
L'Iran :
Une puissance énergétique
(ré)émergente

Denis Bauchard
Clément Therme
Septembre 2007



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN: 978-2-86592-201-7
© Tous droits réservés, Ifri, 2007

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00
Email: ifri@ifri.org

EUR-IFRI
22-28 AVENUE D'AUDERGHEM
1040 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email: info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	2
ÉTAT DES LIEUX	3
Un secteur énergétique insuffisamment mis en valeur	3
<i>Des investissements qui ne sont pas à la hauteur des enjeux</i>	<i>4</i>
<i>La prudence des grands groupes étrangers</i>	<i>6</i>
<i>D'ambitieux projets de gazoducs.....</i>	<i>7</i>
Une consommation nationale qui obère la capacité d'exportation	8
<i>Une consommation en hausse</i>	<i>8</i>
<i>Des mesures de maîtrise de la consommation interne</i>	<i>10</i>
UN CONTEXTE POLITIQUE INTERNE ET INTERNATIONAL DÉFAVORABLE AU DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUE	14
Des tensions internes qui paralysent le processus de décision	14
Un contexte international défavorable	15
<i>Ruptures et continuités</i>	<i>15</i>
<i>Les stratégies de contournement de l'Iran</i>	<i>16</i>
<i>L'entente avec la Russie</i>	<i>16</i>
<i>La stratégie asiatique</i>	<i>17</i>
<i>La question de « l'OPEP du gaz »</i>	<i>17</i>
<i>Une position isolée au sein de l'OPEP</i>	<i>18</i>
<i>Le risque de nouvelles sanctions</i>	<i>20</i>
QUELQUES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION	22
Un scénario improbable	22
Un scénario catastrophiste.....	23
Une évolution progressive vers la normalisation	23
CONCLUSION.....	25
ANNEXES	26

Introduction

L'Iran a toujours été un acteur majeur dans l'économie des hydro-carbures. Historiquement, au début du XX^e siècle, il est le pays qui, le premier au Moyen-Orient, a connu un développement rapide de sa production pétrolière. Il a perdu cette prééminence avec l'ac-croissement rapide de la production saoudienne et la chute de sa propre production au lendemain de la révolution islamique ; cette baisse a d'ailleurs été accentuée par le rêve révolutionnaire d'« une économie sans pétrole ». L'Iran est également le premier pays, avec le gouvernement Mossadegh, à avoir remis en cause le contrôle par des sociétés, voire des États étrangers, des richesses pétrolières nationales. Au début du XXI^e siècle, l'Iran revendique à nouveau ce leadership s'appuyant sur un potentiel pétrolier et gazier considérable.

La révolution islamique n'a pas modifié cette donnée de base. Cependant, le développement de ce potentiel a été handicapé par la désorganisation interne du pays, liée aux purges révolutionnaires puis par la guerre avec l'Irak. Après une embellie, le contentieux nucléaire associé à la lutte pour le pouvoir dans ce secteur sensible, a contribué à une sous-exploitation de ce potentiel. C'est ainsi que la production de pétrole en 2007 est largement inférieure à celle enregistrée à la fin du règne du dernier shah. Ces éléments expliquent, en grande partie, le déclin relatif de la position iranienne sur le marché des hydrocarbures malgré les annonces de signature de grands projets, qui, le plus souvent, restent sans suite.

Cette note, après avoir rappelé l'état des lieux de l'économie du gaz et du pétrole, évoquera le contexte quelque peu difficile dans lequel évolue actuellement l'Iran, tant du point de vue interne qu'international. Elle proposera une réflexion sur les conditions qui permettront à l'Iran de normaliser sa position sur le marché international des hydrocarbures mais aussi des scénarios d'évolution pour le court et le moyen terme qui laissent penser que le temps des turbulences n'est pas terminé, aussi bien sur le plan politique que dans le domaine des hydrocarbures. Il n'en demeure pas moins que l'Iran demeure un acteur incontournable dans l'approvisionnement énergétique, non seulement des pays occidentaux, mais également des pays émergents.

Denis Bauchard est conseiller à l'Ifri, chargé du Maghreb et du Moyen-Orient. Clément Therme est assistant de recherche au centre Maghreb/Moyen-Orient de l'Ifri.

État des lieux

Un secteur énergétique insuffisamment mis en valeur

L'Iran dispose d'un potentiel énergétique considérable. L'Iran a les secondes réserves prouvées au monde pour le pétrole (soit 137 500 millions de barils¹) et le gaz (28 130 milliards de m³ [Mm³])². Or, actuellement, la production de pétrole, après avoir stagné, connaît une baisse tendancielle de l'ordre de 3 à 4 %. La production, qui a atteint 6 millions de barils par jour (mb/j) dans les années 1970, n'est plus que de 3,7 mb/j pour l'année iranienne 2006-2007. La plupart des experts énergétiques estiment qu'il est indispensable de relancer le développement du secteur pétrolier en raison de l'incapacité de l'Iran à remplir son quota, la production se situant entre 200 000 et 300 000 b/j en deçà des 4 mb/j. Pour d'autres, compte tenu de la stratégie iranienne d'augmentation du prix du baril sur le marché international, une augmentation significative de la production iranienne est un objectif contre-productif puisqu'elle aurait pour effet une baisse du prix du baril.

Le bilan gazier est légèrement négatif, puisque l'Iran exporte moins de gaz vers la Turquie qu'il n'en importe du Turkménistan. Sur les sept premiers mois de l'année 2007, la quantité de gaz importé du Turkménistan a plus que doublé par rapport à l'année précédente, atteignant 4,99 Mm³. Par ailleurs, en janvier 2007, l'Iran n'a pas été capable de subvenir aux besoins gaziers de sa population. Ce problème a eu pour conséquence l'interruption des livraisons de gaz à la Turquie afin de satisfaire l'accroissement de la demande interne liée à des températures très basses dans le Nord de l'Iran. Cette augmentation de la consommation gazière interne est certes variable

¹ Estimations à la fin de l'année 2006. Voir *BP Statistical Review of World Energy*, juin 2007, p. 6. La qualité du brut iranien est très moyenne. Lourd et sulfureux, il n'a donc pas un très bon rendement en raffinerie et subit une décote de 7 à 8 dollars sur le marché international.

² *Op. cit.* [1], p. 22

³ « Turkmen gas exports to Iran double in first seven months of 2007 », Turkmen TV, *BBC Monitoring*, 8 août 2007.

selon les années mais pourrait être anticipée en jouant sur les quantités de gaz injectées dans les champs pétroliers⁴.

Des investissements qui ne sont pas à la hauteur des enjeux

Malgré les annonces fréquentes d'accords avec des sociétés étrangères, les investissements restent insuffisants. Il s'agit en effet tout à la fois de moderniser un appareil de production vétuste, de mettre en valeur les gisements de pétrole mais surtout de gaz, en particulier le très prometteur champ de South Pars. Pour le seul secteur pétrolier, les investissements nécessaires⁵ devraient être, selon le ministre du pétrole récemment démissionnaire, de l'ordre de 55 milliards de dollars (\$M) d'ici 2015, pour faire passer la production de son niveau actuel – 3,7 mb/j à 5,4 mb/j, auquel il convient d'ajouter les investissements indispensables dans le raffinage, en vue notamment de réduire la part de l'essence importée. Un ambitieux plan de construction de complexes pétrochimiques par la compagnie nationale NPC est également prévu.

Selon les autorités iraniennes, de nombreux projets seraient en cours de réalisation : en janvier 2007, un accord de mise en valeur de deux champs gaziers offshore (Golshan et Ferdos) d'un montant de 16 \$M, a été signé entre la NIOC et la société malaisienne SKS. Un projet d'accroissement de la production du champ de Masjed-e suleyman a également été conclu entre la société chinoise CNPC et la NIOC. En outre, en 2004, la société chinoise SINOPEC a conclu un accord de principe avec la NIOC pour l'exploitation du champ de Yadavaran mais les négociations ont pris du retard et le contrat ne s'est toujours pas concrétisé⁶.

Par ailleurs, le Japon, premier importateur d'hydrocarbures d'Iran (ce qui représente 14 % de ses importations totales et 28,1 % des exportations totales iraniennes), a préféré prendre du recul dans le projet d'exploitation du champ d'Azadegan⁷. La participation de la société japonaise INPEX à l'exploitation du champ d'Azadegan avait été annoncée lors de la visite de Mohammad Khatami à Tokyo en octobre 2000. Il s'agissait alors pour le Japon de renforcer sa sécurité

⁴ Entretien avec un investisseur énergétique en Iran, Paris, juin 2007.

⁵ Selon l'agence internationale de l'énergie, l'Iran aura besoin de 165 \$M d'investissements pour réaliser ses objectifs de production d'ici 2030.

