



LES NÉGOCIANTS SUISSES, LE PÉTROLE AFRICAIN ET LES RISQUES DE L'OPACITÉ

Alexandra Gillies, Marc Guéniat
et Lorenz Kummer

 **BD**
Berne Declaration
Déclaration de Berne
Erklärung von Bern

JUILLET 2014

SWISSAID 
Inspiring courage.

 Natural
Resource
Governance
Institute

Résumé analytique

Les ventes de pétrole brut par les gouvernements et leurs compagnies pétrolières nationales (CPN) sont l'un des aspects les moins étudiés de la gouvernance du secteur pétrolier. Ce rapport constitue le premier examen détaillé de ces ventes et se concentre sur les dix principaux pays exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne. De 2011 à 2013, les gouvernements de ces pays ont vendu plus de 2,3 milliards de barils de pétrole. Ces ventes, d'une valeur supérieure à 250 milliards de dollars, équivalent à la proportion ahurissante de 56 % de leurs recettes budgétaires cumulées.

Les sociétés de négoce suisses achètent une part considérable du pétrole vendu par les gouvernements africains. Les paiements versés par les firmes helvétiques génèrent une part significative des recettes de ces pays, dont certains figurent parmi les plus pauvres de la planète. Ces paiements présentent en outre d'importants risques de gouvernance, puisqu'ils sont effectués dans des contextes caractérisés par des institutions faibles et une corruption endémique. Mais jusqu'à présent et malgré leur importance, ces transactions ont échappé à toute surveillance, suite aux pratiques peu transparentes adoptées par ces firmes et à la faiblesse des réglementations.

Pour faire la lumière sur ce qui a longtemps été une zone d'ombre, nous avons recueilli des informations sur plus de 1 500 cargaisons de pétrole vendues par des CPN en Afrique subsaharienne, entre 2011 et 2013. Bien que cet échantillon représente la vaste majorité des transactions réalisées durant cette période, le manque de transparence qui caractérise ce secteur pétrolier nous a empêchés de collecter des données exhaustives. Les réserves émises sur nos constats sont expliquées dans le texte intégral du rapport. Les données auxquelles nous avons pu accéder ne laissent toutefois planer aucun doute quant à l'importance des achats de pétrole par les négociants suisses. Les constats indiquent que :

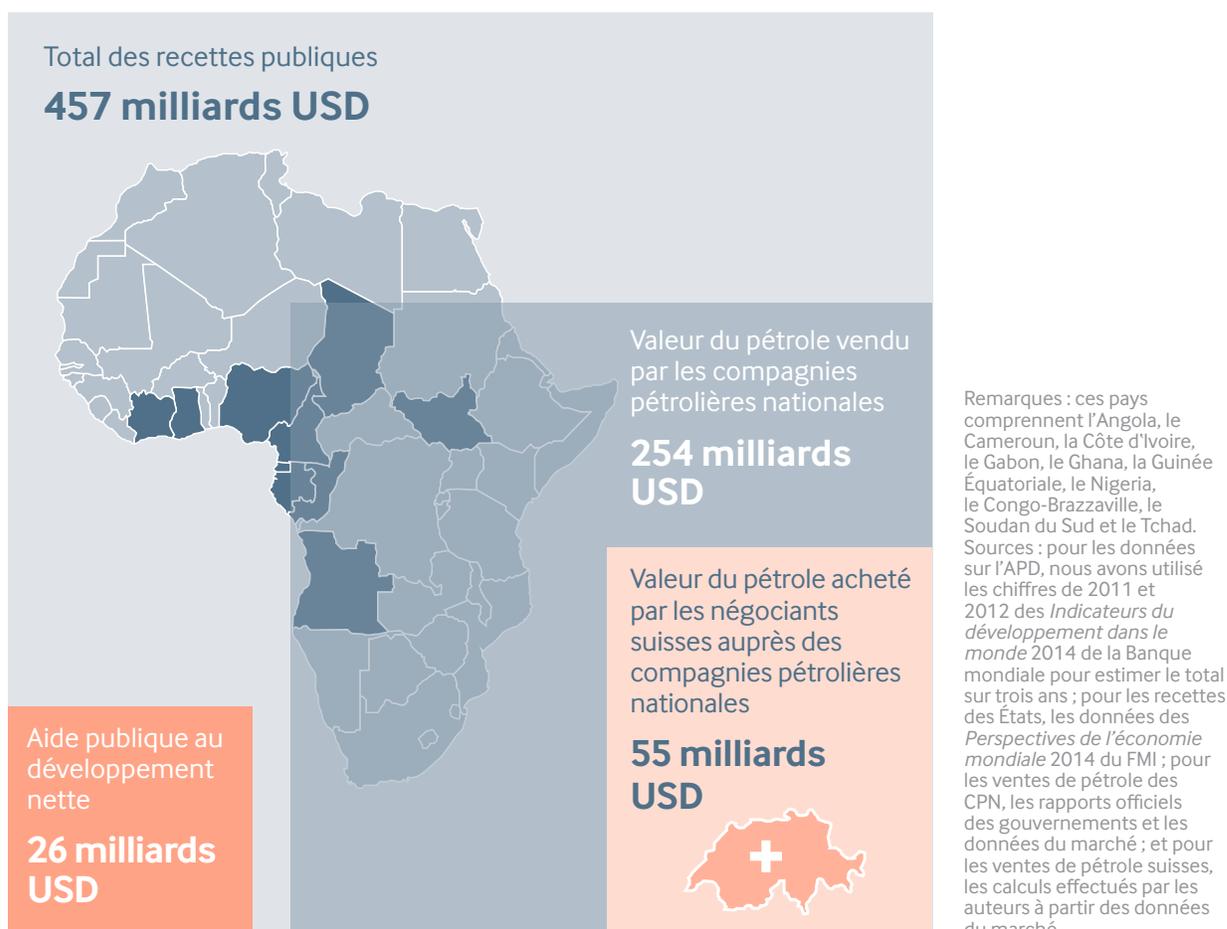
- Sur les 1 500 opérations de vente individuelles que nous avons pu identifier, les sociétés basées en Suisse ont acheté un quart des volumes vendus par les CPN africaines, soit plus de 500 millions de barils d'une valeur d'environ 55 milliards de dollars.
- Les sommes versées par les négociants helvétiques aux dix gouvernements africains concernés correspondent à 12 % de leurs recettes budgétaires et au double du montant de l'aide publique au développement qui leur a été accordée.
- Les sociétés de négoce suisses sont les plus gros acheteurs de pétrole étatique du Cameroun, du Gabon, de la Guinée Équatoriale, du Nigeria et du Tchad.
- En 2013, Glencore a acquis 100 % du pétrole vendu par le gouvernement tchadien en échange de paiements d'un montant estimé à 16 % du total des recettes publiques de ce pays.
- En 2012, les négociants helvétiques Arcadia, Glencore, Trafigura et Vitol ont acheté du pétrole d'une valeur totale de 2,2 milliards de dollars au gouvernement de la Guinée Équatoriale, une somme équivalente à 36 % de son revenu national.
- Au Nigeria, les firmes suisses ont acheté du pétrole d'une valeur de 37 milliards de dollars au cours des trois années considérées, équivalant à plus de 18 % des recettes publiques du pays.

