

Iran : une menace pour l'OPEP ?

Agnès Chevallier

Iran : une menace pour l'OPEP ?

	Pages
I - Le secteur pétrolier et l'économie iranienne du début des années soixante-dix à la chute du Shah	167
1 - Le secteur pétrolier	168
2 - Les secteurs industriels privilégiés	173
3 - La désintégration des structures économiques et sociales	176
II - Les perspectives pétrolières après la révolution et la guerre	179
1 - Mesures touchant les secteurs pétrolier et industriel	180
2 - Les principes adoptés dans le domaine pétrolier et leur abandon	181
3 - Les perspectives	184

L'Iran a manifesté au cours des derniers mois la volonté de redevenir un des principaux acteurs sur la scène pétrolière internationale. Cependant son potentiel d'exportations est directement menacé par l'Irak tandis qu'à plus long terme, les bouleversements internes que connaît le pays, plus de trois ans après la révolution, rendent les perspectives particulièrement floues. Pourtant il est nécessaire de dresser un tableau de la situation actuelle et de cerner les principaux aléas : le rôle de l'Iran, non seulement dans le domaine pétrolier, mais plus généralement dans l'équilibre au Moyen-Orient et dans les relations de cette région avec les pays industrialisés, est plus que jamais crucial.

On commencera par présenter un rappel des principaux traits du développement pétrolier et économique du pays avant la révolution. L'héritage laissé par le Shah est en effet très lourd : l'orientation qu'il a donné à l'économie du pays ne sera peut-être pas remise radicalement en cause par le gouvernement actuel, dont les préoccupations économiques ne sont pas prioritaires.

I. Le secteur pétrolier et l'économie iranienne du début des années 70 à la chute du Shah

Les ambitions économiques du Shah d'Iran, si elles rencontraient un certain scepticisme chez les observateurs occidentaux, étaient en concordance parfaite avec les intérêts des pays industrialisés qui se voyaient assurés à la fois de leurs approvisionnements pétroliers et d'un « recyclage » en leur faveur des recettes iraniennes. Mais l'utilisation massive des ressources financières à la construction d'une armée et d'une industrie modernes s'est accompagnée d'un déclin des secteurs traditionnels et, plus généralement, d'une désintégration des structures économiques et sociales du pays, d'autant plus prompts à provoquer un bouleversement politique que l'autocratie et la corruption du pouvoir avaient considérablement réduit la base sociale d'un régime remis en place par les américains en 1953.

1. Le secteur pétrolier

C'est certainement dans le secteur énergétique, et particulièrement pétrolier, que se sont manifestées le plus crûment les caractéristiques du régime impérial : place laissée à l'intervention et au contrôle étrangers, personnalisation du pouvoir et lancement de grands projets.

a) Contrôle du secteur pétrolier

L'intervention américaine dans la création du Consortium et dans l'élimination du gouvernement Mossadegh si elle datait de plus de 25 ans au moment où a éclaté la révolution qui allait renverser le Shah, avait suscité dans la population une défiance à l'égard du régime impérial et une sensibilisation aux questions pétrolières telles qu'il n'est pas possible aujourd'hui d'ignorer les conditions dans lesquelles ces événements se sont produits. Il ne paraît donc pas inutile de commencer par en présenter un bref rappel.

En mars 1951, le gouvernement du D^r Mossadegh proclame la nationalisation du pétrole iranien exploité depuis 1909 par l'Anglo Iranian Oil Company (AIOC). Un comité est chargé de liquider l'ancienne compagnie et d'établir les statuts d'une compagnie nationale, la NIOC (National Iranian Oil Company). L'AIOC riposte en organisant le boycott de la production qui tombe à 27 000 barils/jour en 1952 et 1953 alors qu'elle atteignait 664 000 barils/jour en 1950. Répondant aux inquiétudes du département d'Etat américain qui voit dans la chute des approvisionnements européens un risque majeur dans le climat de guerre froide de l'époque, cinq grandes compagnies américaines (1) présentent à l'AIOC le projet de consortium selon lequel elle doit partager à égalité avec elles les richesses d'Iran (2). Le consortium est établi de la façon suivante :

— 5 compagnies américaines	40 %
— Shell	14 %
— CFP	6 %
— AIOC (devenue BP)	40 %

Mossadegh éliminé, l'accord est signé en octobre 1954 entre le gouvernement du Shah, la NIOC et le consortium. Formellement le principe de la nationalisation n'est en effet pas remis en cause, mais le contrôle de la production continue d'être assuré par les compagnies étrangères. En 1957 une loi est établie qui donne à la NIOC le pouvoir de négocier avec des compagnies iraniennes ou étrangères des accords

(1) Standard Oil of New-Jersey, Mobil Oil, Socal, Texaco, Gulf Oil.

(2) Cf. J.-M. Chevalier : *Le nouvel enjeu pétrolier*, Calmann-Lévy, 1973.

d'exploration et d'exploitation du pétrole iranien en dehors de la zone d'accord avec le consortium. Au total six joint-ventures et huit contrats de services furent conclus mais leur part dans la production iranienne ne dépassait pas 10 % en 1977.

En 1973, au terme du « Purchase and Sales Agreement », le consortium est remplacé par l'« Iran Oil Participants » dont la société de service, l'OSCO (Oil Services Company) devient contractante de la NIOC. Selon cet accord, le contrôle de la production et des ventes devait revenir à la NIOC, mais le fait que l'OSCO continuât à assurer 90 % de la production destinée pour la plus grande part aux compagnies de l'ex-consortium ne manqua pas de soulever des difficultés. En particulier le gouvernement iranien accusa les compagnies d'avoir violé l'accord de 1973 en ne supportant pas leur part des coûts d'exploration, et en enlevant en 1975-1976 1,5 million de barils/jour de moins que prévu. A la veille de la révolution un nouveau contrat entre la NIOC et l'OSCO devait être établi.

Quant à la gestion iranienne du secteur pétrolier, la faiblesse de l'organisation administrative laissait au Shah toute latitude. Sous son règne, il n'existait pas de ministère du Pétrole. Le ministère de l'Eau et de l'Electricité devenu ministère de l'Energie au début des années 70 ne parvint pas à mettre sous son contrôle les trois géants du secteur des hydrocarbures : la NIOC, la NIGC (National Iranian Gas Company) et la NPC (National Petrochemical Company). Ces deux dernières compagnies étaient à l'origine filiales de la NIOC, mais, au milieu des années 70 des dissensions internes conduisirent à l'indépendance de la NIGC et de la NPC. Chacun de ces trois géants devint un empire indépendant de toute autorité si ce n'est celle, directe, du Shah dont les présidents des compagnies dépendaient exclusivement.

