

Les sanctions économiques américaines

Actualisation au 24 janvier 2005

© MINEFI – DREE/TRÉSOR

Prestation réalisée sous système de management de la qualité certifié AFAQ ISO 9001

Pour des raisons de politique étrangère et de sécurité nationale, et en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les Etats-Unis ont actuellement en place un certain nombre de sanctions économiques à l'encontre de pays et à l'encontre de personnes spécifiquement désignées (terroristes, trafiquants de drogue internationaux, personnes participant à la prolifération d'armes de destruction massive).

Ces règles, qui sont le reflet d'intérêts politiques et de sécurité nationale par nature très changeants et parfois différents de ceux de l'Union Européenne, évoluent rapidement.

Les entreprises françaises qui ont des filiales ou des fournisseurs américains et qui envisagent de commercer avec des pays sous embargo américain devront faire preuve d'une grande prudence et préalablement recourir aux services d'un avocat américain spécialisé pour identifier les restrictions éventuellement applicables.

Philosophie des sanctions américaines

Compétence de principe de l'OFAC.

L'administration et la mise en œuvre des sanctions économiques américaines relèvent essentiellement de l'*Office of Foreign Assets Control (OFAC)*, qui dépend du *Treasury Department*.

Compétence accessoire du BIS.

Dans certains cas, le *Bureau of Industry and Security (BIS)*, qui relève du *Department of Commerce*, peut avoir une compétence supplétive ou additionnelle, notamment en matière de réexportations.

Formes des sanctions.

Les sanctions économiques américaines peuvent prendre plusieurs formes : interdiction ou limitation des transactions commerciales ou financières, embargo aérien, ou encore gel des avoirs étrangers aux Etats-Unis.

Éléments déterminants : le pays de destination et/ou l'utilisateur final.

Elles sont davantage fondées sur le pays de destination et/ou l'utilisateur final que sur le bien ou la technologie concerné. On distingue les sanctions prises à l'encontre de pays (embargos), de celles prononcées contre des personnes spécifiquement et individuellement désignées (sanctions individuelles).

La SDN's list est disponible sur <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sdn/>.

Les personnes (particuliers et entités) visées par les sanctions individuelles sont énumérées dans la « *Specially Designated Nationals List* » (SDN), maintenue à jour et publiée par l'OFAC.

Cette fiche a pour but de présenter, dans les grandes lignes, les embargos économiques américains actuellement en place.

Adresse du site de l'OFAC :
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions>.

Sur son site internet, l'OFAC publie des «fiches pays» donnant une vue d'ensemble des sanctions en vigueur dans chacun des 11 pays actuellement soumis à embargo américain.

Les « U.S. persons » sont les premières concernées par les embargos.

Ces restrictions s'appliquent principalement aux «U.S. persons» qui commercent ou investissent dans des pays soumis à embargo. L'expression « U.S. persons » désigne tout citoyen ou résident permanent des Etats-Unis, toute entité organisée sous les lois des Etats-Unis ainsi que ses succursales étrangères et, dans la plupart des cas, ses filiales étrangères.

Mais certaines sanctions ont une portée extraterritoriale.

Mais certaines sanctions, très médiatisées (la loi *Helms-Burton* concernant Cuba et le *Iran Libya Sanctions Act* concernant l'Iran dans le domaine pétrolier), peuvent avoir un effet extraterritorial et menacer les entreprises étrangères qui ont, ou envisagent des activités commerciales ou financières avec ces pays.

Sanctions en cas de violation des sanctions.
Voir le guide des l'application des sanctions sur :
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/civpen/enfguide.txt>.

Aux termes du Titre 31, Parties 501 et 515 du *U.S. Code of Federal Regulations*, la violation des sanctions et des embargos économiques américains peut entraîner des sanctions administratives (suspension ou révocation de licences délivrées par l'OFAC) et/ou civiles (amendes d'un montant équivalent à la valeur des biens illégalement importés ou exportés et/ou confiscation desdits biens) et/ou pénales.

