai que les américains sont plus ou moins ambigus, mais cela ne peut pas dire que les européens le sont moins. Oui, les sanctions ont été levées, certaines sanctions ont été levées mais il en reste encore beaucoup. Ce qui ne correspond pas au souhait de l'Accord de Vienne et au texte lui-même. Le point 19 de l'Accord de Vienne dit « *l'Union européenne abrogera toutes les dispositions du règlement européen, tel que modifié ultérieurement, relatives à toutes les sanctions économiques* », liées bien sûr, au nucléaire. Mais les sanctions liées au nucléaire étaient le point principal. Il y a 19 points qui sont cités dans l'Accord (activité de transferts de fonds, activité bancaire, prestations de service et de l'assurance, appui financier à l'Etat – crédits à l'export, garanties -, etc). Il y a toute une liste, liste qui vaut aussi pour les américains. Donc, quand un bémol est mis à la levée des sanctions, cela ne reflète pas nécessairement la réalité telle qu'elle a été négociée et telle qu'elle a été mise par écrit.

Le cadre juridique des investissements en Iran

Les investissements dans un pays ne se font pas seulement parce qu'il a des mauvaises ou de bonnes lois. Il faut autre chose : pourquoi investir en Iran ? Parce que l'Iran a une vraie économie.

- L'Iran a 10% des réserves du pétrole du monde ;
- L'Iran possède 18% des réserves de gaz : est la 2^{ème} réserve, peut-être 1^{ère}, selon les statistiques ;
- L'Iran possède des réserves élevées des différents minerais, ce qui est intéressant pour les investisseurs ;
- L'Iran a une vraie économie, parce que l'Iran à une production d'électricité, par exemple qui le place au 12^{ème} rang mondial ;
- Une production d'automobiles qui le place aussi au 12^{ème}, 13^{ème} place mondiale ;
- Une production d'acier qui le place en 14^{ème} place, juste devant la France.

Pendant les années de sanction, l'Iran avait 100 milliards de dollars à peu près annuellement de commerce extérieur. 50 milliards d'importation, 50 milliards d'exportation : malgré toutes ces sanctions, malgré toutes les restrictions, le blocage de circuit financier, 50 milliards de dollars de produits et de services entraient et 50 milliards de produits et de services sortaient de l'Iran.

L'Iran a 80 millions d'habitants, qui ont besoin non seulement d'équipement, mais aussi des services.

L'Iran a un secteur bancaire très développé. Un rapport disait, en ce qui concerne les PSP (Paiements Service Provided), sur les 150 premiers du monde, qu'il y avait sept banques iraniennes dont le premier était au rang du 23^{ème}. Alors que par exemple, la 1^{ère} banque turque venait en 47^{ème} place.

C'est une économie très développée, qui peut se suffire a elle-même, mais qui a besoin des relations avec l'extérieur, qui cherche des relations avec l'extérieur. Le retour sur les investissements en Iran se situe entre 18 et 25, 27 parfois 30%, ce qui est inimaginable pour une économie européenne. Ceux qui veulent investir en Iran cherchent des gains élevés, et effectivement l'économie iranienne permet ces gains élevés. Concernant les risques liés à l'investissement en Iran, il est aussi nécessaire de mesurer et de mettre cela en balance avec les très grands profits que les investisseurs peuvent atteindre. Si vous voulez 25% du profit, il faut prendre un certain risque. D'autre part, de très larges exemptions existent en matière fiscale. Ce point est très important pour le retour aux investissements. En Iran, aux activités de production ont applique un taux zéro qui peut aller jusqu'à 10 ans, ces taux s'appliquent à certaines activités mais aussi à des investissements qui ont été effectués dans certaines zones considérées comme zones défavorisées, dites zones « à développer », de plus, les investissements étrangers peuvent obtenir jusqu'à 50% de réduction supplémentaire.

