

International

LES SANCTIONS CONTRE L'IRAN : L'EUROPE VULNÉRABLE FACE AUX ÉTATS-UNIS

Kian Cassehgari

09/12/2016

Si l'accord de juillet 2015 sur le nucléaire iranien a permis de mettre fin aux fortes tensions entre l'Iran et la communauté internationale, le sujet de la levée des sanctions à l'égard de Téhéran permet à Kian Cassehgari, membre du Centre d'études stratégiques de *Lettres Persanes*, d'analyser la dimension stratégique – au plan économique et politique notamment –, que représente pour les États-Unis la nature du régime de sanctions en question.

En janvier 2016, l'Agence internationale de l'énergie atomique confirme que l'Iran a respecté ses engagements pris lors de l'Accord de Vienne avec les P5+1 (États-Unis, France, Grande-Bretagne, Chine, Russie et Allemagne) en juillet 2015. Le 16 janvier 2016, le Règlement européen et le dispositif américain relatif à l'allègement des sanctions iraniennes entrent en vigueur. Néanmoins, les échanges commerciaux et financiers entre ces États ont repris timidement. Or, il est dans l'intérêt de l'Europe, et notamment de la France, de renforcer ses liens économiques avec l'Iran. Renforcer ses liens implique de desserrer son interdépendance avec les États-Unis. Le terme d'interdépendance se définit ici comme un lien de vulnérabilité à l'égard d'un tiers¹. Cet article propose en trois parties de revenir sur le régime des sanctions iraniennes, les liens d'interdépendance entre les États européens et les États-Unis et l'arbitrage nécessaire de la part des États européens pour diminuer les coûts de leur vulnérabilité à l'égard des États-Unis.

Les multiples régimes des sanctions iraniennes

Lorsque l'on parle de sanctions iraniennes, il faut bien distinguer les sanctions liées aux violations des droits de l'Homme, au financement des activités terroristes et celles liées au programme balistique et nucléaire. Seuls les États-Unis sanctionnent l'Iran sur ces trois dimensions. Quant à l'Union européenne, elle possède un régime de sanctions à l'encontre de l'Iran plus agressif que celui porté par les Nations unies, mais tout de même moins large que celui des États-Unis. Le régime des sanctions porté par les Nations unies s'applique uniquement sur le programme

nucléaire et balistique iranien.

En 2006, l'Agence internationale de l'énergie atomique, rattachée aux Nations unies à Vienne, porta à l'attention du Conseil de sécurité le caractère suspect des finalités du programme nucléaire et balistique iranien. Cela a abouti à une série de résolutions prises par le Conseil de sécurité pour contraindre l'Iran à se conformer au Traité de non-prolifération des armes nucléaires, dont il est signataire depuis 1976. L'accord multilatéral, aussi communément appelé Plan d'action commun complet (JCPOA), signé le 14 juillet 2015, est le dernier en vigueur. Il illustre l'utilité de la diplomatie pour régler un conflit d'une part, et la force exécutoire et contraignante du droit international à travers la surveillance des organisations internationales d'autre part. Cet accord garantit la levée des gels sur les actifs des personnes physiques et morales iraniennes à l'étranger en échange d'une diminution, sous surveillance, des ambitions nucléaire et balistique iranien. Comme le montre « la clause de réversibilité automatique » des sanctions iraniennes, la stabilité de l'Accord du 14 juillet 2015 est toutefois compromise. En effet, cette clause, d'une durée de vie de dix ans, permet à l'un des États du P5+1 de provoquer un vote au sein du Conseil de sécurité, et ainsi opposer son veto au maintien de la levée des sanctions, dans le cas où cet État soupçonne l'Iran de ne pas respecter ses engagements et en l'absence de preuves crédibles (de la part de ce dernier) justifiant le contraire. À noter que la rétroactivité sur les contrats en cours, si ceux-ci ont bien été conclus de façon conforme aux règles en vigueur à l'époque, n'est pas applicable. Cette clause, qui rend difficile la distinction de la valeur juridique de cet Accord entre une abrogation ou une suspension des sanctions, ne permet donc pas de rétablir une stabilité à long terme nécessaire au retour du commerce international entre l'Iran et l'Europe. Il s'agit maintenant d'explorer le régime des sanctions européennes et américaines à l'encontre de l'Iran.

Au niveau européen et des États européens, les sanctions internationales sont des instruments dont la compétence de mise en œuvre est partagée selon les articles du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui définissent le champ de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et le code monétaire et financier des États européens. Le régime des sanctions européennes s'applique sur les violations des droits de l'Homme et la dimension militaire du programme nucléaire et balistique iranien.

