

QUEL SERA L'IMPACT ÉCONOMIQUE D'UN RAPPROCHEMENT ENTRE L'IRAN ET LES ÉTATS-UNIS ?



Thierry COVILLE

Enseignant-chercheur à Negocia et chercheur associé à l'IRIS.

L'ANNONCE PAR LE NOUVEAU PRÉSIDENT AMÉRICAIN de sa volonté de mettre en place une nouvelle politique iranienne impliquant des discussions directes avec l'Iran est évidemment un élément qui a un impact très important sur l'environnement mondial en matière stratégique et politique. Cependant, ce rapprochement pourrait également avoir d'importantes conséquences sur l'environnement économique, et notamment sur celui de l'Iran. Cependant, il existe encore de nombreuses incertitudes quant à la teneur de cette nouvelle politique iranienne des Etats-Unis. Par ailleurs, il est également illusoire de considérer que ce rapprochement résoudra par lui seul l'ensemble des problèmes structurels de l'économie iranienne.

Les relations économiques entre l'Iran et les Etats-Unis ont été évidemment marquées par les sanctions américaines depuis la révolution iranienne de 1979.

I – Des relations économiques marqués par la politique de sanctions américaines

Sans relater de manière exhaustive toutes ces sanctions, on peut rappeler qu'un certain nombre de mesures ont été prises par le gouvernement américain depuis la révolution¹. En novembre 1979, le président Carter, suite à la prise en otage du personnel de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran, décidait de geler les avoirs financiers du gouvernement iranien aux Etats-Unis (ces avoirs estimés à plusieurs milliards de \$ sont toujours gelés). En 1987, le président Reagan imposa un

embargo sur les importations pétrolières iraniennes ainsi que contre le commerce de tout autre produit avec l'Iran.

Puis, après la fin de la guerre avec l'Irak, les sanctions américaines furent allégées avec la remise à l'Iran de 600 millions de \$ en provenance de fonds gelés, et avec l'autorisation d'exporter son pétrole. Cependant, l'adoption par le président Clinton de la politique de « double endiguement » contre l'Irak et l'Iran, va conduire à la mise en place de nouvelles sanctions. En 1995, le gouvernement américain imposa un embargo pétrolier à l'Iran. Et surtout, en 1996, la loi d'Amato, votée par le Congrès américain, a interdit tout investissement de plus de 20 millions de \$ dans le secteur iranien des hydrocarbures à toute entreprise, qu'elle soit américaine ou non. Puis, en 1997, un embargo américain est de nouveau appliqué à l'Iran. Parallèlement, les autorités américaines s'opposent à ce que les projets d'oléoducs et de gazoducs visant à exporter le pétrole et le gaz d'Asie centrale passent par l'Iran. En 2000, l'embargo américain va être assoupli et les exportations en provenance d'Iran de pistaches, caviar et tapis vont être autorisées par les États-Unis.

Puis, suite aux développements du dossier du nucléaire iranien, de nouvelles sanctions vont être mises en place. Deux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies ont été votées. Elles visent à interdire toute transaction économique et financière avec l'Iran concernant les activités « sensibles » (c'est-à-dire pouvant avoir une application militaire) de son programme nucléaire. Parallèlement, les États-Unis ont pris un certain nombre de mesures visant le système financier iranien. En septembre 2006, le gouvernement décidait de la mise en place d'un embargo sur la Banque Saderat, accusée de financer des groupes terroristes, dont le Hezbollah libanais. En janvier 2007, les mêmes sanctions étaient prises contre la Banque Sepah. Enfin, en 2007, les autorités américaines ont fait pression sur de nombreuses banques non-américaines travaillant avec l'Iran pour que ces dernières cessent ce type d'activité sous peine de se voir publiquement accusées de « financer le terrorisme ».

II- Impact des sanctions américaines sur l'économie iranienne

Ces sanctions ont tout d'abord eu un impact direct sur le commerce extérieur iranien et les relations économiques entre l'Iran et les États-Unis. Les États-Unis, qui était un des principaux partenaires économiques de l'Iran dans les années 1970 ont enregistré un effondrement de leurs relations économiques avec ce pays de-

Quel sera l'impact économique d'un rapprochement entre l'Iran et les Etats-Unis ?

puis la révolution. La part de marché américaine en Iran après la révolution a très fortement reculé passant de 18,5 % durant la période 1975-78 à 0,4 % en 2006. (Tableau 1). Selon le Census Bureau, les exportations américaines ont atteint 157,2 millions de dollars en 2006 (les principaux produits exportés étant des médicaments, des cigarettes, de la pâte à papier, etc.). Par ailleurs, les importations américaines de pétrole en provenance d'Iran se sont également effondrées après la révolution passant de 11,7 % en 1977 à 0 % en 2006 (Tableau 2).