Des paiements d'une telle ampleur, qui ont une incidence sur les perspectives de développement des pays pauvres, requièrent un système de supervision publique qui fait fortement défaut dans la plupart des scénarios décrits dans ce rapport. La transparence offre aux citoyens l'outil qui leur permet de demander des comptes à leur gouvernement quant à la façon dont celui-ci administre leur principale source de richesse. Pour promouvoir la transparence, nous recommandons les mesures suivantes :

- *Les gouvernements des pays producteurs de pétrole et les CPN devraient adopter des règles et des pratiques encourageant l'intégrité dans le choix des acheteurs et la détermination du prix de vente, notamment par la publication d'informations détaillées sur la répartition et la vente des parts de production revenant à l'État.*

- La Suisse* devrait assumer sa responsabilité en tant que plaque tournante du commerce mondial des matières premières en adoptant une réglementation contraignant les sociétés suisses d'extraction ou de négoce de ressources naturelles à divulguer la totalité des paiements qu'elles versent aux gouvernements et aux sociétés publiques, y compris les paiements liés à leurs activités de négoce. Dans un rapport en date du 25 juin 2014, le Gouvernement fédéral suisse a manifesté une préférence pour une exclusion de ce type de paiements dans tout projet de réglementation. Si cette position perdue, les paiements décrits dans ce rapport demeureront secrets.
- Les gouvernements* des autres places de négoce de matières premières, notamment l'Union européenne, les États-Unis et la Chine, devraient également inclure l'activité de négoce dans leur législation relative à la divulgation des paiements.

Figure 1 : Paiements versés aux dix principaux pays exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne par des négociants suisses pour l'achat de pétrole entre 2011 et 2013



Introduction

Le pétrole, le gaz et les minéraux constituent une source majeure de revenus pour un grand nombre de pays en développement. Parmi les pays riches en ressources d'Afrique subsaharienne, les rentes tirées du pétrole et des minéraux s'élèvent à une moyenne de 28 % du PIB et constituent plus de 77 % des recettes d'exportation¹. La plupart de ces pays sont victimes de ce que l'on appelle « la malédiction des ressources », affichant des taux de pauvreté élevés, une gouvernance de qualité médiocre et une société moins démocratique par rapport aux pays n'ayant pas de ressources naturelles². Ceci reste vrai malgré plus d'une décennie de prix pétroliers élevés et donc de revenus élevés.

La lutte contre la malédiction des ressources et ses effets négatifs implique un mode de gouvernance transparente, responsable et efficace dans les diverses fonctions liées à la gestion du secteur pétrolier. Pour apporter une réponse à ce défi, un mouvement réclamant davantage de transparence dans les industries extractives est apparu sur la scène mondiale, mettant particulièrement l'accent sur la transparence des paiements versés par les sociétés extractives aux gouvernements des pays producteurs. Le succès de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), déjà mise en œuvre dans 48 pays, et l'adoption de règles de déclaration obligatoire aux États-Unis et dans l'UE illustrent, par ailleurs, cette tendance.

En dépit de ce progrès, des zones grises subsistent. L'une des plus importantes est la vente de pétrole brut par les gouvernements et leurs compagnies pétrolières nationales (CPN). Ce rapport fait la lumière sur les ventes de pétrole par les gouvernements et les

compagnies pétrolières nationales des dix principaux pays exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne³. Vu le caractère innovant de cette recherche et le secret qui entoure les ventes de pétrole, nos conclusions représentent des estimations partielles et nous demandons à nos lecteurs de bien vouloir lire les limites de notre recherche, détaillées dans la section suivante. Nous espérons que ce rapport permettra d'engager un dialogue sur la meilleure manière de protéger les intérêts des citoyens lors de l'exécution de ces transactions cruciales.

Nous nous concentrons sur les achats effectués auprès de gouvernements africains par les sociétés de négoce de matières premières basées en Suisse. Après une décennie de croissance sans précédent, les négociants en matières premières attirent davantage l'attention du public. Le chiffre d'affaires annuel de chacun des géants pétroliers suisses, Vitol, Glencore et Trafigura, s'élève à plus de 100 milliards de dollars, ce qui les place au même rang que des sociétés telles que Apple ou Chevron. Une récente couverture médiatique a mis en évidence leur gigantisme, ainsi que le manque de réglementations qui leur sont imposées, à tel point qu'une agence de réglementation britannique a décrit ces sociétés « inconnues connues »⁴. Les engagements avec les gouvernements de pays en développement, facilités par une tolérance au risque élevée et l'habileté à tisser de bonnes relations politiques, figurent au premier plan du modèle d'affaires des sociétés de négoce helvétique depuis leur création. À ce jour, on ne dispose que d'anecdotes (souvent pittoresques) pour mettre en évidence l'échelle et la nature de ces transactions⁵.

1 Banque mondiale, *Africa's Pulse*, volume 6 (octobre 2012), http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/Africas-Pulsebrochure_Vol6.pdf.

2 Sur la question de la démocratie, voir Michael Ross, *The Oil Curse* (La malédiction du pétrole). (Princeton: Princeton University Press, 2012), 1–4 ; sur la question de la pauvreté, voir la Banque mondiale 2012 (note en bas de page n° 1) ; sur la question de la gouvernance, voir Mo Ibrahim Foundation, *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2012* et la Banque mondiale, *Indicateurs mondiaux de la gouvernance* (2012).

3 Les dix premiers exportateurs sont l'Angola, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Ghana, la Guinée Équatoriale, le Nigeria, le Congo-Brazzaville, le Soudan du Sud et le Tchad. Cette liste a été calculée à partir des données sur la production 2013 fournies par l'US Energy Information Administration. L'Afrique du Sud, le septième producteur au monde, n'a pas été prise en considération car ses ventes à l'exportation sont minimales. Les données sur la production traitent le Soudan et le Soudan du Sud comme une entité unique ; dans ce rapport, nous ne tenons compte que du Soudan du Sud.

4 « Commodity traders reap \$250bn harvest » (Les négociants en matières premières récoltent la somme de 250 milliards de dollars), *Financial Times* (14 avril 2013) ; « Big Commodity Traders Gain Clout » (Les grands négociants en matières premières accroissent leur pouvoir), *Wall Street Journal* (9 juillet 2014).

5 Voir, par exemple, les activités de Marc Rich + Co. dans des pays tels que l'Angola, l'Iran, la Jamaïque et l'Afrique du Sud, qui sont décrites dans le livre de Daniel Ammann, *The King of Oil: The Secret Lives of Marc Rich* (Le roi du pétrole : les vies secrètes de Marc Rich) (St. Martin's Press, 2009), et le compte-rendu des activités de Glencore en Asie centrale et en Afrique dans le livre de Ken Silverstein, *The Secret World of Oil* (Le monde secret du pétrole) (Verso Press, 2014).

Dans les sections suivantes, nous expliquons le rôle que jouent les ventes de pétrole des CPN dans les économies africaines et l'importance qu'elles y revêtent⁶. Nous résumons ensuite notre processus de recherche, tout en formulant des réserves dues au manque de données disponibles, et nous présentons nos conclusions sur le rôle généralement dominant des sociétés suisses

dans les dix pays examinés. Pour finir, nous expliquons certains des risques de gouvernance qui caractérisent ces ventes et formulons des recommandations concrètes sur les politiques que pourraient adopter les compagnies pétrolières nationales, ainsi que le gouvernement helvétique.