De même, l'attitude de l'Iran au sein de l'OPEP était-elle dictée par le Shah, la représentation officielle iranienne auprès de l'Organisation était l'une des plus faibles, ses membres changeant constamment et n'ayant que peu de liens avec la NIOC. On remarquait aussi que la NIOC était sans doute l'une des rares compagnies pétrolières au monde à n'avoir pas de département économique.

b) Politique pétrolière

La politique pétrolière peut se résumer par la volonté de porter au niveau le plus élevé possible les recettes pétrolières iraniennes et donc la production et les prix. Ainsi, au cours des années 70, le Shah a-t-il à plusieurs reprises exercé des pressions sur les compagnies pour que leurs enlèvements dépassent les niveaux prévus. Malgré le

TABLEAU 1 - Evolution de la production de pétrole brut iranienne

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982 (*)
Millions de barils/jour	1,1	1,9	3,8	4,5	5,0	5,9	6,1	5,4	5,9	5,7	5,2	3,1	1,5	1,3	1,5
Variation annuelle (**)				18,5	10,7	16,7	2,7	- 11,1	10,2	- 4,0	- 8,2	- 41,6	- 49,5	- 16,3	3,1
Part dans le total OPEP	12,3	13,3	16,4	17,9	18,5	18,9	19,7	19,7	19,2	18,1	17,5	9,9	5,7	5,7	8,2
Part dans le total mondial	5,1	6,3	8,4	9,4	9,9	10,1	10,4	9,7	9,9	9,1	8,3	4,7	2,4	2,2	n.d.

(*) 6 premiers mois.

(**) En pourcentage par rapport à l'année précédente, calculé à partir des productions annuelles.

Sources : OPEP Annual Statistical Bulletin, Petroleum Economist.

développement de la production du Nigéria et de la Lybie, qui, à eux deux, ne représentaient pas 1 % de la production de l'OPEP en 1961, la part de l'Iran a ainsi pu passer de moins de 13 % en 1960 à près de 20 % en 1974 (tableau 1).

Sur la question des prix, dès décembre 1973, s'est manifestée l'opposition entre les deux principaux producteurs de l'OPEP, l'Arabie Saoudite et l'Iran. A partir de cette date et jusqu'en 1977, l'Iran a toujours été en tête des pays favorables aux hausses de prix les plus fortes se trouvant ainsi curieusement aux côtés des « radicaux ». Mais, en novembre 1977, l'Iran changeait de camp pour se ranger aux côtés de l'Arabie Saoudite parmi les pays favorables au gel des prix. Cette conversion fut présentée comme un geste de sympathie et de compréhension à l'égard du point de vue américain selon lequel toute hausse des prix pétroliers aurait eu des conséquences graves sur l'économie mondiale. Il semble en fait que la modération iranienne ait été obtenue en échange d'accords entre les Etats-Unis et l'Iran sur le plan militaire (3). La position du Shah en matière de production et de prix était ainsi soumise à la réalisation de ses projets économiques et militaires et pouvait de ce fait connaître des revirements.

La valorisation du pétrole brut définissait un autre aspect de la politique pétrolière iranienne que l'on va aborder maintenant.

c) Réserves pétrolières et projets énergétiques (4)

Comme c'est le cas pour de nombreux pays, les réserves pétrolières iraniennes sont mal connues. Les données dont on dispose (5) montrent, depuis 1970, une diminution des réserves jusqu'au niveau de 57,5 milliards de barils en 1980. Deux points sont cependant à noter :

- au début des années 70 toutes les nouvelles découvertes dont le coût de production excédait 25 cents le baril étaient exclues des réserves. Aujourd'hui encore, malgré les prix atteints par le pétrole exporté, ces découvertes n'ont pas été intégrées aux réserves ;
- l'activité d'exploration a été très réduite entre 1972 et 1977, l'augmentation des réserves prouvées était plutôt attendue de la récupération secondaire.

Dès la fin des années 70 en effet, des signes de déclin de la pression de gaz devinrent évidents mais le consortium décida de les

(3) Cf. Ian Seymour, *OPEC : Instrument of Change*. The Macmillan Press. Londres, 1980.

(4) Sur ce point on a surtout utilisé l'étude de F. Fesharaki : *Revolution and Energy Policy in Iran*, Economist Intelligence Unit, Londres, 1980.

(5) OPEC, *Annual Statistical Bulletin*, 1980.

ignorer. Les projections de capacité de production faites en 1973 donnaient pour 1978 une capacité de 8 millions de barils/jour. Ces chiffres furent cependant rapidement révisés en baisse. La NIOC réalisa en effet que le déclin de la pression de gaz pouvait conduire à des chutes importantes de la capacité de production. Un programme d'injection de gaz fut institué en 1974 qui devait stabiliser la capacité de production à 6,5-7 millions de barils/jour pour 5 à 10 ans et faire passer le taux de récupération de 17 à 25 % augmentant ainsi les réserves iraniennes de plus de 25 milliards de barils. La réalisation de ce programme nécessitait des quantités de gaz supérieures aux quantités de gaz associées à la production de pétrole : 8 milliards de pied-cubes par jour au minimum contre une production de gaz associé de 5,5 milliards (en 1974) dont la moitié était brûlée. L'injection proprement dite devait donc être précédée de la récupération du gaz associé et de la production de gaz non associé.

TABLEAU 2 - Réserves de pétrole et de gaz en 1980

	Pétrole (millions de barils)	Gaz (milliards de m ³)
Iran	57 500	13 735
OPEP	434 355	24 063
Monde	648 525	73 461

Source : OPEP. Annual Statistical Bulletin, 1980.

Ce programme d'une taille considérable (estimations initiales : durée 10 ans, investissement de 5 à 10 milliards de dollars) rencontra immédiatement des difficultés aussi bien administratives que techniques. Il était toutefois bien engagé en 1978 mais, du fait des retards accumulés, il n'aurait pas pu empêcher une chute de la capacité de production à 5-5,5 millions de barils/jour au cours de la première moitié des années 80 (elle atteignait 6,9 millions de barils/jour en 1977).