⁶ On estime les réserves prouvées du champ de Yadavaran, situé dans le Khouzistan, à 17 milliards de barils. La mise en exploitation du champ permettrait à l'Iran d'accroître sa production de 300 000 b/j. Voir J. Calabrese, « Dueling Stakeholders in Iran's Energy Projects », n°1, *Gulf-Asia Research Bulletin*, janvier 2007, p. 15, disponible sur www.grc.ae/data/contents/uploads/Asia_Newsletter_-_1_4643.pdf, consulté le 27 août 2007.

⁷ Ce champ, découvert en 1999, a des réserves estimées au départ à 26 milliards de barils. Toutefois, des doutes sont apparus sur la qualité du pétrole du champ et les difficultés de son extraction liées à des conditions géologiques défavorables.

énergétique en développant ses liens avec une République islamique dirigée par une faction réformiste à la recherche d'une réintégration au sein de la « communauté internationale ». Pour les dirigeants iraniens, ce renforcement de la coopération énergétique bilatérale représentait un succès pour leur stratégie de contournement des politiques américaine et israélienne d'isolement de Téhéran. Toutefois, le contrat qui devait être conclu avant la fin de l'année 2001, ne l'a été qu'en février 2004⁸. D'un montant de 2,8 \$M, il n'a d'ailleurs jamais été honoré en raison de problèmes de déminage et des hésitations d'INPEX, liées à la crainte d'un changement de politique iranienne à Tokyo⁹. Finalement, en octobre 2006, la radicalisation de la politique iranienne sous l'égide du président Ahmadi-nejad et l'accroissement de la pression politique américaine ont conduit INPEX à réduire sa participation de 75 à 10 %, traduisant ainsi la prise de distance du Japon vis-à-vis de la République islamique. Toutefois, les experts énergétiques considèrent qu'au-delà du contexte politique, le retrait japonais est lié aux pertes financières envisagées par INPEX. En effet, le contrat *buy back* conclu entre INPEX et la NIOC ne permettait pas à la société japonaise d'espérer des bénéfices suffisants pour rembourser les investissements consentis dans le cadre de cette coopération énergétique bilatérale. Enfin, la société pétrolière a rencontré des difficultés à financer le projet, l'obtention de crédits auprès des banques étant de plus en plus difficile à obtenir pour des investissements en Iran et leur coût ayant considérablement augmenté avec l'accroissement des tensions internationales autour du dossier nucléaire.

Dans les faits, il s'agit plus d'effets d'annonce que de véritables contrats définissant de façon précise les droits et obligations des sociétés étrangères. Il s'agit, au mieux, de *memorandum of understanding*, qui sont des accords préliminaires de principe, mais qui n'ont pas de valeur contractuelle. En fait, les retards s'accumulent, notamment pour la mise en valeur de plusieurs phases de l'immense champ de South Pars. Seules les phases 1 à 5 sont en production (sur 22). Depuis 2002¹⁰, pratiquement aucun projet important n'a fait l'objet d'un véritable accord. Les raisons de ces retards sont multiples. Le désordre et la confusion règnent dans le secteur public où les équipes dirigeantes ont été évincées, parfois soudainement : tel est en particulier le cas de la NIOC. Les nouveaux dirigeants, choisis plus en raison de leur fidélité politique que pour

⁸ Il est intéressant de noter que la signature du contrat a eu lieu après que l'Iran eut signé le Protocole additionnel au TNP en décembre 2003. Voir M. Penn, « Oil and Power : The Rise and Fall of the Japan-Iran Partnership in Azadegan », *Japan Focus*, décembre 2006, p. 7, disponible sur <japanfocus.org/products/details/2296>, consulté le 24 juillet 2007.

⁹ INPEX a investi 67,5 millions de yens dans le projet d'Azadegan, voir « Projet pétrolier d'Azadegan : l'Iran laisse la porte entrouverte au Japon », AFP, 7 octobre 2006.

¹⁰ En 2002, la société Statoil, en association avec Petropars, a investi 2,6 \$M dans le développement de trois phases du champ offshore de South Pars, voir « Statoil signs Iran gas deal », *BBC News*, 28 octobre 2002.

leurs compétences, manquent souvent d'expérience et de professionnalisme ; ils ne veulent pas être accusés de complaisance ou de compromission avec des sociétés étrangères. S'y ajoutent la rigidité des procédures, un système de rémunération de l'investisseur peu attractif, en général sous la forme d'un *buy back*¹¹, eu égard au risque à prendre, et l'interférence des pasdarans dans la vie économique, y compris dans le domaine des hydrocarbures. A ce problème du cadre contractuel se greffe l'article 44 de la constitution iranienne qui stipule que les réserves en hydrocarbures sont la propriété de l'Etat. Autrement dit, aucune entreprise étrangère ne peut inscrire à son bilan ces réserves. Il existe aussi des limitations draconiennes à l'emploi d'expatriés dans les projets de développement pétroliers ou gaziers sur le territoire iranien. Cette particularité du droit iranien s'inscrit, par exemple, en contradiction avec les méthodes de travail des entreprises énergétiques chinoises qui emploient généralement de la main-d'œuvre nationale à l'étranger. Cette lacune est d'une acuité d'autant plus grande qu'il y a un problème de *middle management* dans le secteur énergétique iranien. Même si les responsables de projets, qui sont souvent de brillantes personnalités, et les ouvriers effectuent un travail de qualité, il y a une pénurie de cadres intermédiaires ; en outre, il manque souvent un véritable esprit d'équipe¹².

La prudence des grands groupes étrangers

Les grands groupes énergétiques étrangers, notamment américains et européens, restent très prudents. Même si certains développent leurs contacts avec les autorités iraniennes, la plupart font preuve d'un attentisme justifié par le contexte international. Les grandes banques internationales sont réticentes à syndiquer des prêts sur l'Iran, suivant ainsi les « conseils » de la Trésorerie américaine. La plupart ont préféré suspendre leurs activités en Iran afin de préserver leurs intérêts aux États-Unis. Elles ont d'ores et déjà été remplacées par d'autres banques plus petites n'ayant peu ou pas d'intérêts américains. Cette paralysie risque de perdurer, hypothéquant sérieusement le développement de l'immense potentiel en hydrocarbures de l'Iran. Ainsi, d'une façon générale, les investisseurs étrangers, même les mieux disposés à l'égard de l'Iran, comme les Chinois ou les Indiens, sont dans une position d'attentisme. Certaines sociétés, notamment européennes et russes, ont choisi cependant de rester sur place en attendant que le contexte politique soit plus favorable pour investir dans de nouveaux projets. D'autres, en particulier les

¹¹ Ce contrat, qui existe depuis 1995, contient une clause de performance plus ou moins difficile à remplir selon le niveau de productivité du champ. Le problème est que dans certaines zones, par exemple la mer Caspienne, ce type de contrat ne permet pas à la société étrangère de rentabiliser son investissement. Ainsi, la plupart des sociétés internationales qui travaillent dans le secteur énergétique iranien perdent de l'argent.

¹² Entretien avec un investisseur occidental dans le secteur énergétique, Téhéran, 15 février 2007.

grandes sociétés américaines (Halliburton...), sous la pression de leurs autorités, ont préféré quitter l'Iran pour s'installer à Dubaï : elles sont naturellement prêtes à revenir le moment venu. Ainsi, le développement du secteur des hydrocarbures dépend de l'amélioration du contexte politique. Or, celui-ci passe par la coopération avec des sociétés étrangères, qui sont seules capables de lever des fonds à la mesure du coût des projets et d'apporter, notamment dans le domaine du gaz, les technologies de pointe nécessaires. Enfin, la question des investissements internes qui sont, depuis la révolution de 1979, le principal moyen pour les autorités iraniennes de maintenir leur capacité de production (les Iraniens font du « jardinage » sur leurs champs pétroliers), reste d'une grande opacité. Les attributions de contrats aux entreprises nationales sont parfois plus fondées sur des critères clientélistes que sur la compétence.