Le 23 juin 2007, en se fondant sur la résolution 1737 relative aux sanctions iraniennes du Conseil de sécurité, adoptée le 23 décembre 2006, l'Union européenne prend l'initiative d'étendre ces sanctions en y ajoutant un embargo pétrolier et gazier à l'encontre de l'Iran. Le 23 octobre 2011, l'Union européenne renforce les embargos en incluant le secteur de la pétrochimie, des métaux précieux et des métaux bruts et place toutes les banques et les compagnies de transports iraniennes sous vigilance financière et maritime. Les actifs iraniens en Europe sont alors gelés et il

est interdit aux entreprises européennes de souscrire à l'assurance-crédit pour commercer avec l'Iran.

Pour ce qui est des États-Unis, les sanctions sont plus anciennes et portent sur les trois régimes. Rappelons que ces sanctions sont générées à la fois par des lois votées par les deux chambres du Congrès au niveau fédéral et de chaque État d'une part, et par les *executive orders*, ou décrets, du président américain d'autre part. Bien que les États-Unis fussent un temps le premier partenaire commercial et militaire de l'Iran, la prise d'otages de l'ambassade américaine à Téhéran en 1979 a initié la montée progressive des sanctions américaines à l'encontre de l'Iran. Le régime des sanctions américaines relatives à la contribution de l'Iran aux activités terroristes commence alors en 1984 sous la présidence de Ronald Reagan. En août 1996, sous la présidence de Bill Clinton, la loi *Iran and Libya Sanctions Act* adoptée par le Congrès américain prévoit des sanctions extraterritoriales s'appliquant à toutes les entreprises étrangères et américaines qui financent un investissement supérieur à 20 millions de dollars par an dans le secteur énergétique en Iran et en Lybie. Les entreprises européennes sont exemptées de cette loi en 1998 grâce au lobbying fort des États européens qui ne reconnaissent pas la légitimité des accusations américaines à l'encontre de l'Iran. Cette loi *Iran and Libya Sanctions Act* est renouvelée tous les cinq ans suite à un vote au sein du Congrès. Quant aux sanctions américaines relatives au programme nucléaire et balistique iranien, elles commencent en 2006 et sont renouvelées jusqu'en juillet 2015, suite à la résolution 1737 du Conseil de sécurité.

Pleine lumière sur la stratégie américaine

La mise en place de mécanismes juridiques et diplomatiques américains, présentés ci-dessous, soumet les entreprises européennes à un contrôle de fait de la part des États-Unis et les contraint ainsi à ne pas prendre de risques à commercer avec l'Iran.

Dans un premier temps, dès lors qu'une société étrangère est présente aux États-Unis, nonobstant sa taille, le groupe entier dont elle relève, ainsi que la banque qui la finance, sont soumis à la juridiction américaine. Or le droit américain sanctionne sévèrement les entreprises qui contribuent au financement des activités terroristes, dont celles de l'Iran qui est considéré par les États-Unis comme un Etat sponsor du terrorisme. En effet, en 1977 puis en 2001, l'*International Emergency Economic Power Act* et le *Patriot Act* donnent respectivement au Bureau de contrôle des avoirs étrangers du Trésor (OFAC) l'autorité de juridiction sur les actifs des sociétés étrangères qui se trouvent aux États-Unis et le droit d'inspecter les informations internes de ces entreprises. C'est ainsi que le Bureau de contrôle contraint la société belge *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT) à fournir des informations sur les flux financiers liés aux activités

terroristes à la suite de l'attentat de septembre 2001, sans que la ministre belge de la Justice, Laurette Onkelinx, en soit avertie². En conclusion, les entreprises européennes qui ont des actifs aux États-Unis sont soumises au droit américain et peuvent donc voir leurs informations contrôlées et/ou leurs actifs aux États-Unis gelés.

L'application des accords de Bâle III à travers l'annonce de janvier 2014 de la Réserve fédérale américaine s'intègre dans cette logique : imposer aux entreprises européennes de ne pas diversifier leurs marchés, notamment en Iran, si elles souhaitent continuer à tirer profit des marchés américains. En effet, cette annonce prévoit qu'à partir du 16 juillet 2016, les banques étrangères dont le bilan est supérieur à 50 milliards de dollars devront se soumettre aux mêmes ratios de capitaux et de liquidités que les grandes banques américaines³. Autrement dit, les grandes banques européennes (BNP Paribas, Deutsche Bank) devront transférer davantage de fonds propres aux États-Unis ou bien réduire la taille de leurs activités sur le territoire américain.