L'exploitation des ressources gazières était donc orientée prioritairement vers la réinjection (tableau 3), mais le développement de la consommation gazière était également encouragé en utilisant notamment le réseau construit pour l'exportation vers l'URSS, IGAT 1. La politique pétrolière a été en effet marquée par la volonté de réduire les utilisations combustibles du pétrole au profit d'utilisations plus « nobles ». C'est là une préoccupation commune aux choix du développement de la pétrochimie, du gaz et de l'énergie nucléaire. Outre les économies de pétrole qu'il aurait permis de réaliser, laissant à l'exportation une plus grande partie de la production, le développement de la consommation gazière aurait apporté une solution, au moins partielle, à l'approvisionnement interne en distil-

lats moyens que la structure de la production des raffineries iraniennes ne permettait pas d'assurer.

Les projets nucléaires étaient justifiés par des préoccupations économiques sur l'évolution respective des coûts du pétrole et de l'énergie nucléaire. Mais ils étaient bien sûr soutenus par des considérations politiques (6). L'Organisation iranienne de l'énergie atomique fut créée en 1974 et entama les négociations avec les firmes étrangères, essentiellement Framatome et KWU (Siemens) : vingt réacteurs étaient en projet d'une capacité totale de 23 000 MW. Mais l'opposition interne au développement nucléaire ainsi que la hausse des coûts d'installation et de fonctionnement vinrent réduire les ambitions initiales : la suppression des seize réacteurs encore à l'étude fut décidée en octobre 1978 et, à la fin de l'année, il ne restait plus en construction que les deux réacteurs KWU qui avaient déjà coûté à l'Iran 5,8 milliards de deutsche Marks.

L'ampleur de ces projets énergétiques explique que le V^e Plan (1972-1973 - 1977-1978) ait prévu que les secteurs de l'électricité, du pétrole et du gaz retiendraient 45 % des dépenses d'investissement public consacrées aux secteurs « productifs ». Ce sont ces secteurs qui ont en particulier bénéficié de la révision du V^e Plan.

TABLEAU 3 - Production et utilisation du gaz iranien

	1977	1978	1979	1980
Production brute (millions de m ³)	56 748	55 150	39 678	20 080
Utilisation de la production brute (en %) :				
— production nette	36,9	35,3	50,4	41,2
— gaz réinjecté	16,5	18,1	9,8	11,7
— gaz brûlé	46,5	46,6	39,8	47,2

Source : *Annual Statistical Bulletin, OPEP, 1980.*

2. Les secteurs industriels privilégiés

La révision du V^e Plan, à la suite de la hausse des recettes pétrolières, n'a pas conduit en effet à une refonte globale des projets de développement mais a permis le gonflement de certains d'entre eux. Le doublement des sommes prévues pour l'investissement n'a ainsi bénéficié

(6) Cependant que certains n'hésitent pas à affirmer que les commissions offertes aux membres de la famille royale, qui pouvaient atteindre 20 % de la valeur des contrats, ont été déterminantes dans la taille des projets.

que pour moins de 5 % à l'ensemble des secteurs sociaux : éducation, santé, logement. Dans l'industrie ce sont la pétrochimie et la sidérurgie qui ont été privilégiées.

Du fait de l'importance de sa population, et du lancement dès le début des années 50 des programmes de développement, l'Iran disposait d'une base industrielle assez large. En 1967-1968, l'emploi industriel représentait 27 % de l'emploi total. Au cours des années 60 s'étaient développées les industries légères de biens de consommation dont la croissance avait buté sur la faiblesse du pouvoir d'achat intérieur. Avec l'augmentation des recettes pétrolières et l'élargissement du secteur public, l'orientation a été donnée vers l'industrie lourde dans les secteurs où les ressources iraniennes en pétrole et en gaz dotaient le pays d'un avantage comparatif : la pétrochimie et la sidérurgie.

La stratégie d'industrialisation lourde de l'Iran est souvent opposée à celles poursuivies par l'Algérie ou l'Irak qui visent à la satisfaction du marché intérieur : l'Iran aurait tenté de construire une industrie d'exportation. Cependant la distance est grande entre les ambitions industrielles du gouvernement d'alors et les réalisations. Les retards dans la construction des complexes industriels et dans leur mise en service, la hausse des coûts, aussi bien que la croissance du marché intérieur n'auraient pu faire de l'Iran qu'un exportateur marginal dans les années 80 (7). L'Iran risquait de se trouver dans le secteur pétrochimique dans une situation comparable à celle qu'elle connaissait dans le raffinage à savoir des capacités excédant les besoins internes, mais des productions mal adaptées à la demande intérieure et extérieure. Ainsi l'Iran devait importer des distillats moyens en même temps qu'il avait à écouler sur les marchés extérieurs du fuel dont l'offre internationale était excédentaire. Les capacités de production de distillats moyens de la raffinerie d'Abadan, à l'origine destinées à l'exportation, étaient souvent utilisées pour combler les déficits de l'approvisionnement interne.

Dans la pétrochimie l'Iran avait pour objectif de capturer 10 % de l'accroissement des capacités mondiales. L'investissement prévu pour la période du V^e Plan (1972-1973 - 1977-1978) atteignait 4,2 milliards de dollars et les projets déjà inscrits aux VI^e et VII^e Plans dépassaient 9 milliards. A la veille de la révolution entre 2 et 3 milliards de dollars avaient été investis dans la pétrochimie iranienne. L'extension de la Shahpur Chemical Company dotait l'Iran de capacités de production d'engrais excédant ses propres besoins et laissait à l'exportation 700 000 tonnes d'urée par an. Pour les autres produits, l'extension des

(7) Louis Turner et James Bedore : *Middle East Industrialization. Study of Saudi and Iranian Downstream Investments*, RIIA Saxon House, 1979.

**TABEAU 4 - Comparaison des investissements prévus
dans les plans de développement (*) et des investissements réalisés**
moyennes annuelles en millions de dollars

	Secteur pétrolier	Secteur gazier	Secteur pétrochimique
5 ^e plan prévus	2 400	478	840
5 ^e plan réalisés	1 600	287	550
6 ^e plan	3 000	997	690
7 ^e plan	2 800	765	1 140
1977-1978	1 641	320	190
1978-1979	2 301	240	196
1979-1980	1 429	225	243 (**)
1980-1981	500/700	—	—

(*) Formulés sous le gouvernement du Shah.

