

N° 605

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juin 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le **déplacement** effectué par une **délégation de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014,***

Par M. Philippe MARINI, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Jean-Claude FRÉCON, Aymeri de MONTESQUIOU, Philippe DALLIER et Gérard MIQUEL,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. RAPPELS SUR L'HISTOIRE DE L'IRAN</b> .....	11
A. L'IRAN, L'AUTRE « EMPIRE DU MILIEU » .....	11
1. <i>Une position stratégique à la croisée de plusieurs ensembles régionaux</i> .....	11
2. <i>Un pays marqué par sa diversité</i> .....	11
B. UN PASSÉ RICHE DE PLUS DE 2 500 ANS D'HISTOIRE.....	13
1. <i>De l'Empire perse à la Révolution de 1906</i> .....	13
2. <i>Du Chah Reza Pahlavi à la République islamique d'Iran</i> .....	17
<b>II. LE NOUVEAU CONTEXTE POLITIQUE EN IRAN</b> .....	22
A. LA COHÉRENCE DE L'ÉQUIPE GOUVERNEMENTALE MISE EN PLACE EN 2013 .....	22
1. <i>L'élection d'un nouveau Président de la République</i> .....	22
2. <i>Des compétences au service d'un programme de modernisation</i> .....	22
B. LA PERSISTANCE DE LIGNES DE FRACTURE POLITIQUES .....	24
1. <i>Ce que la sociologie électorale veut dire</i> .....	24
2. <i>La diversité des cercles de pouvoir iranien</i> .....	25
<b>III. LE RÉGIME DES SANCTIONS ET SA SUSPENSION PARTIELLE</b> .....	27
A. LA QUESTION DU PROGRAMME NUCLÉAIRE IRANIEN.....	27
1. <i>Les conséquences de la signature du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires</i> ....	27
2. <i>Les difficultés posées par le programme nucléaire iranien</i> .....	27
B. DES RÉGIMES DE SANCTIONS MULTIPLES .....	28
1. <i>L'approche retenue par la communauté internationale</i> .....	28
2. <i>Le cumul de trois grands régimes de sanctions</i> .....	29
C. L'ACCORD CONCLU LE 24 NOVEMBRE 2013 .....	32
1. <i>Le Joint Plan of Action a ouvert une période transitoire de six mois</i> .....	32
2. <i>Une levée partielle des sanctions contre l'Iran</i> .....	32
<b>IV. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'IRAN</b> .....	33
A. DES ATOUS CONSIDÉRABLES MAIS SOUS-UTILISÉS .....	33
1. <i>Une économie assise sur une part considérable des réserves pétrolières et gazières       mondiales</i> .....	33
2. <i>Une industrie qui tourne au ralenti, surtout dans le cas de l'automobile</i> .....	35

B. L'IMPACT RELATIF DES SANCTIONS SUR L'IRAN .....	38
1. Une économie particulièrement résiliente .....	38
2. Des signes tangibles de reprise de l'activité économique en 2014 .....	40
C. LES DÉFIS À RELEVER POUR L'ÉCONOMIE IRANIENNE.....	41
1. Des réformes ambitieuses ouvrant de nouvelles perspectives.....	41
2. La fragilité du système bancaire et financier iranien.....	43
<b>V. L'ÉTAT ET L'AVENIR DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LA FRANCE ET L'IRAN .....</b>	<b>44</b>
A. D'UNE COOPÉRATION SOLIDE À UNE RELATION RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE .....	44
1. Une relation ancienne et forte qui a fortement évolué .....	44
2. La France grande perdante des sanctions contre l'Iran .....	45
B. RECONSTRUIRE UNE RELATION GAGNANT-GAGNANT EN DÉPIT DU CONTEXTE CONCURRENTIEL DIFFICILE .....	48
1. Un climat favorable à la reconstruction de liens .....	48
2. Les enjeux sectoriels de la relation franco-iranienne .....	51
C. UNE APPLICATION STRICTE DES SANCTIONS QUI CONTRASTE AVEC LES STRATÉGIES DE NOS CONCURRENTS .....	53
1. Le zèle français .....	53
2. L'hypocrisie américaine.....	54
<b>VI. LES FLUX FINANCIERS ET BANCAIRES ENTRE LA FRANCE ET L'IRAN .....</b>	<b>55</b>
A. ENTRE ÉVICTION ET DÉMISSION : LES BANQUES FRANÇAISES NE SONT PAS AU RENDEZ-VOUS.....	55
1. Des banques plus que prudentes, y compris pour les transactions autorisées.....	55
2. Le cas de l'amende infligée à BNP-Paribas .....	55
B. L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN CONDUIT À UNE TUTELLE DE FAIT .....	56
1. Le précédent de la loi d'Amato-Kennedy et du règlement européen de 1996.....	56
2. Un problème récurrent et grave .....	57
<b>VII. RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>58</b>
1. Fonder nos relations bilatérales sur des valeurs de respect et de transparence .....	58
2. Rétablir de façon effective les flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran .....	59
3. Construire un partenariat économique profond et durable .....	59
4. Promouvoir une politique de coopération en matière culturelle .....	59
5. Encourager les entreprises françaises à travailler avec l'Iran .....	60
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE .....</b>	<b>61</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>63</b>
<b>LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....</b>	<b>73</b>

---

## PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Votre délégation a relevé que **l'économie iranienne, assise sur des réserves pétrolières et gazières considérables** (10 % des réserves pétrolières mondiales et 18 % des réserves gazières mondiales), ne subit qu'un **impact relatif des sanctions internationales**. Cette économie, dont les atouts considérables restent sous-utilisés, est particulièrement résiliente alors qu'elle doit faire face à **trois régimes de sanctions** élaborés dans la décennie 2000, sous l'impulsion des États-Unis : celui qui résulte de six résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unis, aux effets limités, celui de l'Union européenne plus contraignant et, enfin, le régime issu de la législation américaine particulièrement riche et complexe et visant une application extraterritoriale.

Votre délégation a observé la **cohérence de l'équipe gouvernementale réunie autour** du Président de la République islamique Hassan Rohani, élu en juin 2013. Cette équipe s'est engagée dans une **véritable démarche de modernisation et d'ouverture de l'économie iranienne**, qui mérite l'attention particulière de l'Occident et, surtout, de la France.

Votre délégation considère que **la levée partielle des sanctions contre l'Iran** depuis le 20 janvier 2014, dans le cadre du « Joint Plan of Action » (JPOA) prévu par l'accord intérimaire signé à Genève le 24 novembre 2013, **a permis d'avancer dans les discussions avec l'objectif de parvenir à un accord définitif**.

La France, **grande perdante des sanctions prises contre l'Iran**, témoigne d'une **application stricte, voire zélée, des différents régimes de sanctions**, alors que **le niveau des échanges économiques bilatéraux entre nos deux pays a connu une chute brutale ces dix dernières années**, surtout entre 2011 et 2013. Nos échanges commerciaux avec l'Iran ont, en effet, été ramenés à plus de 500 millions d'euros en 2013, au lieu de 4 milliards d'euros en 2004.

La principale conclusion du déplacement de votre délégation est que **les flux financiers restent bloqués entre la France et l'Iran**, en dépit de la période de six mois de levée partielle des sanctions qu'incarne le JPOA. Aucune banque française n'accepte aujourd'hui d'accompagner nos entreprises, par prudence mais aussi **sous la pression du droit américain** et des menaces qu'il fait planer sur l'avenir des banques européennes. L'actualité rappelle douloureusement cette réalité difficile et complexe avec le dossier de **l'amende infligée à BNP-Paribas**, qui pose un problème plus large et plus grave encore, celui de la **tutelle de fait des États-Unis sur notre système bancaire et financier, voire sur le droit français et le droit européen dans leur ensemble**.

Votre délégation exprime sa vive désapprobation s'agissant de **l'application extraterritoriale de la législation américaine**, qui s'apparente à du « kidnapping économique ». Nous vivons un temps où les États-Unis veulent **imposer au monde entier leur volonté, leur droit et leurs règles en utilisant toute leur puissance politique et économique**.

En dépit du contexte concurrentiel difficile et souvent injuste, **reconstruire une relation gagnant-gagnant entre la France et l'Iran** est cependant possible, surtout que l'avenir des relations économiques peut profiter de la **bonne image de la France et de sa présence commerciale sur place**, à l'image des liens historiques forts dans le secteur automobile. Quelques domaines peuvent faire l'objet de rapports plus étroits : l'industrie de manière générale, dont notamment l'automobile, l'énergie et le secteur pétrolier, l'environnement et le recyclage, les médicaments, les cosmétiques, mais aussi le tourisme, l'agriculture, l'agro-alimentaire, l'aviation, l'industrie du luxe entre autres...

Dans ce contexte, votre délégation propose de **lever différents obstacles pour permettre à la France et à l'Iran de reconstruire des relations bilatérales politiquement constructives et économiquement fructueuses**. Elle formule à cette fin **cinq recommandations** :

**1. Fonder nos relations bilatérales sur des valeurs de respect et de transparence.** La communauté internationale et nos autorités nationales doivent bien réaliser à quel point l'Iran est un acteur à même d'agir sur la stabilité, ou le désordre, du Moyen-Orient et qui en raison de son potentiel politique, économique et culturel a beaucoup à apporter. C'est pourquoi votre délégation estime qu'un premier pas vers le rétablissement d'une relation de confiance avec l'Iran appelle des rapports fondés sur la réciprocité, le respect et la transparence. Le respect et la transparence sont des notions essentielles à la résolution des problèmes liés au programme nucléaire civil de l'Iran.

**2. Rétablir de façon effective les flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran.** Votre délégation propose le rétablissement effectif de circuits viables, à la faveur du recours à un établissement qui n'est pas exposé aux États-Unis et qui n'est pas susceptible d'être victime de représailles, par exemple la Banque Postale. Par ailleurs, votre délégation demande au Gouvernement de prévoir à haut niveau une clarification de la portée des sanctions américaines.

**3. Construire un partenariat économique profond et durable avec l'Iran.** Votre délégation juge possible la coopération entre nos deux pays sur des projets de grande envergure. Elle recommande également l'ouverture d'une agence Ubifrance.

**4. Promouvoir une politique volontariste de coopération en matière culturelle.** Votre délégation estime que de nombreux projets sont à reconstruire en matière culturelle et demande que la réouverture du centre de langue française à Téhéran devienne définitive.

**5. Encourager les entreprises françaises à travailler avec l'Iran.** Votre délégation les invite à maintenir des contacts sur place et à pré-négocier des contrats, avec des partenariats solides inscrits dans la durée. Le contexte actuel représente une occasion qui ne doit pas être manquée. Il y a donc urgence pour les entreprises françaises à préparer leur retour en Iran.

---

## AVANT-PROPOS

« On peut nouer un fil rompu, mais il y aura un nœud au milieu ».

Proverbe persan

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre de ses déplacements annuels à l'étranger, une délégation du Bureau de la commission des finances a effectué un **déplacement en Iran du 22 au 29 avril 2014**, afin d'étudier les **perspectives d'évolution de l'Iran en matière économique et financière**.

La délégation était paritaire d'un point de vue politique, puisque composée de **six sénateurs**, dont trois étaient issus de la majorité et trois de l'opposition : M. Philippe Marini (UMP, Oise), président de la commission des finances, chef de délégation ; Mme Michèle André (Socialiste, Puy-de-Dôme), ancienne ministre, première vice-présidente de la commission des finances ; M. Aymeri de Montesquiou (UDI-UC, Gers), vice-président, par ailleurs président du groupe d'amitié France-Iran du Sénat ; M. Jean-Claude Frécon (Socialiste, Loire), vice-président ; M. Philippe Dallier (UMP, Seine-Saint-Denis), secrétaire ; et M. Gérard Miquel (Socialiste, Lot), ancien questeur du Sénat.

Le présent rapport d'information, qui fait suite à une communication de votre président devant la commission des finances, le 11 juin 2014, dresse le **bilan de ce déplacement et formule des propositions**.

À l'invitation du Parlement iranien, le Majlès, votre délégation a passé **cinq jours à Téhéran** et **deux jours à Tabriz**, une ville de deux millions d'habitants du nord-ouest de l'Iran.

Le but votre délégation était notamment de conduire des **entretiens à haut niveau avec les autorités iraniennes** ainsi qu'avec **des acteurs économiques et financiers**. Quelques exemples peuvent en être donnés<sup>1</sup>.

Tout d'abord, au sein du **Parlement iranien**, le Majlès, votre délégation s'est notamment entretenue avec M. Ali Larijani, président du Parlement, et M. Gholam Reza Mesbahi Moghaddam, président de la commission des finances.

M. Ali Akbar Velayati, **conseiller diplomatique du Guide de la Révolution** et président du *Center for Strategic Research* (CSR, think tank dont sont issus de nombreux dirigeants iraniens, Hassan Rohani était ainsi le

---

<sup>1</sup> Une liste exhaustive de ces rencontres figure à la fin du présent rapport d'information.

président du CSR avant d'être élu en 2013 Président de la République), a accordé à votre délégation un entretien de plus de deux heures. Mme Masoumeh Ebtekar, **vice-présidente de la République**, présidente de l'Organisation pour la protection de l'environnement, a attiré l'attention de votre délégation sur les enjeux écologiques que les autorités iraniennes prennent au sérieux. M. Mohammad Nahavandian, **secrétaire général de la présidence de la République**, a appelé au renforcement de la coopération bilatérale.

De nombreux représentants du Gouvernement ont été rencontrés et dans des domaines variés : **ministère des affaires étrangères, ministère de l'industrie et du commerce, ministère des finances, ministère de l'énergie, ministère du pétrole** etc. Le ministre des affaires étrangères, M. Mohammad-Javad Zarif, a échangé avec votre délégation sur le contexte et les enjeux des négociations internationales sur le programme nucléaire iranien.

Des échanges riches et productifs ont eu lieu avec des représentants de la **Banque centrale d'Iran**, mais aussi avec des **banques iraniennes privées**, comme Saman ou Middle East Bank.

Votre délégation a participé à l'assemblée générale de la **Chambre franco-iranienne de commerce et d'industrie** à Téhéran, le 27 avril 2014. Une rencontre avec les responsables de l'**association iranienne des victimes du terrorisme** s'est également tenue.

À Tabriz, le déplacement a surtout été consacré à des **visites de sites industriels** (Iran Khodro - Azvico, usine de fabrication de voitures, Dana, une entreprise pharmaceutique, Wintech PVC - Adopen, une usine de fabrication de PVC, la chocolaterie Aïdine, une entreprise de polymères, ou, encore, Naqchineh, une usine de carreaux et de faïencerie), votre délégation y a également rencontré les **autorités locales** avec, par exemple, M. Sadegh Najafi-Khazarlou, maire de Tabriz, et M. Morteza Abdar, adjoint au maire chargé des investissements et de l'économie ; ainsi qu'un vice-gouverneur de la province.

Votre délégation a bénéficié de l'**appui efficace des services de l'ambassade de France** en Iran et, tout particulièrement, de M. Bruno Foucher, ambassadeur, de M. Sébastien Surun, premier conseiller, et de M. Mathieu Bruchon, conseiller économique, chef du Service économique.

Ce déplacement s'inscrivait dans un **contexte opportun** pour deux raisons : les **élections présidentielles iraniennes** ont créé une **nouvelle dynamique** et, surtout, la **levée partielle des sanctions contre l'Iran** depuis le 20 janvier 2014, suite à l'accord intérimaire signé à Genève le 24 novembre 2013, a permis d'avancer dans les discussions avec l'objectif de parvenir à un **accord définitif**.



---

Cet accord temporaire d'une durée de six mois, entre l'Iran et le groupe 5+1 (les cinq membres du Conseil de Sécurité des Nations-Unis, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie et Chine, auxquels est ajoutée l'Allemagne), porte le nom de « *Joint Plan of Action* » (JPOA). Il prévoit, en effet, le **gel d'une partie des activités nucléaires sensibles** et la **levée partielle des sanctions contre l'Iran**.

Avant de revenir sur ce dernier point, le présent rapport d'information rappelle quelques **généralités sur l'histoire iranienne et les relations franco-iraniennes**, puis aborde la question du **nouveau contexte politique intérieur en Iran**. Le **régime des sanctions et sa suspension partielle** est ensuite présenté avant d'évoquer, plus spécialement, la **situation de l'économie iranienne**, puis **l'état des relations économiques entre la France et l'Iran et l'avenir de ces relations**. Enfin, un développement se concentre sur **la question des flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran**, qui est d'actualité avec le dossier BNP-Paribas. Pour conclure, **quelques recommandations sont formulées**.



M. Ali Larijani, président du Parlement iranien, et M. Philippe Marini, président



M. Gholam Reza Mesbahi Moghaddam, président de la commission des finances du Parlement iranien, et M. Philippe Marini, président

---

## I. RAPPELS SUR L'HISTOIRE DE L'IRAN

### A. L'IRAN, L'AUTRE « EMPIRE DU MILIEU »

#### 1. Une position stratégique à la croisée de plusieurs ensembles régionaux

Avec ses **80 millions d'habitants**, l'Iran est riche de son histoire et de sa géographie. Bordé par la mer Caspienne au nord et le golfe Persique au sud, le territoire iranien actuel mesure 1,648 million de km<sup>2</sup>, soit **trois fois la superficie de la France**.

La diagonale entre l'Azerbaïdjan iranien, au nord-ouest, et le Sistan-Baloutchistan, au sud-est, représente une distance d'approximativement 2 333 km.

Vaste pays de hautes plaines steppiques et désertiques au climat contrasté, chaud en été et froid en hiver, l'Iran, partage avec la Chine le fait de se percevoir comme un « Empire du milieu ».

En effet, et ainsi que l'explique Matthieu Anquez dans son ouvrage « *Géopolitique de l'Iran : puissance dangereuse ou pays incompris ?* »<sup>1</sup>, ce pays, depuis l'Empire perse jusqu'à la République islamique, occupe une **place centrale, à la croisée de plusieurs ensembles régionaux** :

- Le monde arabe, à l'ouest et au sud ;
- le monde indien, à l'est, avec l'Afghanistan et le Pakistan comme trait d'union ;
- l'Asie centrale, au nord-est, porte vers la Chine ;
- le Caucase et la Russie, au nord ;
- et, enfin, la Turquie, au nord-est, pont entre l'Iran et l'Europe.

Cette **position stratégique** explique également pourquoi la Perse était une **étape essentielle sur la route de la Soie**, et ce depuis l'Antiquité. La présence de plusieurs caravansérails sur le sol iranien, dont celui de Tabriz, visité par votre délégation, en atteste.

#### 2. Un pays marqué par sa diversité

Autant les noms de Perse et d'Iran continuent d'être utilisés indifféremment sur un plan culturel, autant le nom Iran, d'usage depuis le règne de la dynastie sassanide sur l'Empire perse, est utilisé **de manière officielle depuis 1935**. La langue officielle est le persan mais **d'autres langues sont parlées** dans le pays.

---

<sup>1</sup> Éditions Argos, Paris, 2014.

Les rares plaines iraniennes sont encerclées de montagnes, comme celles d'Elbourz au nord et de Zagros à l'ouest, dont le piémont est jalonné de villes comme Téhéran, Qom, Ispahan ou Chiraz, donnant un sentiment de sécurité aux habitants grâce à ces murailles naturelles. Il s'agit d'**un des pays les plus montagneux** au monde.

Ces montagnes fournissent l'eau indispensable à un pays aride. À cette fin les Iraniens ont inventé **depuis trois millénaires des procédés techniques captant l'eau à travers des galeries souterraines** creusées dans les montagnes et la distribuant à travers de vastes réseaux d'irrigation (système des *ganâts*). Aujourd'hui encore, ces systèmes permettent l'arrosage d'environ 20 % des terres agricoles iraniennes.

Les hauts plateaux couvrent le centre et l'est de l'Iran et abritent **deux grands déserts** : Kavir et Lut. Dans ces derniers, peu propices à la vie animale ou végétale, les variations de température sont souvent très élevées, passant fréquemment de - 20 °C la nuit à 50 °C le jour. Il y a été enregistré le **record mondial de la plus haute température** à la surface de la terre avec 71 °C.

Les spécialistes de l'Iran affirment souvent que sa géographie a eu un rôle déterminant dans l'évolution historique, politique et économique de ce pays. Cette évolution sera abordée plus loin.

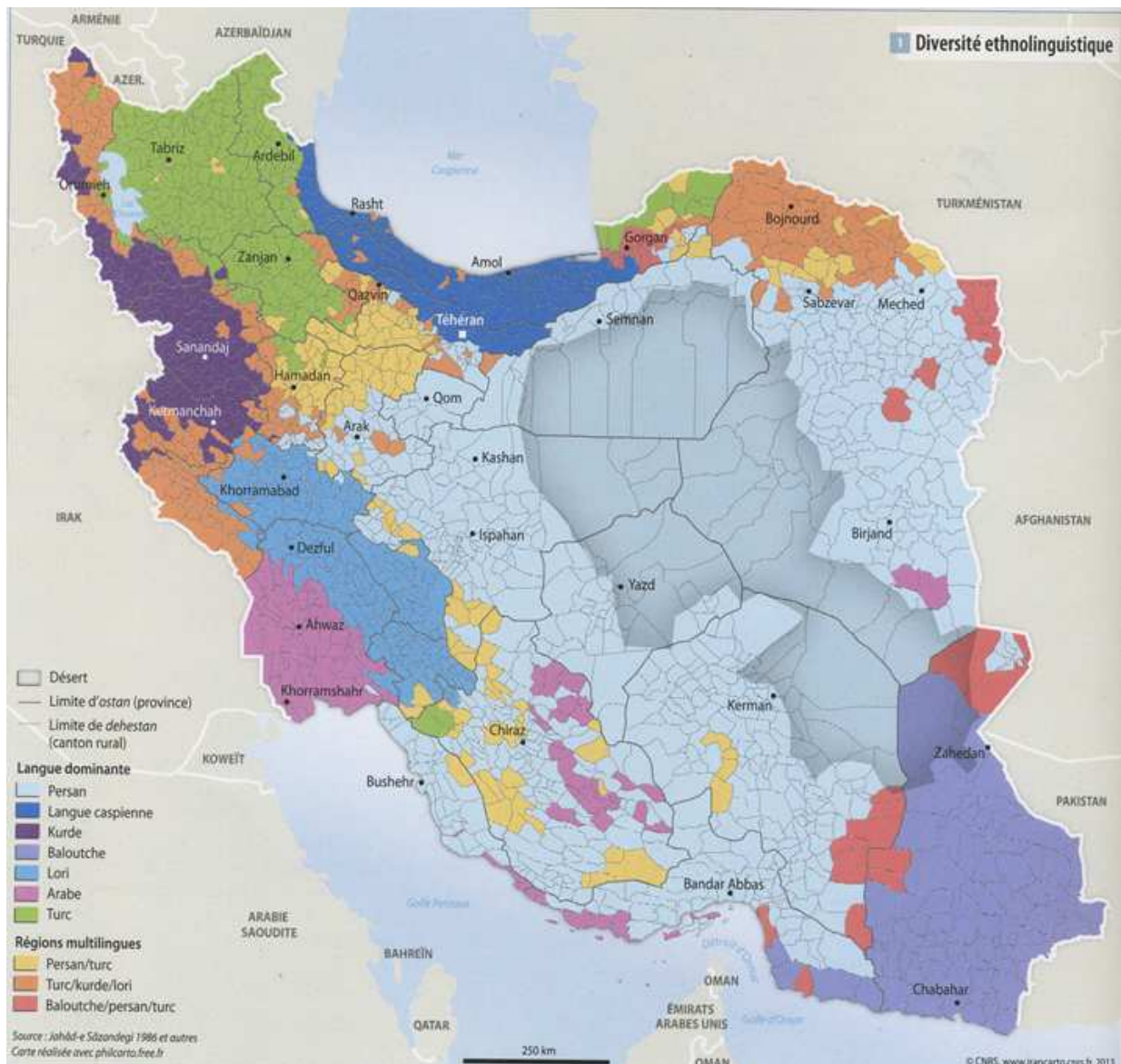
**Mosaïque de langues, de cultures et de peuples**, l'Iran est bien plus multiple et complexe qu'on ne le croit.