On peut distinguer les pays soumis à un embargo lourd des pays sous embargo « allégé ».

Les embargos « lourds »

Cuba

Causes de l'embargo : actions hostiles du régime castriste.

L'embargo économique sur Cuba a initialement été autorisé par le *Foreign Assistance Act* de 1961. L'ensemble des sanctions économiques contre Cuba a été codifié en 1996 par le *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Libertad Act*, plus connu comme la « loi *Helms-Burton* ».

Voir la « fiche pays » OFAC sur :
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11cuba.pdf>

Un embargo économique total

Interdiction des exportations et des importations.

L'embargo signifie l'interdiction des exportations et des importations, directes ou indirectes, par toute « U.S. person » (incluant les succursales et les filiales étrangères d'entités américaines) de produits, technologies et services à destination ou en provenance de Cuba.

Exceptions.
Voir le texte du CDA sur :
http://www.state.gov/www/regions/wha/cuba/democ_act_1992.html et le texte du TSRA sur :
<http://uscode.house.gov/download/pls/22C79.txt>.

Quelques exceptions existent concernant les publications, œuvres d'art et supports d'information ainsi que, aux termes de deux lois, le « *Cuban Democracy Act of 1992* » (CDA) et le « *Trade Sanctions and Export Enhancement Act of 2000* » (TSRA), certains aliments, médicaments et produits agricoles. Non sans une certaine hypocrisie, les Etats-Unis sont ainsi devenus, depuis 2000, le 1er fournisseur de produits agroalimentaires de Cuba, avec 25% de part de marché.

Gel des avoirs et interdiction des transactions financières.

Les avoirs cubains aux Etats-Unis sont totalement gelés, qu'ils soient publics ou privés, et les transactions financières avec Cuba sont interdites.

Limitations aux voyages. Depuis juin 2004, les exilés cubains ne peuvent rendre visite aux membres de leur famille proche que tous les 3 ans, pour une période limitée à 14 jours et sous réserve d'obtenir une licence.

Plafonnement des « remesas ». Lors de ces visites, les exilés cubains ne pourront pas dépenser plus de \$50 par jour sur place. Les espèces (« remesas ») envoyées par les exilés cubains à leurs familles sont plafonnées à 300 USD par période de 3 mois.

Assorti de sanctions de portée extraterritoriale : la loi Helms-Burton

En 1996, la loi *Helms-Burton*, dans ses Titres III et IV, a mis en place des sanctions pouvant s'appliquer à des exportateurs non américains.

Sanction des transactions opérées sur des biens nationalisés par Fidel Castro. Ces règles, de portée extraterritoriale, permettent en effet : (i) à des Américains d'introduire des actions judiciaires à l'encontre de personnes étrangères se livrant à des activités de trafic sur des biens cubains nationalisés par le régime de Castro (Titre III), et (ii) au *Department of State* américain, de refuser d'accorder un visa et d'interdire l'accès au territoire à ces personnes (Titre IV).

Pas d'application pratique à l'égard des sociétés européennes à ce jour. Depuis un accord entre l'Union Européenne et les Etats-Unis d'avril 1997, le Titre III a continuellement été suspendu, par le Président Clinton, puis par le Président Bush (dernièrement le 16 juillet 2004), à l'égard de l'Union Européenne. Le Titre IV, en revanche, reste virtuellement applicable.

Libye

Cause de l'embargo : soutien au terrorisme.
Voir la « fiche pays » OFAC sur :
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t1libya.pdf>

La levée de la plupart des sanctions économiques américaines contre la Libye (qui dataient de 1986) par un *executive order* présidentiel du 20 septembre 2004, a marqué la reprise des échanges commerciaux et financiers, et des investissements (américains et étrangers) entre les Etats-Unis et la Libye, ainsi que la fin de l'embargo aérien et le dégel des avoirs gouvernementaux libyens.