Autre avantage : il existe un certain nombre de traités de non double imposition (conventions fiscales) qui permettent aux investisseurs étrangers qui ont un traité avec l'Iran, de ne pas payer deux fois et de bénéficier du taux réduit iranien qui est de 25%, ou lorsqu'elle est appliquée, de taux zéro qui est applicable.

L'Iran est un pays de droit, il y a un Code civil, il y a une Constitution, il y a des élections régulières, c'est un système de droit, la parole donnée et la signature ont une valeur et notamment sur le plan international. En matière d'investissement étranger et négociations avec les iraniens, au moment de la Révolution, un Tribunal a été institué à la Haye pour prendre en charge la solution de différends qui ont résulté des investissements américains en Iran. A peu près 4.000 dossiers ont été soumis à ce tribunal, plus de 3.500 ont été réglés par la négociation et quelques centaines ont donné lieu à une décision judiciaire. Même dans une situation difficile, même avec un partenaire avec qui existent des difficultés importantes, les iraniens se mettent à table et ils résolvent de manière rationnelle les difficultés.

Par exemple, encore en matière d'investissement, malgré le fait qu'il y a plus de 60 traités bilatéraux en Iran, l'Iran a connu qu'un seul différend : il s'agit de deux arbitrages liés à un seul même problème avec l'Etat iranien (un arbitrage d'investissement) et cet arbitrage a été conclu en faveur de l'Iran, c'est-à-dire l'investisseur étranger a été déboutée de ses demandes.

Dans quels domaines investir en Iran ?

Il est possible d'investir dans beaucoup de domaines. Les sanctions en matière économique ont été toutes levées. Un document important c'est la Note d'information de l'Union européenne du 23 janvier 2016 qui explique les sanctions qui ont été levées sous le JCPOA.

Les sanctions ont été levées dans le domaine de la finance, de la banque, de l'assurance et dans toutes les activités qui concernent ces domaines, plus le transport maritime, la construction navale, tout ce qui concerne les métaux précieux, tout ce qui concerne les logiciels, qui sont nécessaires à ces activités. Même dans le domaine nucléaire il est possible de faire du commerce et du business avec l'Iran.

La seule activité importante qui reste encore soumise à des restrictions, c'est la vente d'armes et à cet égard le matériel double-usage suis un régime particulier, c'est-à-dire un régime d'autorisation, dont les mécanismes sont en place et donc le matériel à double usage qui sera nécessaire pour un besoin civil pourra passer par ce canal qui a été mis en place par l'Accord.

Comment investir en Iran ?

Le plus simple c'est de visiter le site de investiniran.ir (le site du Ministère des Affaires Economiques et Financières de l'Iran). Il y a toute une liste d'opportunités qui s'offrent aux investisseurs étrangers. Toute entreprise a ou peut avoir été en contact avec des entreprises et des partenaires potentiels en Iran qui peuvent assister les entreprises françaises à trouver le bon moyen de s'installer et d'investir en Iran. Il y a des centaines d'activités qui sont envisageables et qui peuvent être faites sans que les entreprises soient en relation avec les gardiens de la révolution.

Concernant les conseils locaux : il y a un grand nombre d'entreprises de conseil qui sont installées en Iran, des sociétés étrangères qui s'installent de plus en plus en Iran en tant que société de conseil, ainsi que des organismes comme le MEDEF, qui va ouvrir une représentation en Iran. Les entreprises françaises peuvent aussi être en contact avec ce type d'institutions, pour voir les opportunités d'investissement et évaluer les risques potentiels.

Conclusion

Les risques très réels de pénétration du marché iranien ne sauraient oblitérer les importantes opportunités qu'offre ce pays de quelque 80 millions d'habitants, sevrés pendant des années de produits de qualité occidentale. Les Iraniens attendent le retour des européens, dont ils se sentent spontanément beaucoup plus proches que de leurs voisins immédiats, Russie comprise, ou encore de leurs partenaires asiatiques.