Son caractère **multiethnique** et la **diversité de ses langues** restent, par exemple, méconnus. La carte suivante en atteste<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette carte ainsi que les autres cartes figurant dans le présent rapport d'information, sont reproduites avec l'aimable autorisation de M. Bernard Hourcade, directeur de recherche au CNRS, membre de l'UMR 7528 « Mondes iranien et indien ». Ces cartes sont issues de son article « Vers une renaissance de la République islamique », paru dans le n° 21 de la revue « Carto : le monde en cartes », consacré à l'Iran (janvier - février 2014, pages 10 à 21).

## La diversité ethnique et linguistique de l'Iran



Source : CNRS, <http://www.irancarto.cnrs.fr/>

### B. UN PASSÉ RICHE DE PLUS DE 2 500 ANS D'HISTOIRE

#### 1. De l'Empire perse à la Révolution de 1906

Plusieurs dynasties se sont succédées à la tête de l'empire perse depuis 556 av. J.-C., date à laquelle les **Achéménides** se libèrent de la domination des Mèdes, auparavant leurs suzerains, fondant ainsi un grand empire séculaire, qui s'empare en seulement quelques dizaines d'années de l'Anatolie, du royaume babylonien, de l'Égypte, de la Libye, de la Cyrénaïque et de la Nubie.

Cet empire unit alors plusieurs anciennes civilisations du Moyen-Orient, dans une seule entité politique, de façon durable.

**Alexandre le Grand**, sous le nom d'Iskander, est un roi-héros de l'histoire iranienne. En effet, sa victoire contre Darius III en 331 av. J.-C est, du point de vue occidental, une conquête mais, pourtant, il s'intègre parfaitement dans le récit national iranien : fasciné par la culture persane, Alexandre III de Macédoine fait le choix de résider à Babylone, se considère comme successeur de Darius III, adopte les coutumes locales, se marie à plusieurs princesses iraniennes et s'entoure de conseillers de la dynastie achéménide.

Les **dynasties parthes et sassanides**, qui succèdent à la parenthèse hellénistique, ne réussirent pas à restaurer totalement l'unité territoriale de l'Empire perse. Les rivalités avec l'**Empire romain** puis avec l'**Empire byzantin**, affaiblissent ce dernier, qui se trouve de plus confronté au passage répété d'**envahisseurs venus d'Asie centrale**, tels que les Huns, puis aux **conquêtes des tribus arabes** fédérées par le calife Abou Bakr.

Entre 632 et 637, les Arabes défont les armées persanes, marquant le début d'une période médiévale pendant laquelle l'Empire perse disparaît. L'**islamisation** de la population, quasi-totale aux IX<sup>e</sup> et X<sup>e</sup> siècles, est surtout pacifique : les élites politiques et économiques perses cherchent à tirer profit de leur conversion à l'Islam, en vue de conserver leurs situations privilégiées par exemple. L'arabisation, quant à elle, réelle en Mésopotamie, n'atteint pas les hauts plateaux perses. Il est estimé qu'une partie importante des cadres sassanides parvient à se maintenir au pouvoir. **Les Perses apportent à l'Islam une contribution significative et reconnue.**

Pendant les croisades, les pays musulmans, dont les territoires issus de l'Empire perse, sont considérés comme des ennemis de la chrétienté, mais avec lesquels les **relations commerciales** sont réelles. La France vise, par ailleurs, à établir des relations politiques avec les Mongols, qu'elle cherche à convertir au christianisme. Eljigidei, un souverain mongol établi en Perse impulse ainsi une ouverture diplomatique en écrivant en 1248 à Saint Louis, qui en réaction envoie un missionnaire sur place. À partir du XIII<sup>e</sup> siècle, des **missionnaires franciscains, augustins, carmélites et, surtout, dominicains**, tel que le diplomate dominicain André de Longjumeau sont envoyés en Perse et des missions sont établies à Sultaniya, Maragha ou, encore, Tabriz. En 1305, le chef mongol Oldjaïtou relance les relations avec la France en écrivant à Philippe le Bel pour proposer une alliance contre les Mamelouks.

L'unité du **califat arabe** n'étant que très relative, des royaumes se constituent sur les cendres du territoire de l'Empire perse. Jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle, des **dynasties turques** reconstituent l'autonomie politique de l'Iran. Et, en 1501, Ismaïl, fondateur de la **dynastie des Safavides** se fait couronner Chah à **Tabriz, nouvelle capitale** de l'Empire, après une victoire militaire contre le dernier souverain turc Akkoyunlu. Se revendiquant

---

descendant du prophète de l'islam Mahomet, du premier imam Ali et du septième imam Moussa Al-Kazim, il fait du **chiisme, branche de l'islam, la religion officielle** du nouvel Empire perse. De zoroastrien (religion d'État depuis les Sassanides), l'empire devient chiite sous les Safavides, qui règnent de 1501 à 1722.

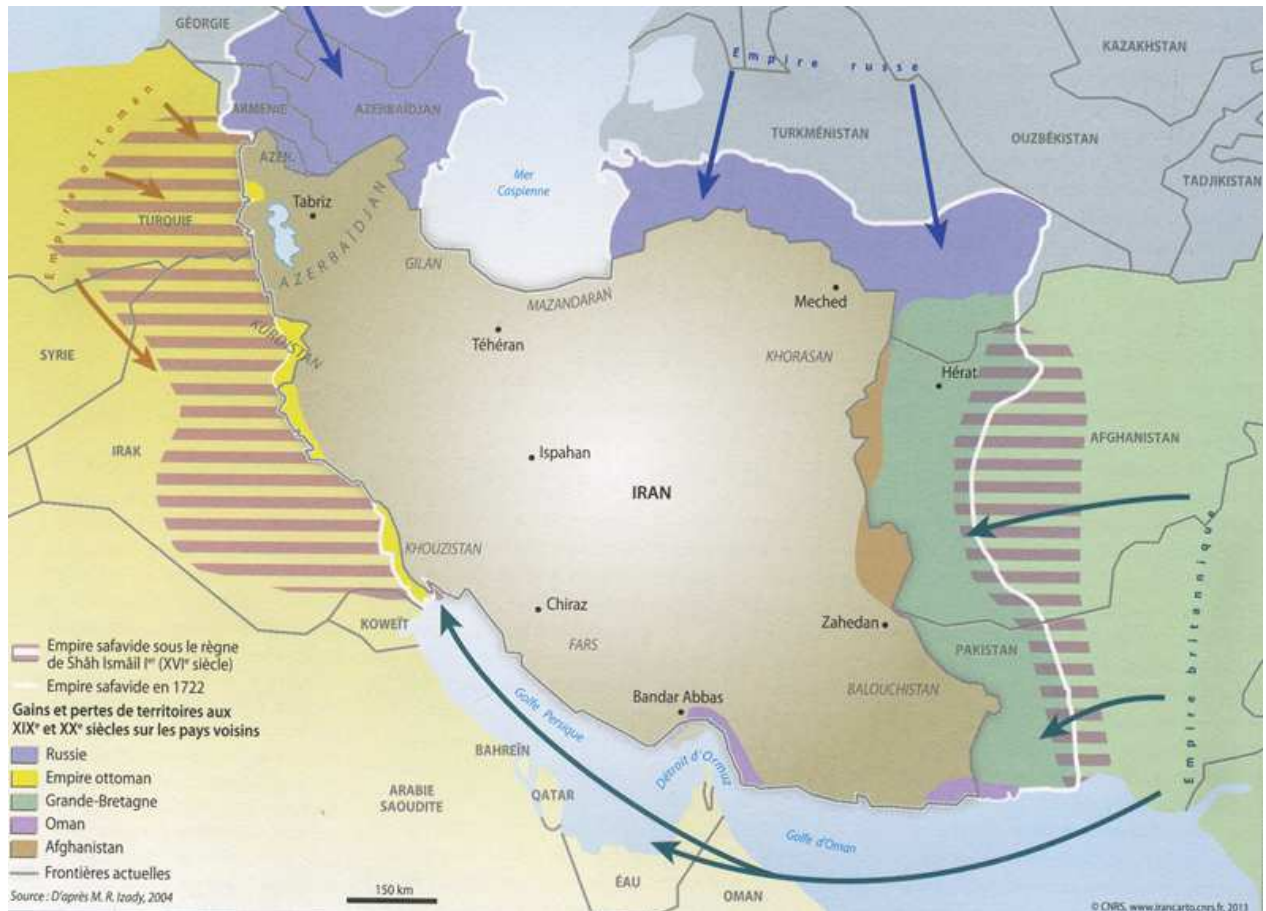
Sous cette dynastie, les **relations franco-iraniennes** se développent et prennent un **tournant plus directement commercial**. Les demandes d'alliance avec la France, formulées par plusieurs empereurs safavides ne peuvent, dans un premier temps, être satisfaites : François I<sup>er</sup> doit ainsi la décliner, ayant signé en 1536 un traité d'alliance avec Soliman le Magnifique, et Henri IV réitère ce refus.

Louis XIII infléchira cette stratégie, en envoyant une **mission politique et commerciale** menée par Louis Deshayes, qui présente notamment au Chah Abbas l'offre de service du roi de France, qui se propose de devenir le médiateur des relations entre l'Empire perse et l'Empire ottoman. Suite à cette action diplomatique, le Chah propose d'accorder **différents privilèges aux Français**. Parmi ces derniers peuvent être relevés, le droit exclusif de **protéger les catholiques** établis dans l'Empire perse, des facilités pour établir des **missions catholiques** et, enfin, le **monopole du commerce** sur la route du Levant. Cette mission **ne peut toutefois aboutir**, en raison de l'opposition des Turcs. D'autres missions politiques et commerciales sont envoyées par la France sur place aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, conduites par Jean Billon de Cancerille, Jean-Baptiste Fabre ou Pierre-Victor Michel. La première recommande par exemple, en 1700, que le commerce avec l'Orient se fasse par la route du Levant. Sous le règne de Louis XIV, un **accord commercial** est signé entre les deux États le 13 août 1715, mais il ne sera pas appliqué en raison de la chute de la dynastie safavide en 1722.

Après la prise de pouvoir des Afghans, entre 1722 et 1730, deux dynasties éphémères, les Afsharides et les Zand, tentent sans succès de stabiliser le cadre du pouvoir. Mais c'est la dynastie des **Qadjars** qui réussit à atteindre cet objectif difficile, à partir de 1796, date à laquelle le nouveau Chah, Mohammad Khan Qadjar, **transfère la capitale de l'Empire à Téhéran**. Le 4 mai 1807, Napoléon I<sup>er</sup> signe avec le Chah Fath Ali un traité d'alliance dans le château de Finckenstein, en Prusse-Occidentale. Mais, rapidement, la France signe à Tilsit une alliance avec la Russie, ce qui pousse le Chah Fath Ali à se rapprocher des Britanniques, d'où la signature d'un traité avec la Grande-Bretagne le 12 mars 1809 et la rupture des relations diplomatiques avec la France en 1811.

Sous la dynastie des Qadjars, qui s'étend de 1796 à 1925, **les puissances européennes, la Grande-Bretagne et la Russie en particulier, vont exercer une influence croissante** dans l'Empire perse ou à ses marges. Les frontières de l'empire connaissent, à nouveau, une période d'instabilité relative, comme le montre la carte suivante.

### Les Frontières de l'Iran du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours



Source : CNRS, <http://www.irancarto.cnrs.fr/>

Au XIX<sup>e</sup> siècle, **les relations entre l'Empire perse et la Grande-Bretagne se détériorent**, alors que **celles avec la France s'améliorent**. Louis-Philippe accepte, par exemple, en 1838 de fournir des armes et des instructeurs militaires, en remplacement des britanniques. Et, en 1840, **les liens culturels entre les deux États sont renforcés** avec l'autorisation d'ouvrir des écoles françaises. Les relations diplomatiques sont, enfin, rétablies en 1844.

Il s'ensuit une phase de **renouveau des relations franco-perses** avec l'envoi d'**expéditions scientifiques ou archéologiques**, telles que celle menée par le géographe Hommaire de Hell, l'adoption de mesures de protection en faveur des écoles lazariques, ou, encore, la nomination de Ernest Cloquet en tant que médecin personnel du Chah en 1846 (tradition du médecin de cour français qui sera longtemps maintenue).

Napoléon III établit une légation française à Téhéran en juillet 1854, puis un **traité commercial franco-perse** est signé en 1856 et une **nouvelle**



---

**mission militaire** française s'installe en Perse la même année<sup>1</sup>. La formation des militaires perses par la France va alors croissante. Des coopérations bilatérales dans le secteur de la culture et de l'éducation se mettent en place (fondation d'un lycée français à Téhéran, d'une école d'agriculture, de centres culturels, comme celui de Tabriz, ou, encore, développement d'échanges universitaires). En conséquence, le modèle du lycée français et l'organisation française des universités et des cursus sont bientôt une source d'inspiration pour tout le système d'enseignement perse. Et **plusieurs consulats français sont ouverts** en Iran, à Rasht en 1864 et à Tabriz en 1866. Sur le territoire français, on ne compte alors pas moins de treize consuls ou vice-consuls perses : deux à Paris et Bastia, un à Bayonne, Béziers, Bordeaux, Le Havre, Lille, Lyon, Marseille, Nice et Rouen. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, un journal en langue française voit le jour en Iran.

Par ailleurs, les **relations entre la Russie et l'Empire perse** se traduisent par d'importantes concessions, qui conduisent à différentes pertes de territoires, perçues comme des humiliations et des signes de faiblesse de la dynastie qadjar face aux puissances étrangères<sup>2</sup>.

Une **révolution éclate alors en 1906** et conduit à l'adoption de la **première constitution iranienne**, instaurant un régime de **monarchie constitutionnelle**. Pour cette raison, on qualifie cet épisode de « révolution constitutionnelle ». Votre délégation a visité le musée de la Constitution à Tabriz, dédié à cet épisode historique. La Russie met, en 1907, un terme à cette expérience politique par une intervention militaire et définit avec la Grande-Bretagne les conditions du partage du territoire de l'empire : au nord la zone russe, au sud la zone britannique.

Cela n'empêche toutefois pas l'ouverture de la **première banque française à Téhéran** et la création, en 1912, d'un **syndicat franco-iranien**, visant l'exploitation du charbon et de divers minerais en Perse. Mais en dépit de quelques réussites commerciales, et en prenant en compte les exportations d'armes et d'alcool, la France n'est que le **cinquième partenaire commercial de la Perse en 1914**.

## 2. Du Chah Reza Pahlavi à la République islamique d'Iran

Après la Première Guerre mondiale, l'influence britannique est grandissante puisque l'Empire russe s'est, entre-temps, effondré. Très affaiblie, la dynastie des Qadjars fait face en 1921 à un **coup d'État militaire**

---

<sup>1</sup> Quelques officiers demeurent sur place après la fin de leur mission, soit en devenant instructeurs au Collège militaire de Téhéran, soit en contribuant à l'industrie de l'armement. Le capitaine Michel Rous crée ainsi des usines d'armes modernes.

<sup>2</sup> En 1901, une compagnie britannique, qui prendra le nom d'Anglo-Persian Oil Company (APOC) en 1909, reçoit une concession de forage pétrolier pour soixante ans. Il s'agit de la première société exploitant les réserves pétrolières du Moyen-Orient. L'APOC est renommée Anglo-Iranian Oil Company (AIOC) en 1935.

qui lui est bientôt fatal. L'officier Reza Pahlavi devient ainsi **Premier ministre du Chah Ahmad**, dernier chah qadjar, avant de déposer ce dernier et de se faire **couronner Chah en 1926**.

Le **Chah Reza Pahlavi** lance un vaste **programme de modernisation économique** et de **réformes d'inspiration occidentale** : enseignement laïc, grands projets industriels, législation et système judiciaire inspirés du droit français, notamment des codes napoléoniens, interdiction du port du voile pour les femmes, obligation pour les hommes de se vêtir à l'occidentale, etc. D'usage depuis l'antiquité, **l'Iran devient le nom officiel de l'État** en 1935. Les relations franco-persanes se détériorent dans les années 1930, notamment avec le gouvernement de Front populaire en 1936 et les grèves qui l'accompagnent. L'Iran refuse alors de participer à l'exposition universelle de Paris de 1937 et les **relations diplomatiques avec la France sont rompues en 1938**, au motif de portraits satiriques du Chah dans des journaux français. Le gouvernement de Vichy rétablit un climat de confiance entre les deux pays. Le Chah Reza Pahlavi déclare ainsi, à la fête de Norouz, en 1941 : « *les Français ont finalement compris, comme nous et après nous, que pour être fort, il faut un gouvernement fort* ».

Bien que le nouvel État fasse le choix de rester **neutre** pendant la Seconde Guerre Mondiale, le Chah, fasciné par le régime nazi, **renforce les coopérations avec l'Allemagne**, devenu son premier partenaire commercial et perçu comme un allié potentiel face à la Grande Bretagne et à l'URSS. Ces deux derniers choisissent alors en réaction d'envahir l'Iran en août 1941 et contraignent le Chah à abdiquer en faveur de son fils, Mohammad Reza, qui ne sera réellement au pouvoir qu'après 1963. En 1943, lors de la conférence de Téhéran, Staline ne rencontre que rapidement le jeune Chah, alors que Roosevelt et Churchill ne lui rendent tout simplement pas visite<sup>1</sup>.

Le fait que l'Iran soit devenu un protectorat anglo-soviétique conduit à une **montée en puissance des nationalistes iraniens**, ce qui est confirmé par les élections législatives de 1946, dominées par le Front national animé par Mossadegh. Ce dernier est consécutivement nommé Premier ministre et le Chah fuit l'Iran. Une loi adoptée dès cette année impose au gouvernement iranien d'exploiter lui-même ses ressources pétrolières. En 1951, ce gouvernement **nationalise l'Anglo-Iranian Oil Company** (AIOC qui sera renommée *British Petroleum Company* ou BP en 1954). Un coup d'État, organisé par les États-Unis et la Grande-Bretagne, fait chuter le gouvernement Mossadegh en 1953.

Toutefois, Mohammad Reza Shah n'assume réellement le pouvoir qu'à partir de 1963. Il poursuit l'entreprise de modernisation initiée par son père, notamment du point de vue du droit civil iranien. Une loi sur la

---

<sup>1</sup> En novembre 1944, le général de Gaulle choisit de se rendre à Téhéran et de rencontrer le Chah. Il se rend à nouveau en Iran en 1963 pour un déplacement officiel et recevra, quelques jours avant sa mort, le Chah à Colombey-les-Deux-Églises. Ce dernier est le seul chef d'État à avoir bénéficié d'une telle invitation.

---

protection de la famille de 1967, modifiée en 1975, judiciarise, par exemple, le divorce et soumet la polygamie à une autorisation judiciaire préalable et la limite à des cas précis. En 1976, le calendrier islamique est remplacé par un calendrier solaire impérial.

L'autoritarisme des autorités iraniennes est cependant de plus en plus contesté sur un plan intérieur<sup>1</sup> et débattu en Occident, notamment en France. Ainsi, lors des célébrations de Persépolis de 1971, vouées à la célébration du 2500<sup>e</sup> anniversaire de la monarchie perse, le Président de la République, Georges Pompidou, refuse de se déplacer et envoie son Premier ministre Jacques Chaban-Delmas. Ces réserves politiques n'empêchent pas la conclusion en 1975 d'un **contrat de vente de technologies nucléaires françaises**. Aux termes de ce contrat, la construction de cinq centrales nucléaires incombe à Framatome et l'Iran dispose d'une participation dans Eurodif, dont la mission est de fournir de l'uranium enrichi.

Le 6 octobre 1978, un représentant de l'opposition au régime du Chah, l'ayatollah Rouhollah Khomeini, s'installe avec un visa de touriste à Neauphle-le-Château, près de Paris, où il réside jusqu'au 31 janvier 1979. Il développe, depuis la France, un **projet constitutionnel pour l'Iran**, basé sur la notion de « démocratie islamique ». Dans cette dernière, les religieux chiïtes auraient le pouvoir d'exercer l'autorité politique et de désigner le plus savant d'entre eux pour incarner le pouvoir suprême, selon la règle du *Velayat-e faqih*, littéralement la tutelle des juristes-théologiens. D'où l'idée d'une « République islamique d'Iran ». La contestation grandissante sur place, qui culmine avec les émeutes de septembre 1978 et de janvier 1979, conduit à la **chute de la dynastie des Pahlavi**, lors de la « **Révolution islamique** » de 1979.

Après le retour de l'ayatollah Khomeini en Iran le 1<sup>er</sup> février 1979, la « **République islamique** » est instituée par référendum le 31 mars 1979<sup>2</sup> et proclamée le 1<sup>er</sup> avril 1979, puis le 2 décembre 1979, par un second référendum, la nouvelle Constitution est adoptée.

Cette dernière institue notamment **un Président de la République**<sup>3</sup> **et un Parlement** (le Majlès) élus au suffrage universel direct pour quatre ans, mais elle consacre la domination du pouvoir religieux sur l'ensemble des institutions avec à sa tête le « **Guide de la Révolution** », ou **Guide suprême**, fonction qu'occupe l'ayatollah Khomeini puis, depuis 1989, l'ayatollah Khamenei.

---

<sup>1</sup> L'opposition du clergé chiite est croissante pendant les années 1960 et 1970. En 1963, des émeutes sont appuyées par des religieux, tel que l'ayatollah Rouhollah Khomeini, arrêté puis libéré en 1964, sous la pression des manifestations, souvent réprimées dans le sang. Cette figure de la contestation est arrêtée de nouveau à la fin de l'année 1964 et est contraint à l'exil. Le 21 janvier 1965, le Chah est victime d'une tentative d'assassinat par un groupe religieux radical.