6 Ce rapport fait suite à d'autres recherches précédemment effectuées sur ce sujet. En 2012, le Revenue Watch Institute (qui s'appelle aujourd'hui le Natural Resource Governance Institute ou « NRGi ») a publié une série en quatre parties appelée *Selling the Citizens' Oil* (La vente du pétrole des citoyens) disponible à <http://www.resourcegovernance.org/publications/selling-citizens-oil>. Voir également la Déclaration de Berne, *Swiss Trading SA. La Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières* (Lausanne : Édition d'en bas, 2011). La *Revue Internationale de Politique de Développement* 5.1 (2013) a publié un débat sur les matières premières en Suisse, notamment un article de Werner Thut intitulé « Commodities and Switzerland: Development Policy Challenges and Policy Options » (Les matières premières et la Suisse: défis pour la politique de développement et options stratégiques). Les flux financiers illicites associés aux activités de négociants suisses ont été analysés par Alex Cobham, Petr Janský et Alex Prats dans leur publication, « Estimating Illicit Flows of Capital via Trade Mispricing: A Forensic Analysis of Data on Switzerland (Estimation des flux illicites de capitaux via les pratiques de falsification des prix : une analyse criminalistique des données sur la Suisse) – Document de travail 350 » (Centre pour le développement mondial, 2014).

Examen des ventes de brut par les compagnies pétrolières nationales

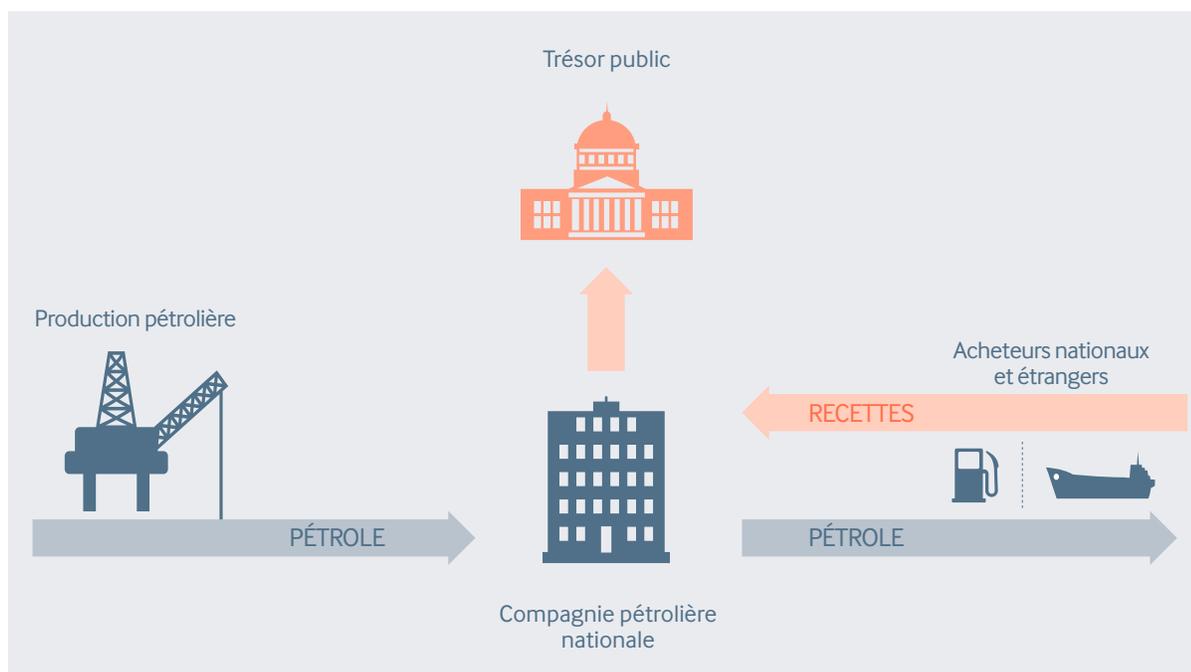
Dans de nombreux pays producteurs de pétrole, la CPN reçoit et vend une part de la production pétrolière. Cette production peut provenir de sources variées : les CPN vendent le pétrole qu'elles produisent elles-mêmes ; le pétrole correspondant à leur quote-part dans le cadre de coentreprises avec des sociétés privées; le pétrole qui appartient au gouvernement en raison de sa participation à des contrats de partage de production ; et le pétrole reçu à titre de paiements en nature effectués par des sociétés privées pour s'acquitter de leurs redevances et autres obligations fiscales. Puisque toutes les CPN africaines sont détenues à 100 % par l'État, tout le pétrole vendu par la CPN doit être considéré comme un *bien public*.

Les CPN vendent leur pétrole à des raffineries nationales et étrangères, à de grandes compagnies pétrolières intégrées, comme les « super-majors » occidentales, et à des négociants en matières premières. Selon les relations financières établies entre la CPN et l'État, le produit de la vente est directement versé au Trésor public ou conservé en partie par la CPN. Les ventes effectuées par les CPN ne

s'accompagnent pas toujours de paiements en espèces, comme les contrats de swaps observés au Nigeria et en Angola, où les CPN échangent du brut contre des produits pétroliers raffinés⁷.

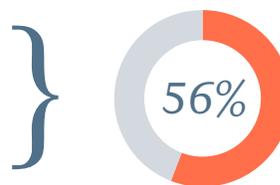
Pour mieux comprendre les ventes réalisées par les CPN, nous avons examiné une vaste sélection de sources d'information et recueilli des données sur 1 503 transactions individuelles effectuées par les CPN des dix pays concernés entre 2011 et 2013. Ces sources de données comprenaient des comptes rendus de médias, des documents publiés par les gouvernements et les compagnies pétrolières nationales, et des renseignements sur les marchés. Ces données ont ensuite été analysées et le rapport a été soumis à un processus d'évaluation par des pairs. Étant donné l'opacité régnant dans ce domaine, il est extrêmement difficile d'obtenir des informations sur ces ventes, ce qui démontre la nécessité d'améliorer la transparence. Même si les données que nous avons pu recueillir constituent les meilleurs chiffres disponibles sur les ventes de

Figure 2 : Flux de pétrole et de capitaux résultant des ventes de pétrole par les compagnies pétrolières nationales



7 Ces contrats sont particulièrement opaques et impliquent des négociants suisses. Voir « Angola: What's Behind Trafigura's Ejection from Products Swap » (Angola : Ce qui se cache derrière l'interruption des contrats de swap de Trafigura), *Energy Intelligence* (21 septembre 2012).