(**) Inscrits.

NB : 5^e plan : 1973/1974 - 1977/1978

6^e plan : 1978/1979 - 1982/1983

7^e plan : 1983/1984 - 1987/1988

Source : F. Fesharaki, *op. cit.*

capacités était destinée au marché intérieur jusqu'au démarrage en 1977 du projet de l'IJPC (Iran-Japan Petrochemical Company : NPC 50 %, consortium japonais conduit par Mitsui 50 %) qui devait aboutir à la mise en service du plus grand complexe pétrochimique de la région. Le coût initialement prévu était de l'ordre de 1,8 milliard de dollars mais les estimations ultérieures dépassaient le double de cette évaluation. La mise en service du complexe, à l'origine prévue pour 1980, devait fournir 2,8 millions de tonnes de produits et 900 millions de dollars de recettes annuelles. En l'absence d'investissements dans les industries aval iraniennes, il est probable que la production, au moins dans les premières années de fonctionnement du complexe, aurait dû être écoulee sur les marchés extérieurs.

Le développement de capacités de production sidérurgiques n'atteignait pas les rythmes ambitieux fixés par le gouvernement. L'objectif quant à la production d'acier était de 20 millions de tonnes par an, la capacité installée n'a pas dépassé le million de tonnes (8). Pendant longtemps encore l'Iran aurait dû être importateur net de produits sidérurgiques.

1980.

(8) Chapour Haghghat, *Iran, la révolution inachevée et l'ordre américain*. Editions Anthropos,

Que l'Iran n'ait pas été en mesure « d'entrer par un saut périlleux dans la concurrence internationale » était sans doute prévisible et en tout cas n'aurait pas eu pour l'économie du pays de conséquences dramatiques si le privilège exclusif accordé aux secteurs où l'Iran se trouvait doté d'avantages comparatifs n'avait eu pour corollaire le déclin des secteurs traditionnels et l'impossibilité de voir se développer une dynamique interne de croissance.

3. La désintégration des structures économiques et sociales

L'utilisation massive des recettes pétrolières à la création de secteurs modernes orientés à l'exportation n'est pas spécifique à l'Iran et les projets d'industrialisation iraniens sont sur certains points comparables à ceux de l'Arabie Saoudite. Bien que, au seul critère de la taille de la population, l'Iran ait été classé par les occidentaux dans les pays à forte capacité d'absorption tandis que l'Arabie Saoudite était classée parmi ceux à faible capacité d'absorption (au sens restreint de capacité à importer), les deux pays se sont en fait trouvés confrontés aux limites économiques et sociales d'une absorption accélérée, de la transformation de leurs ressources pétrolières en capital productif. Cependant, l'Arabie Saoudite disposait par rapport à l'Iran de deux « avantages » : des revenus pétroliers par habitant largement plus importants (en 1977, 4 800 \$ pour l'Arabie Saoudite, 600 pour l'Iran) (9) et, de façon paradoxale, une économie moins avancée. L'industrialisation de l'Arabie Saoudite s'inscrivait sur une « page blanche », elle pouvait être créée en marge de la société traditionnelle, les transformations sociales provoquées inévitablement par cette « modernisation » étant accompagnées (si ce n'est compensées) par une distribution assez large dans la société saoudienne des ressources financières. L'Iran inscrivait ses tentatives d'industrialisation rapide sur un tissu économique plus complexe dont les réactions à l'implantation d'un secteur moderne allaient être extrêmement importantes sans que les ressources financières de l'Iran, malgré tout limitées, puissent permettre de les « rattraper ». S'adressant à son nouveau cabinet en août 1977 le Shah admit que l'accélération de la croissance avait été source de dislocation et de perturbation (10). A sa demande les différents ministères dressèrent une évaluation des programmes qui auraient dû répondre aux besoins économiques et sociaux du pays pour la période du VI^e Plan (1978-1983) : les besoins étaient estimés à 500 milliards de dollars, tandis que les esti-

(9) *Annual Statistical Bulletin*, OPEP, 1980.

(10) *Economic consequences of the Revolution in Iran*, Joint Economic Committee, Congress of the United States, USGPO, 1980.

mations les plus optimistes des ressources atteignaient 120 milliards de dollars.

En effet, après leur triplement en 1974, les revenus pétroliers iraniens ont connu, du fait du tassement de la demande internationale et des prix du pétrole, une progression modeste, nettement moins importante que celle anticipée par le V^e Plan : c'est sans doute dans ce secteur crucial que l'écart entre ce qui était inscrit au V^e Plan et ce qui s'est réalisé a été le plus important.

Cette quasi-stagnation des revenus pétroliers, qui représentaient plus des 3/4 des revenus de l'Etat iranien, a été dès 1976 à l'origine de la réorientation de la politique financière extérieure. Dans ce domaine, l'Iran commença par réduire ses investissements, ses prêts et son programme d'aide à l'étranger, puis en 1977-1978, alors que jusque-là les tirages sur les lignes de crédits existantes avaient été considérablement réduits et le remboursement de la dette accéléré, l'Iran emprunta à nouveau sur le marché international. On note ainsi que pour ne pas peser trop lourdement sur le budget de l'Etat, le gouvernement avait emprunté sur l'euromarché pour le financement de ses projets pétrochimiques.

Le tassement des revenus pétroliers a sans doute été un élément pris en compte dans la révision des perspectives budgétaires. Mais le ralentissement des dépenses en 1976 et en 1977 visait surtout à atténuer les déséquilibres provoqués par la brutale augmentation des revenus de 1974. Comme dans la plupart des pays pétroliers, les contraintes essentielles furent le manque d'infrastructures et l'inadéquation de la main-d'œuvre aux nouveaux besoins de l'économie. Les goulets d'étranglement résultant de l'insuffisance des capacités de transports, de stockage, sont souvent cités auxquels est venue s'ajouter la faiblesse du réseau de distribution énergétique responsable d'arrêts périodiques de la production industrielle. Selon un rapport du gouvernement iranien le taux d'utilisation des capacités aurait ainsi été réduit, en 1976-1977, à 61 % dans l'industrie textile, à 46 % dans les briquetteries, à 69 % dans l'industrie automobile et à 32 % dans celle des tracteurs (11). Les inadéquations dans le domaine de l'emploi ont entraîné d'importantes hausses de salaires dans certains secteurs — en partie responsables de l'exode rurale — et un recours à l'immigration : le nombre des travailleurs étrangers en Iran était estimé à 1 million soit environ 10 % de la population active.