<sup>2</sup> Approuvé à 98 %.

<sup>3</sup> Le président de la République exerce certaines fonctions de chef d'État (signature des traités, accréditation des ambassadeurs, etc.) et assume surtout celles de chef de gouvernement : il est responsable devant le Guide suprême et devant le Parlement.

Dans son article 4, elle dispose que **toute législation civile, pénale, financière, économique, culturelle, politique ou militaire est soumise au respect des principes religieux définis par le clergé**. Et son article 12 définit **l'Islam comme religion d'État**, en accordant également la liberté religieuse aux minorités.

Le régime de la République islamique d'Iran revendique donc une **double légitimité, théocratique et populaire**. Une série de structures religieuses assure l'encadrement des institutions et singularise le régime : l'Assemblée des experts<sup>1</sup>, le Conseil des Gardiens de la Constitution<sup>2</sup>, le Conseil de discernement de l'intérêt supérieur du régime<sup>3</sup>, etc.

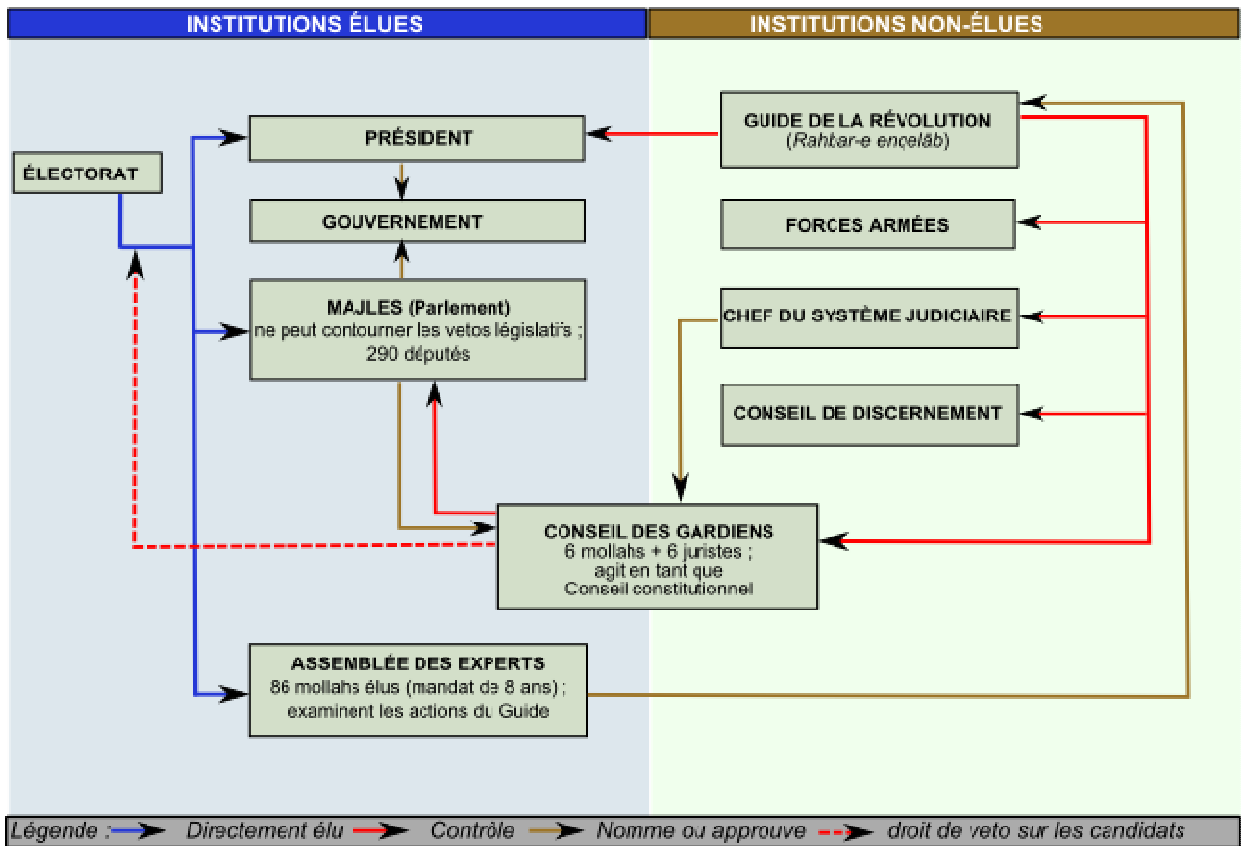
---

<sup>1</sup> Cette instance, composée de 86 dignitaires du clergé chiite, est élue pour huit ans au suffrage universel direct dans le but d'élire, de superviser et, le cas échéant, de révoquer le Guide de la Révolution.

<sup>2</sup> Proche d'une cour constitutionnelle, cette structure de douze membres, pour moitié nommés par le Guide et pour moitié élus par le Majlès sur proposition du pouvoir judiciaire veille à la compatibilité des lois à la Constitution et à l'Islam, et se prononce sur les candidatures aux élections (présidentielles, législatives ainsi qu'à l'assemblée des experts). Les lois votées par le Majlès doivent obtenir l'approbation du Conseil des gardiens, mais en cas d'incompatibilité avec l'Islam ou avec la Constitution, il ne peut censurer le texte, une telle mission incombe au Conseil de discernement de l'intérêt supérieur du régime.

<sup>3</sup> Créé en 1988, le Conseil de discernement a pour rôle d'arbitrer les litiges entre le Majlès et le Conseil des gardiens. Il est composé de membres de droit et de membres nommés par le Guide. Il comprend les six membres religieux du Conseil des gardiens nommés par le Guide, les chefs des pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif (le Président de la République), le ministre concerné par la question à l'ordre du jour et des personnalités qualifiées. Disposant du droit d'édicter des « solutions pour les difficultés insurmontables du régime », il est titulaire de fait d'une compétence législative.

Les institutions de la République islamique d'Iran



Source : Wikipédia

Depuis trente-cinq ans, les relations entre l'Iran et l'Occident ont été compliquées. La situation des droits de l'homme en Iran n'a cessé d'être jugée très préoccupante par la communauté internationale, à l'image de ce qu'indiquent les rapports du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme. Les limites du régime iranien en matière démocratique, les atteintes aux droits des femmes ou aux minorités, ainsi que le soutien à des groupes terroristes sont également souvent dénoncés. Et les relations bilatérales sont souvent frappées du sceau d'une certaine tension.

La prise en otage du personnel de l'ambassade des États-Unis à Téhéran, entre le 4 novembre 1979 et le 20 janvier 1981, soit pendant 444 jours, a marqué une phase de détérioration accélérée des rapports entre l'Iran et la communauté internationale : rupture des relations diplomatiques avec l'Iran puis adoption par les États-Unis de sanctions économiques le 7 avril 1980.

Ce climat se confirme pendant la guerre Iran-Irak, initiée par une invasion du chef d'État irakien Saddam Hussein et qui fait un million de morts, dont une majorité d'Iraniens. La France prend alors parti pour l'Irak et refuse de vendre de l'uranium enrichi à la République islamique d'Iran, actionnaire d'Eurodif.

La France suit l'exemple des États-Unis en rompant en juillet 1987, pour une durée de onze mois, ses relations diplomatiques avec l'Iran. Pendant cette période, **l'influence française**, notamment son rayonnement culturel, **décline fortement**, à l'image de la fermeture des centres culturels français. L'Iran, pays d'une grande richesse culturelle, avait pourtant su tirer profit de cette coopération.

## II. LE NOUVEAU CONTEXTE POLITIQUE EN IRAN

### A. LA COHÉRENCE DE L'ÉQUIPE GOUVERNEMENTALE MISE EN PLACE EN 2013

#### 1. L'élection d'un nouveau Président de la République

L'élection au suffrage universel du Président de la République islamique **Hassan Rohani**, en juin 2013, dès le premier tour du scrutin, le 14 juin 2013, avec 50,68 % des suffrages exprimés et un taux de participation électorale de 72,7%, a largement contribué à faire évoluer le **contexte politique** en Iran.

Son arrivée au pouvoir révèle et suscite de **fortes attentes de la part de la population iranienne**, qui a choisi le plus modéré des candidats.

#### 2. Des compétences au service d'un programme de modernisation

Le nouveau président Rohani, conservateur modéré, a fait campagne sur un **programme de modernisation**, a obtenu l'appui de grandes figures réformatrices, telles que l'ancien président Mohammad Khatami, et a nommé, en novembre 2013, un **gouvernement d'experts rompus à l'international**, après avoir été investi le 4 août 2013<sup>1</sup>. Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République islamique d'Iran, a assuré votre délégation que le **développement économique**, la **coopération économique internationale** et **l'ouverture aux investissements étrangers** sont les priorités du nouveau gouvernement.

Comme l'explique le spécialiste de l'Iran Michel Makinsky, dans l'ouvrage publié sous sa direction *L'économie réelle de l'Iran : au-delà des chiffres*<sup>2</sup> : « le critère principal de sélection des membres du futur gouvernement est leur professionnalisme. On y retrouve surtout des hommes d'expérience, d'anciens ministres des présidences Khatami et Rafsandjani. Surtout, le cabinet Rohani se caractérise par une décrue massive des Gardiens de la Révolution dans sa composition, ce qui marque un tournant majeur dans les orientations de l'économie

---

<sup>1</sup> La constitution finale du gouvernement a pris plusieurs semaines en raison de l'opposition du Majlès, dominé par les forces conservatrices.

<sup>2</sup> Éditions L'Harmattan, Paris, 2014.

---

iranienne (...). Or cette rapidité tranche avec le caractère extraordinairement brouillon des prédécesseurs immédiats, mais tout autant avec l'absence de véritable politique économique cohérente de la présidence Khatami. On se souvient de ce que les divergences de vues entre promoteurs de l'économie de marché et technocrates partisans de l'économie administrée, tenants gauchisants de la justice sociale, avaient empêché le président réformateur de conduire une politique économique digne de ce nom, quand il n'était pas paralysé par l'appareil contrôlé par le Guide et les ultras conservateurs, surtout après la victoire conservatrice aux législatives de 2004 (...). L'examen de l'équipe de conseillers qui a entouré le candidat Rohani nous donne quelques éclairages : on y retrouve plusieurs figures-clés du think tank du Conseil du Discernement présidé par Rafsandjani, le Center for Strategic Research (CSR), qui était depuis longtemps dirigé par Rohani (...). La forte implication de cette structure, au premier chef par son responsable, permet d'avancer une hypothèse (sur laquelle nous n'avons pas de preuve matérielle) quant à l'avancement de ces dossiers : on peut se demander si tout simplement ce dispositif n'avait pas été mis en place depuis un certain temps en vue d'une élection de... Rafsandjani. Celui-ci écarté, son bras-droit admis à se présenter disposa dès lors sans délai d'un solide groupe d'experts et surtout de dossiers prêts à être utilisés. Un détail supplémentaire donne une coloration particulière à cette équipe : il s'avère que le CSR abrite en son sein un nombre significatif d'anciens collaborateurs du MPO (Management and Planning Organization, dissout par Ahmadinejad en 2006), à qui Rohani a demandé de plancher sur les thèmes les plus divers de son programme de gouvernement. Ainsi l'économie iranienne pourrait prendre un visage plus maîtrisé, avec un pouvoir enfin doté d'une vision ».

Sur place, votre délégation a pu, en effet, relever la **cohérence de l'équipe gouvernementale réunie autour de Hassan Rohani**, qui s'est assignée des objectifs ambitieux et s'est engagée dans une **véritable démarche de modernisation et d'ouverture de l'économie iranienne**. Les priorités affichées sont, en effet, le redressement économique du pays, qui passe par la levée complète des sanctions et une détente des relations avec l'Occident.

Leurs nouvelles approches méritent l'attention particulière de l'Occident et, surtout, de la France. La communauté internationale et nos autorités nationales doivent bien réaliser à quel point l'Iran est **un acteur à même d'agir sur la stabilité**, ou le désordre, du Moyen-Orient et qui en raison de **son potentiel politique, économique et culturel** a beaucoup à apporter.

L'élection du président Rohani peut être l'occasion d'un **saut qualitatif dans les relations entre l'Iran et le reste du monde**, même si la marge de manœuvre du nouveau président dépend aussi de celle que lui accorde le Guide suprême, les milieux conservateurs, majoritaires au Majlès, et les Gardiens de la Révolution.

## B. LA PERSISTANCE DE LIGNES DE FRACTURE POLITIQUES

### 1. Ce que la sociologie électorale veut dire

L'élection de Hassan Rohani ne résulte pas d'un large consensus de la nation iranienne et de ses élites autour de son programme et de ses propositions de réforme.

Sa victoire électorale est incontestable (50,68 % des suffrages exprimés comme il a été vu), mais les élections présidentielles de juin 2013 ont, en effet, été réellement disputées et la sociologie du vote montre des lignes de fracture territoriales notables, comme en témoigne la carte suivante.

### Les résultats des élections présidentielles du 14 juin 2013



Source : CNRS, <http://www.irancarto.cnrs.fr/>



Les dynamiques politiques locales sont importantes en Iran : un **centre conservateur**, autour des provinces d'Ispahan et de Qom, deuxième ville sainte du pays, se détache nettement tandis que les franges les **plus progressistes** sont mieux établies à la **périphérie du pays**, singulièrement à l'ouest et au sud-est, dans la grande province du Sistan-Baloutchistan.

## 2. La diversité des cercles de pouvoir iranien

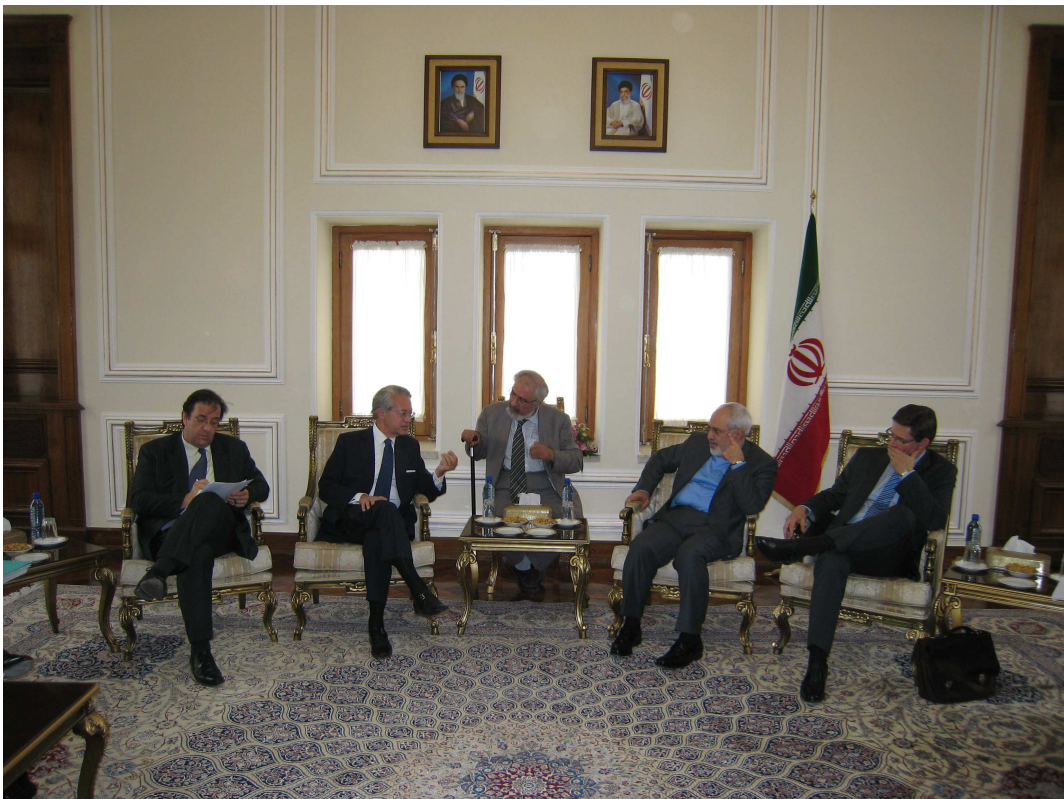
Votre délégation a également constaté la **diversité des cercles de pouvoir iranien**. **Différentes équipes sont en concurrence** les unes avec les autres. Les projets politiques et économiques de ces différentes équipes sont loin de converger.

Ainsi, certains **conservateurs radicaux** ne veulent surtout pas d'un accord avec l'Occident et s'opposent aux négociations. Il a cependant été expliqué à votre délégation, à plusieurs reprises, notamment lors de l'entretien avec M. Ali Akbar Velayati, conseiller diplomatique du Guide suprême, que **les négociations étaient souhaitées par le Guide**, dans le but d'aboutir à un accord, et qu'il était **en mesure d'imposer sa volonté à tous les Iraniens**.

Cette question amène à apporter des précisions sur la question des régimes de sanctions et leurs origines.



M. Ali Akbar Velayati, conseiller diplomatique du Guide de la Révolution et président du *Center for Strategic Research* (CSR), et M. Philippe Marini, président



De gauche à droite : M. Bruno Foucher, ambassadeur, M. Philippe Marini, président, l'interprète, M. Mohammad-Javad Zarif, ministre des affaires étrangères de l'Iran, et M. Philippe Dallier, sénateur

---

### III. LE RÉGIME DES SANCTIONS ET SA SUSPENSION PARTIELLE

#### A. LA QUESTION DU PROGRAMME NUCLÉAIRE IRANIEN

##### 1. Les conséquences de la signature du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Signataire du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), l'État iranien s'est engagé à **ne pas fabriquer d'armes nucléaires et à ne pas essayer de s'en procurer**. Une Fatwa du Guide suprême condamnerait de plus l'utilisation d'armes de destruction massive, ainsi que cela a été répété à votre délégation.

Cependant, les hommes politiques iraniens sont tous favorables au **développement de l'industrie nucléaire civile en Iran**. L'opinion publique iranienne ne peut, en outre, accepter que **d'autres pays, comme Israël, l'Inde ou le Pakistan soient dotés de l'énergie atomique, y compris pour un usage militaire**, et ce en dehors du cadre du TNP de surcroît.

##### 2. Les difficultés posées par le programme nucléaire iranien

L'Iran cherche, depuis près de quarante ans, à **développer un programme nucléaire**, incluant notamment des capacités croissantes d'enrichissement de l'uranium.

L'**usage civil** de ce programme est contesté par la communauté internationale. Le développement d'un réacteur plutonigène et d'une usine d'eau lourde est **suspecté d'être lié à l'acquisition d'une capacité nucléaire militaire**, ce qu'a toujours nié le gouvernement iranien.

La découverte en 2002 d'**activités clandestines**, confirmées par l'Agence internationale à l'énergie atomique (AIEA), contraires aux engagements internationaux de l'Iran a fait naître une **inquiétude croissante sur la réalité des intentions iraniennes**<sup>1</sup>. Plusieurs gouvernements occidentaux pensent que le programme nucléaire civil est mené avec des intentions cachées, dont celle de se doter d'armes nucléaires.

---

<sup>1</sup> En plus des activités d'enrichissement de l'uranium qui rapprochent l'Iran de la possession de la matière nucléaire nécessaire à la confection d'un engin nucléaire, il existerait des indices de la possibilité d'une dimension militaire du programme nucléaire iranien. Un rapport de l'AIEA de novembre 2011 a énuméré les questions auxquelles l'Iran refuse de répondre concernant ces activités. Et deux résolutions de novembre 2011 et de septembre 2012 ont demandé à l'Iran de coopérer sans délai avec l'AIEA à ce sujet. Ces textes ont indiqué que la coopération de l'Iran était « essentielle et urgente » pour permettre de restaurer la confiance de la communauté internationale dans la finalité exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien.

## Les activités nucléaires de l'Iran



Source : CNRS, <http://www.irancarto.cnrs.fr/>

### B. DES RÉGIMES DE SANCTIONS MULTIPLES

#### 1. L'approche retenue par la communauté internationale

En réaction à ces préoccupations, des **sanctions ont été prises par la communauté internationale**. Il a été choisi d'adopter une politique déterminée, dès l'origine de la crise, afin de parvenir avec l'Iran à une solution négociée, répondant aux impératifs de sécurité de la communauté internationale.

---

À cette fin, le Conseil de sécurité des Nations-Unies et le Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ont voté différentes résolutions, demandant toutes à l'Iran de suspendre l'ensemble de ses activités sensibles qui violent la légalité internationale.

Dans ce contexte, et d'après les informations communiquées par le ministère français des affaires étrangères à votre délégation, *« depuis le début de la crise nucléaire iranienne, la politique de la France a toujours consisté à rechercher une solution diplomatique de long terme qui doit permettre d'établir sans ambiguïtés le caractère exclusivement pacifique du programme nucléaire iranien. La France défend, avec ses partenaires, un objectif clair, le caractère inacceptable de l'accès de l'Iran à des capacités nucléaires militaires, et une méthode, la double approche qui allie ouverture au dialogue et fermeté face aux agissements iraniens, soutenue par l'adoption de sanctions à l'encontre de Téhéran (...). Enfin, la France n'oublie pas la poursuite par l'Iran d'un programme balistique significatif depuis plusieurs années. L'acquisition par l'Iran de capacités importantes dans ce domaine, outre les tensions qu'elle peut porter pour ses voisins et son environnement régional, sont en partie contraires aux exigences des résolutions du Conseil de sécurité. Celles-ci demandent en effet à l'Iran de s'abstenir de toute activité liée à des missiles balistiques pouvant emporter une arme nucléaire, y compris les tirs recourant à la technologie balistique »*.

## 2. Le cumul de trois grands régimes de sanctions

Il existe en fait **trois régimes de sanctions** qui ont été élaborés dans la décennie 2000, sous l'impulsion des États-Unis, dont les relations avec l'Iran sont rompues depuis la prise d'otages de l'ambassade de Téhéran : celui qui résulte de six résolutions du **Conseil de Sécurité des Nations-Unis**, aux effets limités, celui de **l'Union européenne** plus contraignant et, enfin, le régime issu de **la législation américaine particulièrement riche et complexe** et visant une **application extraterritoriale**.

Il s'agit, en réalité, d'un véritable millefeuille d'interdiction d'entités et d'activités, puisant à plusieurs sources : *executive orders* présidentiels, législations fédérales, législations des États et, enfin, **l'action très volontariste de l'administration américaine** à travers le rôle actif du **Trésor américain** et son Office of Foreign Assets Control (OFAC).