Entre 2011 et 2013, la valeur totale des ventes des CPN équivalait à 56 % des recettes budgétaires cumulées des dix premiers producteurs de pétrole d'Afrique subsaharienne.



pétrole par les CPN africaines, nous devons formuler d'importantes réserves à propos des résultats :

- Exhaustivité.** Étant donné le manque de transparence, les données dont nous disposons sur les ventes réalisées par les CPN ne sont pas exhaustives. Pour quelques pays, comme le Nigeria, le Ghana, le Tchad et l'Angola, les données recueillies couvrent la plupart ou toutes les ventes à l'exportation réalisées par les CPN. Pour d'autres, comme le Soudan du Sud et la Côte d'Ivoire, nous n'avons pu déceler qu'un nombre minimal de données sur les ventes. Pour d'autres encore, comme le Gabon et le Congo-Brazzaville, nous avons récolté un échantillon appréciable de données, mais au total, celles-ci ne portent que sur moins de la moitié des ventes probables des CPN. Les données sur les types de brut peu répandus étaient d'autant plus difficiles à obtenir que ceux-ci revêtent une moindre importance sur le marché. Pour tenir compte du caractère partiel des informations disponibles et veiller à ce que nos lecteurs ne confondent pas nos chiffres avec le total des ventes, nous avons ajouté le terme identifié aux ventes des CPN pour indiquer qu'il s'agit des 1 503 transactions sur lesquelles nous avons pu trouver des données. À titre d'exemple, les résultats concernant la part de marché des sociétés suisses sont calculés en pourcentage des ventes identifiées des CPN.
- Prix.** Compte tenu des différences en termes de qualité et de demande, le prix du brut sur le marché mondial varie de façon considérable. Ici encore, en raison de l'opacité du marché, il s'est avéré difficile de trouver les données sur les prix d'un grand nombre de types de brut africain. N'ayant pu découvrir tous les prix des différentes qualités pour chacun des pays, nous avons choisi d'utiliser le prix moyen annuel du Brent daté (le prix de référence mondiale le plus communément utilisé sur le marché physique du pétrole brut) pour estimer la valeur du pétrole. Cette solution introduit une
- marge d'erreur significative entre nos estimations et le prix réel de certaines qualités : par exemple, les données sur les prix que nous avons pu recueillir indiquent un écart d'au moins 10 dollars entre le Forcados du Nigeria et le Dar Blend du Soudan du Sud, ces qualités ayant atteint respectivement un prix moyen de 114,21 et 103,08 dollars en 2012. En conséquence, nos évaluations sont probablement trop élevées pour les pays qui produisent du brut de qualités inférieures et trop basses pour ceux dont les qualités atteignent des prix supérieurs à la moyenne Brent. Le recours au prix moyen annuel du Brent daté signifie également que nos estimations ne reflètent pas les fluctuations des prix au cours d'une année donnée, ce qui peut donner lieu à une surestimation ou une sous-estimation de la valeur des transactions individuelles. Malgré ce défaut évident, les estimations de la juste valeur contenues dans ce rapport illustrent l'importance des ventes de pétroles par les CPN pour les économies africaines. Nous n'essayons pas de déterminer si les CPN ont obtenu un bon prix de vente, du fait que nous opérons à partir d'estimations plutôt que de données précises sur les ventes.
- Identités des acheteurs et des vendeurs.** La plupart des registres des ventes ne mentionnent pas l'identité de l'acheteur ou du vendeur, surtout lorsqu'une CPN fait appel à une société intermédiaire pour la vente de son brut. Ainsi, Bloomberg rapporte que Petrolin, une société qui commercialise du pétrole pour le compte du gouvernement gabonais, a vendu deux cargaisons de brut gabonais, du Rabi léger, en octobre 2012. Si l'acheteur, le volume et la date sont indiqués dans les documents de vente, il est néanmoins impossible de vérifier s'il s'agit vraiment de pétrole étatique puisque Petrolin vend également du brut provenant de ses propres champs pétroliers et pour le compte d'autres sociétés privées⁸. Aussi avons-nous décidé de ne pas compter ces transactions parmi les ventes de CPN. De ce fait, les chiffres que nous présentons

8 Sherry Su, « BP Sells Brent Crude; October BFOE Exports to Increase by 18% » (BP vend du brut Brent ; les exportations de BFOE en octobre devraient augmenter de 18 %), *Bloomberg* (6 septembre 2012), <http://www.bloomberg.com/news/2012-09-06/bp-sells-brent-crude-october-bfoe-exports-to-increase-by-18-.html>.

Tableau 1 : Valeur des ventes de pétrole par les CPN par rapport aux recettes de l'État, 2011 à 2013

Pays	Année	Volume estimé des ventes par les CPN en milliers de barils*	Valeur estimée des ventes par les CPN** en millions de dollars	Total des recettes de l'État† en millions de dollars	Valeur des ventes des CPN par rapport aux recettes de l'État
Dix premiers exportateurs de pétrole d'Afrique subsaharienne					
Angola	2011	317,070	35,277	50,845	69%
	2012	313,737	35,022	52,937	66%
	2013	283,413	30,767	46,361	66%
Cameroun	2011	13,851	673	4,773	14%
	2012	6,340	708	4,754	15%
	2013	11,200	1,216	5,248	23%
Tchad	2011	0	0	2,920	0%
	2012	1,900	212	3,022	7%
	2013	3,800	413	2,526	16%
Congo-Brazzaville‡	2011	55,115	6,132	6,138	100%
	2012	45,990	5,134	5,832	88%
	2013	13,860	1,504	6,752	22%
Côte d'Ivoire	2011	4,319	481	4,881	10%
	2012	no data			
	2013	no data			
Guinée équatoriale	2011	34,000	3,783	6,038	63%
	2012	32,900	3,673	6,258	59%
	2013	22,850	2,481	5,411	46%
Gabon	2011	16,580	1,845	5,273	35%
	2012	10,745	1,199	5,173	23%
	2013	4,550	494	5,441	9%
Ghana	2011	3,930	437	7,412	6%
	2012	4,931	550	7,708	7%
	2013	6,697	727	7,982	9%
Nigeria	2011	386,504	43,002	74,183	58%
	2012	380,626	42,489	66,881	64%
	2013	301,786	32,762	54,143	61%
Soudan du Sud	2011	17,400	1,936	4,426	44%
	2012	7,300	815	1,894	43%
	2013	3,800	413	2,569	16%
Total		2,305,194	254,145	457,781	56%
Autres pays mentionnés dans ce rapport					
Libye	2011	aucune donnée			
	2012	130,740	14,595	58,650	25%
	2013	aucune donnée			
Azerbaïdjan	2011	181,122	20,152	29,512	68%
	2012	160,800	17,950	27,791	65%
	2013	58,982	11,785	29,047	41%
Yémen	2011	58,500	6,509	8,291	79%
	2012	31,350	3,500	10,586	33%
	2013	44,750	4,858	9,624	51%

* Ce tableau contient les meilleures estimations disponibles de la quantité totale de pétrole vendue par les CPN. Nous avons utilisé les données disponibles figurant dans les rapports officiels des gouvernements ou des CPN. Celles-ci apparaissent sur fond orange. En l'absence de données officielles, nous avons calculé le total des ventes identifiées par les CPN, d'après les données recueillies pour ce rapport auprès de sources du marché. Les sources de données officielles sont : les rapports ITIE pour le Congo-Brazzaville 2011 à 2012, pour la Côte d'Ivoire 2011, pour l'Azerbaïdjan 2011 à 2012 et pour le Ghana 2011 ; le Comité de l'intérêt public et de la responsabilité (Public Interest and Accountability Committee) du Ghana publié en 2012 ; les bulletins stratégiques de la NNPC pour le Nigeria 2011 à 2012 ; et les rapports du Ministère des finances (<http://www.mof.gov.ve/comtc/>) pour le Yémen.