%	1975-78	2006
UE	48,7	33,1
Asie	15,8	19,8
Etats-Unis	18,5	0,4
Autres	17	46,7

Tableau 1 – Evolution de la répartition géographique des importations de biens de l'Iran (%)
Source : pour les statistiques de 1975 à 1978 (Homman Estemali, « A Study of Iran's Responses to US Economic Sanctions », Middle East Review of International Affairs Journal, n° 3, vol. 3, septembre 1999), pour les statistiques de 2006 (Central Bank of Iran, Iran Customs).

%	1977	2006
Europe	43,3	38,4
Japon	22,7	16,4
Asie du Sud-Est	2,6	38,8
Amérique du Nord	11,7	0
Afrique	8,7	6,1
Autres	11	0,3

Tableau 2 – Evolution de la répartition géographique des exportations de pétrole brut de l'Iran (%)

Source : Central Bank of Iran

En fait, l'impact de ces sanctions sur l'économie iranienne a été limité car le commerce extérieur de l'Iran a été peu affecté. L'Iran a pu diversifier son commerce extérieur travaillant de manière croissante avec des fournisseurs asiatiques et notamment chinois. Mais surtout, l'Iran qui est avant tout une économie pétrolière (les exportations de pétrole brut représentant près de 80 % des exportations de biens et 60 % des recettes budgétaires) a pu trouver de nouveaux clients pour ses exportations d'hydrocarbures. Là aussi, les achats d'Asie du Sud-Est ont compensé le retrait des compagnies pétrolières américaines, la

part de l'Asie du Sud-Est en tant que client des exportations pétrolières iraniennes passant de 2,6 % en 1977 à 38,8 % en 2006. Le Japon et la Chine et l'Inde sont devenus, par ordre décroissant, les trois premiers acheteurs du pétrole iranien (cf. Tableau 3).

Japon	523
Chine	411
Inde	374
Corée du Sud	258
Italie	197
France	131
Afrique du sud	128
Grèce	113
Pays-Bas	93
Espagne	79
Autres	151

Tableau 3 – Les principaux acheteurs du pétrole brut exporté par l'Iran
(milliers de barils/jour)

Source : Energy Information Administration (EIA)

Par ailleurs, l'Iran a su, en dépit des sanctions américaines, attirer des entreprises étrangères comme Total (France), Eni (Italie), Shell (RU – Pays-Bas), Petronas (Malaisie) pour développer ses champs gaziers et pétroliers. Les États-Unis qui auraient pu appliquer la Loi d'Amato contre ces entreprises ne l'ont pas fait à cause notamment des menaces européennes de porter le conflit devant l'OMC.

Néanmoins, ces sanctions ont eu un coût réel pour l'économie iranienne. Dans le secteur énergétique, il est clair que les sanctions américaines en pesant sur le climat des affaires ont limité l'attractivité des investissements étrangers, les entreprises et les pays concernés pouvant être peu désireux de déplaire aux autorités américaines. L'entreprise japonaise semi-publique Inpex qui avait obtenu le contrat de développement du champ pétrolier d'Azadegan s'est finalement retirée du fait des pressions américaines. Par ailleurs, la politique américaine d'isolement de l'Iran a effectivement conduit à ce que les oléoducs et gazoducs exportant le pétrole et le gaz d'Asie centrale ne passent pas par l'Iran, ce qui a privé ce pays de recettes de transit. Les États-Unis font également pression sur le Pakistan et l'Inde pour que le projet de « Gazoduc de la paix » qui vise à exporter du gaz d'Iran vers

le Pakistan et l'Inde n'aboutisse pas. Plus généralement, du fait des tensions avec les Etats-Unis, de nombreuses entreprises étrangères ont pu hésiter de commercer ou d'investir en Iran (les flux d'investissements directs étrangers en Iran ont atteint 754 millions de dollars en 2007 contre 24,3 milliards pour l'Arabie Saoudite²). De plus, les pressions américaines récentes sur les banques européennes ont conduit à des difficultés de financement pour les importations iraniennes, qui ont conduit à un surcoût. Certains secteurs ont d'ailleurs directement été touchés par ces sanctions. Ainsi, il a été très difficile de renouveler la flotte aérienne iranienne car de nombreuses pièces sont fabriquées aux Etats-Unis. Dans d'autres secteurs comme la finance ou les NTIC, le manque de relations avec les Etats-Unis a été un réel handicap.