### Les différents régimes de sanction contre l'Iran

I. Les sanctions issues des six résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unis (CSNU) : la résolution 1696 (2006), assortie d'aucune sanction, met en garde l'Iran contre son programme balistique, militaire et nucléaire mais ouvre la voie à de futures sanctions ; la résolution 1737 (2006) adopte un embargo nucléaire visant les technologies à usage double. Plusieurs personnes et entités associées au programme nucléaire sont gelées sur cette base, dont une banque (Sepah) ; la résolution 1747 (2007) renforce à la marge les mesures coercitives de la résolution 1737 (2006) ; la résolution 1803 (2008) appelle notamment à la vigilance financière et cite, sans les geler, les banques Saderat et Melli ; la résolution 1835 (2008) n'apporte pas de nouvelle mesure coercitive ; une rupture s'opère avec la résolution 1929 (2010). Pour la première fois, le lien entre la prolifération nucléaire et les biens faisant l'objet d'un embargo est rompu de sorte que d'autres biens ou personnes que ceux concourant directement à la prolifération peuvent être visés. Cette résolution ouvre la voie à l'Union Européenne et aux États-Unis pour cibler de plus en plus de secteurs économiques en Iran. Il est peu vraisemblable qu'une nouvelle résolution contre l'Iran soit adoptée par le CSNU.

II. Les sanctions européennes s'appuyant sur les résolutions du CSNU, tout en étant plus contraignantes : le règlement 423/2007 du 23/6/2007 met en œuvre, et amplifie, la résolution 1737 (2006) : les embargos et les gels prévus par la résolution sont mis en œuvre au-delà de ce qu'elle exige : le principe selon lequel l'UE peut adopter des mesures complémentaires est acté. Outre Sepah, une deuxième banque internationale iranienne, Bank Melli (présente en France), est gelée par l'UE le 23/06/2008 tandis que Saderat est placée sous vigilance renforcée. Fin 2008, toutes les banques iraniennes sont placées sous vigilance financière renforcée ; les compagnies de transports iraniennes sont placées sous vigilance douanière ; des listes de gels complémentaires sont décidées par l'UE. Le soutien financier (prêts et subventions) des gouvernements européens à l'Iran est visé pour la première fois : l'UE invite ainsi les États membres à limiter le crédit-export vers ce pays. En 2010, est adopté un embargo sur les principales technologies pétrolières et gazières (interdiction des prêts, subventions et les investissements afférents) ; l'assurance-crédit moyen et long terme est fermée ; un régime d'autorisation préalable est mis en œuvre (les flux financiers sont dorénavant systématiquement expertisés) ; le potentiel bancaire iranien en Europe est figé (pas d'ouverture de nouvelles banques, succursales, filiales, relations bancaires) ; la principale compagnie maritime iranienne (IRISL) est gelée ; la troisième grande banque internationale iranienne (Bank Saderat, présente à Paris) est gelée ainsi que les banques Mellat, Iran Export Development Bank, Refah, Sina, Post Bank, Banco Desarrollo Internacional et Future Bank ; il est interdit d'apporter une assistance à l'émission et la gestion de la dette publique iranienne. En 2011, l'UE met en œuvre un nouveau régime de sanctions à l'encontre des personnes ayant participé à la répression politique en Iran. EIH (principale banque irano-allemande) est gelée à la demande de la France. Le 23 janvier 2012, un nouveau train de sanctions est adopté : embargo pétrolier total ; interdiction des assurances et réassurances maritimes (dont l'objet est d'affecter lourdement le transport international de pétrole iranien) ; embargo sur la pétrochimie iranienne ; embargo sur l'or et les métaux précieux ; embargo sur une liste de métaux bruts et semi-finis ; embargo sur la livraison de pétroliers. La Bank Tejerat (quatrième et dernière banque iranienne présente à Paris) est gelée à la demande de l'Allemagne ; la Banque Centrale d'Iran est également gelée avec possibilité de dérogations ; l'assurance-crédit court terme est fermée. Le 23 décembre 2012, la NIOC (opérateur pétrolier iranien) est gelée ; l'embargo est étendu au gaz iranien et aux technologies navales ; les clauses permettant la livraison de biens interdits en raison de contrats passés sont annulées ; l'enregistrement des navires iraniens est interdit ; les listes de personnes et d'entités gelées sont incrémentées. Le 20 janvier 2012, la suspension de

certaines sanctions est mise en œuvre suite à la conclusion de l'accord intérimaire de Genève du 24 novembre 2013.

III. Les États-Unis présentent une législation complexe et visant une application extraterritoriale. La complexité s'explique par la diversité des sources (congrès, gouvernement, états...). L'Iran relève d'une série de sanctions à la portée très large provenant de textes différents et cumulatifs. L'Iran est aussi un pays placé sur la liste des pays appartenant à « l'axe du mal » et des pays soupçonnés de favoriser le terrorisme. Ceci lui vaut également un train de sanctions. Au total, il s'applique à l'Iran une législation que seule l'OFAC peut appréhender (il est toutefois à noter que l'OFAC n'est pas toujours en capacité d'apporter une réponse claire lorsqu'elle est interrogée sur un point précis des textes). De plus, les États-Unis ont une application extraterritoriale de leurs sanctions : il s'agit d'une donnée historique – depuis les sanctions contre Cuba – basée sur :

- l'utilisation du dollar qui rendrait la sanction éligible à la législation américaine. Le dollar étant sous souveraineté américaine, les opérateurs qui utilisent le dollar placent, sciemment et volontairement, leur transaction sous juridiction américaine ;

- une approche globale et économique : les opérateurs étrangers ne sauraient à la fois bénéficier du marché américain (épargne, investissement, marchés publics, technologie américaine, protection juridique des lois américaines...) et ignorer les sanctions imposées par la législation américaine. Dès lors qu'un opérateur est présent aux États-Unis - directement ou via une implantation, fut-elle marginale - le groupe entier est susceptible de sanctions pour non application de la législation américaine. L'application de la législation des États-Unis à la fois contre l'exportateur et contre la banque qui assure le financement amplifie cette dimension extraterritoriale et lui donne toute sa mesure. En effet, les banques ont souvent une implantation (filiale, succursale, salle des marchés) ou une représentation (une correspondance bancaire) aux États-Unis.

#### IV. Le cas de l'*executive order* du 3 juin 2013

Les États-Unis ont adopté début juin 2013 une nouvelle série de sanctions économiques à l'encontre de l'Iran. Ces mesures sont 1) la désignation d'un nombre important d'entités, en particulier des entreprises iraniennes qui contribuent au contournement des sanctions internationales, 2) des sanctions visant l'activité financière liée au rial et 3) des sanctions visant les opérations en lien avec le secteur automobile iranien. En plus d'entités iraniennes liées à la prolifération ou aux droits de l'homme, les États-Unis ont désigné un réseau de 37 sociétés utilisées par le régime iranien pour contourner les sanctions. Par ailleurs, l'*executive order* n°13645 du 3 juin 2013 vise d'une part les opérations d'achat ou de vente de rials ou de ses dérivés financiers, ainsi que le maintien de fonds ou de comptes libellés en rials à l'extérieur d'Iran. Si la portée de cette sanction semble restreinte aux pays qui hébergent d'importantes opérations de change de rials, comme les Émirats Arabes Unis, le même *executive order* vise également le secteur automobile iranien. Les sanctions sur le secteur automobile ont un champ d'action volontairement élargi et une date d'entrée en vigueur fixée au 1<sup>er</sup> juillet 2013. Les contrats antérieurs ne sont pas protégés. Ces mesures adoptées par l'*executive order* du 3 juin visent les intérêts aux États-Unis, d'une part, des entreprises engagées dans des exportations significatives de biens et services liés au secteur automobile iranien, ainsi que maison-mères, filiales et entreprises codétenues aux États-Unis, et, d'autre part, des institutions financières qui contribueraient au financement de telles opérations. S'il n'est désormais pas rare que les sanctions sectorielles américaines incluent les transactions financières, l'extension des sanctions aux entreprises codétenues (« *under common ownership or control with* ») est une spécificité de cet *executive order*. Par ailleurs, le délai laissé aux entreprises pour quitter le marché iranien (moins d'un mois) est également sans précédent. Après le retrait de PSA du marché iranien concomitant à son rapprochement avec General Motors en février 2012, ces sanctions spécifiques au secteur automobile touchent la filière industrielle française, à commencer par PSA compte tenu de son exposition financière. Cet *executive order* a été suspendu le 20 janvier 2014 par les États-Unis, suite à la conclusion de l'accord intérimaire de Genève le 24 novembre 2013.

Source : Direction générale du Trésor

### C. L'ACCORD CONCLU LE 24 NOVEMBRE 2013

#### 1. Le *Joint Plan of Action* a ouvert une période transitoire de six mois

L'accord temporaire conclu à Genève le 24 novembre 2013 entre l'Iran et le groupe 5+1 (les cinq membres du Conseil de Sécurité des Nations-Unis, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie et Chine, auxquels est ajoutée l'Allemagne) a ouvert une **période transitoire qui court du 20 janvier 2014 au 20 juillet 2014**.

Ce *Joint Plan of Action* (JPOA) prévoit d'une part le **gel d'une partie des activités nucléaires sensibles** (exemples : suspension de l'enrichissement d'uranium à 20 %, arrêt de la construction du réacteur d'Arak, renforcement des contrôles de l'AIEA...) et, d'autre part, la **levée partielle des sanctions contre l'Iran** : cela implique que de nombreuses sanctions sont maintenues et que les allègements sont limités.

#### 2. Une levée partielle des sanctions contre l'Iran

La levée des sanctions contre l'Iran n'est que partielle : cela signifie que de nombreuses sanctions sont maintenues et que les allègements demeurent limités. L'application du JPOA implique ainsi la « **facilitation du canal humanitaire** » (exportation vers l'Iran de produits alimentaires ou médicaux) et par la **mise à disposition de l'Iran de 4,2 milliards de dollars**, représentant des créances iraniennes jusqu'alors bloquées.

Ce montant est libéré **par tranches de 500 millions de dollars**, issus de la vente de pétrole à six pays, qui continuent en accord avec les États-Unis à importer du pétrole iranien mais qui ont accumulé des fonds rendus indisponibles parce qu'ils devaient être consacrés à leur commerce bilatéral avec l'Iran (Inde, Japon, Corée du Sud, Chine, Turquie, Taïwan). En juin 2014, la sixième des tranches de ces fonds bloqués a ainsi été remboursée par l'Inde à l'Iran.

Ces fonds devaient notamment être utilisés par l'Iran dans son commerce avec l'Union européenne mais **le JPOA souffre d'une application défailante** en raison de **l'absence de canaux financiers solides entre l'Iran et l'Europe et, singulièrement, la France**. Les allègements sectoriels prévus par le JPOA tardent donc à se concrétiser qu'il s'agisse des biens humanitaires ou de l'automobile.



---

## IV. LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'IRAN

### A. DES ATOUTS CONSIDÉRABLES MAIS SOUS-UTILISÉS

#### 1. Une économie assise sur une part considérable des réserves pétrolières et gazières mondiales

L'Iran vise à **ouvrir son économie** et à **s'insérer toujours davantage dans le commerce international**, ainsi qu'en atteste sa demande répétée d'obtenir un statut de membre à part entière de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans laquelle la République islamique ne dispose que d'un statut d'observateur depuis 2005, en raison de l'opposition des États-Unis qui n'ont cessé de bloquer l'Iran dans ses efforts.

L'industrie et les services représentent 90 % de l'économie nationale (45 % chacun) tandis que le secteur de l'agriculture pèse pour 10 %. Le PIB iranien, en parité nominale, est de l'ordre de 550 milliards de dollars par an. Mais il représente **plus de 1000 milliards de dollars en parité de pouvoir d'achat (PPA)**. Le **secteur de l'énergie** est important en Iran et les principaux revenus du pays sont tirés de la vente de pétrole et de gaz naturel.

Il convient, en effet, de relever tout d'abord le **potentiel important que représente l'économie iranienne**, qui dispose de **10 % des réserves pétrolières mondiales<sup>1</sup>** et de **18 % des réserves gazières mondiales** (deuxième rang mondial, avec environ 30 milliards de mètres cubes de réserves). Historiquement, Total a développé plusieurs champs pétroliers et gaziers en Iran mais n'est plus présent pour l'exploration ou l'exploitation.

Les **gisements de pétrole** sont situés au nord de l'Iran et en *offshore* dans les eaux du golfe Persique, mais les **infrastructures industrielles** sont de plus en plus **inefficaces car vétustes** et ne profitant pas des avancées technologiques. De moins en moins de forages d'exploration sont effectués. Pour ce qui concerne les **réserves de gaz naturel**, **la plus grande partie demeure inexploitée**. La production est essentiellement destinée à un usage domestique. Les investissements étrangers sont insuffisants dans ces secteurs, comme l'ont expliqué à votre délégation MM. Alireza Daemi, vice-ministre de l'Énergie, et Ali Majedi, vice-ministre du pétrole, chargé des affaires internationales.

---

<sup>1</sup> Soit le quatrième rang mondial. La production de pétrole iranienne, qui remonte à 1913 et fait de l'Iran le premier pays du Moyen Orient à avoir exploité cette ressource, a atteint un pic en 1974 avec plus de 6 millions de barils par jour et se situe à environ 4 millions de barils par jour en moyenne ces dix dernières années.

## Les industries pétrolières et gazières en Iran



Source : CNRS, <http://www.irancarto.cnrs.fr/>

L'origine de l'énergie utilisée en Iran est multiple. Traditionnellement, 75 % provient du **gaz naturel**, 18 % est tirée du **pétrole** et 7 % de **l'énergie hydroélectrique ou des énergies nouvelles**. Depuis les années 2000, l'utilisation de centrales thermiques au gaz et de stations hydroélectriques (400 barrages construits et 180 en construction ou en projet en 2014), l'amélioration des centrales thermiques au charbon et au pétrole et l'ouverture de parcs éoliens, de centrales géothermiques et le déploiement de panneaux solaires, auraient **porté la capacité énergétique de l'Iran à de 25 000 à 70 000 mégawatts**. La demande interne en énergie électrique croîtrait d'environ 8 % par an.

---

## 2. Une industrie qui tourne au ralenti, surtout dans le cas de l'automobile

Les **capacités industrielles** de l'Iran sont **sous-exploitées**. M. Mohammad Reza Nematzadeh, ministre de l'Industrie et du Commerce, est revenu sur ce point devant votre délégation. De même, M. Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République, a assuré de manière plus générale que le potentiel de l'Iran était bien supérieur à ses réalisations actuelles.

Par exemple, **l'industrie minière** est insuffisamment développée et ne contribue qu'à hauteur d'un demi-point de PIB à la richesse nationale, surtout en raison du manque d'infrastructures et des difficultés d'exploration.

Pourtant, l'Iran dispose d'**importantes mines** produisant du charbon, du fer, du cuivre, du plomb, du zinc, du chrome, de la barite, du sel, du gypse, du molybdène, du strontium, de la silice, de l'uranium ou, encore, de l'or. Les mines de Sarcheshmeh contiennent, à elles-seules, le second filon de minerai de cuivre le plus grand du monde, avec 5 % du cuivre mondial. L'État iranien, qui possède quasiment toutes les mines et les industries connexes, cherche ainsi à attirer des investissements étrangers pour développer l'extraction.

De même, dans le secteur automobile, la **capacité de production de l'ordre de 2 millions de voitures par an** est très loin d'être atteinte : les sites ne tournent aujourd'hui qu'à **25 % ou 30 % de leurs capacités**.

Ce secteur s'est développé en Iran dans les années 1960, avec l'implantation de nombreux constructeurs étrangers comme Citroën, Renault, Rover, American Motors, Daimler-Benz, Volvo ou, encore, Mitsubishi. À partir de 1967, Iran Khodro produit, par exemple, la Peykan sur le modèle de la voiture Hunter élaborée par le constructeur britannique Hillman.

La **coopération industrielle entre les constructeurs étrangers et l'Iran repose sur des groupes locaux** comme Iran Khodro ou Saipa et sa filiale Pars Khodro. Votre délégation a appris que Saipa, grande marque iranienne, était un acronyme français signifiant société anonyme iranienne de production automobile. En 1966, il s'agissait d'une filiale iranienne de Citroën.

Ce secteur a connu une **évolution instable** depuis les années 1970, avec plusieurs épisodes de nationalisations et des difficultés économiques, mais l'Iran était tout de même le **onzième fabricant mondial de voitures en 2011** avec 1,6 million de voitures produites. Les voitures d'origine française représentaient alors **35 à 40 % du marché automobile iranien**. La Chine, presque absente du secteur automobile iranien avant 2012 (moins de 1 % du

marché iranien), y pèse désormais environ 10 %. Avant 2013, l'automobile représentait **plus de 60 % des exportations françaises vers l'Iran**.

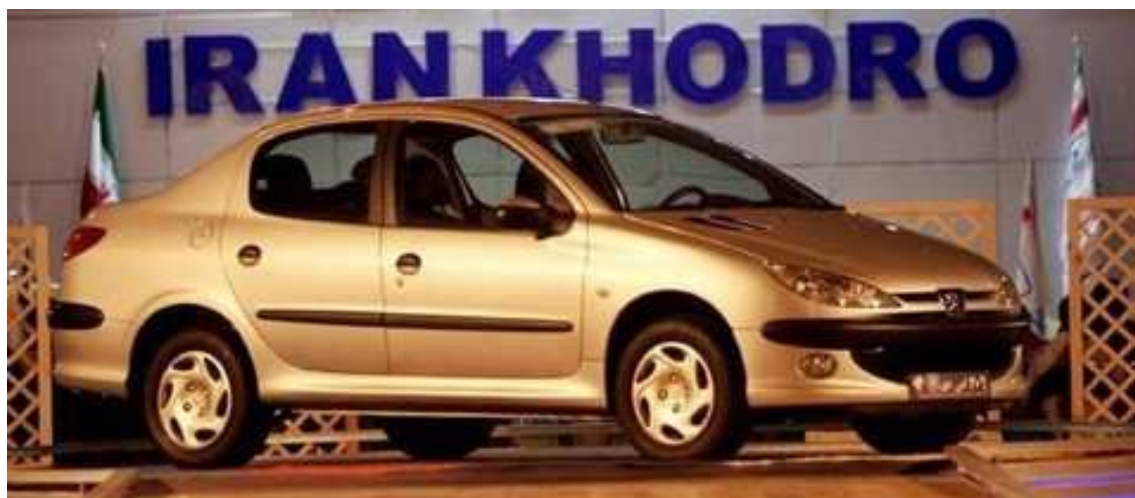
Votre délégation a pu constater sur place qu'en dépit du départ de PSA, qui n'exporte plus rien vers l'Iran depuis 2012, les producteurs iraniens ont **continué à assembler sur place des véhicules badgés Peugeot**, le plus souvent avec des pièces importées de Chine, avec l'exemple du modèle de Peugeot 206 produit par Iran Khodro.

Cela signifie que l'Iran produit des voitures « françaises », **sans que le moindre revenu soit engendré au profit de nos entreprises**<sup>1</sup>. L'usine visitée à Tabriz disposait de vastes chaînes d'assemblage, mais ces dernières n'étaient quasiment pas utilisées.

Il a été assuré à votre délégation par M. Nasser Naghdi, président-directeur général d'Iran Khodro Azvico, que l'usine devait atteindre prochainement un rythme élevé de production.

---

<sup>1</sup> La question du respect du droit de la propriété intellectuelle se pose en Iran. Dans le cas de Peugeot, il a été expliqué à votre délégation que la firme Iran Khodro était propriétaire de la marque en Iran, ce qui lui donne le droit de badger les voitures du nom de Peugeot. En revanche, la propriété intellectuelle n'est pas suffisamment respectée dans la vie économique iranienne. Ainsi, de nombreux produits sont contrefaits et, en matière informatique, le piratage des logiciels serait quasi-systématique.



Modèle de Peugeot 206 produit en Iran par Iran Khodro



Visite de la chaîne d'assemblage d'Iran Khodro à Tabriz (Philippe Marini, président, avec M. Nasser Naghdi, président-directeur général d'Iran Khodro-Azvico)

## B. L'IMPACT RELATIF DES SANCTIONS SUR L'IRAN

### 1. Une économie particulièrement résiliente

L'impact des sanctions est significatif puisque, d'après le Fonds monétaire international (FMI), la **croissance est négative en 2012** et, de façon moins prononcée, **en 2013** (- 5,8 % puis - 1,7 %) et devrait revenir à **+ 1,5 % en 2014**.

Dans ce contexte, le taux de chômage n'a pas manqué d'évoluer à la hausse, passant de 12,2 % de la population active en 2012 à 13,2 % en 2014.

Selon la direction générale du Trésor, la **diminution des exportations de pétrole brut** et celle du prix moyen du baril exporté par l'Iran ont affecté à la fois les comptes publics<sup>1</sup> et les comptes extérieurs<sup>2</sup>.

D'après le président de l'organisation iranienne des affaires fiscales, les impôts payés en 2013 seraient en **augmentation de 45 %** par rapport à l'année précédente. Une telle augmentation doit être rapprochée du fait que 60 % des secteurs économiques du pays ne payent pas d'impôts, car 40 % des activités économiques sont exemptées d'impôt et qu'on estime l'évasion fiscale à au moins 20 % de la richesse produite.

---

<sup>1</sup> La situation des comptes publics s'est sensiblement dégradée depuis la fin des années 2000. Alors qu'ils dégagent un excédent voisin de 3 % en 2010, les comptes publics auraient accusé un déficit compris entre 2 % et 2,5 % du PIB en 2013. Encore ne s'agit-il que d'un chiffre provisoire.

<sup>2</sup> Si réelle qu'elle soit, la dégradation des comptes extérieurs est à la fois relative et gérable, d'abord parce que l'excédent de la balance courante (estimé à 29 milliards de dollars) et celui de la balance des paiements (évalué à 3,3 milliards de dollars) restent confortables, même si les chiffres qui circulent à cet égard ne sont pas stabilisés ; ensuite parce que les avoirs en devises de la Banque Centrale d'Iran étaient évalués à un peu plus de 104 milliards de dollars (soit 17 mois d'importations de biens et services) à la fin du mois de mars 2013 ; enfin parce que le montant de la dette extérieure ne représente que 2 % du PIB.