** Comme l'explique le texte, nous utilisons la moyenne annuelle du Brent daté pour estimer la valeur des volumes vendus. C'est pourquoi les chiffres figurant dans cette colonne ne correspondent pas à des recettes réelles, mais sont des estimations indicatives. Les prix de référence du Brent utilisés sont 111,26 dollars en 2011, 111,63 dollars en 2012 et 108,56 dollars en 2013 (Source : OPEP).

† Source : Perspectives économiques mondiales, FMI 2014.

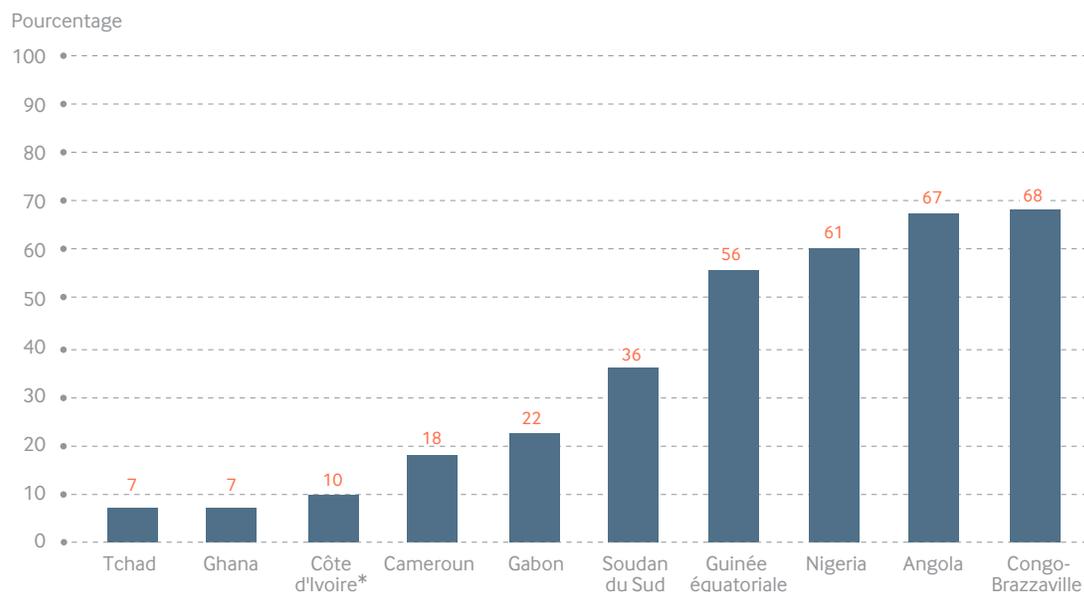
‡ Le total des volumes vendus par la CPN du Congo-Brazzaville, s'il est évalué à l'aide de la moyenne annuelle du Brent, équivaut à environ 100 % du chiffre établi par le FMI pour le montant total des recettes de l'État en 2011. Ce résultat pourrait s'expliquer du fait que la Société Nationale des Pétroles du Congo conserve une partie du produit de la vente et qu'elle n'a pas obtenu le prix maximum pour toutes ses ventes, comme celles destinées aux raffineries nationales.

sont des estimations prudentes qui ne tiennent pas compte d'un grand nombre de ventes lorsque l'appartenance à une CPN est présumée, mais n'a pas pu être vérifiée.

Comme indiqué sur le tableau 1 et la figure 3, les ventes des CPN génèrent d'importantes recettes dans les dix pays examinés. Calculées globalement sur la période de trois ans, la valeur totale des ventes des CPN équivaut à la proportion ahurissante de 56 % de leurs recettes budgétaires cumulées. Pour procéder à l'estimation la plus fiable possible des chiffres des ventes, nous avons utilisé des documents officiels lorsqu'ils étaient

disponibles, notamment les rapports établis par les gouvernements, les CPN et les initiatives nationales de ITIE. Les chiffres officiels apparaissent sur fond orange dans le tableau 1. Vu le faible nombre de ces rapports, nous avons également utilisé les données sur les ventes identifiées de pétrole par les CPN recueillies pour ce projet, comme meilleures estimations disponibles des ventes totales des CPN, même si nous ne disposons que de données partielles pour la plupart des pays. Pour les figures 4 et 5, qui illustrent l'importance des négociants suisses, nous nous appuyons exclusivement sur les données tirées des ventes identifiées des CPN.

Figure 3 : Ventes de pétrole par les CPN comparées aux recettes de l'État, moyenne annuelle entre 2011 et 2013



* Données 2011 uniquement

Opérations réalisées par des négociants suisses avec les gouvernements africains

La section suivante décrit le rôle joué par les sociétés de négoce suisses dans chacun des dix pays africains exportateurs de pétrole, mettant en évidence les activités de chacune de ces sociétés et l'importance des paiements effectués pour les économies locales. Le tableau 2 et les figures 4 et 5 illustrent l'ampleur de ces transactions, en termes absolus et en tant que pourcentage du total des recettes de l'État et des dépenses de santé publique.

Sur les ventes que nous avons découvertes, les sociétés basées en Suisse ont acheté plus de 500 millions de barils de brut d'une valeur d'environ 55 milliards de dollars. Les sommes versées par les négociants helvétiques aux dix gouvernements africains concernés correspondent à 12 % de leurs recettes budgétaires et au double du montant de l'aide publique au développement qui leur a été accordée. Les sociétés de négoce helvétiques sont les plus gros clients des compagnies pétrolières publiques du Cameroun, du Gabon, de la Guinée Équatoriale, du Nigeria et du Tchad. Dans tous ces pays, à l'exception de l'Angola, les négociants helvétiques représentaient au moins 30 % des ventes identifiées des CPN durant l'une ou plusieurs des années passées en revue. La société Glencore achète 100 % du pétrole vendu par le gouvernement tchadien et a versé, à elle seule, des paiements d'un montant estimé à 16 % du total des recettes publiques du pays en 2013. En 2012, les négociants helvétiques Arcadia, Glencore, Trafigura et Vitol ont acheté du pétrole d'une valeur totale de 2,2 milliards de dollars au gouvernement de la Guinée Équatoriale, soit une somme équivalente à 36 % du revenu national. Au Nigeria, les firmes suisses ont acheté du pétrole d'une valeur de 37 milliards de dollars au cours des trois années considérées dans ce rapport ; ce chiffre équivaut à plus de 18 % des recettes publiques du pays.

L'**Angola** est le deuxième producteur de pétrole d'Afrique subsaharienne et Sonangol, sa puissante CPN, domine le secteur. Les données identifiées indiquent

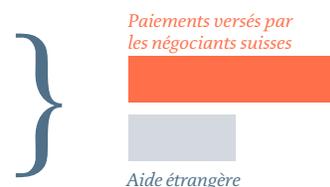
que Sonangol a exporté entre 750 000 et 850 000 barils par jour entre 2011 et 2013. Ce sont des sociétés chinoises qui en ont acheté la plus grande quantité, suivies par des compagnies indiennes et des supermajors occidentales comme Shell, BP et ConocoPhillips qui se sont également portées acquéreuses de volumes importants. Les négociants suisses étaient également présents, obtenant entre deux et six pour cent des ventes identifiées de pétrole de Sonangol entre 2011 et 2013. Ces faibles pourcentages s'expliquent probablement par la volonté explicite de la société Sonangol de vendre à des utilisateurs finaux plutôt qu'à des négociants, alors que ses compétences internes en matière de négoce s'intensifient⁹ ; à cet égard, l'Angola représente une exception en Afrique. Cette situation constitue également une rupture par rapport au passé. Marc Rich, le négociant controversé qui a fondé une société du même nom avant de l'appeler Glencore, a bénéficié d'un accord d'exportation de brut angolais qui avait débuté plusieurs années après l'indépendance et est resté en vigueur pendant toute la durée de la guerre civile qui a dévasté le pays.