Toutefois, comme cela a déjà été dit, ces sanctions n'ont pas affecté les exportations pétrolières iraniennes qui sont le moteur essentiel de l'activité de ce pays. Par ailleurs, les sanctions ne sont pas les principales causes des difficultés économiques iraniennes. Les difficultés à attirer des investissements étrangers dans le secteur énergétique sont également dues à un environnement législatif peu attractif, les contrats proposés aux entreprises étrangères étant des contrats « Buy-Back » : l'investisseur étranger ne possède pas les gisements, loue les équipements pour exploiter le champ pétrolier ou gazier et est rémunéré sur la base d'un pourcentage prédéterminé d'huile produite par le champ. Or, ce type de contrat est généralement jugé peu intéressant par les entreprises étrangères. De même, la forte inflation (près de 30 % fin 2008) qui affecte actuellement l'Iran est principalement due à la politique irréfléchie d'injection rapide des revenus pétroliers dans l'économie du gouvernement iranien, l'agrégat monétaire M2 progressant de 39,4 % en 2006, puis de 27,7 % en 2007. Le surcoût du financement des importations iraniennes dû au quasi-embargo des banques européennes sur l'Iran conduit à une hausse de l'inflation importée mais cet effet est marginal par rapport à l'impact de la dépense trop rapide des pétrodollars. En effet, les importateurs iraniens contournent ces sanctions en utilisant « cash », des circuits de financement parallèles (*hawalla*) ou des banques de second rang (pakistanaises, turques, etc.). D'ailleurs, les statistiques disponibles ne traduisent pas un fléchissement des importations. Selon les douanes iraniennes, les importations de biens ont progressé de 17,4 % durant le premier trimestre de 2008³ en valeur par rapport à la même période de l'année précédente. En fait, il est très difficile de freiner les flux d'exportations vers l'Iran du fait du rôle clé des Emirats Arabes Unis qui jouent le rôle de plate-forme de réexportation

vers l'Iran. Durant le premier trimestre de 2008, les EAU étaient le premier exportateur vers l'Iran avec près de 14 % de part de marché⁴. En fait, les EAU du fait d'infrastructures de premier ordre (la zone franche de Djebel Ali à Dubaï) et d'une situation géographique privilégiée jouent vraiment le rôle de base arrière du commerce extérieur iranien. On peut ainsi penser que de nombreuses entreprises étrangères qui ne veulent pas, du fait des sanctions, exporter directement en Iran, passent par les EAU, la marchandise étant réexportée par une entreprise iranienne en Iran. En outre, il existe un commerce informel très important entre les EAU et l'Iran (certains estiment que les importations illégales représentent le tiers des importations officielles, ce qui situerait ces importations informelles à 15 milliards de \$ en 2007). Les États-Unis ont bien essayé depuis 2008 de faire pression sur les autorités des EAU pour que ce commerce recule mais les liens entre les deux pays sont forts - plusieurs milliers d'hommes d'affaires iraniens ont créé des entreprises aux EAU (l'Iran étant maintenant le plus gros investisseur étranger dans ce pays) - et le commerce avec l'Iran est aussi un enjeu pour les Emirats, dont 14,1 % des réexportations étaient à destination du voisin perse durant le premier trimestre de 2008⁵. On peut de plus penser que les difficultés économiques actuelles des EAU, du fait de l'impact de la crise financière, rendent encore plus difficile l'application d'une politique d'embargo vis-à-vis de l'Iran.

Enfin, il faut également prendre en compte que ces sanctions ont également eu un coût pour les entreprises américaines qui n'ont pas pu officiellement avoir accès au marché iranien. Ce coût est sans doute marginal rapporté au chiffre d'affaires global de ces entreprises. Néanmoins, on peut penser que ce coût n'a pas été négligeable pour les entreprises américaines des secteurs énergétiques et aéronautiques qui étaient très présentes en Iran avant la révolution⁶. De plus, au coût induit par cet embargo sur le marché iranien, il faudrait rajouter les bénéfices retirés par les entreprises non américaines concurrentes qui ont pu avoir accès à ce marché. On peut penser là encore que les difficultés économiques actuelles des États-Unis rendent importante la question de l'accès au marché iranien ...