Dans un second temps, le droit américain permet au Bureau de contrôle des avoirs étrangers du Trésor d'avoir une autorité de juridiction sur les entreprises contrôlées par une personne physique ou morale américaine, ainsi que sur les entreprises dont la marchandise est composée de biens manufacturés américains, nonobstant la nationalité de l'entreprise. Cette autorité de juridiction permet ainsi au Bureau de contrôle de favoriser l'autorisation d'exportation aux entreprises de nationalité américaine. En effet, le cas de la vente d'avions Airbus, dont certains des composants sont manufacturés par des Américains aux États-Unis ou à l'étranger, illustre comment une entreprise européenne est contrainte par l'OFAC d'attendre plusieurs mois son autorisation de vente tandis qu'une entreprise concurrente, si celle-ci est américaine (en l'occurrence Boeing), peut l'obtenir plus rapidement. À cette stratégie de concurrence déloyale s'ajoute une nouvelle exigence pour les chefs d'entreprise européens de soumettre une demande de visa pour aller aux États-Unis si ces derniers ont voyagés en Iran.

En conclusion, les mécanismes juridiques et diplomatiques mis en place par les États-Unis permettent l'extraterritorialité du droit américain et imposent un coût important aux entreprises européennes qui souhaitent commercer avec l'Iran et qui possèdent des actifs aux États-Unis. Ainsi posent-ils un choix cornélien aux entreprises européennes : continuer à tirer profit des marchés américains (épargne, investissements, marchés publics, sécurité juridique, technologie, etc.) ou commercer avec l'Iran ? Pour pousser l'argumentaire à l'extrême, les États-Unis utilisent la législation pour contraindre les entreprises européennes en attendant que leurs propres sanctions soient levées, et pour minimiser le retard des entreprises américaines sur les marchés iraniens. Répondre à cette stratégie de concurrence de la part des États-Unis constitue un défi pour l'Union européenne et ses États membres que nous explorons dans la partie suivante.

Récréer les liens économiques et diplomatiques entre l'Europe et l'Iran

L'histoire des relations diplomatiques et économiques entre l'Europe et l'Iran n'est pas toute récente, et la France en particulier jouit d'une considération privilégiée de la part de l'Iran. Si l'histoire et la culture ont contribué pendant longtemps à leur rapprochement, la direction dans laquelle les États européens et l'Iran se sont développés a divergé depuis les révolutions politiques et industrielles du XIX^e siècle⁴. Pour recréer les liens économiques et diplomatiques entre l'Europe et l'Iran, il est alors nécessaire de reconnaître les points de divergence entre la culture persane et européenne de la négociation. Ainsi, dans le cadre d'un contrat marquant le début d'une relation commerciale, le premier « oui » est pour un Iranien rarement conclusif⁵, alors qu'il est une fin et inclut tous les éléments d'une telle relation pour un Européen.

Outre la dimension culturelle et historique, l'utilité économique d'un rapprochement entre l'Europe et l'Iran est un argument certain. L'Iran possède, d'une part, une population de quelque 80 millions d'habitants, dont l'âge médian en 2014 est de 28,8 ans⁶. Les échanges commerciaux de la France avec l'Iran atteignaient plus de 4 milliards d'euros en 2004, contre 500 millions d'euros⁷ en 2013 ; plus de la majorité de ces exportations contribuaient au développement du secteur automobile français. En effet, avant les sanctions iraniennes, Peugeot et Renault détenaient à eux deux 34% du marché automobile iranien. Or, la prise de participation dans le capital de Peugeot, ou encore de Alstom, par General Motors, reflète une tendance en défaveur de la France, et de manière générale de l'Europe, avec le remplacement des entreprises françaises et européennes par des entreprises turques et asiatiques au sein des marchés iraniens. Dans ce sens, la commission des finances du Sénat soulignait dans un rapport de 2015 que « les sanctions pénalisent davantage les pays européens, et la France en premier lieu, que les États-Unis »⁸.

Le manque à gagner induit par les sanctions et les contraintes juridiques américaines soulèvent la question de savoir si les sanctions économiques et financières à l'encontre de l'Iran sont efficaces. Comme le montre le discours du président iranien Hassan Rouhani à la 71^e Assemblée générale des Nations unies, les pressions et les menaces contre le peuple iranien sont vouées à l'échec⁹. Les responsables politiques iraniens ont compris qu'au sein de la communauté internationale, il est préférable de ne pas apparaître comme demandeur car ce serait trop donner l'avantage à son interlocuteur, mais qu'il est préférable d'ouvrir un dialogue en rétablissant un rapport de force équilibré. Toutefois, il semble évident que les sanctions ont amené l'Iran à la table des négociations.