D'ambitieux projets de gazoducs

De même, le projet de gazoduc Iran, Pakistan, Inde appelé aussi « gazoduc de la paix » ne s'est toujours pas concrétisé. Depuis les premières discussions en 1989, la réalisation du projet d'un montant estimé entre 4 et 7 \$M s'est régulièrement heurtée à deux obstacles majeurs, l'opposition américaine et le conflit indo-pakistanaï. Depuis 2006 néanmoins, des discussions trilatérales ont lieu périodiquement¹³. La réunion qui s'est tenue à Téhéran, le 20 janvier 2007, s'est conclue par un accord sur la division du projet de gazoduc en trois secteurs, chacune des parties exerçant la responsabilité sur son secteur. Autrement dit, l'Iran, le Pakistan et l'Inde devront assurer les financements, la construction et la distribution du gaz sur leur territoire¹⁴. Selon les autorités iraniennes, ce gazoduc devrait à terme permettre de transporter 150 millions de m³ de gaz par jour (90 millions de m³ à destination de l'Inde et 60 pour le Pakistan). Par ailleurs, ce projet, qui continue à susciter l'intérêt des Pakistanais et des Indiens, se heurte à l'intransigeance iranienne sur la question du prix du gaz. En effet, il s'agit d'un contrat de long terme, ce qui rend plus complexe la définition d'un prix acceptable par le fournisseur et les consommateurs¹⁵. Pour les Iraniens, le prix du gaz doit être indexé sur le cours du pétrole. Ce « prix flottant » (*floating price*) est contesté par les Indiens et les Pakistanais qui demandent à l'Iran de définir le prix du gaz selon les méthodes habituellement utilisées pour les contrats de long terme, à savoir la définition d'un prix fixe. Les

¹³ Auparavant, les négociations sur la faisabilité du projet se limitaient à des rencontres bilatérales, voir M. Reza Djilili et Th. Kellner, « L'Iran et les deux géants asiatiques », *Revue Outre-Terre*, n°16, 2006, p. 91

¹⁴ Le gazoduc de 2 670 km doit être construit en Iran (1 115 km), au Pakistan (1 000 km) et en Inde (500 km).

¹⁵ Il existe aussi un désaccord irano-indien sur les prix du GNL. L'accord signé en 2005 d'un montant de 22 \$M n'est toujours pas entré en vigueur en raison de l'absence de résolution sur ce différend tarifaire. Voir « India Request More LNG », *Press Trust of India*, 8 mars 2007 et H. V. Pant, « A Fine Balance : India Walks a Tightrope Between Iran and the United States », *Orbis*, vol. 51, n° 3, été 2007, p. 506

autorités iraniennes ont menacé les Indiens et les Pakistanais d'exporter les quantités de gaz prévues pour alimenter le « gazoduc de la paix » vers l'Europe s'ils n'acceptaient leurs conditions tarifaires.

Il existe en effet une convergence d'intérêts irano-européens sur la question gazière. L'Iran dispose de réserves de gaz importantes, qui ne sont pas encore exploitées. L'UE, pour sa part, a besoin de renforcer sa sécurité énergétique, notamment au lendemain de la crise du gaz en Ukraine (janvier 2006). Le projet Nabucco, proposé par la Commission européenne en 2002, d'un montant de 5,8 \$M, nécessite un accroissement de la capacité du réseau de gazoducs existant entre l'Asie centrale (gaz turkmène et kazakh) et l'UE via la Turquie, la Bulgarie, la Hongrie¹⁶ et l'Autriche. Ce projet, soutenu par Washington, permettrait à l'UE de diversifier son approvisionnement énergétique et de réduire sa dépendance vis-à-vis du gaz russe. L'obstacle principal à la réalisation du projet est que la quantité de gaz à exporter (30 millions de m³/année) n'est envisageable que si le gazoduc est aussi alimenté par le gaz iranien¹⁷. Par conséquent, on assiste à de fortes pressions américaines exercées sur les sociétés internationales membres du consortium Nabucco. À titre d'illustration, suite à l'accord de principe d'avril 2007 entre la NIOC et la société gazière autrichienne OMV, les États-Unis ont menacé OMV de sanctions si le projet de développement d'un champ gazier dans le Golfe persique et de production de gaz naturel liquéfié n'était pas abandonné. En revanche, le gouvernement autrichien a pris la défense de cet accord qui, selon lui, doit être finalisé au nom de la sécurité énergétique. Il y a donc une réelle divergence de vues entre l'UE et les États-Unis sur la nécessité de conduire une politique de marginalisation de l'Iran sur le marché énergétique.

Une consommation nationale qui obère la capacité d'exportation

Une consommation en hausse

La consommation pétrolière connaît une croissance annuelle soutenue de l'ordre de 3 %. Elle se situe en 2007 à 1,6 mb/j. Cette augmentation réduit d'autant le volume des exportations puisque le

¹⁶ Il existe un projet de gazoduc concurrent d'exportation du gaz d'Asie centrale vers l'Europe défendu par Gazprom, le *Bluestream* qui renforce la position de pays de transit de la Russie.

¹⁷ L'Iran et la Turquie ont signé, en juillet 2007, un MOU prévoyant l'exportation de gaz iranien (20 millions de m³) et turkmène (10 millions de m³) vers l'Europe. Voir « Turkey offers route to Europe for Iranian and Turkmen Gas », *Eurasia Daily monitor*, Vol. 4, n° 140, 16 juillet 2007.

quota de production de l'OPEP reste fixé à 4 mb/jour quel que soit le niveau de consommations intérieures. Ce constat est systématiquement mis en avant par les autorités iraniennes afin de justifier la pertinence de leur programme nucléaire civil qui vise, d'ici 2020, à se doter de 10 à 20 centrales nucléaires d'une capacité de 20 000 mégawatts. En effet, pour conserver une capacité d'exportation, les autorités doivent trouver des énergies de remplacement (nucléaire, gaz) au pétrole.

Cette augmentation de la consommation est liée à plusieurs facteurs. En tout premier lieu, on peut citer l'accroissement du parc automobile iranien qui est passé d'un million de véhicules en mars 1991-1992 à 8,5 millions en mars 2006-2007¹⁸ ; la quasi-totalité de ces véhicules est produite en Iran, les exportations étant marginales (5 000 unités par an). De plus, l'achat de nouveaux véhicules ne se traduit pas par une disparition des anciens qui consomment plus d'essence. Ces véhicules anciens se retrouvent souvent en milieu rural¹⁹.

La consommation est d'autant plus forte que le prix de l'essence est dérisoire (8 centimes d'euros, soit l'essence la moins chère du monde²⁰). Le faible coût ne peut qu'inciter au gaspillage. En outre, les insuffisances des réseaux de transports publics dans les grandes métropoles conduisent à une utilisation plus fréquente des véhicules privés. Ce prix dérisoire est le résultat d'un laxisme politique qui a prévalu sur la scène politique iranienne de manière continue depuis l'époque du shah. Ce niveau de prix contribue également au trafic d'essence aux frontières de l'Iran avec la Turquie et le Pakistan notamment, accentuant ainsi de manière artificielle les chiffres de la consommation intérieure. Ce trafic atteignait chaque année, avant la mise en place du plan de rationnement, selon Ali Soltani, responsable de la police nationale chargé des crimes économiques, 900 millions d'euros pour une quantité de 1,8 milliard de litres de combustible²¹. Ainsi, après la mise en place du plan de rationnement, de nouvelles stations essences sont apparues en Turquie près de la frontière iranienne²².

Enfin, l'*Iranian way of life* ne facilite pas la politique de contrôle des dépenses pétrolières des autorités. Les Iraniens considèrent en effet le pétrole comme un bien commun qui, compte tenu des réserves nationales, doit rester à la disposition de l'ensemble des citoyens à un prix très bas et sans aucune limitation. Dans ces conditions « culturelles », la lutte contre le gaspillage est

¹⁸ La croissance annuelle est désormais de l'ordre d'un million de nouveaux véhicules.

¹⁹ Entretiens avec Fereydoun A. Khavand, Paris, 30 juillet 2007 et avec un investisseur occidental du secteur automobile en Iran, Téhéran, 19 février 2007.

²⁰ Après la réforme de mai 2007, le prix de l'essence est passé de 80 à 100 tomans (de 7 à 8 centimes d'euros), soit une augmentation de 25 %.

²¹ *Iran*, 24 juin 2007.

²² Voir *Yüksekova Haber*, 10 juillet 2007, disponible sur <www.yuksekovahaber.com/index.php?islem=detay&id=4744>.

particulièrement difficile pour les autorités. Par ailleurs, les origines de la révolution de 1979, tout comme l'élection du président Ahmadinejad en 2005, étaient en partie liées à la promesse d'un partage plus juste de « l'abondance » pétrolière, les Iraniens revendiquant à ces occasions leur volonté de récupérer ce qu'ils considèrent comme étant leur « part de pétrole »²³. Contrairement à ses engagements de campagne, le Président Ahmadinejad, sous la pression des ministères des finances et du pétrole, a été contraint de rationner l'essence afin de limiter les effets négatifs de l'absence de réforme, depuis la révolution, dans la réglementation de la consommation intérieure de pétrole. Cette décision a été justifiée auprès de l'opinion publique par la nécessité de renforcer la puissance de la nation iranienne face au risque d'une intervention de « l'ennemi extérieur », par le biais d'un renforcement des mesures coercitives du Conseil de sécurité concernant l'approvisionnement en essence de l'Iran.