Les exportations de biens à double usage font toujours l'objet de restrictions. La Libye reste cependant sur la liste américaine des Etats soutenant le terrorisme¹, ce qui a pour conséquence le maintien, sous le contrôle du BIS, de certaines restrictions aux exportations américaines de biens à double usage vers la Libye.

La règle du BIS du 29 avril 2004 modifiant les EAR peut être consultée sur :
http://www.bxa.doc.gov/policiesandregulations/LibyaReg4_29_04.htm.

En effet, conformément aux *Export Administration Regulations* (EAR), telles que modifiées dans leur partie relative à la Libye le 29 avril 2004, les Etats-Unis maintiennent une politique générale de refus de licences (« *general policy of denial* ») à l'égard des articles à double usage figurant sur la *Commerce Control List* maintenue par le *Department of Commerce*.

Exception dans le domaine de l'aviation civile. Par exception à cette « *general policy of denial* », les exportations et réexportations dans le secteur de l'aviation civile à destination de la Libye peuvent être autorisées, au cas par cas, par le BIS.

Iran

Principales causes de l'embargo : soutien au terrorisme, développement d'armes de destruction massive. L'essentiel des sanctions envers l'Iran dans le domaine économique, qui remontent à 1995, est prévu par les *Iran Transactions Regulations* (ITR) (Titre 1, Partie 560 du *U.S. Code of Federal Regulations*) et les EAR.

¹ La liste des Etats soutenant le terrorisme est disponible sur : <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/legal/regs/31cfr596.pdf>.

Voir la « fiche pays » OFAC sur :

<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t1/iran.pdf>

Interdiction des échanges commerciaux, des transactions financières et des investissements américains.

Extension aux biens incorporés dans d'autres biens destinés à l'Iran.

Sauf si l'incorporation aboutit à une transformation ou est, au contraire, très peu significative.

Un embargo économique très strict

Toutes les activités commerciales, transactions financières et investissements avec l'Iran conduits par des « *U.S. persons* » (incluant les succursales étrangères des entités de droit américain), où que ces dernières soient situées, sont virtuellement interdits depuis 1995.

Cette interdiction inclut l'exportation, la réexportation et la fourniture directe et indirecte de biens, technologies et services à une personne dans un pays tiers, lorsque ces produits sont spécifiquement prévus (ou si l'exportateur a des raisons de le croire) pour être utilisés et incorporés dans des biens, technologies et services destinés à être réexportés vers l'Iran ou à y transiter.

Cependant, la réexportation depuis un pays tiers par une personne autre qu'une « *U.S. person* » est autorisée dans deux cas : (i) si les biens, technologies et services ont été substantiellement transformés en un produit fabriqué hors des Etats-Unis ou, (ii) s'ils ont été incorporés dans un produit fabriqué hors des Etats-Unis et que leur valeur agrégée représente moins de 10% de la valeur totale du produit étranger.

Assorti de sanctions de portée extraterritoriale : l'ILSA

Les sociétés pétrolières étrangères sont virtuellement visées par certaines sanctions.

Adopté en 1996, l'*Iran Libya Sanction Act* (ILSA), a été reconduit pour 5 ans le 3 août 2002. Il permet au Président d'imposer 2 sanctions (parmi 6 sanctions listées dans la loi) contre les compagnies étrangères qui réalisent un investissement de plus de \$20 millions dans le secteur énergétique iranien.

Ces 6 sanctions sont : (i) l'interdiction de bénéficier de prêts et garanties accordés par l'U.S. Eximbank, (ii) le refus d'accorder des licences d'exportation de matériels et technologies militaires américains ; (iii) l'interdiction de bénéficier de crédits de banques américaines supérieurs à 10 MUSD en un an ; (iv) si la firme sanctionnée est une institution financière, l'interdiction de conduire des activités de spécialiste en valeurs du Trésor ; (v) l'exclusion des marchés publics du gouvernement américain ; et (vi) des restrictions aux importations de la firme sanctionnée.