Même s'ils n'occupent plus une place dominante en Angola, les négociants suisses versent encore des sommes considérables à Sonangol : en 2011, ils ont versé plus de 2 milliards de dollars – une somme supérieure au budget annuel du secteur national de la santé publique. En outre, ces faibles pourcentages masquent la présence d'une autre société de courtage suisse, Trafigura, qui a créé plusieurs coentreprises et conclu des accords de coopération avec Sonangol et des entreprises appartenant à de hauts fonctionnaires du gouvernement angolais. Ces arrangements ont permis à Trafigura de disposer d'un quasi-monopole sur l'importation de produits pétroliers, un marché estimé à près de 3,3 milliards de dollars en 2011, au moyen d'une coentreprise avec un ancien haut fonctionnaire, placé sous l'autorité directe du président, José Eduardo Dos Santos¹⁰.

9 D'après le site Web de Sonangol, « Aujourd'hui, Sonangol est en mesure de choisir ses propres clients et nous privilégions les utilisateurs finaux plutôt que les négociants. » Voir http://www.sonangol.co.uk/dataTrading_en.shtml.

10 Déclaration de Berne, « Les affaires angolaises de Trafigura » (février 2013). http://www.bernedeclaration.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/DB_Report_Trafigura_Angola_February_2013_E.pdf.

The amounts paid by Swiss traders to the ten African governments were double what the governments received in foreign aid.



Au **Cameroun**, les négociants suisses sont les plus gros clients de la CPN locale, la Société Nationale des Hydrocarbures (SNH). D'après les données commerciales, c'est la compagnie pétrolière espagnole, Cepsa, qui est le premier acquéreur du pétrole de la SNH, mais en 2013, les négociants suisses Glencore, Gunvor et Vitol ont, à eux seuls, acheté près de la moitié du brut vendu par la SNH. Ces ventes ont abouti au paiement par les sociétés suisses à l'État camerounais d'environ 600 millions de dollars, soit 12 % des recettes publiques en 2013. Glencore a acheté un grand nombre de cargaisons auprès de la SNH en 2011, ainsi qu'en 2012. Vitol détient également une participation de 25 % dans Euroil Ltd., une filiale de Bowleven Plc qui possède un permis d'exploitation pour les activités en amont sur le territoire camerounais.

L'exemple du Cameroun permet de mieux comprendre comment les ventes individuelles peuvent revêtir une plus grande importance pour le vendeur, c.-à-d. le gouvernement, que pour l'acheteur, c'est-à-dire la société de négoce. Les données sur les ventes identifiées des VPN indiquent que, en 2013, Glencore a fait l'acquisition de quatre cargaisons de la SNH, pour un paiement d'environ 400 millions de dollars. Pour Glencore, il s'agit de transactions relativement modestes. Le chiffre d'affaires annuel de la société a culminé à 233 milliards de dollars pour l'année 2013, représentant neuf fois le PIB total du Cameroun en 2012¹¹. Par contre, pour le gouvernement camerounais, ces quatre ventes à elles seules équivalaient à un tiers du revenu total du secteur des hydrocarbures (pétrole et gaz), une somme suffisante pour couvrir le budget annuel du secteur national de la santé publique.

Le secteur pétrolier du **Tchad** a généré 74 % du total des recettes publiques en 2012. C'est cette année-là que la CPN tchadienne, la Société des Hydrocarbures du Tchad (SHT), a exporté ses premières cargaisons de brut, le gouvernement ayant décidé de commercialiser sa part de production. Pour un pays classé quatrième à partir du bas d'après l'Indice du développement humain 2012 des Nations Unies, la vente de pétrole public d'une valeur de 200 millions de dollars est extrêmement importante.

Le gouvernement du Tchad a choisi des négociants suisses comme premier clients. C'est une société basée à Genève, appelée Lynx, qui a acquis les deux cargaisons de 2012, sur lesquelles nous n'avons pu trouver aucune donnée. En 2013, Glencore a acquis les droits exclusifs d'acheter la part de production du gouvernement après s'être engagée à investir 300 millions de dollars pour le développement des champs pétrolifères tchadiens de Badila et de Mangara¹². Cet accord a ainsi permis à Glencore d'acheter du pétrole tchadien, d'une valeur d'environ 400 millions de dollars, l'équivalent de 16 % des recettes de l'État. L'opération que Glencore a réalisée au Tchad illustre la manière dont les droits d'achat sur le brut gouvernemental sont quelquefois attribués par des moyens autres que par voie de soumissions concurrentielles. Plus récemment, la société a intensifié ses engagements avec le gouvernement tchadien¹³.

Comme le Tchad, l'économie du **Congo-Brazzaville** est fortement dépendante du secteur pétrolier, qui représente 80 % des recettes de l'État. La compagnie pétrolière nationale, la Société Nationale des Pétroles du Congo (SNPC), est chargée de commercialiser des volumes importants, lesquels se sont élevés à 151 000 barils par jour en 2011 et à 126 000 en 2012¹⁴. La société

11 « Glencore Plc », *Bloomberg Businessweek*, <http://investing.businessweek.com/research/stocks/earnings/earnings.asp?ticker=GLEN:LN>.

12 « Glencore signs contract to export oil from Chad in 2013 » (Glencore signe un contrat d'exportation de pétrole avec le Tchad en 2013), *Reuters*, (14 décembre 2012), <http://www.reuters.com/article/2012/12/14/glencore-chad-contract-idUSL5E8NECN620121214>.

13 En 2014, Glencore a intensifié ses activités en amont en reprenant la compagnie pétrolière canadienne, Caracal Energy (anciennement Griffiths), qui détenait des concessions dans les deux mêmes champs pétroliers, et a accepté de fournir au Tchad un prêt de plus de 1 milliard de dollars (adossé aux actifs pétroliers) pour le rachat des 25 % de parts de Chevron dans les actifs pétroliers, y compris le champ de Doba, où est produite la plus grande partie du brut national. Voir Reuters, « Glencore to finance Chad's \$1.3 bln oil assets purchase » (Glencore s'engage à financer l'achat d'actifs pétroliers par le Tchad d'une valeur de 1,3 milliard de dollars), (16 juin 2014), <http://af.reuters.com/article/investingNews/idAFKBNOER1CC20140616>.

14 « Glencore Plc », *Bloomberg Businessweek*, <http://investing.businessweek.com/research/stocks/earnings/earnings.asp?ticker=GLEN:LN>.