Des mesures de maîtrise de la consommation interne

Afin de faire face à l'augmentation de la consommation intérieure, le gouvernement d'Ahmadinejad a décidé, après de nombreux débats et de nombreuses hésitations, de mettre en place un système draconien de rationnement de l'essence. En effet, la situation du secteur du raffinage en Iran ne permettait pas à l'Iran de faire face à l'accroissement de la consommation d'essence qui était de l'ordre de 10-11 % ces dernières années²⁴. L'accroissement des importations d'essence a provoqué des problèmes budgétaires récurrents. Le coût des subventions à l'essence pour le budget de l'Etat était devenu démesuré en raison notamment de l'augmentation du prix de l'essence sur le marché international et de l'augmentation de la consommation intérieure. Le gouvernement était ainsi obligé d'acheter de l'essence raffinée à hauteur de 40 % de ses besoins au prix du marché (environ 50 centimes de dollars)²⁵ pour ensuite le commercialiser sur le marché intérieur cinq fois moins cher²⁶. Le budget consacré à l'essence représente environ 7 % du PIB pour l'année 2005-2006, soit un montant de 13 \$M si l'on ajoute le coût de la subvention à celui des importations.

Le nouveau système de vente d'essence, mis en place en juin 2007 par les autorités iraniennes, a débuté, au début de l'année 2007, avec la distribution de cartes dites « intelligentes » (*kârt-e hooshmand-e benzine*). Celles-ci permettent à chaque propriétaire de véhicules privés d'acheter au maximum 100 litres d'essence par mois. Il existe aussi des dérogations pour les entreprises ou coopé-

²³ F. Khosrokhavar, *Anthropologie de la révolution iranienne. Le rêve impossible*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 242-248

²⁴ Voir « Analyst sees end to Iranian gasoline crisis by 2012 », *Oil and Gaz Journal*, 25 juillet 2007.

²⁵ Les quatre principaux fournisseurs de l'Iran sont dans l'ordre décroissant : l'Inde, les Émirats Arabes Unis, les Pays-Bas et la France.

²⁶ L'Iran importe de l'essence depuis 1982.

ratives des secteurs agricoles ou du transport par exemple. Le projet initial proposé par la Commission sur l'énergie du parlement en février 2007 prévoyait, qu'au-delà de ce quota, les propriétaires de véhicules pourraient acheter de l'essence en quantité illimitée au prix du marché. Cependant, le gouvernement a fait le choix de ne pas appliquer, dans un premier temps, cette disposition du plan de rationnement. Par conséquent, ce plan suscite de fortes tensions sociales et a déjà eu pour effet d'accentuer une inflation déjà élevée (environ 15 % depuis le début de l'année). Par ailleurs, il a provoqué un ralentissement de l'ordre de 30 à 40 % de l'activité touristique, notamment dans les provinces du Gilân et du Mazandéran en bordure de la mer Caspienne ; en août 2007, la presse iranienne a annoncé que le gouvernement accordait aux propriétaires de véhicules un quota d'essence de 100 litres supplémentaires pour les voyages tous les six mois. Le nouveau dispositif commence à être contourné : il serait d'ores et déjà possible d'acquérir sur le marché noir des « cartes intelligentes » à un prix qui varie entre 67 et 125 euros et d'y acheter de l'essence au prix de 50 centimes d'euros le litre²⁷.

Les autorités de la République islamique se prémunissent ainsi contre toute tentative des pays occidentaux de mettre en place un embargo sur les livraisons d'essence à l'Iran, un projet qui a été évoqué au Nations Unies à l'initiative des administrations européennes et américaines dans le cadre des mesures coercitives visant à faire appliquer par Téhéran les résolutions du Conseil de sécurité sur le programme nucléaire. Ainsi, suite à l'annonce d'un accord sur la livraison d'essence par le Venezuela à l'Iran, lors de la visite du président Chavez à Téhéran, le 30 juin 2007, le président Ahmadi-nejad a déclaré : « Les Américains doivent admettre que, si l'Iran contrôle sa consommation énergétique, il deviendra invincible »²⁸. Toutefois, aucune quantité d'essence n'a été évoquée et il semble improbable que le Venezuela, lui-même importateur d'essence en raison de capacités de raffinage insuffisantes, puisse en exporter vers l'Iran.

La solution à la crise de l'essence est à court terme, selon le Professeur Fereydoun A. Khavand, liée à l'adoption d'une loi par le *majles*, autorisant le secteur privé à vendre de l'essence au prix du marché. Cette idée a également été suggérée par le vice-ministre du pétrole mais pour la mettre en place, il aurait fallu rompre le monopole étatique de l'importation d'essence raffinée. De même, si l'Iran entrait dans cette logique de marché, les autorités craignent que l'inflation soit encore plus difficile à réguler. Enfin, les fonctionnaires ou les artisans sont souvent obligés de prendre un second travail de chauffeur de taxi ; cette activité est menacée par la réforme et pourrait bien susciter des tensions sociales importantes. Certes la

²⁷ Ham Mihan, 3 juillet 2007.

²⁸ Déclaration citée par N. Fathi, « Iran, Low on Gasoline, to Be Supplied by Venezuela », *New York Times*, 4 juillet 2007.

sécurité énergétique de l'Iran est renforcée et la gestion économique est devenue plus rationnelle avec la chute du montant des subventions au prix de l'essence, mais il est clair que le nouveau mode de consommation énergétique est devenu problématique pour une partie de la population qui rencontre des difficultés dans ses déplacements quotidiens ou pour partir en vacances. En dépit de son impopularité, ce plan de rationnement démontre la volonté des autorités iraniennes de rationaliser les dépenses énergétiques de l'Etat. Il s'accompagne d'une politique nationale de substitution des produits pétroliers par le gaz (par exemple, des quotas de voitures pouvant fonctionner avec du gaz naturel ou de l'essence sont imposés).

Enfin, l'Iran, tout comme l'Arabie Saoudite, a placé au cœur de son programme de développement de son secteur énergétique la question de l'augmentation de ses capacités de raffinage. Ainsi, l'Iran n'a construit que très peu de nouvelles raffineries pour remplacer celle d'Abadan détruite en 1981 par l'armée irakienne²⁹. En 2007, la capacité de raffinage de l'Iran est de 1,675 mb/j. On peut aussi constater que sept des neuf raffineries à même de couvrir 60 % des besoins du pays (80 millions de litres par jour avant la mise en œuvre du plan de rationnement) ont été construites avant la révolution de 1979³⁰. S'il existe bien un projet de modernisation et de construction de nouvelles raffineries d'un montant de 15 \$M visant à rendre l'Iran autosuffisant, il sera néanmoins plus compliqué pour l'Iran d'attirer des investissements étrangers dans un contexte de pressions internationales accrues. L'objectif des autorités reste néanmoins d'atteindre une capacité de raffinage de 2,54 mb/j avant 2010. Il existe aussi un projet de construction d'une raffinerie d'une capacité de 7 millions de tonnes par an. Elle devrait être construite en Arménie, près de la frontière iranienne, dans le cadre d'une coopération trilatérale entre Moscou, Erevan et Téhéran³¹.

Cet ensemble de mesures ou de projets vise ainsi à maîtriser la consommation, à développer la production de pétrole et de gaz de façon efficace et à réduire les dépenses énergétiques. Mais existe-t-il une volonté politique pour les mettre sérieusement en œuvre ? À cet égard, les déclarations du ministre du pétrole, M. Vazari-Hamaneh, au lendemain de sa démission le 12 août, sont à la fois inhabituelles de la part d'un haut responsable iranien et vigoureuses ; elles sonnent comme un avertissement. « Il y a des personnes qui veulent

²⁹ La raffinerie d'Abadan a été construite en 1909, elle a été la première raffinerie à entrer en service au Moyen-Orient (1912). L'année précédant sa destruction, en 1980, elle était la plus grande raffinerie du monde avec une capacité de raffinage de 630 000 b/j.

³⁰ Voir, « L'aval pétrolier et gazier en Iran », MINEFI-DGTPE, Mission économique de la France en Iran, juin 2007, disponible sur <www.ubifrance.fr/download/download.asp?Reload=937&cleautonomy=3628113>, consulté le 27 juillet 2007, et « National Iranian Oil Refining and Distribution Company », Document officiel, Téhéran. Les deux raffineries construites après la révolution sont celles d'Arak (1993) et de Bandar Abbas (1997).