III – Des liens économiques qui n'ont jamais disparu

Néanmoins, dans la réalité, les liens économiques entre l'Iran et les États-Unis n'ont jamais disparu. Un certain nombre d'entreprises américaines ont continué à travailler avec l'Iran par l'intermédiaire de leurs filiales canadiennes ou européennes. De nombreux biens de consommation américains sont importés

illégalement en Iran en passant par les EAU et sont ouvertement vendus dans les milliers de « super » où les Iraniens trouvent de tout (alimentation, électroménager, jouets, etc.). Certaines entreprises comme *General Electric* avaient même jusqu'à il y a peu de temps un bureau à Téhéran. Dans l'énergie, les liens n'ont jamais été rompus. Quand l'embargo pétrolier vis-à-vis de l'Iran a été assoupli, après la guerre Iran-Irak, les importations de pétrole des Etats-Unis en provenance d'Iran progressèrent à tel point qu'à l'automne 1991, avec des importations directes de 152 millions de barils par jour, les Etats-Unis étaient devenus le premier client du pétrole iranien. Le 6 mars 1995, la Conoco Inc. annonça que sa filiale hollandaise, Conoco Iran S.V., avait signé un contrat de 1 milliard de dollars pour la mise en valeur de ressources pétrolières au large des côtes iraniennes, ce contrat étant par la suite annulé du fait des pressions du gouvernement américain. La société Halliburton, spécialisée dans l'ingénierie pétrolière, auparavant dirigée par Dick Cheney de 1995 à 2000, a ouvertement travaillé en Iran dans les années 2000. Cette entreprise a même obtenu un contrat de 300 millions de \$ début 2005 pour le développement du champ gazier de Pars Sud. Mais suite à cette annonce, qui était en complète contradiction avec la politique officielle américaine, les dirigeants d'Halliburton ont annoncé un arrêt de leurs opérations en Iran. On peut, par ailleurs, noter que les échanges entre les Etats-Unis ont très nettement progressé ces derniers mois. Selon le Census Bureau, les exportations de biens des Etats-Unis en Iran ont atteint 683,2 millions de dollars en 2008, soit une progression de près de 370 % ! Cette hausse s'explique en particulier par des livraisons de blé réalisées par le géant agroalimentaire Cargill pour un montant de 536 millions de dollars.⁷

IV - Quelles perspectives pour les relations économiques Iran-Etats-Unis ?

Il est encore beaucoup trop tôt pour savoir si l'on assistera à un véritable rapprochement diplomatique entre l'Iran et les Etats-Unis. Toutefois, il est clair que l'administration américaine envisage très sérieusement un dialogue avec l'Iran. Quelles conséquences économiques pourrait avoir un rapprochement entre les deux pays qui incluse une levée de toutes les sanctions économiques frappant l'Iran ?

On peut tout d'abord estimer que ce rapprochement améliorerait grandement l'environnement des affaires et conduirait probablement à une hausse de l'investissement étranger en Iran. L'Iran pourrait aussi accroître ses revenus en

devises si un certain nombre d'oléoducs et de gazoducs en provenance d'Asie centrale passent par son territoire.

Si l'on raisonne par secteurs, celui qui bénéficierait le plus d'un tel rapprochement serait le secteur de l'énergie. Les investissements américains et non-américains dans le secteur énergétique iranien devraient fortement progresser, ce qui permettrait à l'Iran de développer ses capacités de production et d'exportation de pétrole, gaz, produits pétrochimiques. L'Iran pourrait notamment développer plus facilement ses projets d'exploitation et d'exportation de gaz naturel avec notamment la réalisation du Gazoduc de la Paix (visant à livrer du gaz au Pakistan et à l'Inde) et sa participation aux projets d'approvisionnement de l'Europe en gaz. D'autres secteurs comme la finance et les NTIC vont évidemment bénéficier de ce rapprochement diplomatique s'ils savent se montrer suffisamment compétitifs.

