

## **Qu'en est-il des sanctions contre l'Iran ?**

### **Vade-mecum pour les entreprises<sup>1</sup>**

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 ouverture économique et prospérité. La première déception est venue de la découverte que cet accord, dit « Joint Comprehensive Program of Action » ou JCPOA, se limitait précisément aux questions nucléaires et que des pans entiers de sanctions, notamment américaines, touchant à d'autres questions, telles que la lutte contre le terrorisme et la défense des droits de l'Homme, restaient en place. Les entreprises européennes en particulier, venues sans attendre au contact de l'Iran pour en explorer les potentialités, ont rapidement buté, dès que leurs projets prenaient une certaine ampleur, sur la question de leur ingénierie financière.

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 apparus 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.

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.

---

<sup>1</sup> François Nicoullaud, analyste indépendant, chargé d'enseignement à Sciences-Po, ancien ambassadeur de France à Téhéran [nicoullaud@aol.com](mailto:nicoullaud@aol.com)

# 1. Les sanctions américaines

## Bases juridiques

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 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 un autre mise en cause devant les juridictions américaines.

## L'histoire des sanctions américaines contre l'Iran

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 20 ans, jusqu'à ce que se dessine la perspective de l'accord qui va devenir le JCPOA 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.

#### Les sanctions américaines après l'accord de Vienne

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 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.

### **le Joint Comprehensive Plan of Action**

OU

### **Accord de Vienne**

*Le Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA) a été conclu le 14 juillet 2015 à Vienne entre l'Iran d'une part, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité (Chine, États-Unis, France, Russie, Royaume-Uni) et l'Allemagne d'autre part. Il se limite au traitement de la crise générée par les ambitions nucléaires de l'Iran.*

*Téhéran y réaffirme son intention de conserver un caractère exclusivement pacifique à son programme nucléaire. Il accepte de plafonner pendant une durée de dix ans le format de ses activités d'enrichissement d'uranium ; il renonce à mener à bonne fin la construction, déjà entamée, d'un réacteur de recherche à eau lourde et uranium naturel, fortement plutonigène ; il renonce à toute activité de retraitement permettant d'obtenir du plutonium. Les deux voies d'accès à une arme nucléaire – uranium hautement enrichi et plutonium de qualité militaire – sont ainsi bridées. L'Iran accepte enfin des contrôles renforcés de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur toutes ses activités nucléaires.*

*En échange, les interlocuteurs de l'Iran acceptent de lever par paliers les sanctions prises, pour l'essentiel, entre 2006 et 2012 : sanctions des Nations Unies, sanctions américaines, sanctions européennes. Ils acceptent aussi d'aider l'Iran à développer ses capacités d'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.*

*Au bout d'une dizaine d'années, si l'accord est bien appliqué, la confiance de la communauté internationale dans les intentions pacifiques de l'Iran devrait avoir été restaurée, et les limitations exceptionnelles imposées au programme nucléaire de Téhéran pourront alors progressivement s'effacer. Bien entendu, l'essentiel des contrôles renforcés de l'AIEA sur ce programme demeurera sans limitation de durée.*

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 ont été réintroduites 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 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, envisager de 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.

## 2. Les sanctions européennes

### Bases juridiques

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.

### L'histoire des sanctions européennes contre l'Iran

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 accroc, 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 rechercher 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, mais 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.

#### Les sanctions européennes après l'accord de Vienne

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 mises en place pour se conformer aux résolutions de l'ONU prises dans le cadre de la crise nucléaire, et les sanctions unilatérales qu'elles 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.

### **3. Les sanctions des Nations Unies**

Elles sont, on le sait, 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.

#### **4. Les marges de manœuvre des entreprises européennes**

L'histoire des sanctions dirigées contre l'Iran, on l'a compris, 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**

Il lui faut d'abord de se livrer à un travail exploratoire pouvant être décomposé en cinq étapes.

- En premier lieu, cela va presque sans dire, il lui appartient 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'Etat 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, contact pourra être pris en France avec la direction générale du Trésor<sup>2</sup>.

- 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 vérifier 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<sup>3</sup>. Mais elle devra aussi vérifier que ses interlocuteurs ne se trouvent pas associés à des entités figurant sur cette même liste. 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 pouvoir tirer bénéfice, même indirectement, du projet envisagé.
- 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<sup>4</sup>. 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 associés d'une façon ou d'une autre à des entités physiques ou morales qui y figureraient.
- 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 enfin veiller à ce qu'aucune transaction opérée dans le cadre de sa relation avec un partenaire iranien ne transite, même pour un simple jeu d'écritures électroniques, par le système financier américain. Toute utilisation du dollar devra donc être exclue des affaires envisagées.

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.

---

<sup>2</sup> Page internet [http://www.tresor.economie.gouv.fr/3745\\_iran](http://www.tresor.economie.gouv.fr/3745_iran), adresse email [sanctions-gel-avairs@dgtresor.gouv.fr](mailto:sanctions-gel-avairs@dgtresor.gouv.fr)

<sup>3</sup> <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/> les personnes physiques et morales listées par l'OFAC mais non soumises à sanctions secondaires, donc fréquentables par les entreprises non-américaines, apparaissent sur cette liste avec la mention « Not on the SDN List and Not Subject to Secondary Sanctions »

<sup>4</sup> [http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm) ; une vérification pourra être faite sur la liste unique de gels tenue par la Direction générale du Trésor française, qui incorpore les sanctions européennes : [http://www.tresor.economie.gouv.fr/11448\\_liste-unique-de-gels](http://www.tresor.economie.gouv.fr/11448_liste-unique-de-gels)

Pour éviter une prise de risque en cas de doute sérieux sur la conduite à tenir, elle pourra, avant de s'engager, consulter directement l'OFAC<sup>5</sup> et du côté européen, les services de la Commission<sup>6</sup>, ou plus simplement la Direction générale du Trésor française<sup>7</sup>.

## Tableau de l'économie iranienne

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

### ***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'Etamad 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.*

<sup>5</sup> <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Foreign-Assets-Control.aspx#fragment-7>

<sup>6</sup> [Relex-sanctions@ec.europa.eu](mailto:Relex-sanctions@ec.europa.eu)

<sup>7</sup> [sanctions-gel-avoirs@dgtresor.gouv.fr](mailto:sanctions-gel-avoirs@dgtresor.gouv.fr)



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 figurait, peut-être par erreur, 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 en principe fréquentable par les entreprises européennes.

### **Autres risques**

La République islamique ne peut être considérée comme un Etat 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 local étant à la fois lent, imprévisible et très attentif aux intérêts du régime et de ses soutiens. Même un arbitrage international n'est pas forcément protecteur, 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.

## 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, voire le dernier —, elles 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.