### L'économie iranienne depuis 2009

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15*
<b>PIB (Md\$)</b>	<b>360,6</b>	<b>419,1</b>	<b>541,1</b>	<b>554,1</b>	<b>366,1</b>	<b>408,8</b>
Population (M hab.)	73,2	74,3	75,2	76,1	77,1	78,1
PIB / Habitant (\$)	4927	5638	7195	7281	4748	5235
Évolution du PIB	3,9%	5,9%	3%	-5,8%	-1,7%	1,5%
Taux de chômage	11,9%	13,5%	12,3%	12,2%	12,9%	14%
Inflation	10,8%	12,4%	21,5%	30,5%	35,2%	23%
<b>Solde public / PIB</b>	<b>0,9%</b>	<b>3%</b>	<b>-1,4%</b>	<b>-2%</b>	<b>-2,2%</b>	<b>-2,5%</b>
Dette publique / PIB	8,9%	11,3%	9,8%	8,2%	6%	8,8%
Production pétrole (M b/j)	3,73	3,69	3,54	2,8	2,52	2,38
Prix moyen du baril (\$)	66,2	80,2	102,2	99,2	95,3	100 <sup>1</sup>
Exportations de pétrole (M b/j)	2,09	2,04	2,14	1,3	1	0,85
Balance courante (Mds \$)	9,5	27,3	59,4	26,3	29,2	20,4
<b>Solde courant / PIB</b>	<b>2,6%</b>	<b>6,5%</b>	<b>11%</b>	<b>6,6%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>
Balance des paiements (Mds \$)	-7,3	0,9	21,44	12,21	3,28	2,44
<b>Avoirs en devises (Mds \$)</b>	<b>78</b>	<b>70,8</b>	<b>92,2</b>	<b>104,4</b>	<b>107,7</b>	<b>110,1</b>

Source : FMI

\* : Préviation

N.B. :

- les écarts entre les variations du PIB nominal et l'évolution du PIB en pourcentage s'expliquent par la perte de valeur de la monnaie nationale iranienne, le rial ;

- le calendrier iranien est en décalage par rapport au calendrier grégorien. L'année commence avec l'équinoxe de printemps, ce qui correspond en général au 21 mars, et les mois sont à peu près calés sur le découpage zodiacal de l'année. Les mois prennent d'ailleurs en Iran des noms issus de concepts zoroastriens.

<sup>1</sup> Hypothèse retenue dans le cadre du projet de budget 2014/2015.

Toutefois, ces chiffres ne montrent pas une récession brutale, l'Iran ne traverse pas une grave crise économique.

L'**économie iranienne**, bien qu'affaiblie, est loin de s'effondrer : elle fait preuve d'**une résilience remarquable**. Il est sûr que la situation économique et politique de l'Iran est différente de ce qui est montré dans les médias occidentaux. L'Iran n'est pas le pays épuisé présenté par certains.

À **Tabriz**, ville dynamique, votre délégation a visité **des entreprises particulièrement compétitives, performantes et modernes**. L'automatisation de plusieurs chaînes de production, visible dans des usines de secteurs différents, est impressionnante.

Les Iraniens, ayant **l'expérience d'une économie de guerre** dès les années 1980, ont donc su trouver des moyens adéquats pour leur production et leurs activités, en dépit de conditions difficiles et du poids des sanctions internationales. Leur plan d'économie de résistance adopté à la fin de l'année 2013 précise : « *comptons sur nos propres forces* ».

## 2. Des signes tangibles de reprise de l'activité économique en 2014

De manière très récente, une **amélioration de la situation en matière d'inflation est notable** (autour de 20 % en 2014 après deux années à plus de 30 %) du fait d'une relative appréciation de la monnaie iranienne, le rial. **Une telle inflation reste cependant élevée et n'a pas d'équivalent au Moyen-Orient, sinon en Syrie**. L'inflation moyenne des pays de la zone est en effet évaluée à 13,6 % en 2013.

Des **signes de reprise de la production industrielle** sont, de plus, perceptibles, sans doute en lien avec l'allègement des sanctions : la production de véhicules automobiles est supérieure de 70 % en avril 2014 par rapport à son niveau d'avril 2013.

La performance économique et financière de l'année 2014 est cependant largement **déterminée par l'issue de la négociation sur le dossier nucléaire**.

Selon la direction générale du Trésor, les scénarios qui ont été élaborés à ce stade, que ce soit par l'administration iranienne ou par la Banque centrale d'Iran (BCI) supposent qu'un règlement négocié du dossier nucléaire intervienne avant la fin de l'année 2014.

En effet, **les objectifs affichés en matière de croissance** (soit 1,5 % à 3,4 % suivant les sources) n'ont une chance d'être approchés et, plus encore, **atteints que si tel est le cas**.



---

Ensuite, l'échec de la négociation en cours et la rupture qui s'ensuivrait entre l'Iran et la communauté internationale ne sont probablement **pas compatibles avec la maîtrise progressive de l'inflation**. L'objectif étant de conforter la tendance baissière qui prévaut depuis la fin du mois de juin 2013 et de ramener l'inflation moyenne d'un peu plus de 35 % en 2013 à 23 % en 2014, il ne peut être atteint que si la parité rial/dollar et l'écart séparant le marché parallèle du marché officiel reste stable. Tel ne serait évidemment pas le cas si les espoirs provoqués par l'accord intérimaire étaient déçus et les anticipations positives qu'il a provoquées (que ce soit en Iran ou hors d'Iran) « cassées ».

En outre, le redressement des comptes extérieurs et, plus encore, celui des comptes publics supposent **que les exportations de pétrole puissent retrouver un niveau normal**, c'est-à-dire que les sanctions mises en place depuis le milieu des années 2000, notamment par les États-Unis et l'Union européenne, soient levées, ceci n'est envisageable que si la négociation en cours ne débouche pas sur un échec.

### C. LES DÉFIS À RELEVER POUR L'ÉCONOMIE IRANIENNE

#### 1. Des réformes ambitieuses ouvrant de nouvelles perspectives

Votre délégation a appris sur place que le gouvernement iranien, avec la Banque centrale d'Iran (BCI), conduisait des **réformes économiques, financières et bancaires ambitieuses**.

Ces réformes doivent permettre de dynamiser davantage l'économie iranienne **en améliorant l'environnement des affaires**, souvent **en écho aux préconisations du FMI**<sup>1</sup>.

Votre délégation estime toutefois que les autorités iraniennes en restent encore souvent à des annonces à ce sujet. L'arrivée au pouvoir de la nouvelle équipe il y a tout juste un an peut justifier un délai de mise en œuvre raisonnable.

Ces réformes attendues dont les contours et les modalités restent donc encore flous concernent :

- les **privatisations**, qui doivent permettre de **réduire la domination du secteur public et du secteur parapublic** dans l'économie. Ces secteurs sont consacrés par l'article 44 de la Constitution iranienne rédigé en vue de

---

<sup>1</sup> Le FMI a émis des recommandations sur les enjeux prioritaires du gouvernement iranien, au terme d'une mission à Téhéran du 29 octobre au 7 novembre 2013. Il a retenu les priorités suivantes : combattre l'inflation, restaurer la croissance et s'attaquer aux problèmes structurels de l'économie du pays, notamment la réforme des subventions, les banques et les entreprises, les systèmes monétaires et fiscaux. Un accord a été conclu pour la reprise d'une mission en 2014. Cf. « Statement by an IMF Mission to the Islamic Republic of IRAN revolutionary guards' looting of Iran's economy », IMF Press Release n°13/340, 11 novembre 2013.

protéger les intérêts nationaux, ce qui complique les privatisations. Les *Bonyads*, ces fondations caritatives iraniennes exemptées de taxes et créées après la révolution de 1979 pour redistribuer les revenus de la rente pétrolière aux pauvres et aux familles des martyrs, contrôleraient par exemple entre 20 % et 40 % de l'économie nationale à elles-seules. De même, les *Pasdarans* ou « Gardiens de la Révolution », à travers ces *Bonyads* ou pour leur propre compte, exercent une emprise de premier ordre sur l'économie iranienne, d'où le processus de « dépasdaranisation » économique et politique du pays, engagé par le Président Rohani ;

- la **réduction effective des subventions publiques**. Les réductions de subventions décidées par le précédent gouvernement, celui de M. Ahmadinejad, avait conduit à des compensations individuelles, pour lesquelles 73 millions d'Iraniens se sont inscrits sur les listes prévues. Le coût de la réforme avait alors été plus important que le statu quo. Il s'agit désormais en 2014 de procéder à de nouvelles baisses des subventions, surtout sur les prix de l'énergie, afin de s'approcher des prix mondiaux ;

- une **politique monétaire et une politique de change plus rigoureuses**. L'objectif de la BCI étant notamment de **limiter l'inflation par une maîtrise de la masse monétaire et d'unifier les taux de change officiels et libres** autour d'un taux de 25 000 rials pour un dollar. Votre délégation relève néanmoins que jusqu'ici la dépréciation du rial a amélioré la compétitivité des exportateurs iraniens ;

- un **cadre fiscal plus attractif et plus clair, des réglementations plus simples, la lutte contre la corruption** ainsi qu'une **ouverture aux capitaux étrangers** avec un régime favorable aux IDE. Ainsi, il existe en Iran une **loi sur la protection des investissements étrangers** qui offre un dispositif assez complet pour les investisseurs (accès, garanties, etc.). Des **zones franches ou spéciales** viennent encore accroître cette attractivité. Les entreprises peuvent également recourir à **plusieurs formes de contrats commerciaux** pour opérer sur place : contrats de distribution, agents, franchises ou encore contrats de partenariat type BOT (*build operate transfer*). L'un des enseignements du déplacement est que **les autorités iraniennes veulent, plus que jamais, attirer les investissements étrangers**. Leurs besoins d'investissements étrangers dans de nombreux secteurs comme **l'énergie, l'automobile ou l'environnement** sont très grands et elles en appellent explicitement aux entreprises étrangères, notamment européennes et américaines.

Votre délégation estime que cette volonté de moderniser l'Iran va dans le bon sens mais qu'elle impliquera une **forte mobilisation des acteurs politiques et économiques iraniens**.

La stabilité du gouvernement sera aussi une nécessité faute de quoi les réformes initiées seront soumises aux variations des équipes dirigeantes.

---

Il sera également nécessaire de **réduire le poids économique de certains empires financiers parapublics** qui captent une rente tirée des revenus pétroliers, **bloquent les réformes** ou, du moins, **altèrent le fonctionnement des marchés économiques**<sup>1</sup>.

## 2. La fragilité du système bancaire et financier iranien

Votre délégation a cherché à **prendre la mesure des forces et des faiblesses du système bancaire et financier de l'Iran**, dont la supervision est assurée par la BCI.

Ce point a été abordé à de nombreuses reprises, surtout lors des entretiens avec M. Behrouz Alishiri, vice-ministre des Finances chargé des investissements internationaux, et à la BCI, avec MM. Gholamali Kamyâb, vice-gouverneur, chargé de l'international et des devises étrangères, Reza Ansari, directeur général de l'international, et Hossein Yaghoobi Myab, directeur des relations internationales. **La consolidation du secteur bancaire est une nécessité alors que ce dernier reste très fragile.**

La BCI a assuré votre délégation de son travail de contrôle de la santé des établissements bancaires et de mise en œuvre des règles prudentielles issues du comité de Bâle.

Même s'il a évolué par rapport à ce qu'il était au début des années 2000, tout en continuant d'opérer sur un marché assez fermé et dont le taux de bancarisation reste limité, le système bancaire iranien reste **peu performant selon la direction générale du Trésor.**

S'agissant des évolutions récentes, **l'État a cédé ses parts au capital de quatre banques** qui comptaient parmi les plus importantes (Mellat, Refah, Tejarat et Saderat). De plus, un **nombre croissant de banques privées** ont été autorisées à opérer au début des années 2000, ce qui a introduit un peu de concurrence sur un marché qui était à la fois clos et encadré. Et, de manière corollaire, le **nombre des banques commerciales** (quel que soit leur statut) est passé de 16 à 27 entre le début et la fin des années 2000.

Toutefois, la situation du système bancaire n'en reste pas moins placée sous le signe de la fragilité, comme l'a expliqué la direction générale du Trésor à votre délégation.

---

<sup>1</sup> Michel Makinsky, dans son ouvrage cité plus haut, décrit assez finement ces structures, qui dominent tous les secteurs de l'économie iranienne. Il peut également être renvoyé à l'ouvrage *The Rise of the Pasdarans*, de Frederic Wehrey, Jerrold D. Green, Brian Nichiporuk, Alireza Nader, Lydia Hansell et Rasool Nafisi, publié chez Rand Corporation en 2009 ou à l'article « Bonyads : Iran's greatest strength against Sanctions » de Kerry Patton, paru dans la revue *American Thinker* de janvier 2012. Un mémoire soutenu par Audun Kolstad Wiig à l'Institut d'Études politiques de Paris, en septembre 2007 et intitulé « Au service de l'État ? » fournit également des informations intéressantes. Deux notes de Ali Alfoneh consacrées spécifiquement aux Pasdarans sont éclairantes : « The revolutionary guards' looting of Iran's economy », *American Enterprise Institute*, 2010 et « Iran unveiled », *American Enterprise Institute*, 2013.

D'abord, ce système est **sous-capitalisé**, comme en témoignent à la fois le **niveau des fonds propres** (qui ne représentait guère que 5,4 % de l'actif brut à la fin du mois de mars 2013) et, plus encore, celui du **ratio de solvabilité** (qui n'excédait pas 6,8 % à la fin du mois de septembre 2013).

Ensuite, il est **sous-provisionné**, le taux de provisionnement des créances douteuses ne dépassant pas 36 % alors même qu'elles représentaient 14,4 % des prêts bruts à la fin du mois de septembre 2013, pourcentage qui est sensiblement supérieur à celui des pays de la région, à l'exception du Yémen.

Enfin, **la rentabilité du système bancaire reste symbolique**, qu'il s'agisse de celle des actifs (qui était évaluée à 1 % en 2012/2013) ou, plus encore, de celle des fonds propres (aucune donnée qui puisse être considérée comme fiable n'était disponible sur ce dernier point).

## V. L'ÉTAT ET L'AVENIR DES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LA FRANCE ET L'IRAN

### A. D'UNE COOPÉRATION SOLIDE À UNE RELATION RÉDUITE À LA PORTION CONGRUE

#### 1. Une relation ancienne et forte qui a fortement évolué

Comme il a été vu en première partie du présent rapport d'information, **les relations franco-iraniennes se sont développées dans un sens commercial dès le Moyen Âge** sous la dynastie des Safavides. Sur place, il a été répété à votre délégation que la France était **l'un des meilleurs partenaires commerciaux de l'Iran** et que **les Iraniens s'en souviennent**.

L'évolution de notre balance commerciale avec l'Iran a longtemps été exclusivement dépendante de nos importations d'hydrocarbures. Selon les données transmises à votre délégation par la direction générale du Trésor, nos **importations** d'Iran étaient, à l'exception des deux dernières années, composées à plus de **90 % d'hydrocarbures**, avec un niveau en moyenne, sur les dix dernières années, de valorisation de 1 à 2 milliards d'euros par an. Nos exportations ayant varié à peu près dans les mêmes proportions sur cette période, la balance commerciale de la France était globalement positive entre 2001 et 2004, déficitaire entre 2005 et 2008, et à nouveau positive ensuite, sauf en 2011. L'embargo pétrolier européen a naturellement changé la donne à partir de 2012, nos **achats de pétrole iranien** sont ainsi passés **de 1,7 milliard d'euros en 2011 à 80 millions d'euros en 2012 et 1,7 million d'euros en 2013**. Nos rares importations en provenance d'Iran ne sont plus qu'essentiellement constituées de produits agro-alimentaires et de textiles : il s'agit par exemple de pistaches et de tapis.

---

Mécaniquement, même si nos exportations diminuent, notre solde commercial s'améliore : d'un déficit de 110 millions d'euros en 2011 à un excédent de 631 millions d'euros en 2012, et 432 millions d'euros en 2013.

La **présence commerciale française** a longtemps été accompagnée d'une **bonne image**. Cette opinion positive a été confirmée lors du déplacement de votre délégation.

Nos liens **historiques forts dans le secteur automobile** grâce à PSA, Renault et à leurs sous-traitants, se traduisaient dans le niveau de nos ventes. Le seul poste « matériels de transport » représentait, en effet, des exportations de l'ordre de **1,3 milliard d'euros en 2004**, soit près de **60 % de nos ventes totales en Iran**. En 2013, ce poste ne représentait plus que **32 millions d'euros, soit 6,5 % de nos ventes**. Nos exportations d'équipements mécaniques, électriques, électroniques et informatiques ont également connu une tendance similaire, en particulier à partir de 2012.

En revanche, nos ventes de produits agricoles et agroalimentaires, de produits chimiques, parfums et cosmétiques, de produits métallurgiques et métalliques, de produits pharmaceutiques, ont progressé légèrement ou stagné ces dix dernières années.

En 2013, nos **principaux produits exportés** vers l'Iran étaient les « préparations pharmaceutiques » (premier poste de nos exportations, avec 140 millions d'euros, Sanofi pesant 5 % du marché iranien), les « tubes, tuyaux, profilés » (57 millions d'euros), des pièces détachées automobile (21 millions d'euros), puis, pour 15 millions d'euros environ pour chaque catégorie de produits, des équipements médicaux, parfums, matériel de distribution et commande électrique, produits chimiques, céréales.

Ce constat témoigne du fait que **les sanctions ont structurellement modifié la nature de nos exportations** vers l'Iran.

## **2. La France grande perdante des sanctions contre l'Iran**

Compte tenu de ses constats durant le déplacement, votre délégation s'est parfois demandé **à qui les sanctions faisaient le plus de mal**. Ces dernières sont en effet **douloureuses et pénibles pour l'Iran, mais aussi pour les compagnies occidentales**, en particulier européennes, **surtout pour les entreprises françaises**, qui avaient des échanges importants avec l'Iran. En tout cas, les sanctions pénalisent davantage les pays européens, et la France en premier lieu, que les États-Unis.

**La France est la grande perdante des sanctions prises contre l'Iran**. Suite aux sanctions, le niveau des échanges économiques bilatéraux entre nos deux pays a connu une **chute brutale ces dix dernières années**, surtout entre 2011 et 2013. Le décrochage est particulièrement marqué à partir de 2012, lorsque nos exportations, qui diminuaient relativement lentement depuis 2004, se sont brutalement contractées de 52 % entre 2011 et 2012, puis de

38 % entre 2012 et 2013, les ventes iraniennes vers la France diminuant respectivement de 90 % puis 64 %. **Nos échanges commerciaux avec l'Iran** ont en effet été ramenés à **plus de 500 millions d'euros en 2013**, au lieu de **4 milliards d'euros en 2004**. Les importations en provenance d'Iran, elles, ont atteints le niveau de 40 millions d'euros en 2013, contre 2 milliards d'euros en 2004. Quant aux exportations vers l'Iran, elles s'élèvent à 490 millions d'euros en 2013 contre 2 milliards d'euros en 2004.

Sur place, les entreprises françaises ont été **remplacées par des firmes européennes** mais surtout **par des entreprises asiatiques ou turques**. Les principaux partenaires commerciaux de l'Iran sont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Russie, la Chine, la Turquie, le Japon et la Corée du Sud, après que, de 1950 à 1979, les États-Unis ont été leur partenaire économique et militaire le plus important. En ce qui concerne nos principaux concurrents, deux grandes phases peuvent être distinguées d'après les données transmises à votre délégation par la direction générale du Trésor :

- suite à la révolution islamique de 1979, les États-Unis et la Grande-Bretagne ont largement laissé le marché iranien aux Européens, en particulier à l'Allemagne, à la France et à l'Italie ;

- à partir de 2007, les Européens, sauf l'Allemagne et l'Italie, se sont **repliés, la France plus que les autres** il est vrai, **laissant ainsi la place aux concurrents asiatiques**, avec la Chine et la Corée du Sud en tête, mais aussi à la **Turquie**.

Selon les statistiques du FMI, avec **0,82 % de parts de marché en 2013, la France, se classe septième fournisseur de l'Iran**, après la Chine (13,73 % de part de marché), la Corée du Sud (7,01 %), l'Inde (6,46 %), la Turquie (5,56 %), l'Allemagne (3,09 %) et l'Italie (1,71 %). Cette position doit être toutefois relativisée dans la mesure où un certain nombre de **nos exportations transitent désormais par des pays tiers**, tels que la Turquie ou les Émirats Arabes Unis, où plusieurs de nos grands exportateurs disposent de centres d'éclatement, comme Schneider Electric en Turquie par exemple.

Il restait, selon la dernière enquête européenne disponible sur l'activité de nos filiales à l'étranger<sup>1</sup>, **dix-huit entreprises françaises détenant une filiale en Iran en 2011**, avec 1 300 personnes salariées. Selon la direction générale du Trésor, il y en aurait probablement **moitié moins en 2014**.

Certaines de nos entreprises, en particulier Total, Peugeot, Renault, Alstom, Schneider ou les laboratoires pharmaceutiques, entretiennent avec ce pays des relations historiques, qui se sont progressivement effacées avec le durcissement des sanctions.

Aujourd'hui, le **premier poste de nos exportations** concerne les **produits pharmaceutiques**, avec Sanofi qui pèse 5 % du marché iranien, et

---

<sup>1</sup> Enquête « *Outward Foreign Affiliates Statistics* » (OFATS).

---

nos rares importations en provenance d'Iran sont essentiellement constituées de produits agro-alimentaires et de textiles : il s'agit par exemple de pistaches et de tapis.

La tendance se reflète dans nos investissements : la France disposait en Iran d'un stock de 200 millions d'euros fin 2012, pour 1,4 milliard d'euros en 2002, le niveau le plus élevé de la décennie.