Aucune application concrète à l'encontre de firmes européennes à ce jour.

En vertu d'un accord d'avril 1997 entre les Etats-Unis et la Commission européenne, les Etats-Unis ont consenti à ne pas infliger de sanctions à l'encontre d'une société française investissant en Iran, en contrepartie de l'engagement européen d'intensifier la coopération avec les Etats-Unis en matière de non prolifération et de lutte contre le terrorisme. Une décision présidentielle du 16 mai 1998 laissait entendre que les firmes européennes recevraient le même type de traitement sur des projets similaires.

Soudan

Principales causes de l'embargo : soutien au terrorisme international, violation des droits de l'homme.

Les sanctions économiques contre le Soudan ont été mises en place en 1997, par l'*executive order* présidentiel 13067. Elles sont détaillées dans les *Sudanese Sanctions Regulations* (SSR), elles-mêmes codifiées sous le Titre 31, Partie 538 du *U.S. Code of Federal Regulations*.

Voir la « fiche pays » OFAC sur :
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t1/sudan.pdf>

Dans sa portée et dans ses effets, l'embargo sur le Soudan est similaire à celui sur l'Iran :

Embargo économique complet.

- les transactions financières entre les Etats-Unis et le Soudan sont interdites ;
- les avoirs gouvernementaux soudanais aux Etats-Unis sont gelés ;
- sauf exceptions (produits d'information, nourriture, vêtements, médicaments ...), les importations américaines en provenance du Soudan et les exportations américaines à destination du Soudan, directes ou indirectes, sont soumises à licence.

A cet égard, les SSR interdisent explicitement la réexportation, par les sociétés étrangères, de produits et technologies à double usage figurant sur la *Commerce Control List* (Voir la Fiche de Synthèse « Le régime américain du contrôle des exportations »).

Double compétence de l'OFAC et du BIS.

Le BIS et l'OFAC sont tous les deux compétents en matière de délivrance des licences d'exportation et de réexportation vers le Soudan.

Syrie

Causes de l'embargo : soutien au terrorisme, occupation du Liban et développement d'armes de destruction massive.

Les sanctions contre la Syrie résultent d'un *executive order* du 11 mai 2004, en application du *Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Act* of 2003.

Ces sanctions consistent en:

- l'interdiction des exportations et des réexportations vers la Syrie, par toute « *U.S. person* » (incluant les succursales étrangères d'entités américaines), de biens figurant sur la *United States Munitions List* sur la *Commerce Control List*, à l'exception des biens librement exportables (informations, logiciels et technologies dans le domaine public), ou exportables sous licence (médicaments, composants d'avions et composants de sécurité pour le transport civil);
- un embargo aérien;
- le gel de certains avoirs appartenant à certains particuliers et entités syriens présumés impliqués dans des activités terroristes ou au gouvernement syrien.

Autorisation des investissements.

Les investissements américains en Syrie sont autorisés.

Birmanie (Myanmar)

Cause de l'embargo : répression de l'opposition démocratique par le gouvernement birman.

Le *Burmese Freedom and Democracy Act* du 28 juillet 2003 et l'*executive order* présidentiel d'application du 29 juillet 2003 sont venus compléter l'embargo initié en 1997 par l'Administration Clinton par de nouvelles sanctions.

Les investissements, les exportations et réexportations de services financiers à destination de la Birmanie par des « *U.S. persons* » (incluant les succursales étrangères d'entités américaines) et les importations aux Etats-Unis de produits d'origine birmane (sauf les informations et supports d'information) sont interdits. Les avoirs gouvernementaux birmans aux Etats-Unis sont bloqués.

Voir la « fiche pays » OFAC sur : <http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11burma.pdf>.