La main d'œuvre iranienne, même quand elle n'est pas d'emblée qualifiée, est d'un excellent niveau général et fortement motivée. Ceci est vrai en particulier des femmes. En ce qui concerne les partenariats, ils doivent, pour se développer, être d'abord fondés sur des liens de familiarité et de confiance interpersonnelle. L'objectif doit être d'amener son partenaire à la conviction que l'on cherche à construire avec lui une relation équilibrée et durable, où chacun trouvera son juste compte. Se souvenir aussi de ne jamais se présenter en demandeur, car ce serait trop donner l'avantage à son interlocuteur.

Le juridique est évidemment important, mais ne peut protéger de tout et ne doit intervenir que dans un second temps. Les négociations sont souvent longues et complexes, avec des méandres, des allers-retours inattendus, et souvent des hésitations à conclure. Mais l'un dans l'autre, une fois décodés un certain nombre de comportements — le premier « oui », par exemple, est rarement conclusif en Iran, ne sont pas d'une essence différente de celles que l'on peut mener avec tel ou tel partenaire occidental. Ouverture, sang-froid, hauteur de vues, patience, fiabilité, et aussi fermeté aux tournants essentiels de la discussion, sont des notions-clés pour aboutir. Les cas

sont très rares où ceux qui ont persévéré sur cette voie aient eu à s'en repentir.

L'Iran est dans une transition assez profonde d'un Etat révolutionnaire vers un Etat de droit. Au cours des 20 dernières années, avec notamment la fin de la guerre Iran-Irak, l'effondrement de l'Ex URSS et la fin de la première guerre froide, plusieurs nouvelles zones géopolitiques se sont rapprochées de l'Iran, notamment en Asie centrale, le bassin de la Caspienne et du Caucase. L'ensemble de ce changement, nouvelle donne géopolitique, fait que le sommet du pouvoir iranien a décidé d'effectuer une sorte de pivot vers l'Asie, de délocaliser les infrastructures pétrolières vers la Mer d'Oman et plus exactement, le port de Jāsk. Ainsi, l'Iran dans un proche avenir, n'aura probablement plus besoin de passer par le Golfe, ni le détroit d'Ormuz. Ce choix stratégique est en cours de réalisation avec beaucoup d'effort, les infrastructures pétrolières et gazières sont en train d'être transférées, les équipements de la force navale aussi, et l'Iran envisage d'avoir une nouvelle « vie » à l'est et sur les côtes orientales de la Mer d'Oman, avec pour objectif clair faire de l'Asie le centre de ses intérêts économiques. C'est probablement la raison pour laquelle l'Iran rejoint aujourd'hui de plus en plus les entités économiques en Asie, de 63 à 64% du pétrole iranien part ainsi aujourd'hui directement en Asie. Ce choix est partagé et encouragé par les autres géants émergents de la région : la Chine, la Russie, l'Inde notamment, ce qui justifie ce projet important corridor sud, nord, en passant par l'est de l'Iran et en accédant à l'Asie centrale où il y a plusieurs centaines de millions de consommateurs. Mais ce choix est également stratégique dans la mesure où l'Iran envisagerait que nos interlocuteurs iraniens sont de plus en plus appelés à devenir une puissance maritime. Si nous observons ce que font les différentes forces actuelles dans le pays, on voit très bien qu'il y a un projet stratégique de relocalisation vers l'est, et dans ce contexte nos partenaires en Europe devront revoir leurs copies d'une façon ou d'une autre. 82 à 83% des exportations iraniennes se font par le Golfe et 87% des importations iraniennes se font par le Déroit d'Ormuz et le Golfe.

L'Iran est dans une transition géopolitique profonde et pour cela il faudrait que les entreprises en France et ailleurs, notamment en Europe parviennent à trouver une solution. Le simple soutien d'un Etat semble-t-il ne suffira plus. Il faudrait aussi nos volontés fermes et sincères pour jeter les bases de nouvelles coopérations avec ce pays qui est en plein changement et appelé à devenir un vrai partenaire économique.