³¹ Voir H. Khachatryan, « Russia and Iran may restore rail corridor through Armenia », *Central Asia-Caucasus Analyst*, 16 mai 2007, p. 6

détruire l'industrie pétrolière... Si on ne fait rien pour l'énergie, le pays se trouvera face à une catastrophe dans quinze ans ». Son collègue de l'Industrie et des Mines, M. Tahmassebi, également démissionnaire, a dénoncé pour sa part le système de subventions existant pour de nombreux produits et l'insuffisance des investissements dans le secteur vital pour le développement du pays qu'est l'énergie. L'enjeu est majeur. Il l'est d'autant plus que les tensions internes et l'isolement diplomatique de l'Iran créent un contexte peu favorable à son développement économique.

Un contexte politique interne et international défavorable au développement énergétique

Des tensions internes qui paralysent le processus de décision

Sur le plan de la politique intérieure, les tensions entre les différents responsables de la République islamique sont de plus en plus vives, rendant nécessaire l'arbitrage du Guide suprême, l'ayatollah Ali Khameneï. Ces tensions viennent tout d'abord de la personnalité même d'Ahmadinejad. Se situant dans la lignée de l'Imam Khomeiny, s'entourant des conseils de religieux fondamentalistes comme Mesbah-Yazdi, son action revêt un caractère messianique : promouvoir la révolution islamique, préparer le retour de l'Imam caché, lutter contre la corruption, dénoncer les visées « impérialistes » de l'Occident. Il se veut le représentant des déshérités auxquels il tient un langage populiste. Cette orientation est confirmée par sa gestion économique et sociale qui est essentiellement clientéliste, favorisant le court terme au détriment de l'avenir. Le montant des subventions permettant à la population de se procurer à bas prix les produits de première nécessité comme l'essence, le gaz, l'électricité ou le pain, représente 32 \$M : sa part dans les dépenses publiques est en croissance. Le Fonds de stabilisation pétrolier, censé financer des investissements est pour l'essentiel affecté à des dépenses courantes : son niveau a été ramené à 9 \$M. Les opposants commencent à s'organiser. Une alliance s'est formée entre des personnalités auparavant rivales. Cette coalition comprend des pragmatiques comme les anciens présidents Khatami et Rafsandjani et même des conservateurs comme Mohamed Bagher Qalibaf, maire de Téhéran et rival malheureux d'Ahmadinejad, lors des dernières élections présidentielles. Ces opposants, qui s'appuient sur une partie de la population qui voit son niveau de vie se dégrader, depuis l'élection du nouveau président, ont déjà marqué des points : échec des partisans d'Ahmadinejad aux élections municipales et à l'Assemblée des experts, qui se sont tenues en décembre 2006, élection d'Hachemi Rafsandjani à la présidence de l'assemblée des experts en septembre 2007 ; vote d'une motion du parlement proposant la réduction du mandat d'un an du président qui, normalement, ne se

termine qu'en juin 2009, bloquée par le Conseil des gardiens de la Révolution. Les prochaines élections législatives, qui auront lieu au début de l'année 2008, auront valeur de test. Si les tensions actuelles se confirment, le futur parlement devrait réunir une majorité hostile au président. Il n'est pas sûr pour autant que celui-ci démissionne, compte tenu du caractère limité des pouvoirs du *majles*. Mais cette élection peut contribuer à durcir les débats à l'intérieur même du régime et à renforcer les tensions.

La « démission », le 12 août 2007, du ministre du Pétrole Vaziri-Hamaneh témoigne de ces tensions et de la volonté du président de placer ses hommes et de contrôler ce secteur clé financièrement et politiquement. Cette révocation semble résulter de son refus d'avaliser certaines nominations de directeurs au sein du ministère mais plus profondément d'un désaccord sur les orientations de la politique pétrolière. Cette décision qui s'ajoute au renouvellement de l'équipe de direction de la NIOC, ne peut qu'accroître la paralysie du pouvoir dans le domaine pétrolier ; celle-ci est marquée par le report des grandes décisions, une certaine lenteur et opacité dans les processus de décision non seulement au niveau gouvernemental mais également à celui des grandes entreprises nationales. Chacune des factions s'observe, guette la faute de l'autre, exploite ses faiblesses, ou ses compromissions, voire remet en cause les décisions. Ces tensions alourdissent le climat des affaires.

Un contexte international défavorable

Ruptures et continuités

La politique internationale de l'Iran se caractérise par une certaine continuité : dans une large mesure, la République islamique poursuit la politique menée par le Shah jusqu'à sa chute. Les objectifs sont moins religieux que politiques : contrer les menaces extérieures, assurer la sécurité de l'Iran, affirmer que l'Iran est « la » puissance régionale, contrôler le Golfe persique. Sa détermination à acquérir sa « souveraineté nucléaire » n'est qu'une manifestation parmi d'autres de cette volonté de promouvoir les intérêts nationaux de l'Iran.

La révolution islamique, cependant, a apporté une double rupture : la volonté de lutter contre « l'impérialisme », et plus spécialement les États-Unis, qualifiés de « Grand Satan » et l'hostilité à l'égard d'Israël. L'occupation de l'ambassade américaine et la prise en otages des diplomates américains pendant 444 jours, constituent un acte fondateur de la République islamique. Des tentatives de normalisation ont été faites à plusieurs reprises, notamment à l'initiative du président Clinton, à la fin de son deuxième mandat. Cependant, malgré la présence au pouvoir du président Khatami, qui prône le « dialogue des civilisations », ces essais sont restés infructueux tant les éléments émotionnels sont forts de part et d'autre.

Malgré des intérêts communs sur bien des points, les relations n'ont pu se normaliser.

Dès son élection, le président Ahmadinejad s'est fait le champion d'une politique d'affrontement avec les États-Unis et Israël. Bien qu'il ne soit qu'un acteur parmi d'autres, et pas le plus important dans la définition et la mise en œuvre de la politique extérieure de l'Iran, ses déclarations agressives, voire provocatrices, ses initiatives inacceptables comme la tenue d'un colloque révisionniste sur l'holocauste, ont accentué les tensions entre l'Iran et l'Occident.

Dans le même temps, et assez largement grâce aux erreurs commises par l'administration Bush et le gouvernement Olmert, l'Iran a pu étendre son influence dans le monde arabe et en Afghanistan. Délivré par les interventions militaires américaines des deux principales menaces qui pesaient sur lui, l'Iran est devenu un acteur incontournable dans toutes les crises qui se développent au Moyen-Orient. Son influence s'est ainsi renforcée au Liban, à travers le Hezbollah, en Irak où plusieurs factions ou milices ne cachent pas leur tropisme iranien, dans les Territoires palestiniens, en soutenant le Hamas.

Les stratégies de contournement de l'Iran

L'entente avec la Russie

L'isolement de l'Iran l'a conduit à renforcer ses liens avec la Russie et à développer une diplomatie active en direction des pays asiatiques, où se trouvent localisés ses principaux acheteurs d'hydrocarbures. En fait, la relation avec la Russie est restée placée sous le signe de la méfiance. Certes une coopération étroite existe dans le domaine du nucléaire civil comme dans celui des matériels d'armement mais les retards apportés à l'achèvement de la centrale de Bousher et l'évolution de la position russe au Conseil de Sécurité, ont quelque peu affecté cette relation. En effet, l'accord signé en 1995 avec la Russie pour un montant de 800 millions de dollars prévoit la construction de la centrale de Bousher mais l'inauguration de la centrale a été reportée à de nombreuses reprises et sa mise en service n'interviendra pas avant l'automne 2008. Toutefois, l'Iran continue à négocier avec la Russie un accord en vue de la constitution d'un parc d'une vingtaine de nouvelles centrales nucléaires, projet qui ne se concrétisera pas sans l'instauration d'un climat apaisé autour de la question nucléaire.

Enfin, l'Iran étant un compétiteur potentiel pour la Russie sur le marché gazier européen, cette dernière n'est pas prête à sacrifier sa position dominante sur le marché européen au profit d'une véritable coordination des politiques énergétiques russo-iraniennes³². Elle n'a pas non plus intérêt à privilégier un développement rapide du secteur énergétique iranien sauf dans l'hypothèse où les futures

³² Voir Cl. Therme, « Quel avenir pour les relations russo-iraniennes ? », GIPRI, janvier 2007, p. 6, disponible sur <www.ifri.org/files/Moyen_Orient/rerelations_russoiraniennes_therme.pdf>.

exportations de gaz iranien seraient dirigées majoritairement vers l'Inde et la Chine. Par ailleurs, l'Iran est de plus en plus dépendant du soutien de Moscou au Conseil de sécurité, ce qui ne le place pas en position favorable pour perturber la stratégie énergétique russe de contrôle de l'offre.