Tableau 2 : Le volume des ventes de pétrole par les CPN africaines aux sociétés suisses entre 2011 et 2013

Country§	Année	Ventes identifiées des CPN aux sociétés suisses			Classement des sociétés suisses (comparées aux acheteurs domiciliés dans d'autres pays)	Valeur des ventes identifiées des CPN aux sociétés suisses par rapport au(x)	
		en milliers de barils*	valeur estimée, en millions \$**	en pourcentage du total des ventes identifiées des CPN†		total des recettes de l'État‡	dépenses de santé publique‡
Angola	2011	20,007	2,226	6%	5	4%	99%
	2012	7,028	785	2%	7	1%	31%
	2013	10,458	1,135	4%	8	2%	
Cameroun	2011	1,600	178	26%	2	4%	38%
	2012	2,400	268	38%	1	6%	61%
	2013	5,800	630	52%	1	12%	
Tchad	2011	no NOC sales					
	2012	1,900	212	100%	1	7%	188%
	2013	3,800	413	100%	1	16%	
Congo-Brazzaville	2011	3,710	413	36%	2	7%	171%
	2012	3,680	411	27%	2	7%	128%
	2013	4,600	499	33%	2	7%	
Guinée équatoriale	2011	15,001	1,669	44%	1	28%	437%
	2012	19,901	2,222	60%	1	35%	524%
	2013	9,901	1,075	43%	1	20%	
Gabon	2011	16,580	1,845	100%	1	35%	544%
	2012	10,745	1,199	100%	1	23%	377%
	2013	3,900	423	86%	1	8%	
Ghana	2011	3,930	437	100%	1	6%	38%
	2012	0	0	0%	N/D	0%	
	2013	0	0	0%	N/D	0%	
Nigeria	2011	120,375	13,393	48%	1	18%	278%
	2012	124,457	13,893	43%	1	21%	278%
	2013	93,010	10,097	31%	2	19%	
Soudan du Sud	2011	14,600	1,624	79%	1	37%	1320%
	2012	0	0	0%	N/D	0%	0%
	2013	0	0	0%	N/D	0%	
Total		497,384	55,046	25%		12%	201%

* Comme l'explique le texte, les données sur les ventes identifiées des CPN correspondent aux données que nous avons recueillies et qui nous ont permis de déterminer avec confiance l'identité du vendeur (la CPN) et de l'acheteur. Pour plusieurs pays, les données sur les ventes que nous avons pu trouver étaient inférieures au chiffre d'affaires des CPN figurant dans les rapports ITIE et d'autres sources d'informations officielles (voir le tableau 1). Ceci permet de penser que les chiffres d'affaires, y compris ceux des négociants suisses, pourraient être supérieurs à ceux indiqués dans ce rapport.

** Comme l'explique le texte, nous utilisons le cours moyen annuel du Brent daté pour estimer la valeur des volumes vendus. C'est pourquoi les chiffres figurant dans cette colonne ne correspondent pas à des recettes réelles, mais sont des estimations indicatives. Les prix moyens du Brent étaient de 111,26 dollars en 2011, 111,63 dollars en 2012 et 108,56 dollars en 2013 (Source : OPEP).

† Lorsque nous avons été en mesure d'identifier la société acquéreuse, nous avons identifié le pays d'immatriculation de cette société. En fonction de ces résultats, nous avons calculé le pourcentage du volume des ventes identifiées des CPN qui a été acquis par des sociétés suisses. Nous avons également classé les sociétés basées en Suisse par rapport aux sociétés domiciliées dans un autre pays.

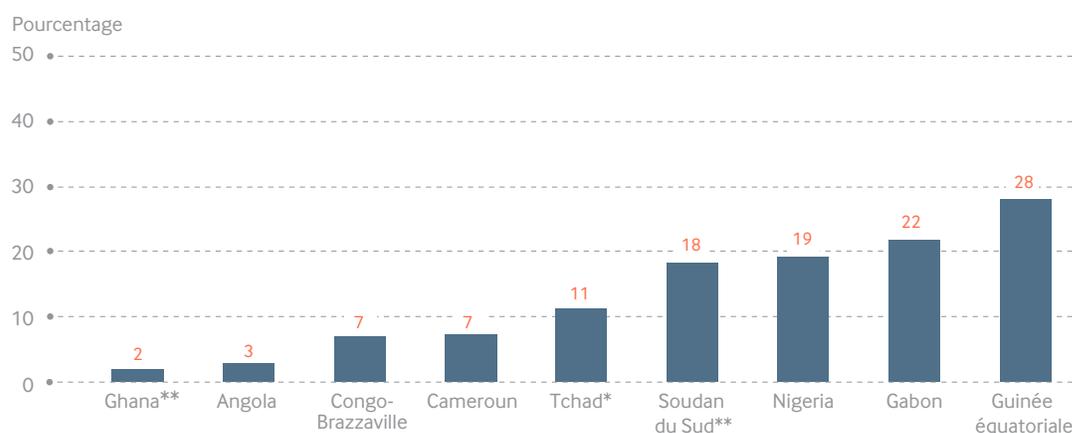
‡ Nos propres calculs, qui s'appuient sur les données tirées des Perspectives économiques mondiales (2014) du FMI concernant les recettes de l'État et les données tirées des Indicateurs du développement mondial (2014) de la Banque mondiale pour les dépenses de santé (disponibles uniquement pour les années 2011 et 2012).

§ Contrairement au tableau 1, nous ne fournissons aucune information sur la Côte d'Ivoire, le dixième exportateur africain. Nous n'avons pas pu trouver de données sur les ventes individuelles effectuées par la CPN de ce pays.

compte à son actif des épisodes de gabegie financière et de détournement de fonds publics¹⁵. Par exemple, en 2005, une procédure engagée au Royaume-Uni a révélé que la SNPC vendait du pétrole à travers un réseau de sociétés offshore contrôlées par des officiels congolais, notamment le propre responsable de la SNPC. Les

sociétés fictives avaient été créées pour tenir les revenus pétroliers hors de portée des nombreux créanciers de l'État, une partie du profit ayant également été détournée par les officiels qui les dirigeaient. Glencore et Vitol ont acheté du pétrole à ces sociétés¹⁶.

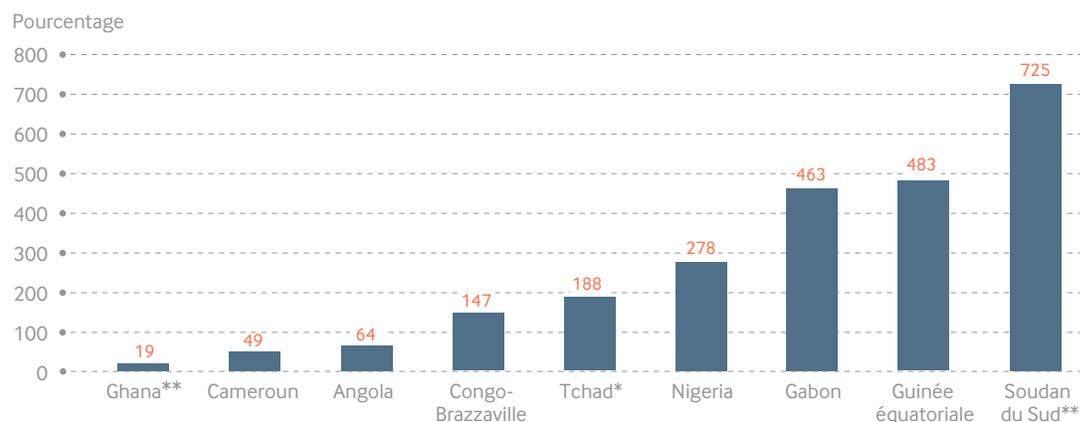
Figure 4 : Valeur des ventes effectuées aux négociants suisses par rapport aux recettes de l'État, moyenne annuelle entre 2011 et 2013



* Aucune vente de la CPN en 2011 ; la moyenne des années 2012 et 2013 a été utilisée.