Les embargos « allégés »

Corée du Nord

Voir la "fiche pays" OFAC sur:
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11korea.pdf>
Restriction aux importations.

Imposé en 1950, l'embargo sur la Corée du Nord a été presque totalement levé en 2000 pour encourager l'arrêt des essais coréens de missiles à longue portée. Aux termes du Titre 31, Partie 500 du *U.S. Code of Federal Regulations*, les importations restent cependant soumises à autorisation préalable par l'OFAC.

Contrôle des biens à double usage.
Voir la Fiche de Synthèse « Le régime américain du contrôle des exportations ».

De même, comme la Libye, la Corée du Nord est maintenue sur la liste américaine des Etats soutenant le terrorisme, ce qui a pour conséquence le maintien des restrictions aux exportations et réexportations, par des « *U.S. persons* » (incluant les succursales et filiales étrangères d'entités américaines) de produits à double usage.

Irak

Voir la "fiche pays" OFAC sur:
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11iraq.pdf>

Depuis les *executive orders* présidentiels 13303 du 22 mai 2003, 13315 du 29 août 2003 et 13350 du 30 juillet 2004, l'embargo sur l'Irak n'est plus que partiel pour les besoins de la reconstruction.

Maintien des restrictions aux exportations.

Les exportations et réexportation à destination de l'Irak restent soumises à licence du BIS et les avoirs de certaines personnes spécifiquement désignées liées à l'ancien régime iraquien sont bloqués.

Protection du patrimoine culturel irakien.

Les transactions sur les biens culturels, historiques, archéologiques, religieux irakiens sont interdites.

Libéria

Voir la "fiche pays" OFAC sur:
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11liber.pdf>
Maintien du gel des avoirs et de restrictions sur certaines importations.

En vertu d'un *executive order* présidentiel du 23 juillet 2004, notamment en raison du non respect du cessez-le-feu et de la poursuite des activités de trafic d'armes au Libéria, les avoirs libériens aux Etats-Unis d'un certain nombre de personnes spécifiquement désignées sont bloqués et les importations de certains produits (essentiellement à base de bois) aux Etats-Unis en provenance du Liberia sont interdites.

Balkans

Voir la "fiche pays" OFAC sur:
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11balk.pdf>

Presque toutes les sanctions mises en place en 1990 suite aux conflits en Bosnie et au Kosovo ont été levées par l'*executive order* présidentiel 13219 du 27 juin 2001, modifié le 29 juillet 2003 par l'*executive order* présidentiel 13304.

Maintien du gel de certains avoirs.

La seule sanction américaine subsistant au terme de ces textes est le gel des avoirs aux Etats-Unis de certaines personnes spécifiquement désignées.

Zimbabwe

Voir la "fiche pays" OFAC sur:
<http://www.treas.gov/offices/enforcement/ofac/sanctions/t11zimb.pdf>
Maintien du gel de certains avoirs.

En vertu de l'*executive order* présidentiel du 7 mars 2003, les avoirs de certaines personnes (spécifiquement) désignées sapant le processus ou les institutions démocratiques au Zimbabwe, sont bloqués.

Copyright

Tous droits de reproduction réservés, sauf autorisation expresse de la Mission Economique (adresser les demandes à sao-etatsunis@missioneco.org).

Clause de non-responsabilité

La ME s'efforce de diffuser des informations exactes et à jour, et corrigera, dans la mesure du possible, les erreurs qui lui seront signalées. Toutefois, elle ne peut en aucun cas être tenue responsable de l'utilisation et de l'interprétation de l'information contenue dans cette publication qui ne vise pas à délivrer des conseils personnalisés qui supposent l'étude et l'analyse de cas particuliers.



Auteur :

Mission Economique
Adresse : 4101 Reservoir Road, NW
WASHINGTON, DC 20007-2173
ETATS-UNIS

Rédigée par : Céline ALIX
Revue par : Etienne OUDOT DE DAINVILLE

Version originelle du 24 janvier 2005