La stratégie asiatique

La volonté iranienne d'intégrer la Russie à un hypothétique axe anti-américain s'appuie sur le concept de « triangle asiatique ». Il s'agit, pour Téhéran, d'intégrer Moscou dans un pôle commun avec Pékin et New Delhi. Toutefois, la Chine, l'Inde et le Japon, même s'ils sont intéressés par les ressources iraniennes en hydrocarbures, ne sacrifieront pas leurs relations avec Washington au profit de Téhéran. Si cette stratégie iranienne d'orientation de ses exportations pétrolières et gazières vers la Chine et l'Inde, deux marchés qui sont en forte croissance, est bien dans l'intérêt national du pays, force est de constater que le succès de cette entreprise dépendra de la capacité et de la volonté de ces pays à concilier leurs relations bilatérales avec les ennemis iranien et américain. C'est d'ailleurs en réaction à la volonté américaine d'empêcher le développement du secteur énergétique iranien que Téhéran s'efforce de renforcer ses coopérations avec les autres pays producteurs de gaz au Moyen-Orient, en Asie centrale et avec la Russie. Cette même préoccupation explique l'intérêt de l'Iran à participer activement aux réunions de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), créée à l'origine par la Russie et la Chine afin de renforcer leur coopération en Asie centrale. L'Iran a pour l'instant un statut d'observateur mais aspire à en devenir membre à part entière. Cette perspective rencontre certaines réticences, notamment de la Chine qui craint que la position anti-américaine de la République islamique affecte la crédibilité de l'OCS.

La question de « l'OPEP du gaz »

L'idée des pays producteurs de gaz de mettre en place une structure énergétique commune s'est d'abord manifestée par la création, en 2001, du Forum des pays exportateurs de gaz. Le dernier Forum, qui s'est tenu à Doha en avril 2007, a été l'occasion de débattre de la création d'une « OPEP du gaz ». Ce projet avait fait l'objet d'une proposition officielle du Guide suprême de la révolution islamique, Ali Khomeini, à Sergeï Ivanov à Téhéran, le 29 janvier 2007. Le Forum, qui était jusqu'alors un lieu de débat sur la coordination des politiques de production et de fourniture de gaz, s'est prononcé en faveur du renforcement de la coopération entre pays producteurs ; une solution préférée à une « OPEP gazière ».

Plusieurs obstacles demeurent à la mise en place d'un « cartel » gazier. Même si l'Iran a multiplié par quatre sa production depuis 1990³³, il reste un importateur net de gaz. En outre, la dimension politique de la proposition iranienne ne fait pas l'unanimité

³³ La production gazière est passée de 2,2 millions de m³/jour en 1990 à 8,4 en 2005. Voir « Iranian Possibilities », *The Gulf Policy Forum*, Londres, 2007, p. 29

auprès de ses partenaires producteurs de gaz (l'Algérie ou le Qatar par exemple) qui ne sont pas dans une logique d'affrontement avec l'Occident. Par ailleurs, il existe des contraintes liées à la différence de nature des marchés pétroliers et gaziers. Dans le secteur gazier, la plupart des contrats sont de long terme et ont une dimension régionale. Les contrats internationaux de court terme (*spot*) sont relativement nouveaux puisqu'ils datent du développement de la technologie du gaz naturel liquéfié (GNL) qui reste le monopole des sociétés internationales. On peut aussi estimer que les conditions géopolitiques ne sont pas favorables à la mise en place d'un cartel. Ainsi, la raison pour laquelle a été fondée l'OPEP n'est plus d'actualité. Il s'agissait alors pour les pays producteurs de pétrole de s'organiser contre l'exploitation de leurs ressources énergétiques par les sociétés internationales. Or, aujourd'hui ce sont plutôt les pays consommateurs de gaz qui sont sous la pression de leurs fournisseurs (par exemple les pays européens)³⁴. Cette proposition iranienne a néanmoins suscité l'intérêt de la Russie et s'est traduite par un renforcement de la coopération entre les pays producteurs de gaz.

Pendant la réunion des pays membres et observateurs de l'Organisation de coopération de Shanghai (OCS), à Bishkek le 16 août 2007, la proposition kazakhe de fonder un « club énergétique » entre des pays qui possèdent plus de la moitié des réserves de gaz naturel mondiales a été évoquée. Il s'agirait de définir une stratégie énergétique asiatique commune par la création d'une agence énergétique au sein de l'OCS et par l'organisation de réunions périodiques entre les ministres de l'énergie des pays membres et observateurs³⁵. Ces discussions s'inscrivent dans la continuité du sommet de 2006 pendant lequel les présidents russe et iranien avaient débattu de la possibilité de définir de concert les prix du gaz³⁶. Cet activisme diplomatique iranien sur le continent asiatique s'explique par la volonté de sortir d'un isolement qui s'est accentué avec l'accroissement des pressions internationales sur son programme nucléaire. Toutefois, les difficultés de Téhéran à imposer son agenda sur la scène internationale sont, dans le cas de l'OPEP, une constante depuis la révolution islamique.

Une position isolée au sein de l'OPEP

L'Iran est un membre isolé au sein de l'OPEP, défendant avec le Venezuela une politique de prix forts et de quotas faibles, qui n'est pas celle qui prévaut au sein d'une organisation dont l'agenda est largement déterminé par la position de l'Arabie Saoudite. Toutefois, l'Iran, sous la présidence de Khatami, était parvenu à sortir partiellement de cet isolement. Ce retour de l'Iran s'était notamment

³⁴ Entretien avec un expert énergétique iranien, Téhéran, 7 février 2007.

³⁵ Voir « Energy dominates Shanghai summit », *BBC News*, 17 août 2007.

³⁶ Voir L. Di Pippo, « L'Organisation de la coopération de Shanghai à l'aube d'une nouvelle ère ? », *Caucas Europeanews*, 3 juillet 2006, disponible sur <www.caucas.com/home/breve_contenu.php?id=370>.

manifesté par la tenue d'une réunion de l'OPEP, à Ispahan, en mars 2005, la première à se dérouler en Iran depuis la révolution islamique (1979). Selon les termes du représentant iranien à l'OPEP, Hossein Kazempour Ardebili, « l'idéologie n'a pas de place » dans les relations entre l'Iran et l'OPEP qui est une organisation composée de « compétiteurs sur le marché », des compétiteurs qui « sont avant tout des partenaires au sein de l'OPEP »³⁷. En revanche, Téhéran s'est trouvé, depuis la révolution islamique, dans l'incapacité d'imposer un candidat de nationalité iranienne au poste de secrétaire général de l'OPEP. Avec l'élection du Président Ahmadinejad, la position iranienne à l'OPEP n'a pas connu de bouleversements. Il s'agit toujours de compenser la stagnation, voire la baisse des exportations pétrolières, par une stratégie de tension sur les prix.

Ainsi, l'Iran propose périodiquement, en accord avec le Venezuela, des réductions du quota de production de l'OPEP et s'oppose systématiquement à toute augmentation de la production. Par exemple, en janvier 2006, l'Iran a annoncé vouloir une réduction d'un million de barils (soit 4 %) de la production des pays membres du cartel. Bien que cette proposition ait été rejetée par les ministres du pétrole des pays membres de l'OPEP, elle a contribué à provoquer une hausse temporaire des prix du pétrole³⁸. De même, on peut constater que la stratégie de confrontation choisie par Téhéran sur la question nucléaire affecte les marchés pétroliers. En effet, à chaque période d'intensification de la crise, lors du vote des sanctions de l'ONU, des annonces de progrès nucléaire par l'Iran ou de rumeurs d'intervention militaire unilatérale américaine, les cours du pétrole ont augmenté. Bien que la situation géopolitique de l'Iran ne soit pas le seul paramètre dans la définition du prix du pétrole, force est de constater que la situation politique de l'Iran, second producteur de l'OPEP, a un impact sur le marché pétrolier international.

Enfin, la NIOC fait partie des principales sociétés pétrolières internationales. Elle possède en effet la totalité des réserves en hydrocarbures de l'Iran et ses productions gazières et pétrolières qui résultent des partenariats avec les sociétés internationales, ne sont pas inscrites au bilan des sociétés étrangères mais au sien : la production est donc en totalité nationale. En effet, le contrat *buy back* permet seulement à l'investisseur de rembourser son investissement et de dégager des bénéfices selon les performances du champ qu'il met en production. On peut toutefois estimer la quantité de pétrole développée à partir des contrats *buy back* entre la NIOC et les sociétés étrangères à 400 000 b/j³⁹. Le cadre juridique régissant les investissements permet à la NIOC et ses filiales d'exercer un contrôle sur l'ensemble des activités énergétiques sur le territoire iranien.