Nos principales implantations sont aujourd'hui les suivantes :

- **l'industrie agroalimentaire.** Le groupe Bel s'est implanté en 2007 par la création d'une co-entreprise, avec une société familiale locale (70 % pour Bel, 30 % pour la société iranienne). À l'issue d'un conflit avec son partenaire, Bel a racheté les 30 % qu'il détenait et gère donc seul depuis la *Bel Rouzaneh Dairy Products Company*. Danone est présent en Iran depuis 2007 et contrôle trois co-entreprises : *Danone Sahar* (avec une usine de produits laitiers vers Qazvin), *Damavand Mineral Water Company* et *Mashad Milk Power Industries Company*. Enfin, Nestlé est également présent avec certaines marques françaises, comme *Nestlé Waters* ;

- **les services.** Carrefour intervient en Iran sous la marque « Hyperstar Pars » depuis 2009 dans le cadre d'un contrat de franchise avec son partenaire des Émirats *Majid Al Futtaim* ou MAF, qui détient trois hypermarchés en Iran (Téhéran, Ispahan et Chiraz), et envisage d'ici 2018 l'ouverture de 12 hypermarchés et 25 supermarchés. MAF emploie environ 1 400 personnes, parmi lesquelles 35 expatriés et cinq Français. Par ailleurs, Sofrecom dispose d'un contrat d'assistance pour l'un des opérateurs de téléphonie mobile iranien, TCI (opérateur historique), ainsi que pour MCCI (*Mobile Communication Company of Iran*), filiale de TCI. Accor est associé à un partenaire-investisseur pour l'ouverture de deux hôtels à proximité de l'aéroport. Bull met en place depuis 2010 l'architecture logicielle de la gestion de la TVA, pour le compte du ministère iranien des finances. Le contrat devrait s'achever courant 2015. Enfin, dans l'informatique, *Morpho* et *Ingenico* ont des réalisations et des projets en cours en Iran ;

- **l'industrie manufacturière.** Contrairement à PSA parti brusquement en février 2012 en raison de la prise de participation de *General Motors* dans son capital et du gel de la banque *Tejarat*, Renault, tout en suspendant ses exportations de pièces détachées en juillet 2013, a maintenu quelques activités à partir de stocks de pièces existant, à un niveau dégradé. Renault dispose d'aujourd'hui de deux filiales en Iran (*Renault Pars* et *ACI Pars*, en joint-venture) et emploie environ 200 personnes. *Faurecia Azin Pars Seating*, qui est une filiale de PSA, conserve un peu d'activités en Iran. Enfin, *Schneider Electric*, qui employait plus de 200 personnes en 2011, n'en a conservé que huit aujourd'hui. Si ses activités d'exportations de France vers l'Iran se sont largement taries (subsistent des opérations via la Turquie), *Schneider Electric* a conservé sa filiale en Iran et a cédé à son partenaire local

son usine de production de disjoncteurs, avec toutefois une clause de *buy-back* ;

- **la santé.** *Sanofi* dispose en Iran d'un bureau de représentation, et vend à un importateur et à un fabricant local, qui distribuent par un réseau de grossistes. *Sanofi* détient des participations financières, avec son importateur, dans plusieurs grossistes. *Sanofi Pasteur* (vaccins) et *Merial* (autre filiale de *Sanofi* dédiée à la santé animale) exportent également vers l'Iran. L'importateur de *Sanofi* représente également d'autres laboratoires français : *Pierre Fabre Médicament*, *Guerbet*, *Vichy*, *LFB*, *Stallergenes* etc. ;

- **les activités extractives.** *Total*, qui a développé les champs pétroliers et gaziers de *Sirri A et E*, *Dorroud*, *Balala*, *South Pars 2 et 3*, a maintenu un bureau de représentation, chargé principalement le gérer l'apurement fiscal des investissements passés du groupe, et de maintenir le dialogue. M. Christophe de Margerie, président-directeur général de *Total*, rencontré par votre délégation, affirme publiquement souhaiter revenir en Iran dès lors que les conditions le permettront. L'institut français du pétrole (IFP) et ses filiales (*Axens*, *Beicip-Franlab*, *CECA*) sont également présentes.

Enfin, un certain nombre d'entreprises maintiennent une **structure locale légère**, pour assurer des contrats d'entretien et une présence commerciale minimum : *Alstom* (filiale), *Airbus*, *Seb* (filiale), *Legrand* (une filiale, *Alborz Electrical Industries*), Bureau *Veritas* (groupe *Wendel*, lequel contrôle par ailleurs la société *Inspectorate Iran*, dans le même domaine), *Institut de soudure*, *Ceva Santé animale*, *Technip*....

S'ajoutent à cette liste, quelques petites structures, le plus souvent montées par des Franco-Iraniens, comme *Cap Industrie* (import-export de cosmétiques et de produits agricoles).

D'autres, en outre, gardent un **courant d'activité, mais sans structure locale**, par exemple dans la santé animale (IMV), les technologies de l'information (*Opentrust*, *Keynmetrics*, *Gemalto*...) ou l'industrie (*Brochot*, *Vossloh*, *Faiveley*, *Fives*, *Michelin*...).

## **B. RECONSTRUIRE UNE RELATION GAGNANT-GAGNANT EN DÉPIT DU CONTEXTE CONCURRENTIEL DIFFICILE**

### **1. Un climat favorable à la reconstruction de liens**

Votre délégation, par ses nombreuses auditions, a identifié un **climat favorable à l'approfondissement des relations commerciales entre la France et l'Iran**.

Un colloque récemment organisé au Palais du Luxembourg (le 23 mai 2014) par le groupe sénatorial d'amitié France - Iran et le Cercle



---

Iran - Économie<sup>1</sup>, parrainé par deux des membres de la délégation (Philippe Marini et Aymeri de Montesquiou), démontre que **cette dynamique peut et doit se poursuivre.**

Son titre « vers l'ouverture des échanges commerciaux avec l'Iran » illustre l'état d'esprit de nombreux entrepreneurs français. La plaquette du colloque précisait notamment que *« si la diplomatie est en passe de restaurer les conditions politiques et juridiques du retour de l'Iran dans la communauté internationale, ce sont avant tout les entreprises qui disposent des moyens, du savoir-faire et de l'ambition nécessaires pour concrétiser cette ouverture durable, dans l'intérêt de tous. La tâche est immense et difficile. Pour réussir, il est indispensable et urgent de reconstruire un tissu de relations personnelles, économiques, juridiques et culturelles respectueux des réalités d'aujourd'hui. Les entreprises françaises ont été les premières à s'engager sur cette voie, mais les obstacles restent nombreux et la concurrence internationale réagit. Ce colloque, organisé en partenariat entre le groupe sénatorial d'amitié France-Iran et le Cercle Iran-Économie, contribuera à une meilleure connaissance de ce pays, mettant l'accent sur le rôle des opérateurs économiques à travers l'intervention de spécialistes et le témoignage vécu de responsables d'entreprises ».*

Votre délégation relève aussi que MEDEF International, dont elle a rencontré les responsables, a organisé la **visite à Téhéran du 3 au 5 février 2014 d'une délégation de 130 personnes, représentant 116 entreprises françaises.** Cette délégation exploratoire s'inscrivait pleinement dans le cadre de l'accord intérimaire du JPOA.

En Iran, à la faveur des perspectives ouvertes par la conclusion de l'accord intérimaire de novembre 2013 et à la demande de notre collègue Nicole Bricq, alors ministre du commerce extérieur, **le service économique fonctionne à nouveau depuis avril 2014, grâce à la nomination d'un conseiller économique.**

Ce dispositif s'ajoute au travail d'autres acteurs qui se mobilisent pour soutenir les relations franco-iraniennes d'un point de vue économique. Plusieurs structures contribuent en effet à l'amélioration des rapports commerciaux entre nos deux pays.

---

<sup>1</sup> Le Cercle Iran-Économie est une association créée en 2013 à l'initiative d'universitaires, d'entrepreneurs et d'étudiants ayant en commun la passion de l'Iran et la connaissance du Persan. Il se veut un lieu d'échanges et de confrontations d'idées autour de l'économie, de l'entreprise et de l'Iran. Il se donne pour but de comprendre l'Iran à travers un prisme essentiellement économique. Il s'interroge sur un acteur jusqu'à présent trop ignoré, l'entreprise, à travers l'approche d'un pays et en observant exclusivement les facteurs économiques. Avant le colloque qui s'est tenu au Sénat, le cercle a organisé une première conférence, en avril 2013, sur « la situation économique en Iran et la vie continue » et une seconde conférence, en novembre 2013, sur « la levée prochaine des sanctions », en confrontant des points de vue français et américains.

### Les acteurs en charge du soutien à la relation bilatérale

Le service économique avait fermé en novembre 2011 et ses cinq agents avaient été licenciés au début de l'année 2013. Il est à nouveau opérationnel. L'ambassadeur réunit, de plus, lors d'un petit-déjeuner mensuel, la quinzaine des chefs d'entreprise français encore présents en Iran. Y participent, outre le conseiller économique depuis son arrivée, une partie de l'équipe de la chancellerie diplomatique et la consule. Ce rendez-vous, très apprécié des entreprises, tient lieu de conseil économique. La direction générale du Trésor intervient par ailleurs en soutien sur les aspects relatifs aux sanctions.

Ensuite, la section des Conseillers du commerce extérieur (CCE) de la France, qui était composée d'une dizaine de CCE en 2011, s'est restreinte depuis en raison du départ d'entreprises françaises avec le durcissement des sanctions internationales. La section compte aujourd'hui cinq CCE dont le mandat est en cours, ou en renouvellement (dont deux seulement résident à temps plein à Téhéran). Deux nouveaux candidats sont présentés à la session de juillet 2014. Une section reconstituée devrait permettre de retrouver rapidement un niveau d'activité en adéquation avec les enjeux et opportunités attachés à ce pays, tout en permettant d'accueillir de nouveaux arrivants.

La Chambre Franco-Iranienne de Commerce et d'Industrie (CFICI) est un autre acteur notable. Créée en 1996 par M. Mehdi Miremadi, ancien représentant d'Alstom qui la préside toujours, elle est composée d'environ 350 membres, dont une vingtaine d'entreprises françaises, le reste d'entreprises iraniennes, souvent partenaires de sociétés françaises. La CFICI dispose d'un directeur à temps plein, M. Kamiar Azari et de trois permanents. La CFICI propose les prestations classiques de chambres de commerce bilatérales, avec une forte prédilection pour les prestations logistiques : obtention de visa, fourniture d'interprètes, prestations de transport, mise à disposition de bureaux, etc. Concernant les prestations offertes aux exportateurs en phase de prospection, la CFICI propose une mise en relation avec certains de ses membres, mais qui interviennent alors à titre onéreux. La CFICI mène en revanche peu, ou pas, d'actions d'animation de la communauté d'affaires. La redynamisation des relations économiques franco-iraniennes devrait permettre à la CFICI de trouver, par l'organisation professionnelle de prestations et d'événements, toute sa place dans le soutien de notre relation bilatérale.

Enfin, l'agence Ubifrance n'est, pour l'instant, pas présente en Iran, mais il est envisagé d'ouvrir rapidement un bureau à Téhéran.

*Source : Direction générale du Trésor*

Les Iraniens nous ont fait part de leur **disponibilité pour coopérer dans tous les domaines avec les secteurs privé et public français**. Cette disponibilité révèle la possibilité de construire une relation gagnant-gagnant.

Certes, ils accueillent très favorablement de manière générale les investissements étrangers et les entreprises étrangères en Iran, mais nous bénéficions d'un **crédit supérieur**.

---

La France, comme il a été vu précédemment, bénéficie de **relations anciennes et profondes avec l'Iran**. Elle conserve sur place une bonne image, notamment liée au souvenir puissant qu'a la nation iranienne de **l'asile qui a été offert à l'ayatollah Khomeyni** avant la Révolution islamique de 1979.

Cette opinion positive doit retenir toute notre attention, parce que cette perception des Iraniens au sujet de la France est un **atout précieux pour le développement et le renforcement des relations bilatérales dans différents domaines**.

## 2. Les enjeux sectoriels de la relation franco-iranienne

Parmi ces domaines, votre délégation a relevé, sur place, qu'ont été particulièrement mentionnés : l'industrie de manière générale, notamment **l'automobile, l'énergie** et en particulier le secteur pétrolier, plus largement, **l'environnement** et le recyclage<sup>1</sup>, les **médicaments**, les **cosmétiques**, mais aussi le **tourisme, l'agriculture, l'agro-alimentaire, l'aviation, l'industrie du luxe** entre autres... Nos entreprises sont donc très attendues en Iran, même si la concurrence est rude.

Cette attente vaut tout spécialement **pour l'automobile**, l'Iran dispose d'une **capacité de production de l'ordre de 2 millions de voitures par an** et les sites ne tournent aujourd'hui qu'à 25 % ou 30 % de leurs capacités alors que l'Iran était le onzième fabricant mondial en 2011 avec 1,6 million de voitures.

Nos entreprises, **Renault** et surtout **PSA**, ont auparavant été des leaders (plus de 35 % du marché). Mais elles ont désormais **fortement réduit leurs activités, voire les ont totalement interrompues** dans le cas de PSA, et ce sous l'effet des sanctions américaines, surtout celui de *l'executive order* du 3 juin 2013 vu plus haut. **Renault**, qui produisait environ **100 000 voitures par an avant 2012**, a réduit ses activités par trois et provisionné **800 millions d'euros de pertes** à ce titre. **PSA**, qui produisait environ **500 000 voitures par an avant 2012**, a tout abandonné et a enregistré, à cet égard, de l'ordre de **900 millions d'euros de pertes**. La concurrence de la Chine, presque absente du secteur automobile iranien auparavant (1 %) et qui y pèse désormais environ 10 %, peut être jugulée en raison de la faible qualité perçue de ses produits par les consommateurs iraniens (ce constat ne vaut pas que pour l'automobile, de nombreux témoignages allaient dans ce sens pour d'autres secteurs).

---

<sup>1</sup> Mme Masoumeh Ebtekar, vice-présidente de la République, chargée de l'environnement, a expliqué à votre délégation que de nombreuses collaborations étaient possibles et souhaitables entre la France et l'Iran en matière d'environnement. Il s'agit d'une préoccupation croissante chez les Iraniens et de nombreuses opportunités s'ouvriront à ce niveau dans les prochaines années.

En matière d'**énergie**, les entreprises françaises sont attendues en Iran, notamment pour des projets intégrés et des **centrales combinées** de production d'énergie.

L'Iran veut accompagner une **transition de ses centrales à gaz vers des modèles polyvalents**, y compris en recourant aux **énergies renouvelables**, telles que la géothermie, le solaire ou l'éolien. Un budget de 3 milliards d'euros est ainsi alloué par l'État iranien à ce programme.

Autre exemple particulièrement notable d'offre de partenariat économique, les autorités iraniennes nous ont présenté leur **disposition à exporter le gaz iranien en Europe**, en passant par la Turquie ou ailleurs. Et **nos intérêts se rejoignent** : d'une part, l'Iran a **de grands gisements de gaz** et **souhaite diversifier ses destinations d'exportation** et, d'autre part, nous avons **intérêt à diversifier nos fournisseurs** de gaz.

Sur le **pétrole**, M. Ali Majedi, vice-ministre du pétrole, chargé des affaires internationales, a expliqué à votre délégation que la **rentabilité des contrats à droit de rachat, dits *buy-back*, (7 %)** avait été **plus faible que prévu** (14 %), ce que Total nous avait également expliqué en nous faisant part d'un bilan financier global correct mais accompagné de résultats systématiquement inférieurs aux estimations lors des décisions de lancement des projets.

**Total a signé quatre contrats *buy-back*** entre juillet 1995 et avril 1999 et engagé 4 milliards de dollars de dépenses sur place. Total a, en effet, **réalisé et financé** pour le compte de la compagnie nationale pétrolière iranienne, la National Iranian Oil Company (NIOC), les travaux de conception, les **forages et les installations de production** des champs, puis a remis les clés à NIOC après avoir démarré la production.

Cette mise en production qui est une phase de dépenses dure de trois à cinq ans et s'est ainsi, pour Total, étalée de la fin 1998 à janvier 2003. Ce n'est qu'**ensuite** que Total **a pu être remboursé**, avec intérêts, de son financement, suivant un calendrier fixé dans le contrat, l'entreprise française a aussi touché une rémunération calculée globalement en pourcentage de l'investissement.

Et c'est **grâce au droit de rachat** (d'où le terme de *buy back*) **par Total à NIOC d'une partie de la production** à un prix de marché que l'entreprise française se rembourse et se rémunère sur une période d'environ sept ans grâce à la revente de volumes correspondants.

**Total n'a pas**, depuis ces quatre contrats *buy back*, **relancé d'activité en Iran**. Il convient d'ailleurs de préciser que **tout investissement** dans le secteur pétrolier, **tout échange technique** ou, encore, **l'achat de pétrole brut sont interdits**, sous l'effet des différents régimes de sanctions, qui ont de plus été maintenues dans leur quasi-totalité sous le JPOA.

---

On estime aujourd'hui que **les exportations pétrolières de l'Iran sont bloquées à 50 % de leur potentiel**. En effet, seuls six importateurs sont autorisés par les États-Unis actuellement : Chine, Japon, Inde, Corée du Sud, Turquie et Taïwan. L'Iran se prépare donc à **redevenir un grand exportateur pétrolier** et a donc engagé une réflexion sur de **nouveaux modèles de contrat de longue durée** (environ vingt ans), que le nouveau gouvernement est en train de concrétiser : ces **contrats dits de quatrième génération** devraient ainsi être annoncés en novembre (après que leur annonce a été reportée à deux reprises en 2014) et permettre un rendement de 13 % à 14 % pour les investisseurs étrangers. Les contrats prévoient notamment que la rémunération puisse augmenter avec le prix du pétrole.

En dépit de **l'attractivité de l'économie iranienne**, de son **régime favorable aux investissements étrangers** et à **l'existence des zones franches ou spéciales, les sanctions, ou leur interprétation par les acteurs publics et privés, freinent notre retour en Iran.**

### *C. UNE APPLICATION STRICTE DES SANCTIONS QUI CONTRASTE AVEC LES STRATÉGIES DE NOS CONCURRENTS*

#### **1. Le zèle français**

Votre délégation a relevé que la France témoigne d'**une application stricte, voire zélée, des différents régimes de sanctions**. De nombreux responsables iraniens, dont M. Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République, se sont interrogés devant votre délégation sur la stratégie des autorités française à ce niveau : les Français semblent attendre la permission de revenir alors que les autres pays défendent plus directement leurs intérêts économiques. Le jusqu'au-boutisme de la France est **destructeur d'un point de vue économique** et, surtout, **contraste avec les stratégies de nos concurrents**.

Ainsi, les **procédures de déclaration imposées par la direction générale du Trésor** seraient particulièrement longues et fastidieuses. Elles se complexifieraient, de plus, de manière très régulière, ajoutant de l'insécurité juridique pour nos entreprises. Les dossiers que les entreprises doivent déposer seraient ainsi encore **plus lourds et compliqués depuis la mise en œuvre du JPOA** (une entreprise a comparé devant votre délégation les procédures administratives après et avant la levée partielle des sanctions). Cette instabilité paradoxale n'est pas propice au climat des affaires.

De même, dans les secteurs autorisés à l'export, **la Coface ne couvre pas les entreprises** et n'accorde pas la garantie de l'État et il en est de même pour les assureurs privés.

Par ailleurs, seule la compagnie Iran Air assure une liaison aérienne entre la France et l'Iran, avec un vol Paris-Téhéran. Or il lui est **impossible de faire son plein de kérosène à Paris**. Une **escale dans d'autres villes de**

**L'Union européenne**, pourtant *a priori* soumises au même régime de sanctions, est donc obligatoire, afin de permettre de faire ce *refuelling*, le plus souvent à Ljubljana ou à Bratislava. Une telle situation est absurde.

Au niveau international, entre les États occidentaux, des **distorsions dans l'application des sanctions** peuvent donc être observées. Ainsi, l'entreprise d'équipements Moret a fait part de son expérience en rapportant le cas de son **impossibilité d'obtenir une licence d'exportation en France** en raison d'une application restrictive du régime des sanctions alors que **la Belgique lui a délivré cette licence** et que l'Allemagne a fait du « deux poids - deux mesures » : **l'Allemagne a ainsi interdit d'exporter depuis Hambourg avec quasi saisie de la marchandise alors qu'elle autorise ses constructeurs à exporter** et à se faire payer. Ce témoignage laisse votre délégation songeuse.

Ce « deux poids - deux mesures » a également été constaté en visitant des **usines iraniennes**, à Tabriz par exemple, dans lesquelles votre délégation a vu **des équipements récents, allemands ou italiens**. Des machines-outils et des chaînes de montage entières, installées dans des usines neuves ou très récentes ont été vues à Tabriz. Leur livraison a donc très probablement eu lieu **pendant la période des sanctions les plus dures**. À cet égard, il peut être remarqué que **les banques régionales allemandes n'ont pas d'exposition aux États-Unis**, ce qui est une chance pour les exportateurs allemands.

## 2. L'hypocrisie américaine

Ce phénomène de « deux poids - deux mesures » se confirme aussi par **la présence de nombreuses entreprises américaines sur place**, comme les firmes automobiles ou comme **Boeing**, qui exercent, du reste, dans des secteurs, l'automobile et l'aéronautique, autorisés par le JPOA. Les boissons **Coca-Cola** sont, de plus, omniprésentes en Iran. Il a aussi été rapporté à votre délégation, à plusieurs reprises, des phénomènes de contournement des sanctions américaines par des entreprises américaines avec des flux transitant via l'Amérique du Sud.

Pourtant, le **lobby anti iranien est puissant et très organisé** aux États-Unis, comme le montre l'exemple du groupe de pression *United Against Nuclear Iran* (UANI), dont le président est un ancien ambassadeur, qui a notamment été en poste à l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette association compte parmi ses fondateurs plusieurs diplomates américains et un ancien directeur de la CIA. **Cette structure semble plus active contre les entreprises européennes et notamment françaises, que contre les entreprises américaines**. Ainsi, alors qu'un formulaire électronique permet sur leur site de protester directement auprès de chacune des entreprises françaises commerçant avec l'Iran, par l'intermédiaire d'un lien automatique

---

engendrant un courriel, une telle opération n'est pas possible pour qui voudrait s'indigner de l'activité des entreprises américaines en Iran.

En juin 2014, sous la pression, et à la demande explicite de l'UANI, l'entreprise française **Nexans**, l'un des leaders mondiaux de l'industrie du câble et des fils électriques a ainsi mis un terme à ses activités en Iran.

Mais il y a **pire que ces différences de traitement. Le point de blocage majeur** empêchant le rétablissement de relations économiques fortes entre la France et l'Iran se situe au niveau des **flux financiers**, qui sont taris.

## VI. LES FLUX FINANCIERS ET BANCAIRES ENTRE LA FRANCE ET L'IRAN

### *A. ENTRE ÉVICTION ET DÉMISSION : LES BANQUES FRANÇAISES NE SONT PAS AU RENDEZ-VOUS*

#### **1. Des banques plus que prudentes, y compris pour les transactions autorisées**

La principale conclusion du déplacement de votre délégation est que **les flux financiers restent bloqués entre la France et l'Iran, en dépit de la période de six mois de levée partielle des sanctions** qu'incarne le JPOA. **Aucune banque française n'accepte aujourd'hui d'accompagner nos entreprises** dans leurs projets en relation avec l'Iran, y compris pour des opérations parfaitement respectueuses de la légalité internationale et du régime de sanction américain.

La Banque centrale d'Iran a rappelé à votre délégation que **la Société Générale** avait, par exemple, **refusé d'être le canal de paiement entre la France et l'Iran pour les denrées humanitaires** autorisées par le JPOA.

Cette situation est loin de ne résulter que d'un phénomène de stratégie de retrait prudent propre aux banques françaises : ces dernières sont **évincées sous la pression du droit américain** et des menaces qu'il fait planer sur l'avenir des banques européennes.

#### **2. Le cas de l'amende infligée à BNP-Paribas**

L'actualité rappelle douloureusement cette réalité difficile et complexe avec le dossier de **l'amende infligée à BNP-Paribas**.