Le premier symptôme des déséquilibres provoqués dans l'économie iranienne par l'accroissement massif des revenus fut l'inflation. En 1975 le contrôle des prix de 14 000 biens et services fut institué, mais les

(11) Voir : Joint Economic Committee, *op. cit.*

mesures prises eurent des effets catastrophiques sur les secteurs traditionnels : agriculture, artisanat, petite industrie. Par la détaxation des importations ou par un contrôle plus strict des prix des productions locales, celles-ci se sont en effet trouvées défavorisées. De plus, le pouvoir d'achat rural, pris entre la limitation des prix agricoles et le renchérissement des produits manufacturés, s'est considérablement détérioré — relativement au pouvoir d'achat urbain, mais aussi en niveau absolu. Déjà entre 1970 et 1975 les coûts de production dans l'agriculture avaient augmenté de 300 % tandis que la hausse des prix des produits agricoles était de 50 % (12). La migration vers les villes s'est accélérée et, en 1977-1978, le manque de main-d'œuvre agricole eut pour conséquence qu'un certain nombre de récoltes ne furent pas engagées, cette année-là on enregistrait une baisse du produit de l'agriculture par rapport à l'année précédente. La dépendance alimentaire vis-à-vis de l'étranger s'accroissait. Les crédits accordés par le gouvernement à l'agriculture étaient insuffisants et concentrés, selon la nouvelle orientation de la politique agricole prise en 1975, sur des pôles de production intensive. La création de 20 pôles de développement laissait à l'abandon 60 000 villages considérés comme des zones « hors pôles ». La population s'installant dans les villes trouvait à s'employer essentiellement dans la construction, l'industrie manufacturière offrant peu d'emplois à la population iranienne.

Les difficultés de logement, le manque d'infrastructures urbaines furent essentielles dans le déclenchement des premières émeutes de 1978. Le secteur du logement avait été laissé à l'initiative privée : sur l'ensemble des investissements dans le logement inscrits au V^e Plan, les 3/4 auraient dû être effectués par le secteur privé, ceux-ci représentant 43 % de l'ensemble des investissements privés. La hausse des loyers entre 1974 et 1976 atteignait 250 % (13).

Si l'on recherche une idée générale des réalisations du V^e Plan, on peut se référer aux estimations fournies par Théodore Moran (14). Au terme des trois premières années du plan quinquennal les taux de réalisation (rapport des investissements effectués aux investissements inscrits dans le plan, calculés dans un même système de prix) seraient les suivants :

- « Economic Affairs » : 23 %
- « Social Affairs » : 30 %
- « Public Affairs » : 36 %

(12) « An Assessment of Agricultural Development Policies in Iran », *World Development*, nov./déc. 1981.

(13) « L'année économique et sociale », *Le Monde*, 1976.

(14) Théodore Moran : *Oil Prices and the Future of OPEC*, RFF Research Papers, R8, Washington, 1978.

Théodore Moran fait remarquer qu'à cette même date 83 % des dépenses prévues par le Plan au chapitre de la défense nationale avaient été réalisées. En outre, il rapporte que des experts américains considèrent qu'au moins 12 % des dépenses au titre des « Social Affairs » étaient en fait consacrées à des constructions militaires. De plus 27 % des dépenses au titre des « Public Affairs » ont servi à l'extension des agences de sûreté intérieure. Les restrictions ou révisions budgétaires ont toujours laissé intouchées les dépenses militaires.

En 1978, si les bases d'une industrie d'exportation n'étaient pas posées, la crise intérieure ne permettait pas non plus d'entrevoir le développement d'une dynamique de croissance interne capable de survivre à l'après-pétrole. La dépendance à l'égard du pétrole ne faisait que s'accroître, et le coup fatal au régime fut donné par les grèves dans ce secteur pilier. Elles ont précipité la chute du gouvernement impérial et l'accession au pouvoir des religieux : le 1^{er} février 1979 l'imam Khomeyni rentrait en Iran.

II. Perspectives pétrolières après la révolution et la guerre

La révolution a marqué dans le domaine politique et culturel une rupture radicale avec les modèles que tentait d'imposer le gouvernement précédent. Mais la lutte sanglante entre factions rivales, l'évolution des rapprochements et des alliances, l'opposition interne dont la manifestation la plus forte est la lutte des Kurdes, ainsi que la perspective d'une disparition prochaine de Khomeyni et la poursuite de la guerre rendent la situation de l'Iran particulièrement confuse et incertaine. La force du régime est diversement appréciée. Pour certains (15) le régime qui avait d'abord bénéficié du soutien de vastes couches de la population ne dure plus aujourd'hui que par la terreur et sa base sociale s'est réduite à un noyau dur. Pour d'autres (16) le régime de l'imam Khomeyni a déjà fourni des preuves de sa solidité et la population, dans sa grande majorité, paraît soutenir le régime, soit par adhésion idéologique, soit par patriotisme face aux envahisseurs irakiens.

Dans le domaine économique, comme dans les autres domaines, les lignes directrices devaient être puisées dans les règles de l'Islam. Mais là aussi, les interprétations des préceptes coraniques ont été suffisamment divergentes pour que telle réforme soit considérée comme islamique par les uns et anti-islamique par les autres.

(15) A.R. Ghassemlou, *Le Monde*, 9 avril 1982.

(16) Eric Rouleau, *Le Monde*, 1^{er} avril 1982.

Après la chute du régime impérial, la question fondamentale qui se posait quant à l'évolution économique du pays était la suivante : est-ce que l'intégration de l'Iran au marché mondial était parvenue à un point de non-retour ? A cet égard l'analyse présentée par Paul Vieille dans sa préface à l'ouvrage de Chapour Haghghat (17) nous semble éclairante : « la partie la plus radicale de l'opposition iranienne avait une claire représentation de la dépendance économique, de ses mécanismes, de ses implications et avait élaboré les moyens d'une rupture avec cet état de choses. La quasi-impossibilité d'une réarticulation intérieure des unités économiques héritées du passé étant admise, le projet consistait à relancer l'économie iranienne sur de nouvelles bases, c'est-à-dire sur l'agriculture... une telle stratégie n'a été ni adoptée ni suivie par les autorités nées de la révolution... et l'indépendance économique est apparue comme étrangère aux préoccupations du pouvoir en place. Au contraire, la reconduction de l'ancienne économie apparaissait comme son projet implicite, étant entendu qu'elle serait débarrassée de ses tares les plus flagrantes ».