Ce dernier point signifie qu'il ne faut pas croire que le rétablissement des relations économiques et financières avec les États-Unis suffira à faire disparaître tous les problèmes structurels de l'économie iranienne. Il faut également que les autorités iraniennes mettent en place un environnement plus attractif pour les investissements étrangers, notamment dans le secteur de l'énergie. Plus généralement, le gouvernement iranien doit faire les réformes nécessaires pour sortir l'Iran de la dépendance pétrolière notamment, en rendant l'industrie non-pétrolière iranienne plus compétitive et en améliorant la qualité de la gestion des revenus pétroliers. Si ces réformes ne sont pas effectuées, le développement de ces relations commerciales avec les États-Unis pourrait, à long terme, aboutir à amplifier les problèmes structurels de l'économie iranienne.

L'industrie américaine pourrait également bénéficier, dans une moindre mesure, de ce rapprochement diplomatique. Le marché iranien est important avec près de 70 millions d'habitants. L'Iran est faiblement endetté avec une dette extérieure égale à 14,4 % du PIB fin 2008⁸. La société iranienne est en pleine phase de modernisation, ce qui signifie qu'il y a comme en Chine ou au Brésil, émergence d'une classe moyenne qui veut accéder aux bienfaits de la société de consommation. Du fait de la richesse pétrolière, la bourgeoisie iranienne a toujours été attirée par les biens de consommation occidentaux mais la modernisation de la société fait que cette attraction est maintenant plus généralisée. En outre, il existe une véritable fascination en Iran pour le « made in USA ». Par ailleurs, il existe dans des secteurs comme l'automobile, une nécessité absolue, pour notamment lutter contre la pollution, de renouveler complètement

le parc automobile. D'autre part, en ce qui concerne les biens d'équipement et les travaux d'infrastructure, la nécessité de moderniser l'industrie iranienne et les infrastructures (transport, électricité, eau, télécommunications, etc.) signifie qu'il existe d'énormes possibilités pour les entreprises américaines.

Par contre, dans l'hypothèse une nouvelle fois que les relations politiques et donc économiques s'améliorent entre l'Iran et les Etats-Unis, des pays comme les EAU, qui ont largement bénéficié de la relative fermeture du marché iranien pour développer un courant de réexportations vers l'Iran, seraient directement affectés, à court terme du moins. On peut toutefois aussi considérer que l'amélioration du climat des affaires en Iran et dans la région seraient à terme bénéfiques pour le développement des EAU.

La diaspora iranienne aux Etats-Unis peut jouer ici un rôle décisif. Elle est importante (414 000 en 2006 selon le Census Bureau), très bien formée et très active économiquement. Ceci signifie qu'un certain nombre d'Iraniens émigrés aux Etats-Unis ont les capitaux et les compétences pour investir en Iran⁹. Il existe également de nombreux cadres iraniens vivant aux Etats-Unis et connaissant bien l'Iran qui pourraient jouer le rôle d'intermédiaires pour les entreprises américaines. Par contre, la réussite éventuelle des entreprises américaines en Iran impliquera que ces dernières ne croient pas retrouver l'Iran du régime précédent et prennent en compte les changements intervenus depuis 30 ans.

En conclusion, il faut dire que l'Union européenne ne devrait pas « craindre » une reprise des relations politiques et économiques entre l'Europe et les Etats-Unis. Bien sûr, à court terme, les entreprises européennes devront faire face à une concurrence accrue. Toutefois, à terme, l'impact économique pour l'Iran et la région d'un rétablissement de ces relations compenserait largement ces aspects négatifs. Ceci implique que l'UE ne doit pas être un simple spectateur vis-à-vis de ce processus et penser à définir une politique iranienne qui défende les intérêts européens. Mais ceci est une autre histoire ...

Notes

1. Voir à ce sujet Thierry Coville, « De l'efficacité de la politique de sanctions contre l'Iran », *Euroorient*, n° 26, 2008, pp. 211-223.
2. *World Investment Report*.
3. Dans cet article, on considère que l'année iranienne qui commence le 21 mars de l'année n sera l'année n.

4. Douanes d'Iran.
5. Banque Centrale des EAU.
6. Boeing était notamment le fournisseur attitré d'Iran Air.
7. Cette opération, portant sur des produits de première nécessité, n'est pas illégale vis-à-vis de l'embargo décidé contre l'Iran.
8. Source : Banque Centrale d'Iran. Le calcul prend en compte les lettres de crédit ouvertes mais pas encore enregistrées officiellement.
9. C'était d'ailleurs l'un des objectifs des autorités iraniennes quand une nouvelle loi sur l'investissement étranger a été votée en 2000 en Iran.