Accusée d'avoir **accompagné des opérations compensées en dollars** en lien avec l'Iran, Cuba et le Soudan, ce qui **transgressait certaines sanctions américaines**, d'avoir délibérément **dissimulé ces transactions prohibées**, d'en avoir effacé les traces et d'avoir trompé les autorités américaines, cette banque a dû **reconnaître publiquement sa culpabilité**

(elle a donc dû finir par accepter de plaider coupable de deux chefs d'accusation) et **licencier plusieurs de ses cadres dirigeants**. Elle risquait aussi une **suspension partielle de ses activités aux États-Unis** et une **amende d'un montant de l'ordre de 10 milliards de dollars**. Finalement, l'amende a été **ramenée à la somme de 8,834 milliards de dollars** au terme d'une négociation amiable, ce qui en fait tout de même une amende record. Il convient de rappeler que la banque n'a provisionné à ce titre que 1,1 milliard de dollars et, bien qu'elle ait communiqué sur sa capacité à honorer cette charge, cela pèsera dans son bilan.

Par ailleurs, le **discours tenu par les autorités américaines** à l'occasion cette amende infligée à BNP-Paribas révèle un ton menaçant et **une certaine violence**. Le directeur du FBI, M. James Comey, a ainsi affirmé le 1<sup>er</sup> juillet 2014 que *« les sanctions imposées à BNP-Paribas envoient un message puissant à toutes les entreprises qui font passer leurs profits avant le respect de la loi »*. Et le ministre américain de la Justice, M. Eric Holder a affirmé le même jour que *« les banques qui pensent faire des affaires en violant les embargos américains feront mieux de réfléchir à deux fois car le ministère de la justice ne lâchera pas prise »*.

Alors, bien sûr, **la sanction est disproportionnée et injuste** mais elle pose **un problème plus large et plus grave encore**, celui de la **tutelle de fait des États-Unis sur notre système bancaire et financier**, voire sur le **droit français et le droit européen** dans leur ensemble.

## **B. L'EXTRATERRITORIALITÉ DU DROIT AMÉRICAIN CONDUIT À UNE TUTELLE DE FAIT**

### **1. Le précédent de la loi d'Amato-Kennedy et du règlement européen de 1996**

L'extraterritorialité du droit américain pourrait conduire à **paralyser nos initiatives**, nos entreprises étant incitées à **ne plus prendre aucun risque**. Alors que l'Europe se refuse à prendre elle-même des sanctions extraterritoriales, elle n'a d'autre choix que de respecter ces sanctions extraterritoriales quand elles sont prises par les États-Unis.

Il faut rappeler qu'un **règlement européen** du 22 novembre 1996<sup>1</sup> **conteste les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers**, tel que les États-Unis.

La France s'était opposée sur ce fondement juridique à la **loi d'Amato-Kennedy**, adoptée par le Congrès américain le 8 août 1996, qui prévoyait des sanctions extraterritoriales. Cette loi visait à sanctionner les

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 2271/96 du Conseil du 22 novembre 1996 portant protection contre les effets de l'application extraterritoriale d'une législation adoptée par un pays tiers, ainsi que des actions fondées sur elle ou en découlant.



---

investissements étrangers supérieurs à 20 millions de dollars par an effectués dans le secteur énergétique en Iran et en Libye, qu'ils soient américains ou non. En mai 1998, les États-Unis ont fini par **accepter de lever les sanctions prises contre les sociétés européennes**, en échange de l'engagement de l'Union européenne de tenter de dissuader l'Iran d'acquiescer des armes de destruction massive. Votre délégation déplore qu'**un tel esprit de résistance** ait disparu de l'Europe aujourd'hui.

## 2. Un problème récurrent et grave

D'autres exemples que l'Iran peuvent être mentionnés. En effet, les **règles imposées aux banques étrangères implantées aux États-Unis** sont particulièrement contraignantes, en raison de normes prudentielles plus strictes<sup>1</sup>. De même, en matière de **régulation des produits dérivés**, la législation américaine a imposé un régime plus dur, mais l'Union européenne serait parvenue à négocier un régime équivalent<sup>2</sup>.

Le contexte de blocage des flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran rend difficile l'enrichissement des échanges économiques et commerciaux entre nos deux pays.

Votre délégation estime que **les conditions juridiques et pratiques doivent permettre aux entreprises françaises**, dans le respect du JPOA, **d'investir en Iran et de gagner des parts de marché**, dans un contexte concurrentiel.

Elle exprime sa vive désapprobation s'agissant de cette forme particulière de violence qui s'apparente à une sorte de « **kidnapping économique** » : nous vivons un temps où **les États-Unis veulent imposer au monde entier leur volonté, leur droit et leurs règles en utilisant toute leur**

---

<sup>1</sup> En février 2014, la Fed a annoncé que les banques étrangères dont le bilan est supérieur à 50 milliards de dollars aux États-Unis devront se soumettre à des normes prudentielles plus strictes à compter du 1er juillet 2016. Chaque établissement devra créer une structure holding regroupant ses activités aux États-Unis et sera soumis aux mêmes ratios de capitaux, de levier et de liquidités que les 24 plus grandes banques américaines. Environ 15 à 20 banques étrangères seraient concernées (BNP Paribas et Deutsche Bank sont les établissements européens les plus directement concernés). Concrètement, les établissements devront transférer des fonds propres aux États-Unis ou bien réduire la taille de leurs activités sur le sol américain. La Fed justifie cette mesure par le fait que, en l'absence de soutien de leurs maisons mère, ces établissements pourraient devenir vulnérables et donc recourir à ses prêts d'urgence. De son point de vue, cette législation doit permettre une égalité de concurrence entre banques américaines et banques étrangères.

<sup>2</sup> En 2009, le G20 a décidé la mise en place d'une régulation plus stricte des produits dérivés (enregistrement des transactions, compensation). Ses conclusions ont été traduites par le Dodd-Frank Act de 2010 aux États-Unis et par le règlement EMIR de 2012 dans l'Union européenne. Or, si l'UE a retenu le principe de reconnaissance de l'équivalence des législations, à l'inverse du régulateur américain CFTC. Dès lors, les institutions financières opérant en Europe et aux États-Unis devaient se conformer à la fois aux règles de l'UE et à celles du régulateur américain CFTC, entraînant des surcoûts. Le 11 juillet 2013, « à l'issue de discussions longues et difficiles », Michel Barnier a annoncé que l'UE et le régulateur CFTC étaient parvenus à un accord sur l'équivalence des législations.

**puissance politique et économique.** Comme votre délégation a eu l'occasion de le dire à plusieurs reprises sur place : cette réalité concerne tant l'Iran que la France.

## VII. RECOMMANDATIONS

Votre délégation invite à tirer toutes les conséquences du nouveau contexte politique que connaît l'Iran ainsi que du nouveau contexte international.

C'est pourquoi elle invite à **lever les différents obstacles** identifiés dans le présent rapport d'information.

Elle propose donc de **permettre à la France et à l'Iran de reconstruire des relations bilatérales politiquement constructives et économiquement fructueuses.**

À cet égard, le Sénat français peut jouer un rôle dans la **promotion de telles relations**, le déplacement de votre délégation ainsi que le présent rapport d'information en sont la preuve. Ils constituent des jalons dans ce sens, alors que les dernières visites d'État entre nos deux pays remontent à 1974<sup>1</sup>.

### 1. Fonder nos relations bilatérales sur des valeurs de respect et de transparence

À Téhéran, nous avons vu à quel point il était nécessaire de restaurer un **climat de confiance**. Or un premier pas vers le rétablissement d'une relation de confiance avec l'Iran appelle **des rapports fondés sur la réciprocité, le respect et la transparence**. Le respect et la transparence sont **des clés qui doivent permettre de résoudre les problèmes liés au programme nucléaire civil de l'Iran**. Il est nécessaire d'assurer la promotion de telles valeurs de part et d'autre.

---

<sup>1</sup> Depuis la Révolution islamique, le dialogue politique s'est réduit, surtout dans la décennie 2000. Seuls deux ministres des affaires étrangères se sont rendus en visite officielle en Iran depuis 30 ans, Hubert Védrine, en 1998 et Dominique de Villepin, à deux reprises en avril et octobre 2003. Depuis l'année dernière, des entretiens de haut niveau ont repris à la demande des nouvelles autorités iraniennes. Le Président de la République, François Hollande, puis le ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius, se sont respectivement entretenus avec leurs homologues iraniens, Hassan Rohani et Mohammad-Javad Zarif, en marge de l'Assemblée générale des Nations Unies, les 24 et 25 septembre 2013. Et M. Fabius a reçu son homologue iranien lors de la visite de ce dernier à Paris, dans le cadre de sa participation à la 37<sup>e</sup> conférence générale de l'UNESCO, le 5 novembre 2013.

---

## 2. Rétablir de façon effective les flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran

S'agissant du blocage des **flux financiers et bancaires**, nous proposons le **rétablissement effectif de circuits viables**, à la faveur par exemple du **recours à un établissement qui n'est pas exposé aux États-Unis** et qui n'est pas susceptible d'être victime de représailles, par exemple la **Banque Postale**.

Par ailleurs, votre délégation demande au Gouvernement de prévoir à haut niveau une **clarification de la portée des sanctions américaines** : puisque ce qui est autorisé dans le JPOA ne peut être effectif à défaut d'accompagnement par l'existence de flux au niveau bancaire, votre délégation fait l'hypothèse que **la levée totale des sanctions ne résoudra pas par elle-même la difficulté**. À cet égard, votre délégation appelle à en finir avec la naïveté et avec notre excès de prudence.

Comme il a été dit **les conditions juridiques et pratiques doivent permettre aux entreprises françaises**, dans le respect du JPOA et demain dans un cadre plus général, **d'investir en Iran et de gagner des parts de marché**, dans un contexte concurrentiel.

## 3. Construire un partenariat économique profond et durable

Votre délégation propose la **construction d'un partenariat économique profond et durable** entre la France et l'Iran. La République islamique peut redevenir un partenaire économique important pour notre pays et à cet égard, il peut être envisagé des coopérations entre nos deux pays sur des **projets de grande envergure, par exemple face à la menace de disparition du lac Oroumieh**.

En termes de relations économiques et commerciales entre nos deux pays, votre délégation se félicite du **retour d'un conseiller économique sur place** depuis le mois d'avril 2014, ce qui va dans le bon sens. Elle souligne à nouveau qu'une telle nomination avait été demandé par notre collègue Nicole Bricq, alors ministre du commerce extérieur. **Ubifrance** doit maintenant s'installer rapidement, ce qui constitue une autre recommandation de votre délégation.

## 4. Promouvoir une politique de coopération en matière culturelle

Votre délégation propose d'encourager de manière générale la **coopération culturelle entre la France et l'Iran**, par la promotion d'une politique volontariste.

Il est vrai qu'en matière culturelle, les liens se sont malheureusement distendus et beaucoup de projets restent à reconstruire. Le maire de Tabriz a

ainsi fait part à votre délégation de son souhait de jumeler sa municipalité avec une grande ville française. Une telle initiative est révélatrice de la main tendue par les autorités iraniennes.

Votre délégation relève que **la réouverture provisoire cet hiver du centre de langue française à Téhéran** va aussi dans la bonne direction. Il conviendrait que **cette ouverture devienne maintenant définitive**.

### **5. Encourager les entreprises françaises à travailler avec l'Iran**

Pour ce qui concerne **nos entreprises**, votre délégation les invite à **maintenir des contacts sur place en tissant des relations personnelles et en organisant des visites régulières**. Pour certaines, il convient d'ores et déjà de **pré-négocier des contrats** en attendant la levée des sanctions, avec des partenariats solides inscrits dans la durée. Les obstacles sont réels et la concurrence internationale est rude et souvent injuste.

Mais **le contexte actuel représente une occasion qui ne doit pas être manquée**. Il y a donc urgence pour les entreprises françaises à préparer leur retour en Iran.

---

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Votre délégation est optimiste, mais d'un optimisme réaliste : **reconstruire des relations économiques et financières avec l'Iran** est possible, mais prendra du temps et exigera d'**aller au-delà de nos intérêts économiques réciproques bien compris**. Une prise de conscience du **rôle majeur que peut jouer l'Iran dans les relations internationales** est urgente.

Comme l'ont expliqué à votre délégation, MM. Ali Akbar Velayati, conseiller diplomatique du Guide et Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République, le succès de l'Iran dans sa position modérée, c'est un gage de succès pour un Islam de la modération dans tout le monde musulman.

**L'Iran peut aider à la paix et à la stabilité au Moyen-Orient** et, dans cette perspective, son **retour au sein de la communauté internationale** lui permettra d'apporter une **contribution constructive au monde de demain**.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 11 juin, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu le compte rendu par ce dernier du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014.**

**M. Philippe Marini, président.** – Dans le cadre de ses déplacements annuels à l'étranger, une délégation du Bureau de la commission a effectué un déplacement en Iran du 22 au 29 avril 2014. Elle a eu pour objet d'étudier les perspectives d'évolution de l'Iran en matière économique et financière. La délégation était composée de six sénateurs, trois de la majorité, trois de l'opposition : Michèle André, première vice-présidente de la commission des finances, Aymeri de Montesquiou, par ailleurs président du groupe d'amitié France-Iran, ainsi que Jean-Claude Frécon, Gérard Miquel, Philippe Dallier et votre serviteur.

Nous avons passé cinq jours à Téhéran et deux à Tabriz, une grande ville du Nord-Ouest de l'Iran. Les autorités iraniennes ont bien accueilli notre délégation et nous estimons avoir atteint les objectifs politiques et économiques que nous visions. En effet, notre objectif était notamment de nous entretenir avec les hautes autorités iraniennes ainsi qu'avec des acteurs économiques et financiers, et nous avons eu nos rencontres, qui étaient de très bon niveau. Je cite, pour mémoire, quelques exemples. Au Parlement, nous avons vu M. Ali Larijani, président, M. Gholam Reza Mesbahi Moghaddam, président de la commission des finances, M. Kamran, député d'Ispahan, président du groupe parlementaire d'amitié Iran-France et sa femme, Mme Kamran, députée d'Ispahan elle aussi.

Du côté du pouvoir exécutif, nous nous sommes entretenus avec M. Ali Akbar Velayati, conseiller diplomatique du Guide de la Révolution et président du *Center for Strategic Research* (CSR), think tank dont sont issus de nombreux dirigeants iraniens. M. Hassan Rohani était ainsi le président du CSR avant d'être élu en 2013 Président de la République. Nous avons également vu Mme Masoumeh Ebtekar, vice-présidente de la République, chargée de l'environnement, M. Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République, M. Mohammad-Javad Zarif, ministre des affaires étrangères, M. Mohammad Reza Nematzadeh, ministre de l'industrie et du commerce, M. Behrouz Alishiri, vice-ministre des finances chargé des investissements internationaux, M. Alireza Daemi, vice-ministre de l'énergie, M. Ali Majedi, vice-ministre du pétrole, chargé des affaires internationales, M. Majid Takht-Ravanchi, vice-ministre des affaires étrangères, chargé de l'Europe et des Amériques. Nous avons aussi rencontré M. Gholamali Kamyâb, vice-gouverneur de la Banque centrale

d'Iran, chargé des affaires de devises étrangères, ainsi que des représentants des banques Saman et des responsables de l'Association iranienne des victimes du terrorisme.

À Tabriz, le déplacement a surtout été consacré à des visites de sites industriels, nous y avons rencontré : M. Sadegh Najafi-Khazarlou, maire de Tabriz, M. Morteza Abdar, l'adjoint au maire de Tabriz chargé des investissements et de l'économie, des vice-gouverneurs de la province et des responsables d'entreprises : l'usine de fabrication de voitures Iran Khodro, l'entreprise pharmaceutique Dana, l'usine de carreaux Naqchineh, la chocolaterie Aïdine, etc. Nous avons également eu divers entretiens préparatoires au déplacement à Paris, avec des représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), des groupes Renault ou Total par exemple, ainsi qu'avec des spécialistes de l'Iran.

Ce déplacement s'inscrivait dans un contexte opportun pour deux raisons : les élections présidentielles iraniennes ont créé une nouvelle dynamique et, surtout, la levée partielle des sanctions contre l'Iran depuis le 20 janvier 2014, suite à l'accord intérimaire signé à Genève le 24 novembre 2013, a permis d'avancer dans les discussions avec l'objectif de parvenir à un accord définitif d'ici le 20 juillet. Cet accord temporaire d'une durée de six mois, entre l'Iran et le groupe « 5+1 » (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations-Unies : États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie, Chine, ainsi que l'Allemagne), porte le nom de « *Joint Plan of Action* » (JPOA). Il prévoit en effet le gel d'une partie des activités nucléaires sensibles et la levée partielle des sanctions contre l'Iran.

S'agissant du nouveau contexte politique en Iran tout d'abord, l'élection du Président Hassan Rohani, en juin 2013, a largement contribué à faire évoluer la situation. Le nouveau Président, conservateur modéré, a fait campagne sur un programme de modernisation et a obtenu l'appui des grandes figures réformatrices, telles que l'ancien président Mohammad Khatami. Sur place, nous avons relevé la cohérence de l'équipe gouvernementale réunie autour de M. Rohani, qui s'est engagée dans une véritable démarche de modernisation de l'économie iranienne. Leurs nouvelles approches méritent l'attention particulière de l'Occident et, surtout, de la France. La communauté internationale et nos autorités nationales doivent bien comprendre à quel point l'Iran est un acteur à même d'agir sur la stabilité du Moyen-Orient et qui a beaucoup à apporter en raison de son potentiel politique, économique et culturel.

Nous avons également constaté la diversité des cercles de pouvoir iranien, de nombreuses équipes sont en concurrence les uns avec des autres. Les projets politiques et économiques de ces différentes équipes sont loin de converger. Ainsi, certains conservateurs radicaux ne veulent surtout pas d'un accord avec l'Occident et s'opposent aux négociations. On nous a cependant expliqué à plusieurs reprises que les négociations étaient souhaitées par le Guide suprême dans le but d'aboutir à un accord et qu'il



---

était en mesure d'imposer sa volonté à tous les Iraniens. Cette question m'amène à apporter des précisions sur la question des sanctions.

Il existe en fait trois régimes de sanctions qui ont été élaborés dans la décennie 2000 : celui qui résulte de six résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unis, aux effets limités, celui de l'Union européenne plus contraignant et, enfin, le régime issu de la législation américaine particulièrement riche et complexe et visant une application extraterritoriale. Ce millefeuille d'interdiction d'entités et d'activités puise à plusieurs sources : *executive orders* présidentiels, législations fédérales, législations des États et action du Trésor américain à travers l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC). L'accord temporaire conclu à Genève le 24 novembre 2013 entre l'Iran et le groupe « 5+1 » a ouvert une période transitoire qui court du 20 janvier 2014 au 20 juillet 2014. Le JPOA prévoit le gel d'une partie des activités nucléaires sensibles : suspension de l'enrichissement d'uranium à 20 %, arrêt de la construction du réacteur d'Arak, renforcement des contrôles de l'AIEA... Il prévoit aussi la levée partielle des sanctions contre l'Iran, à l'instar de la « facilitation du canal humanitaire » (exportation vers l'Iran de produits alimentaires ou médicaux) ainsi que par la mise à disposition de l'Iran de 4,2 milliards de dollars. Ces fonds devaient notamment être utilisés par l'Iran dans son commerce avec l'Union européenne mais nous verrons que ce JPOA souffre d'une application défailante en raison de l'absence de canaux financiers solides entre l'Iran et l'Europe et, singulièrement, la France. Les allègements sectoriels prévus par le JPOA tardent donc à se concrétiser qu'il s'agisse des biens humanitaires ou de l'automobile. Avant d'aborder la question des flux financiers, voici quelques éléments concernant l'économie iranienne.

Il convient tout d'abord de relever le potentiel important de l'économie iranienne, qui dispose de 10 % des réserves pétrolières mondiales (quatrième rang mondial) et de 18 % des réserves gazières mondiales (deuxième rang mondial). S'agissant de l'impact des sanctions, il est réel puisque, d'après le Fonds monétaire international (FMI), la croissance est négative en 2012 et 2013 (- 5,8 % puis - 1,7 %) et devrait revenir à + 1,5 % en 2014. Toutefois, ces chiffres ne montrent pas une récession brutale. Nous avons vu sur place que l'économie iranienne, bien qu'affaiblie, fait preuve d'une résilience remarquable : la situation économique et politique de l'Iran est différente de ce qui est montré dans les médias occidentaux. À Tabriz, ville dynamique, nous avons visité des entreprises particulièrement compétitives, performantes et modernes. Les Iraniens, ayant l'expérience d'une économie de guerre dès les années 1980, ont donc su trouver des moyens adéquats pour leur production et leurs activités, en dépit de conditions difficiles et du poids des sanctions internationales. Dans la période récente, une amélioration de la situation en matière d'inflation est notable (autour de 20 % en 2014 après deux années à plus de 30 %) du fait d'une relative appréciation du rial, la monnaie iranienne. Et l'on peut, de plus, voir des signes de reprise de la production industrielle, sans doute en

lien avec l'allègement des sanctions : la production de véhicules automobiles est supérieure de 70 % en avril 2014 par rapport à son niveau d'avril 2013. Enfin, nous avons appris sur place que le gouvernement iranien, avec la Banque centrale d'Iran (BCI), conduisait des réformes économiques, financières et bancaires ambitieuses à même de dynamiser davantage l'économie en améliorant l'environnement des affaires, et souvent en écho aux préconisations du FMI. Ces réformes attendues dont les contours et les modalités restent encore flous concernent :

- les privatisations, qui doivent permettre de réduire la domination du secteur public ;

- la réduction effective des subventions publiques. Les réductions de subventions décidées par le précédent gouvernement, celui de M. Ahmadinejad, avaient conduit à des compensations individuelles, pour lesquelles 73 millions d'Iraniens se sont inscrits sur les listes prévues, le coût de la réforme avait alors été plus important que le statu quo. Il s'agit désormais en 2014 de procéder à de nouvelles baisses des subventions, surtout sur les prix de l'énergie afin de s'approcher des prix mondiaux ;

- une politique monétaire et une politique de change plus rigoureuses. L'objectif de la BCI est notamment de limiter l'inflation par une maîtrise de la masse monétaire et d'unifier les taux de change officiels et libres autour d'un taux de 25 000 rials pour un dollar ;

- la consolidation du secteur bancaire avec un rôle central de la BCI qui contrôle la santé des établissements bancaires et met en œuvre les règles prudentielles du comité de Bâle ;

- un cadre fiscal plus attractif et plus clair, des réglementations plus simples, la lutte contre la corruption ainsi qu'une ouverture aux capitaux étrangers avec un régime favorable aux investissements directs étrangers (IDE). Ainsi, il existe en Iran une loi sur la protection des investissements étrangers qui offre un dispositif assez complet pour les investisseurs. Des zones franches ou spéciales viennent encore accroître cette attractivité. L'un des enseignements du déplacement est que les autorités iraniennes veulent, plus que jamais, attirer les investissements étrangers. Leurs besoins d'investissements dans de nombreux secteurs comme l'énergie, l'automobile ou l'environnement sont très grands. L'Iran en appelle explicitement aux entreprises étrangères, notamment européennes et américaines.