Il apparaît en effet — mises à part certaines mesures de réorganisation des principaux secteurs économiques, notamment les nationalisations — qu'au cours des premières années du nouveau pouvoir n'ont pas été jetées les bases d'une économie brisant le cercle de la dépendance extérieure. Dans le domaine pétrolier, l'adoption d'une nouvelle stratégie aurait signifié un projet de développement économique même si, formellement, la planification était abandonnée. Ce ne fut pas le cas ; les quelques principes plus ou moins clairement adoptés en matière d'exportations pétrolières en 1979-1980, ont été abandonnés sous la pression des faits : évolution défavorable du marché pétrolier et épuisement des réserves financières aggravés par le conflit avec l'Irak. L'Iran semble adopter une attitude de plus en plus pragmatique.

1. Mesures touchant les secteurs pétrolier et industriel

Très rapidement, le gouvernement a pris certaines mesures de réorganisation des secteurs pétrolier et industriel que l'on rappellera brièvement.

a) Secteur industriel :

Dès le mois d'avril 1979, le gouvernement Bazargan annonçait son intention de nationaliser l'industrie pétrochimique. Durant l'été, les

(17) *Op. cit.*

banques et les assurances furent nationalisées, puis les secteurs modernes de l'industrie : chaînes de montage automobile, mines et aciéries, industrie alimentaire. En ce qui concerne la pétrochimie deux décisions ont été prises : donner la priorité au marché intérieur et, compte tenu des sommes déjà investies, mener à bien tous les projets en construction même si leur rationalité économique est incertaine. Il faut noter que le projet de l'IJPC n'a pas été touché par les nationalisations : le projet réalisé à 85 % devait être poursuivi avec quelques modifications mineures. Cependant il était décidé que 50 % du volume des produits et 25 % de leur valeur seraient destinés au marché local. Le redémarrage du travail sur le chantier Bandar Shahpour (devenu Bandu Khomeyni) a été constamment reporté et en septembre 1981, les partenaires japonais décidaient de ne plus financer le projet tout en continuant d'exporter les équipements et de fournir l'assistance technique. Mitsui a en effet, pour la première fois en plus de vingt ans, enregistré un déficit net de ses opérations au cours de l'année 1981, du fait des pertes attachées à ce projet. Celui-ci se trouve maintenant totalement interrompu, les autorités iraniennes ayant déclaré de leur côté qu'elles ne pourraient pas supporter seules le coût du projet.

b) Secteur pétrolier :

Bien que l'annonce officielle de l'annulation de tous les contrats d'exploration et de production de pétrole passés sous l'ancien régime entre la NIOC et les sociétés étrangères n'ait eu lieu que le 8 septembre 1981, l'Iran Oil Participants et l'OSCO ont été dissoutes immédiatement après la chute du Shah et leurs activités prises en charge par la NIOC, la NIOC Fields étant créée en remplacement de l'OSCO. Plus tard, tous les joint-ventures et contrats de services furent aussi dissouts et leurs activités prises en charge par la NIOC.

En octobre 1979, le ministère du Pétrole, coiffant la NIOC, la NIGC et la NPC fut établi, depuis trois ministres s'y sont succédés.

2. Les principes adoptés dans le domaine pétrolier et leur abandon

Le nouveau pouvoir iranien n'a pas, à proprement parler, énoncé de stratégie en matière d'exportations pétrolières. Mais un certain nombre de principes semblaient ressortir des déclarations et des documents de

la NIOC. Une liste en est dressée dans le rapport de Fereidun Fesharaki dont on retient ici les principaux points :

- le pétrole est une arme politique et sera utilisé en tant que telle ;
- les exportations ne dépasseront jamais 3,5 millions de barils/jour ;
- le prix officiel de l'OPEP est considéré comme prix plancher ;
- la part des ventes iraniennes aux membres de l'ex-consortium ne doit pas excéder 50 % des ventes totales ;
- les contrats d'Etat à Etat sont favorisés.

Dans la situation tendue du marché pétrolier de l'année 1979, cette attitude « dure » était tout à fait tenable, puisque la réduction des exportations d'un volume moyen de 4,4 millions de barils/jour en 1978 à 2,4 millions de barils/jour en 1979, pouvait être plus que compensée par la hausse des prix : les revenus pétroliers en 1979 dépassaient de plus d'un milliard de dollars ceux de 1978 (20,5 contre 19,3).

En 1980, les recettes pétrolières iraniennes tombèrent à 11,6 milliards de dollars, le différentiel de prix accentué vis-à-vis des bruts des autres pays et la crise politique ouverte avec les Etats-Unis ont en effet entraîné une chute des exportations à 800 000 barils/jour. Les importations des Etats-Unis, qui étaient d'environ 580 000 barils/jour jusqu'en 1978 et de 290 000 barils/jour en 1979, n'étaient plus en moyenne que de 20 000 barils/jours en 1980. Répondant sans doute plus à des préoccupations économiques qu'aux pressions politiques américaines, les enlèvements européens et japonais étaient réduits de moitié par rapport à l'année précédente (les exportations iraniennes vers l'Europe et le Japon passaient de 1,4 million de barils/jour à 600 000 barils/jour). Certains ont estimé que la fermeté iranienne en matière de prix était pour une part destinée à faire un écran de fumée autour des difficultés techniques rencontrées par la NIOC dans la production : la NIOC aurait préféré que la chute des livraisons apparût comme la conséquence des décisions des compagnies étrangères plutôt que de l'incapacité iranienne à maintenir les niveaux de production. Enfin, à partir du mois de septembre, ce sont la guerre avec l'Irak et les dommages causés aux installations qui firent chuter la production pétrolière jusqu'à 350 000 barils/jour.