³⁷ Déclaration citée par J. Mouawad, « For PEC, Iran talks are a first in 34 years », *New York Times*, 15 mars 2005

³⁸ Voir C. Hoyos, D. Dombey, « Iran's plan for oil cuts is snubbed by OPEC », *Financial Times*, 30 janvier 2006

³⁹ Entretien avec un investisseur occidental dans le secteur énergétique, Téhéran, 15 février 2007.

Cette position de force est renforcée par le nationalisme des autorités iraniennes sur les questions pétrolières et gazières. Ce regain de nationalisme n'est, en aucun cas, une particularité iranienne puisqu'il touche l'ensemble des pays producteurs renforçant, par-là même, l'insécurité énergétique des pays consommateurs dont les sociétés énergétiques sont affaiblies par la réduction de leur contrôle sur les réserves mondiales⁴⁰. Toutefois, les obstacles juridiques aux investissements étrangers, associés aux sanctions américaines, ne permettent pas à l'Iran de tirer le meilleur parti de cette conjoncture internationale favorable.

Le risque de nouvelles sanctions

En l'absence de progrès sur le contentieux nucléaire, il est probable que de nouvelles sanctions soient envisagées, prolongeant et renforçant celles déjà prévues dans les résolutions 1737 et 1747. L'accord, conclu le 21 août 2007, entre l'Iran et l'AIEA, pourrait différer la mise en œuvre de ces nouvelles sanctions. L'engagement de répondre aux questions en suspens sur son programme nucléaire représente, selon l'AIEA, « un pas en avant significatif ». Dans les négociations en cours, l'attitude de la Russie et de la Chine sera dictée, moins par le souci de ménager l'Iran, que par la volonté de ne pas affecter leurs intérêts stratégiques et économiques. Il est peu probable que l'adoption de nouvelles sanctions ait plus d'impact que les précédentes. Cependant, ces sanctions de l'ONU ont une valeur essentiellement politique et marquent bien l'isolement de l'Iran.

Ce sont plutôt les sanctions américaines qui ont un effet sur le développement économique de l'Iran. Ainsi, depuis la mise en œuvre en 1996 des sanctions unilatérales américaines (*Iran and Libya Sanction Act*), le développement du secteur énergétique du pays a été ralenti. Cette loi autorise le pouvoir exécutif américain à sanctionner toute société, y compris non américaine, qui investirait plus que 20 M/\$ par an en Iran, sauf autorisation exceptionnelle. Cette loi ne peut qu'inciter banques et compagnies pétrolières à la prudence. Jusqu'à une date récente, ces dispositions n'étaient pas mises en œuvre avec beaucoup de fermeté. Manifestement, Washington entend maintenant que ces dispositions soient bien respectées, y compris par les sociétés étrangères. Ainsi, des « conseils de prudence » ont été donnés par la Trésorerie américaine à toutes les grandes banques internationales quant aux financements à accorder à des sociétés iraniennes. De fait, ces conseils ont contribué à réduire le volume des investissements étrangers en Iran. De même, l'achat de matériels sophistiqués nécessaires à l'exploitation des hydrocarbures, se heurte à des réticences de plus en plus fortes. Certes l'Iran continue, dans une certaine mesure mais dans des conditions de plus en plus difficiles et onéreuses, à s'approvisionner en maté-

⁴⁰ Voir C. Hoyos, « The new seven sisters : oil and gas giants that dwarf the west's top producers », *Financial Times*, 12 mars 2007

riels sensibles ou d'origine américaine via Dubaï, qui est, avec 9 \$M d'importation, son premier fournisseur. Ainsi, comme l'a reconnu le ministre démissionnaire du pétrole⁴¹, ces sanctions affectent sérieusement l'importation de matériels sophistiqués nécessaires à la mise en valeur des champs d'hydrocarbures. Les pays occidentaux conservent le contrôle des technologies les plus avancées, notamment dans le domaine du gaz.

L'option d'une intervention militaire, sous forme de *surgical strikes* est, pour reprendre l'expression utilisée par le président Bush, « sur la table ». Un débat existe à Washington sur l'opportunité et l'efficacité d'une telle intervention, qui pourrait être unilatérale si la plupart des membres du Conseil de Sécurité, ce qui est probable, s'y opposaient. Le vice-président Dick Cheney et son entourage néo-conservateur, le lobby pro-israélien relayé par l'AIPAC sont en faveur d'une telle intervention. Le Département d'Etat comme le Pentagone sont pour leur part réservés, étant conscients des risques encourus. Sans même évoquer les risques techniques liés à la dispersion des sites, à leur degré de protection, une telle intervention conduirait au mieux à retarder le programme nucléaire iranien. Les conséquences politiques, sécuritaires, économiques seraient majeures : hausse importante des prix du pétrole, condamnation par la quasi-totalité des pays musulmans ; risques de représailles terroristes contre les pays occidentaux, notamment sur les troupes basées au Moyen-Orient ; blocage ou tout au moins perturbations du trafic des pétroliers dans le détroit d'Ormuz.

Le débat n'est pas clos. Il est probable qu'il ne le sera pas avant les élections américaines de novembre 2008. Une décision en faveur d'une intervention militaire, même limitée dans son ampleur, dans sa localisation et dans le temps, aurait des conséquences en chaîne très sérieuses qui pourraient affecter les intérêts politiques et économiques, non seulement pour les États-Unis mais également pour les pays occidentaux dans leur ensemble.

⁴¹ Voir N. Bozorgmehr, Roula Khalaf, « Iran admits oil projects suffering », *Financial Times*, 20 décembre 2006

Quelques scénarios d'évolution

Les incertitudes de la situation, tant au Moyen-Orient, affecté par des turbulences et de violences sans précédent, qu'en Iran rendent difficile toute anticipation sur le futur. Cet essai vise seulement à dégager quelques « scénarios type » qui seront infléchis ou démentis par la réalité. Mais chacun de ces scénarios a sa propre cohérence.

Un scénario improbable

Un premier scénario, optimiste, pourrait se décliner de la façon suivante. Après de longues et laborieuses négociations, un accord est trouvé sur le contentieux nucléaire. Dans ces conditions, les États-Unis, tout en maintenant les sanctions unilatérales existantes, décidées en 1996 en application de la loi d'Amato, acceptent de lever les sanctions votées par le Conseil de Sécurité. Rompant son isolement, l'Iran attire à nouveaux les investisseurs étrangers, notamment dans le domaine du pétrole et du gaz. La production de pétrole, qui déclinait régulièrement, progresse à nouveau, faisant revenir l'Iran à un niveau supérieur à 4 mb/j. Le riche potentiel gazier de l'Iran, notamment celui de South Pars, est exploité, faisant de l'Iran le deuxième producteur de gaz après la Russie, avec une capacité de production de l'ordre de 525 millions de m³ par an à l'horizon de 2020. Les prix du pétrole et du gaz se maintiennent à un niveau élevé comparable, voire supérieur au niveau actuel, permettant au gouvernement iranien d'abonder le Fonds de stabilisation pétrolier et d'en affecter une part à des investissements productifs, permettant la création d'emplois. Sur le plan politique, les élections législatives de février 2008 dégagent une majorité hostile au président Ahmadinejad : celui-ci, sur la défensive, voit sa liberté d'action et sa capacité de nuisance se réduire. Aux élections présidentielles de juin 2009, il est battu au profit d'un candidat opportuniste (i.e. proche de H. Rasfandjani) ou réformiste. Le nouveau président infléchit la politique dans le sens de la rigueur et de la priorité aux investissements. Les grands groupes étrangers s'engagent à nouveau en Iran, reprennent confiance et contribuent à en faire un pays émergent.

Un scénario catastrophiste

À l'opposé, un scénario pessimiste cumule toutes les prévisions « catastrophistes » annoncées. Le contentieux nucléaire s'envenime ; des sanctions vigoureuses sont prises par la communauté internationale ; les États-Unis et/ou Israël interviennent militairement, provoquent une hausse spectaculaire des prix des hydrocarbures. Les violences au Moyen-Orient se propagent et déstabilisent plusieurs régimes modérés. Ces turbulences touchent en particulier la péninsule arabique où les éléments les plus fondamentalistes gagnent en influence. L'Arabie Saoudite ne joue plus son rôle traditionnel de *swing producer*, équilibrant le marché et lissant les cours du pétrole. Sur le plan de la politique intérieure, le réflexe nationaliste joue à plein, renforçant la position d'Ahmadinejad. Celui-ci fait porter la responsabilité des difficultés économiques du pays sur l'Occident. Il accentue sa politique d'affrontement, muselle toute opposition intérieure et poursuit sa politique clientéliste. Les exportations de pétrole continuent à diminuer tandis que les investisseurs étrangers refusent de s'engager dans une telle situation. Le potentiel gazier du pays n'est pas mis en valeur. En matière pétrolière, faute de rénovation des installations pétrolières vétustes, le déclin de la production s'accroît, rendant crédibles les prévisions de Roger Stern⁴². La part des produits pétroliers affectée à la consommation intérieure ne fait que croître, réduisant d'autant les recettes publiques. L'incapacité du pays à mettre en valeur son potentiel pétrolier et gazier se traduit par une baisse des recettes budgétaires. Il en résulte non seulement une baisse des investissements, mais également des coupes dans les subventions provoquant de graves émeutes durement réprimées. Le Guide, malade, ne parvient plus à rééquilibrer le pouvoir d'Ahmadinejad qui affirme son autoritarisme. L'Iran commence à connaître des troubles sociaux qui se politisent et affectent l'industrie pétrolière ; les minorités non persanes — kurdes, arabes, azéris — contestent, avec l'aide de Washington, l'autorité de Téhéran et contribuent à accentuer le malaise. La baisse de l'offre iranienne, qui n'est pas compensée dans l'immédiat, se fait sentir sur le marché du pétrole, provoquant une hausse des cours.