J'en viens à l'état des relations économiques entre la France et l'Iran et à l'avenir de ces relations. Compte tenu de nos constats durant le déplacement, nous nous sommes parfois demandé à qui les sanctions faisaient le plus de mal. Elles sont en effet douloureuses et pénibles pour l'Iran mais aussi pour les compagnies occidentales, surtout pour les entreprises françaises qui avaient des échanges importants avec l'Iran. La France est la grande perdante des sanctions prises contre l'Iran. Suite aux sanctions contre l'Iran, le niveau des échanges économiques bilatéraux entre

---

nos deux pays a connu une chute brutale entre 2011 et 2013, il est d'environ 500 millions d'euros en 2013 au lieu de 4 milliards d'euros en 2004. La France était l'un des meilleurs partenaires commerciaux de l'Iran et les Iraniens s'en souviennent. La reprise des relations est souhaitable. Un colloque récemment organisé au Sénat, le 23 mai 2014, par le groupe d'amitié France - Iran et le Cercle Iran-Économie démontre que cette dynamique peut et doit se poursuivre. Son titre « vers l'ouverture des échanges commerciaux avec l'Iran » illustre l'état d'esprit de nombreux entrepreneurs français. Notons aussi que MEDEF International a organisé la visite à Téhéran du 3 au 5 février 2014 d'une délégation de 130 personnes, représentant 116 entreprises françaises.

Les Iraniens nous ont fait part de leur disponibilité pour coopérer dans tous les domaines avec les secteurs privé et public français. Compte-tenu de nos relations anciennes et profondes avec l'Iran, la France y conserve une bonne image, notamment liée au souvenir qu'a la nation iranienne de l'asile qui a été offert à l'ayatollah Khomeyni avant la Révolution islamique. Cette perception de la France par les Iraniens constitue un atout précieux pour le développement et le renforcement des relations bilatérales dans différents domaines. Parmi ceux-ci, nous avons relevé l'industrie de manière générale, notamment l'automobile, le secteur pétrolier et l'énergie, l'environnement, le recyclage, les médicaments, les cosmétiques, mais aussi le tourisme, l'agriculture, l'agro-alimentaire, l'aviation, l'industrie du luxe, entre autres... Nos entreprises sont donc très attendues en Iran, même si la concurrence sera rude. Cette attente vaut notamment pour l'automobile, l'Iran disposant d'une capacité de production de l'ordre de 2 millions de voitures produites par an. Les sites ne tournent qu'à 25 % ou 30 % de leurs capacités alors que l'Iran était le onzième fabricant mondial en 2011 avec 1,6 million de voitures. Nos entreprises, Renault et surtout PSA, ont auparavant été des leaders (plus de 30 % du marché) et ont désormais fortement réduit leurs activités, voire les ont totalement interrompu dans le cas de PSA, et ce sous l'effet des sanctions américaines. La Chine, presque absente du secteur automobile iranien auparavant (1 %), y pèse désormais environ 10 %.

En matière d'énergie, les entreprises françaises sont également attendues, notamment pour des projets de centrales combinées de production d'énergie. L'Iran veut accompagner une transition de ses centrales à gaz vers des modèles polyvalents, y compris en recourant aux énergies renouvelables, telles que la géothermie, le solaire ou l'éolien. Un budget de 3 milliards d'euros par an est ainsi alloué par l'État iranien à ce programme. Autre exemple, les autorités iraniennes nous ont présenté leur disposition à exporter le gaz iranien en Europe, en passant par la Turquie ou ailleurs. Et nos intérêts se rejoignent : d'une part, l'Iran a de grands gisements de gaz et souhaite diversifier ses destinations d'exportation et, d'autre part, nous avons intérêt à diversifier nos fournisseurs de gaz. Sur le pétrole, le ministère du pétrole nous a expliqué que la rentabilité des contrats

à droit de rachat, dits « buy-back » avait été plus faible que prévu, ce que Total nous avait également expliqué. On estime aujourd'hui que les exportations pétrolières de l'Iran sont bloquées à 50 % de leur potentiel (seuls six importateurs sont autorisés par les États-Unis actuellement : Chine, Japon, Inde, Corée du Sud, Turquie et Taïwan). L'Iran se prépare donc à redevenir un grand exportateur pétrolier et a engagé une réflexion sur de nouveaux modèles de contrat de longue durée (environ vingt ans), que le gouvernement est en train de concrétiser : ces contrats devraient ainsi être annoncés officiellement en novembre et permettre un rendement de 13 % à 14 % pour les investisseurs étrangers.

Aujourd'hui, le premier poste de nos exportations concerne les produits pharmaceutiques et nos importations en provenance d'Iran sont essentiellement constituées de produits agro-alimentaires et de textiles. En dépit de l'attractivité de l'économie iranienne, de son régime favorable aux investissements étrangers et à l'existence des zones franches ou spéciales, les sanctions, ou, surtout, leur interprétation par les acteurs publics et privés, freinent notre retour en Iran. Ainsi, dans les secteurs autorisés, la Coface ne couvre pas les entreprises et n'accorde pas la garantie de l'État et il en est de même pour les assureurs privés. Nous observons au niveau international des distorsions dans l'application des sanctions. Nous avons constaté une logique de « deux poids - deux mesures » en visitant des usines dans lesquelles nous avons vu des équipements récents, allemands ou italiens ; je note que les banques régionales allemandes n'ont pas d'exposition aux États-Unis. Nous l'avons aussi constaté avec la présence d'entreprises américaines sur place, comme Boeing, qui exerce dans un secteur, l'aéronautique, qui est autorisé par le JPOA. Il nous a aussi été rapporté des phénomènes de contournement des sanctions américaines par des entreprises américaines avec des flux transitant via l'Amérique du Sud.

Mais il y a pire que ces inégalités. Le point de blocage majeur reste en France celui des flux financiers, qui sont taris comme nous allons le voir. La principale conclusion de notre déplacement c'est que les flux financiers restent bloqués en dépit de la période de six mois de levée partielle des sanctions. Aucune banque française n'accepte aujourd'hui d'accompagner nos entreprises dans leurs projets en relation avec l'Iran. La Banque centrale iranienne nous a rappelé que la Société Générale avait refusé d'être le canal de paiement entre la France et l'Iran des denrées humanitaires autorisées par le JPOA. Et l'actualité nous rappelle douloureusement cette réalité difficile et complexe avec le dossier du risque d'amende de BNP-Paribas. Accusée d'avoir transgressé certaines sanctions américaines et accompagné des opérations compensées en dollars en lien avec l'Iran, Cuba et le Soudan, notre banque risque aujourd'hui une suspension partielle de ses activités aux États-Unis et une amende de 10 milliards de dollars. Rappelons qu'elle n'a provisionné à ce titre que 1,1 milliard de dollars. Cette affaire constitue un nouvel exemple de l'extraterritorialité du droit américain, qui pourrait conduire à paralyser nos initiatives, nos entreprises étant incitées à ne plus

---

prendre aucun risque. L'Europe se refuse à prendre des sanctions extraterritoriales mais respecte ces sanctions extraterritoriales quand elles sont prises par les États-Unis. Il faudra que nous ayons cela en tête lorsque l'on nous demandera, sans doute dans les prochaines semaines, de ratifier l'accord *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).

Pour en revenir à l'Iran, le contexte de blocage des flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran rend difficile l'enrichissement des échanges économiques et commerciaux entre nos deux pays. Nous estimons que les conditions juridiques et pratiques doivent permettre aux entreprises françaises, dans le respect du JPOA, d'investir en Iran et de gagner des parts de marché, dans un contexte concurrentiel. Nous condamnons cette forme particulière de violence qui s'apparente à une sorte de « kidnapping économique » : nous vivons en un temps où un seul pays impose au monde entier sa volonté, son droit et ses règles en utilisant toute sa puissance politique et économique.

Compte tenu du nouveau contexte international, il convient maintenant de lever ces obstacles et de permettre à la France et à l'Iran de reconstruire des relations bilatérales politiquement constructives et économiquement fructueuses. À Téhéran, nous avons vu à quel point il était nécessaire de restaurer un climat de confiance. Or un premier pas vers le rétablissement d'une relation de confiance avec l'Iran appelle des rapports fondés sur la réciprocité, le respect et la transparence. Le respect et la transparence sont des clés qui doivent permettre de résoudre les problèmes liés au programme nucléaire civil de l'Iran. Je le dis avec d'autant plus de force que la réunion qui s'est tenue à Vienne les 14, 15 et 16 mai derniers a montré que les négociations restaient difficiles.

S'agissant du blocage des flux financiers et bancaires, nous proposons le rétablissement effectif de circuits viables, à la faveur par exemple du recours à un établissement qui n'est pas exposé aux États-Unis et qui n'est pas susceptible d'être victime de représailles, à l'instar de la Banque Postale. Par ailleurs, nous demandons au Gouvernement de prévoir une clarification de la portée des sanctions américaines : puisque ce qui est autorisé dans le JPOA ne peut être effectif à défaut d'accompagnement au niveau bancaire, nous pouvons faire l'hypothèse que la signature d'un accord global par le 5+1 en juillet ne résoudra pas par elle-même la difficulté.

Ensuite, nous proposons d'encourager de manière générale la coopération économique et culturelle entre la France et l'Iran. Nous pouvons envisager des coopérations entre nos deux pays sur des projets de grande envergure, par exemple face à la menace de disparition du lac Oroumieh. En termes de relations économiques et commerciales entre nos deux pays, je relève que le retour d'un conseiller économique sur place depuis le mois d'avril va dans le bon sens. En matière culturelle, les liens se sont malheureusement distendus et beaucoup de projets restent à reconstruire. Je

relève que la réouverture provisoire cet hiver du centre de langue française à Téhéran va aussi dans la bonne direction.

Pour ce qui concerne nos entreprises, nous les invitons à maintenir des contacts sur place en tissant des relations personnelles et en organisant des visites régulières. Pour certaines, il convient d'ores et déjà de pré-négocier des contrats en attendant la levée des sanctions, avec des partenariats solides inscrits dans la durée. Les obstacles sont réels et la concurrence internationale est rude mais le contexte actuel représente une occasion qui ne doit pas être manquée. Il y a donc urgence pour les entreprises françaises à préparer leur retour en Iran.

Je finirai ma communication avec un optimisme réaliste : les négociations en cours ont pour la première fois de réelles chances d'aboutir. Au-delà même de nos intérêts économiques, il est urgent de parvenir à un accord. L'Iran, ayant intérêt à s'ouvrir, peut aider à la paix et à la stabilité au Moyen-Orient et, dans cette perspective, son retour au sein de la communauté internationale lui permettra d'apporter une contribution constructive.

**Mme Michèle André.** – Je remercie le Président Marini pour ce tracé fidèle. Sur le fond, je n'ai rien à ajouter mais je souhaite évoquer le contexte difficile dans lequel travaillent en Iran notre ambassadeur, ses collaborateurs, ainsi que les ressortissants français. Je tiens à les féliciter pour leur sang-froid, surtout le personnel de l'ambassade. Nous voulions voir la réalité sur place, ce qui avait été encouragé par notre collègue Nicole Bricq, alors ministre du commerce extérieur. Sur place, nous étions très encadrés. Ce n'est pas un pays comme les autres, son régime est très dur et les touristes que nous avons croisés sur place, y compris des Français, n'ont pas conscience de cette réalité. Ce régime n'épargne pas les femmes. Certes il y a des femmes actives, dans les entreprises ou dans la vie politique, mais leur condition est particulière. Suite à mon intervention auprès de Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, une rencontre a été organisée entre cette dernière et Mme Shahindokht Molaverdi, la vice-présidente iranienne chargée des affaires des femmes et de la famille, qui était en visite à Paris à l'occasion du Forum mondial des femmes. Son témoignage est éclairant. Les femmes ont des droits inférieurs aux hommes en Iran. Par exemple, dans les procédures judiciaires, leur témoignage a une valeur moitié moindre que celui d'un homme. Cela me rappelle la notion d'incapable majeure dans le code civil napoléonien, ce qui montre que la France n'a pas non plus de leçons à donner. Le cas de ces femmes iraniennes qui utilisent les réseaux sociaux sans leur voile m'interpelle également et montre qu'il existe une volonté d'en finir avec le voile obligatoire. L'Iran est un grand pays et je voulais rappeler la situation des femmes sur place et le fait que les Français établis là-bas ne vivent pas des situations sereines. Nous devons être attentifs à ces réalités.

---

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Le Président Marini vient de nous faire un exposé très exhaustif. Il n’y a rien à ajouter. J’aurais apprécié qu’on donne une tonalité encore plus politique à ce rapport : l’attitude des États-Unis pose des questions de politique internationale et me paraît inacceptable. Les seules sanctions applicables devraient être celles des Nations-Unies. Nous n’en sommes plus à l’époque de l’unilatéralisme dans les relations internationales. Au nom de quoi les États-Unis décident-ils vers quels pays l’Iran peut exporter ou non son pétrole ? Nous n’avons pas à nous soumettre à ce pays, dont nous subissons les conséquences de l’impérialisme. Nous avons dû fermer des sites de PSA en France en raison du retrait de l’activité de ce groupe en Iran et pendant ce temps les voitures américaines se vendent sur place ! Et M. Velayati nous a parlé des relations commerciales entre l’Iran et Boeing ! Ces diktats américains sont inacceptables. Il faut réagir. Nous avons du mal à comprendre l’Iran, sa théocratie et la place de la religion dans les affaires politiques. Mais c’est un grand pays, avec de nombreux étudiants, dont une majorité de femmes. Il est doté d’une industrie dynamique. Je connais bien ce pays, depuis quarante ans. Lors de la visite à Téhéran d’une délégation de 116 entreprises françaises, du 3 au 5 février 2014, les autorités américaines ont dit « faites attention ! ». Or nous n’avons pas à nous coucher. Un règlement européen du 22 novembre 1996 conteste les effets de l’application extraterritoriale d’une législation adoptée par un pays tiers, tel que les États-Unis. Je me rappelle avec fierté que l’ancien Président de la République Jacques Chirac s’était opposé à la loi d’Amato-Kennedy, adoptée par le Congrès américain le 8 août 1996, qui prévoyait des sanctions extraterritoriales. Cette loi visait à sanctionner les investissements étrangers supérieurs à 20 millions de dollars par an effectués dans le secteur énergétique en Iran et en Libye, qu’ils soient américains ou non. En mai 1998, les États-Unis ont fini par accepter de lever les sanctions prises contre les sociétés européennes, en échange de l’engagement de l’Union européenne (UE) de tenter de dissuader l’Iran d’acquiescer des armes de destruction massive. Total a alors pu engager ses investissements en Iran. L’extra-territorialité du droit américain n’est pas acceptable, il faut le dire.

**Mme Nicole Bricq.** – Je félicite mes collègues pour le choix de ce déplacement et pour leur rapport. Il faut parler de l’Iran et il faut y être présent. C’est la position que j’ai défendue en tant que ministre. J’ai, par exemple, obtenu le retour d’un conseiller économique sur place. Par ailleurs, la question des circuits financiers est un problème réel. Il est vrai que la France applique de manière très stricte les sanctions contre l’Iran. Pourtant, l’Iran est une priorité.

**M. Philippe Marini, président.** – Sans même nous concerter, je constate avec satisfaction que nous partageons une vision commune !

*La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Marini, président, et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information.*





---

## LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

### 1) Personnes rencontrées lors du déplacement en Iran (Téhéran)

#### Parlement iranien :

M. Ali Larijani, président,

M. Gholam Reza Mesbahi Moghaddam, président de la commission des finances,

M. Hassan Kamran, député d'Ispahan, président du groupe parlementaire d'amitié Iran-France,

Mme Nayyereh Akhavan Kamran, députée d'Ispahan.

#### Guidance suprême :

M. Ali Akbar Velayati, conseiller diplomatique du Guide de la Révolution et président du *Center for Strategic Research* (CSR).

#### Présidence de la République islamique d'Iran :

Mme Masoumeh Ebtekar, vice-présidente de la République, chargée de l'environnement,

M. Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République.

#### Gouvernement :

M. Mohammad-Javad Zarif, ministre des affaires étrangères,

M. Mohammad Reza Nematzadeh, ministre de l'industrie et du commerce,

M. Behrouz Alishiri, vice-ministre des finances chargé des investissements internationaux,

M. Alireza Daemi, vice-ministre de l'énergie,

M. Ali Majedi, vice-ministre du pétrole, chargé des affaires internationales,

M. Majid Takht-Ravanchi, vice-ministre des affaires étrangères, chargé de l'Europe et des Amériques,

M. Abdolqassem Delfi, directeur général Europe occidentale au ministère des affaires étrangères.

**Banque centrale d'Iran :**

M. Gholamali Kamyâb, vice-gouverneur, chargé de l'international et des devises étrangères,

M. Reza Ansari, directeur général de l'international,

M. Hossein Yaghoobi Myab, directeur des relations internationales.

**Ambassade de France en Iran :**

M. Bruno Foucher, ambassadeur,

M. Sébastien Surun, premier conseiller,

M. Olivier Decottignies, deuxième conseiller,

M. Philippe Cormier, deuxième conseiller,

M. Mathieu Bruchon, conseiller économique, chef du service économique,

M. Kévin Magron, premier secrétaire,

Mme Claudine Remm, chef de la section consulaire.

**Chambre franco-iranienne de commerce et d'industrie :**

M. Mehdi Miremadi, président,

M. Gholamhossein Shafei, président d'honneur,

M. Kamiar Azari, directeur général,

Mme Nassrine Abbassi, responsable de l'appui aux entreprises,

Mme Maryam Kassir, responsable de la communication et de l'administration.

**Banque Saman :**

M. Vali ZARRABIEH, vice-président,

M. Farzad AMANPOUR, conseiller du directeur général.

**Middle East Bank :**

M. Parviz Aghili, directeur général.

**Total Iran :**

Mme Roya Farhang, secrétaire général.

**Danone Sahar Iran :**

M. Dominique Marion, directeur général, conseiller du commerce extérieur

M. Rémi Bonnet, directeur financier,

M. Gilles Alex, directeur marketing.

**Hyperstar - Maf Pars hypermarkets :**

M. Thierry Joulin, vice-président, président de la section Iran des conseillers du commerce extérieur,

M. Hans-David Roux, directeur du développement, conseiller du commerce extérieur.

**Bel Rouzaneh Dairy :**

M. François-Xavier Moreau, directeur général,

M. Sébastien Jambon, directeur de la production.

**Bull Iran :**

M. Jean-Christophe Dargere, directeur général,

M. Jean-Paul Lucat, directeur pays, conseiller du commerce extérieur.

**Association iranienne pour la défense des victimes du terrorisme (ADVT) :**

M. Mohammadbagher Aliei, président,

M. Amid Sadjadi, directeur général.

**2) Personnes rencontrées lors du déplacement en Iran (Tabriz)****Mairie de Tabriz :**

M. Sadegh Najafi-Khazarlou, maire,

M. Morteza Abdar, adjoint au maire chargé des investissements et de l'économie,

M. Amir Hejazi, chargé de l'international et des affaires culturelles.

**Responsables d'entreprises lors de visites de sites industriels (une entreprise de polymères, Dana, une entreprise pharmaceutique et Naqchineh, une usine de carreaux et de faïencerie ont également été visitées mais votre délégation n'a pu obtenir les noms de leurs responsables) :**

M. Nasser Naghdi, président-directeur général d'Iran Khodro - Azvico (fabrication de voitures),

M. Kaveh Khodaparast, directeur général de Wintech PVC - Adopen,

M. Rasoul Biuck, président-directeur général de la chocolaterie Aïdine.

### **3) Personnes rencontrées à Paris**

#### **Ambassade d'Iran en France :**

M. Ali Ahani, ambassadeur,

M. Alireza Khalili, chef de cabinet.

#### **Ministère des Affaires étrangères :**

M. Jean-François Girault, directeur Afrique du Nord et Moyen-Orient,

M. Didier Chabert, directeur adjoint Moyen-Orient,

Mme Emel Maurel, chargée du suivi de l'Iran.

#### **Ministère de l'Économie et des Finances de l'Industrie :**

M. Vincent Le Biez, chargé de l'Iran et du nucléaire, service des affaires bilatérales et de l'internationalisation des entreprises de la direction générale du Trésor (DGT).

#### **Groupe Total :**

M. Christophe de Margerie, président-directeur général,

M. Stéphane Michel, directeur exploration et production du secteur Moyen-Orient,

M. Pierre Olinger, délégué pays exploration et production du secteur Moyen-Orient.

**Groupe Renault :**

Mme Véronique Dosdat, directrice des affaires publiques,

Mme Louise d'Harcourt, directrice des affaires politiques et parlementaires à la direction des affaires publiques,

M. Christian Rivet de Sabatier, directeur des financements internationaux à la direction financière,

Mme Sophie Burel, directrice des relations institutionnelles économiques et financières pour la région Asie-Pacifique,

M. Peyman Kargar, directeur des opérations pour le Moyen-Orient, conseiller du commerce extérieur

M. Pierre Chanudet, directeur-adjoint pour le soutien à la production et les projets industriels au Moyen-Orient.

**Mouvement des entreprises de France (MEDEF) :**

M. Thierry Courtaigne, vice-président et directeur général de MEDEF International,

M. Matthieu Etourneau, chargé de mission pour le Moyen-Orient auprès de MEDEF International.

**Autres :**

M. Pierre Berthelot chercheur au Centre d'étude et de recherche sur le monde arabe et musulman (CERMAM), à l'Institut français d'analyse stratégique (IFAS) et à l'Institut Prospective et Sécurité en Europe (IPSE),

M. Patrick Blain, président du Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA),

M. Jean-Marie Caroff, directeur du développement international du groupe Fives,

M. Nigel Coulthard, président du cercle Iran-Économie, ancien président de Alstom-Iran, ancien conseiller du commerce extérieur,

M. Thierry Coville, chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS),

M. Jérôme Duprez, président-directeur général de Moret Industries,

M. Emmanuel Dupuy, président de l'Institut prospective et sécurité en Europe (IPSE),

M. Didier Hédin, consultant, responsable de DAJ Consulting, président du club Iran de la Fédération des industries des équipements pour véhicules (FIEV),

M. Bernard Hourcade, directeur de recherche émérite, CNRS, UMR « Mondes iranien et indien »,

M. Hugues Lebeau, directeur des affaires publiques intercontinentales chez Sanofi,

M. Michel Makinsky, directeur général de Ageromys International, chercheur associé à l'IPSE,

M. Georges Malbrunot, journaliste,

M. Frédéric Saint-Geours, président de l'Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM) et président du Groupe des fédérations industrielles (GFI),

M. Florian de Saint Vincent, chargé de développement pour le Moyen-Orient auprès de l'association pour le développement des échanges internationaux de produits et techniques agroalimentaires (ADEPTA).