Cependant, pour l'année 1981, la mise hors service d'une partie des installations ne suffit pas à expliquer le faible niveau des exportations. L'Iran, comme l'Irak, a fortement subi la détente du marché, les acheteurs, puisqu'ils en avaient la possibilité, préférant s'approvisionner auprès de fournisseurs présentant moins de risques. Bien que les autorités iraniennes aient, à plusieurs reprises au cours de l'année, annoncé leur intention de

porter leurs exportations à 2 millions de barils/jour et qu'à partir du deuxième trimestre, les prix du brut iranien aient rejoint ceux des autres pays du Golfe, le niveau des exportations n'a pas dépassé 1 million de barils/jour.

En janvier 1982, le ministre du Pétrole, M. Gharazi, déclarait que l'Iran désirait « retrouver la part de marché que les pressions internationales et militaires lui avaient fait perdre ». Et au cours du mois de février, les autorités iraniennes ont procédé à trois baisses de prix successives qui ont porté le prix officiel de l'Iranian Light 34° API à 30,20 \$ le baril soit 3,80 \$ en dessous du prix de référence de l'Arabian Light.

La baisse des prix pétroliers — sous la forme de baisse des prix officiels, d'accords de troc, ou de ventes sur une base « spot » — est sans doute, dans l'isolement politique et économique actuel de l'Iran, le seul moyen dont disposent les autorités du pays pour trouver à conclure de nouveaux contrats d'exportations pétrolières. Ce faisant l'Iran se coupe de l'OPEP et des efforts tentés par l'Organisation pour maintenir les prix. Cette rupture de fait a d'abord fait l'objet de peu de commentaires officiels. Les pays du Golfe en particulier, par le soutien important qu'ils apportent à l'Irak, se trouvaient en effet mal placés pour condamner l'attitude iranienne. Mais la situation s'est rapidement transformée au cours des derniers mois. En effet, il semble que l'Iran ait profité de l'augmentation de sa production et des dissensions à l'intérieur de l'OPEP pour faire une réapparition en force sur la scène pétrolière lors de la conférence de juillet dernier à Vienne et s'affirmer à nouveau comme le principal rival de l'Arabie Saoudite.

L'Iran a surpris nombre d'observateurs qui croyaient le pays proche de l'épuisement financier et incapable de relancer sa production pétrolière pour des raisons à la fois techniques et commerciales. Or l'Iran parvient à souscrire des emprunts gagés sur ses réserves en or en même temps qu'il réduit de façon dramatique ses dépenses civiles. Sur le plan pétrolier, l'Iran a profité du renforcement, depuis la révolution, des relations commerciales avec les pays du COMECON et de l'affaiblissement considérable de l'Irak. Ainsi l'Iran a bénéficié directement de la fermeture du débouché syrien de l'Irak, la Syrie étant devenue son principal client. Le pragmatisme iranien se reflète dans la diversité des formes de contrats et des rabais consentis, mais l'exemple le plus frappant en est sans doute les ventes de pétrole aux Etats-Unis pourtant officiellement boycottés. Ces ventes, conclues bien sûr par un intermédiaire, ont été effectuées à un prix moyen de 29,5 \$ le baril d'Iranian Light 34° API : elles sont destinées à alimenter les réserves stratégiques américaines.

Au début du mois d'avril, il semblait établi que l'Iran avait largement dépassé le quota de production de 1,2 million de barils par jour décidé par les pays de l'OPEP mais auquel les iraniens n'ont jamais adhéré. A cette date, la plupart des estimations donnaient un niveau de 1,5 million de barils par jour pour les exportations et 0,5 pour la consommation intérieure, mais certaines compagnies pétrolières américaines avançaient des chiffres de production allant jusqu'à 2,5 millions de barils par jour.

La menace que fait peser l'Iran sur la cohésion de l'OPEP est d'autant plus forte qu'elle s'accompagne d'une remise en cause par plusieurs autres pays des quotas décidés en mars et qu'elle se double, pour les autres pays du Golfe, d'une menace politique et militaire que l'Iran n'a pas hésité à brandir lors de la dernière réunion de l'Organisation.

L'Iran veut affaiblir la position saoudienne : les critères de répartition des quotas de production qu'il se déclare prêt à accepter retiennent en premier lieu la taille de la population, puis le montant des réserves pétrolières et les niveaux de production atteints par le passé, critères qui sans être dénués de signification économique sont à l'évidence favorables à l'Iran. Par ailleurs, tout en ayant un objectif de production de 3 millions de barils par jour, l'Iran propose l'adoption d'un quota d'ensemble pour l'Arabie Saoudite, l'Irak et l'Iran de 10 millions de barils par jour. En admettant un maintien du quota irakien de 1,2 million de barils par jour, cela laisserait à l'Arabie Saoudite une production de 5,8 millions de barils par jour, soit des exportations de 5,3 millions.

La position saoudienne devient extrêmement délicate, prise entre la volonté de soutenir le prix officiel et de ne pas céder aux exigences iraniennes. Il n'est pas étonnant que dans un tel contexte, la dernière réunion de l'OPEP se soit conclue par un ajournement.

Mais au-delà des objectifs affichés, on voudrait maintenant s'interroger sur les perspectives pétrolières de l'Iran.

3. Les perspectives

Indépendamment de la situation de crise née des bouleversements de la révolution et de la guerre, l'absence d'un changement radical dans l'orientation économique de l'Iran n'aurait sans doute guère permis la réduction de la dépendance du pays à l'égard des recettes pétrolières. Bien sûr, la suppression des tares les plus évidentes du régime précédent passait par une sensible réduction des dépenses d'équipement militaire, par la fin des dépenses de prestige, par un contrôle strict de l'usage

des fonds publics. Mais un certain nombre de projets engagés par le Shah allaient être poursuivis. C'est, comme on l'a signalé, le cas des projets pétrochimiques. Dans le domaine nucléaire, le maintien du contrat signé avec KWU était annoncé en avril 1979 (18). Mais les travaux sur les deux centrales en construction ont été interrompus et depuis des rumeurs d'annulation ont circulé. Cependant les positions sur l'avenir de ces projets ne sont pas unanimes au sein des forces politiques iraniennes, et la perspective d'un développement de l'énergie nucléaire en Iran n'est pas totalement écartée. Notamment, au courant du mois de mars dernier, le directeur du Centre de technologie nucléaire d'Ispahan déclarait que l'Iran prenait des mesures concrètes pour importer de la technologie nucléaire et reprendre un programme de construction de réacteurs (19).