Le rétablissement des liens économiques et diplomatiques entre l'Europe et l'Iran implique une

protection contre la vulnérabilité européenne à l'égard des États-Unis. Entre 1990 et 2002, alors que les États-Unis renforcent leur régime de sanctions à l'encontre de l'Iran, l'Union européenne ne suit pas le mouvement, mais laisse plutôt ses entreprises signer des contrats commerciaux avec Téhéran. C'est ainsi qu'entre 1995 et 1999, Total signa quatre contrats avec l'Iran. Ces efforts doivent être poursuivis par un renforcement du cadre juridique relatif à la protection des données des entreprises européennes qui sont sous surveillance américaine via l'OFAC. À ce titre, le nouveau règlement européen sur la protection des données, qui sera transposé avant mai 2018, propose un référent unique national lorsque les entreprises mettront en œuvre des traitements transnationaux et des outils de protection minimale, comme les règles internes d'entreprise (BCR) ou les clauses contractuelles types. Finalement, puisque le droit américain s'applique aux entreprises contrôlées par une personne américaine et sur les marchandises dont les composants proviennent de la production américaine, il est nécessaire pour l'Union européenne de renforcer ses politiques industrielles en garantissant son contrôle sur les entreprises européennes dans les secteurs stratégiques qui constituent son avantage comparatif (secteur aéronautique, électronique, chimie, automobile, énergétique et autres) et en limitant l'intégration de composants américains dans la chaîne de production des entreprises européennes. L'Union européenne a donc un rôle décisif pour contribuer au rétablissement des liens économiques et diplomatiques avec l'Iran et pour protéger les entreprises européennes de l'extraterritorialité du droit américain.

Conclusion

À la lumière de ces faits, les sanctions internationales, européennes et américaines, ont été remplacées par une stratégie diplomatique pour résoudre le différend avec l'Iran. L'Accord de Vienne, ou le Plan d'action commun complet de juillet 2015, illustre l'utilité de la diplomatie pour résoudre des conflits et de la force effective du droit international pour maintenir l'espace du dialogue.

Un rétablissement des liens économiques et diplomatiques entre l'Iran et l'Europe implique nécessairement de réduire l'interdépendance européenne avec les États-Unis. Il est dans l'intérêt des États européens de protéger leurs entreprises contre l'extraterritorialité du droit américain et de positionner la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne de manière indépendante vis-à-vis de celle des États-Unis. Ce processus d'indépendance induit de reconnaître la spécificité de la culture persane de la négociation et ses liens historiques avec la culture européenne. De plus, les responsables des États européens devront renforcer le cadre juridique relatif aux transferts de données en dehors des frontières européennes afin que leurs entreprises puissent retrouver de la confiance pour commercer avec l'Iran. Finalement, à plus long terme, les États européens devront garantir leur contrôle effectif des entreprises européennes qui

constituent leur avantage comparatif et mutualiser les moyens de production européens plutôt que d'intégrer des composants américains.

1. Robert Keohane et Joseph Nye, *Power and Interdependence*, Harvard University Press & Little & Brown, 1972.
2. Privacy International, *Pulling a Swift one ? Bank transfer information sent to U.S authorities*, June 2006.
3. Rapport n°605 de la Commission des finances du Sénat, *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, juin 2014.
4. Thomas Flichy, *Culture persane de la négociation*, Édition Edilivre Université, 2011.
5. François Nicoulaud (ancien ambassadeur de France à Téhéran), *Qu'en est-il des sanctions contre l'Iran ?*, 2016.
6. La Documentation française, « Ressources et potentiels de l'Iran », mise à jour le 3 juin 2016.]], et d'autre part, 18,2% de la quantité mondiale des gisements de gaz naturel, 7% de la quantité mondiale de minéraux et 9,3% de la quantité mondiale des gisements d'hydrocarbures[[Le dessous des cartes, « L'Iran, un géant à venir ? », diffusé en octobre 2016.
7. Rapport de la Commission des finances du Sénat, *La France et l'Iran : des relations économiques et financières à reconstruire*, juin 2014.
8. Rapport n°22 de la Commission des finances du Sénat, *L'Iran : le renouveau d'une puissance régionale ?*, octobre 2015.
9. Discours de Hassan Rouhani à la 71^{ème} Assemblée générale des Nations unies, le 22 septembre 2016.