Une évolution progressive vers la normalisation

Le troisième scénario serait une évolution intermédiaire qui serait dans le prolongement des tendances actuelles. Sur le plan de la politique intérieure, le Guide continue son jeu d'arbitre entre les

⁴² Cette étude prévoit que les exportations pétrolières iraniennes seront nulles à l'horizon 2014-2015. Voir R. Stern, « The Iranian petroleum crisis and United States national security », *PNAS*, Vol.104, n°1, 2 janvier 2007, p. 377

différentes factions qui s'affrontent. Si, globalement, la politique répressive se poursuit, elle épargne encore quelques éléments réformistes qui peuvent se manifester dans la presse. La population, dans son ensemble, se satisfait de cette situation. Le nouveau *majles*, hostile au président, trouve un *modus vivendi* avec celui-ci ; il est cependant obligé de modifier sa politique économique dans le sens d'une plus grande cohérence. Le maintien des prix du pétrole à un niveau élevé permet de reconstituer le fonds de stabilisation. Après une période de pause, les investissements redémarrent, notamment dans le domaine des hydrocarbures. La construction de nouvelles raffineries permet de réduire les importations d'essence. Ahmadinejad est battu aux élections de 2009 et remplacé par un proche de H. Rasfandjani qui procède à un redressement économique et financier de la situation.

Sur le plan international, les sanctions sont renforcées par une nouvelle résolution qui n'est guère plus efficace que les deux premières. Cependant, l'Iran, conscient de son isolement, accepte une solution de compromis sur l'enrichissement qui, sans affecter sa « souveraineté nucléaire », apaise les inquiétudes des États-Unis et de l'Europe. Washington, réalisant l'ampleur des risques d'une intervention militaire, même ponctuelle, y renonce. L'Iran est reconnu comme acteur incontournable : sur les principaux dossiers du Moyen-Orient, il accepte de coopérer avec les pays occidentaux et il calme le jeu tout en maintenant une certaine ambiguïté. Même si les turbulences restent fortes, notamment dans les Territoires palestiniens et en Irak, un début de normalisation s'esquisse. L'Iran apporte son appui au gouvernement légal irakien et fait pression sur les différentes milices, pour qu'elles s'intègrent dans l'armée régulière. Au Liban, le Hezbollah, sous sa pression, accepte une solution de compromis qui permet de mettre en place un véritable gouvernement d'union nationale. En Afghanistan, inquiet de voir les Talibans étendre leur influence, l'Iran cesse son jeu ambigu et appuie le gouvernement Karzaï. Dans les Territoires palestiniens, l'Iran retire son soutien ostensible au Hamas : dans le même temps, des avancées se font sur la voie d'un nouveau processus de paix. L'isolement de l'Iran se relâche. Tout en maintenant leurs sanctions unilatérales, les États-Unis ne font pas obstacle au retour des sociétés pétrolières et gazières occidentales et des grandes banques internationales. Les investisseurs étrangers estimant qu'un affrontement violent a été écarté et que les incertitudes se réduisent, reviennent en Iran. Cette évolution permet à l'Iran de moderniser son appareil de production et de mettre en exploitation de nouveaux champs de gaz ou de pétrole.

Ce scénario gris est, dans le contexte actuel, le plus optimiste que l'on puisse envisager. Il devra se frayer son chemin au milieu de crispations ou de crises, mais il va cependant dans la bonne direction.

Conclusion

Malgré les incertitudes qui entourent la politique intérieure de l'Iran et les turbulences qui affectent le Moyen-Orient, l'Iran reste un pays essentiel pour l'approvisionnement de l'économie mondiale en sources d'énergie, et est appelé à le rester sur le court comme sur le moyen terme.

L'évolution récente des violences qui se développent au Moyen-Orient – qu'il s'agisse de l'Afghanistan, de l'Irak, du Liban ou des Territoires palestiniens – a fait de l'Iran un pays incontournable dans la solution de ces crises. Si son isolement diplomatique est réel, sa capacité d'influence, voire de nuisance, a été renforcée au cours de ces dernières années. Tout laisse penser que malgré les tensions sociales et les oppositions politiques, le régime, malgré son impopularité auprès d'une partie de l'opinion publique, tient encore le pays sous contrôle et ceci pour quelque temps encore. Les éléments les plus radicaux ne peuvent être que confortés par des sanctions qui, malgré l'efficacité de certaines d'entre elles, n'ont pas modifié jusqu'à maintenant la volonté des autorités d'affirmer leur attachement à la « souveraineté nucléaire » de l'Iran. Le niveau élevé des prix du pétrole, auquel la stratégie iranienne contribue parmi d'autres facteurs, permet au régime de poursuivre une politique clientéliste.

S'agissant de son rôle dans l'approvisionnement d'une économie mondiale qui a des besoins énergétiques croissants, l'Iran demeure également un partenaire majeur et d'autant plus recherché que le désastre irakien rend problématique, pour un temps indéterminé, tout investissement de grande ampleur dans ce pays. Les grandes sociétés énergétiques l'ont bien compris : elles maintiennent le contact, soit sur place, soit à proximité immédiate, notamment à Dubaï ; certaines d'entre elles continuent d'avancer dans la négociation d'accords. Pour que cette logique de marché conduise à un développement des ressources énergétiques iraniennes, il faudra une évolution politique interne. Celle-ci pourrait se traduire par l'élection d'un nouvel exécutif soucieux de créer un climat plus propice à la reprise des investissements dans le domaine des hydrocarbures. Mais il faudra sans doute composer pendant quelque temps encore avec un régime tout aussi nationaliste que religieux mais qui sait que seuls les capitaux et les technologies occidentales pourront permettre un développement efficace de son énorme potentiel.

Annexes

Tableau 1. Production, consommation et exportation pétrolière
(en millions de barils/jour)

Année	Production de pétrole et de GNL*	Consommation	Consommation dans la production (en %)	Exportations
1996	3,759	1,292	34,37	2,490
1997	3,776	1,269	33,60	2,555
1998	3,855	1,221	31,67	2,612
1999	3,603	1,243	34,50	2,284
2000	3,818	1,319	34,55	2,499
2001	3,794	1,331	35,10	2,399
2002	3,543	1,429	40,33	1,985
2003	4,183	1,513	36,17	2,486
2004	4,248	1,575	37,08	2,508
2005	4,268	1,607	37,65	2,390
2006	4,343	1,669	38,43	

Note : * L'augmentation de la production pétrolière est liée au développement du secteur du gaz naturel liquéfié (GNL). La production de GNL est ainsi passée de 0,1 à 0,3 mb/j entre 2000 et 2005. Voir *World Energy Outlook 2006*, Agence internationale de l'énergie, p. 93

Source : BP, *Statistical Review of World Energy*, 2006 et 2007

Tableau 2. Production et consommation de gaz
(en milliards de m³/an)

Année	Production	Consommation
1996	39,--	38,90
1997	47,--	47,10
1998	50,--	51,80
1999	56,40	58,40
2000	60,20	62,90
2001	66,--	70,20
2002	75,--	79,20
2003	81,50	82,90
2004	91,80	93,40
2005	100,90	102,40
2006	105,--	105,10

Source : BP, *Statistical Review of World Energy*, juin 2007

Tableau 3. Les revenus pétroliers et gaziers de l'Iran
(en milliards de rials [1 dollar = 9 313 rials])

Années	Revenus pétroliers
2001-2002	162,012
2002-2003	170,621
2003-2004	334,450
2004-2005	417,389
2005-2006	686,523

Source : International Monetary Fund (IMF), *Statistical Appendix*, mars 2007.