Les investissements dans les secteurs pétrolier et gazier, un moment ralentis, devaient repartir à des niveaux comparables à ce que le régime précédent prévoyait. Dans le domaine du gaz, la décision a été prise, le gouvernement a en effet approuvé en janvier dernier un plan d'extension du réseau de distribution interne. Ce plan devrait se dérouler sur 16 ans, coûter 11 milliards de dollars et permettre chaque année 220 000 nouveaux raccordements. Notons que le coût de ce projet est de l'ordre des investissements prévus par le régime précédent pour une période de 14 ans couvrant les V^e, VI^e et VII^e Plans (20). Par ailleurs l'Iran a entamé avec la Turquie des discussions sur un projet de gazoduc d'exportation vers l'Europe qui, selon les perspectives de demande, viendrait compléter ou remplacer le projet IGAT 2 d'exportation via l'URSS.

Dans le domaine pétrolier, la volonté du gouvernement révolutionnaire de ne pas faire appel à l'expertise étrangère augmente les difficultés de mise en œuvre du programme de récupération secondaire. Mais, tôt ou tard, le gouvernement aura à engager ce programme s'il veut éviter des pertes considérables, la récupération secondaire comporte en effet deux aspects : elle permet d'accroître, ou au moins de maintenir, la capacité de production, elle permet d'accroître le niveau des réserves prouvées. Si le premier aspect a perdu de son urgence, le deuxième aspect demeure toujours aussi important. Déjà, les retards pris en même temps que les dommages causés par la guerre rendent caduques les estimations initiales des coûts de ces projets. Sur la base du coût actuel de reconstruction ou de remplacement, les dommages subis par les installations iraniennes sont estimés à 7 milliards de dollars (21).

(18) Chapour Haghghat, *op. cit.*

(19) *Le Monde*, 18 mars 1982.

(20) Ça n'est là qu'un point de repère dans la mesure où les prix retenus dans les deux évaluations doivent être sensiblement différents.

(21) *Le pétrole et le gaz arabes*, 1^{er} octobre 1981.

Aux coûts de ces projets industriels et énergétiques et à la crise économique héritée du régime précédent, sont venus s'ajouter les bouleversements de la révolution qui ont touché l'organisation et la production de nombreux secteurs : la baisse de l'activité économique a restreint les recettes non pétrolières de l'Etat, en même temps que s'accroissait la dépendance à l'égard de l'extérieur pour les approvisionnements, alimentaires notamment. Selon les statistiques publiées par l'administration des douanes (22), les importations alimentaires pour l'année 1980-1981 auraient atteint 6 milliards de dollars soit 3 fois plus que le niveau de 1977-1978. Certaines sources citent un chiffre mensuel d'importations alimentaires de l'ordre de 1,5 milliard pour les derniers mois. La contraction des importations industrielles bloque l'activité des usines d'assemblage, dans le secteur automobile notamment. Le chômage atteint 3 à 4 millions de personnes sur une population active de 10 millions. Et, s'il est particulièrement aigu actuellement, le chômage sera, compte tenu de la situation démographique iranienne, le problème fondamental de l'économie pour les années 80.

Dès lors il nous semble que l'objectif de 2,5 millions de barils par jour d'exportations pétrolières avancé par les autorités iraniennes peut être considéré comme un objectif plancher. L'écart entre les dépenses initialement prévues au budget 1981-1982, de l'ordre de 43 milliards de dollars, et les 18,5 milliards de revenus pétroliers finalement inscrits à ce budget (correspondant à des exportations de l'ordre de 1,7 million de barils/jour), laissent entrevoir la marge existante. Mais, si l'on exclut pour le moment les contraintes internationales à l'extension des exportations iraniennes, il apparaît qu'elle est limitée sur le plan technique et sur le plan politique.

Avant la chute du Shah, les estimations de la capacité de production de pétrole brut étaient, pour la première moitié des années 80 de 5,5 millions de barils/jour. Après le changement de régime, mais avant la guerre, les estimations de la capacité de production variaient entre 3 et 4 millions de barils/jour, avec un délai de 3 ans pour retrouver une capacité de 4,5 millions de barils/jour (23). Il semble alors réaliste de considérer que, d'un point de vue technique, les exportations pourraient atteindre au maximum 2,5 millions de barils/jour dès la fin des hostilités et être portées au maximum à 4 millions de barils/jour après 2 à 3 ans. L'objectif à court terme que se fixent les autorités iraniennes, et qui sur le plan économique peut apparaître comme un plancher, correspond en fait à un maximum technique.

(22) Rapportées par A. Farouhy, *Le Monde diplomatique*, décembre 1981, mais démenties par M. Ali Paya, directeur général de la presse étrangère au ministère de l'Orientation islamique. *Le Monde diplomatique*, mars 1982.

(23) *Petroleum Economist*, octobre 1980.

Par ailleurs certains considèrent que les résistances politiques internes à un rythme élevé de production pétrolière, qui se sont formées sous le régime précédent, sont très fortes et que, quel que soit l'avenir du régime politique en place actuellement, la production ne devrait pas dépasser 4 millions de barils par jour. Le maximum technique de production pouvant être atteint dans 2 ou 3 ans correspondrait alors aussi à un « maximum politique ». Toutefois, l'expérience récente a montré que certains principes de politique pétrolière pouvaient être abandonnés face à la pression des faits et sans sanction politique, du moins à court terme.

*

**

Le ministre iranien des Affaires étrangères déclarait au début de l'année : les pays du golfe Persique ne doivent pas oublier que l'Iran est le plus grand et le plus puissant pays de la région. Isolé de ses voisins et des pays occidentaux, après le déclenchement de la révolution, l'Iran, s'il a semblé pendant quelque temps vivre une sorte d'autarcie économique, n'a pas pour autant disparu de la scène internationale et ses voisins en sont les premiers conscients qui craignent ses interventions politiques et militaires. Des principes adoptés initialement en matière pétrolière, un au moins subsiste : le pétrole est une arme politique. A l'heure actuelle cette arme n'est à l'évidence pas utilisée contre les pays occidentaux mais contre les pays du Golfe : d'une façon très immédiate envers l'Irak dont l'Iran cherche à réduire le potentiel pétrolier et à ravir les clients, d'une façon plus indirecte envers l'Arabie Saoudite dont l'Iran tente de saper l'influence au sein de l'OPEP. Aussi, dans la conjoncture pétrolière actuelle où tout se joue à la marge, l'Iran apparaît-il comme l'une des principales sources de déstabilisation.