** Ces moyennes ne permettent pas de distinguer les données concernant une seule année, en particulier la dominance des sociétés de négoce suisses au Ghana et au Soudan du Sud en 2011, mais pas en 2012 ou 2013.

Figure 5 : La valeur des ventes effectuées aux négociants suisses par rapport aux dépenses de santé publique, moyenne annuelle des années 2011 et 2012



* Aucune vente de la CPN en 2011 ; la moyenne des années 2012 et 2013 a été utilisée.

** Ces moyennes ne permettent pas de distinguer les données concernant une seule année, en particulier la dominance des sociétés de négoce suisses au Ghana et au Soudan du Sud en 2011.

15 Global Witness, « The Riddle of the Sphinx: where has Congo's oil money gone? » (L'énigme du sphinx : où a bien pu passer l'argent du pétrole congolais ?) (Décembre 2005).

16 *Ibid.*

Les négociants helvétiques ont acheté plus de 40 % des volumes identifiés vendus par la société GEPetrol de la Guinée Équatoriale en 2011, 2012 et 2013. C'est-à-dire un montant égal à 28 % des recettes totales de l'État en 2011, et à 36 % en 2012.

Les détails des ventes de pétrole par les CPN restent nébuleux. Les données sur les ventes de la SNPC illustrent l'un des nombreux défis auxquels est confronté ce secteur en termes de transparence et l'une des réserves mentionnées ci-dessus : les données sectorielles omettent souvent de préciser si le vendeur est en réalité la compagnie pétrolière nationale. Les données sur les ventes identifiées où il apparaissait clairement que le vendeur était la SNPC ne constituaient qu'une petite partie du volume des ventes de la société, à savoir 18 % pour l'année 2011 et 30 % pour l'année 2012. Sur les ventes clairement attribuables à la SNPC, ce sont les sociétés chinoises qui se sont taillé la part du lion. Toutefois les négociants suisses, Vitol, Gunvor, Glencore, Lynx, Mercuria et Trafigura, s'en sortent plutôt bien dans cet environnement opaque. Les données sur les ventes identifiées indiquent que, chaque année, les sociétés helvétiques ont acheté des barils de brut auprès de la SNPC pour une valeur d'au moins 400 millions de dollars, ce qui équivaut à 170 % des dépenses de santé publique en 2011¹⁷. Étant donné le nombre limité des données identifiées, les chiffres exacts sont probablement plus élevés.

Il ne nous a pas été possible de trouver des données fiables sur les ventes réalisées par la compagnie pétrolière nationale de la Côte d'Ivoire, Petroci, qui est chargée de commercialiser le pétrole étatique, avec des volumes s'élevant à 12 000 barils par jour en 2011¹⁸. Les données sur les ventes identifiées montrent que des négociants suisses, comme Lynx, Glencore and Vitol, ont exporté du brut de la Côte d'Ivoire entre 2011 et 2013, mais nous ne pouvons pas affirmer que la CPN était le vendeur. Africa Energy Intelligence signale que Gunvor a exporté 1,6 million de barils de qualité Espoir et Baobab en avril 2011, « au milieu d'affrontements violents » dans le pays. Des ventes qui « ont permis au président Alassane Ouattara d'entamer son mandat avec un apport d'argent frais »¹⁹. Cette opération réalisée dans

un contexte à haut risque a permis à Gunvor d'enregistrer une marge bénéficiaire de 11 dollars par baril, d'après ce même rapport. Celui-ci dévoile aussi que Gunvor a accordé au gouvernement un prêt adossé à des achats de pétrole, d'une valeur de 200 millions de dollars. Il s'agit d'une pratique courante en Afrique par laquelle une société de négoce fournit des liquidités immédiates et, en échange, reçoit les droits sur la future production pétrolière.

En **Guinée équatoriale**, les sociétés suisses constituent également les plus gros acheteurs du pétrole étatique. Les données identifiées indiquent que la compagnie pétrolière nationale, GEPetrol, a écoulé au moins 90 000 barils par jour en 2011 et en 2012. Ces informations, ainsi que des articles publiés dans la presse, révèlent qu'une partie de la part du pétrole brut revenant à l'État est vendue par un intermédiaire, la société Stag Energy. Glencore détient des participations dans un champ pétrolier avec Starc Limited, un consortium qui comprend la société indépendante britannique, Stag Energy, et le négociant suisse, Arcadia²⁰. Les négociants suisses ont acheté plus de 40 % des volumes identifiés vendus par GEPetrol au cours des années 2011, 2012 et 2013. Pour donner une idée de ce que cela représente, la valeur du pétrole identifié comme ayant été acheté par les sociétés suisses en 2011 équivalait à au moins 28 % du total des recettes publiques en 2011 et 36 % en 2012.

Pour la période comprise entre 2011 et 2013, Arcadia, Glencore, Mercuria, Trafigura et Vitol ont procédé à l'achat de nombreuses cargaisons de brut étatique. Trafigura à elle seule semble avoir acheté 20 millions de barils durant ces trois années, donnant lieu à des paiements au gouvernement s'élevant à au moins 2 milliards de dollars. Mercuria détient des participations dans des actifs dans l'amont en Guinée équatoriale, de même que Gunvor, par le biais de la société suédoise, PA Resources.

17 Banque mondiale, *Indicateurs du développement mondial 2014*, <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>.

18 Rapport ITIE, « Côte d'Ivoire 2011 », <http://eiti.org/files/Cote-dIvoire-2011-EITI-Report-FR.pdf>.

19 « Gunvor seeks to consolidate gains » (Gunvor cherche à consolider ses acquis), *Africa Energy Intelligence* (1^{er} février 2012).

20 « E. Guinea awards seven oil blocks to foreign firms » (La Guinée équatoriale accorde sept blocs pétroliers à des entreprises étrangères), Reuters (25 septembre 2007), <http://www.reuters.com/article/2007/09/25/guinea-equatorial-blocks-idUSL2472938120070925>.

En 2011 et pendant la majeure partie de 2012, le gouvernement du **Gabon** a pris des dispositions pour permettre à la société suisse Petrolin de commercialiser sa part de production. Petrolin est une petite compagnie pétrolière fondée et présidée par un ancien conseiller en chef du président gabonais, Omar Bongo²¹. Cet arrangement permettait à Petrolin de recevoir les volumes revenant au gouvernement et de trouver des acheteurs pour les cargaisons individuelles. Ces acheteurs comprenaient d'autres négociants suisses, tels que Vitol, Gunvor et une société peu connue, Admar Trading. On ignore qui de Petrolin ou de la société qui a acheté les cargaisons a effectivement remboursé le gouvernement dans le cadre de ces transactions. De même, nous ne pouvons pas confirmer le total des volumes vendus par Petrolin pour l'État puisque Petrolin commercialise également du pétrole provenant de ses propres actifs dans l'amont gabonais, ainsi que pour le compte d'autres sociétés privées ; il est dès lors impossible de distinguer les différents volumes.

Au début de 2013, le rôle commercial joué par Petrolin a décliné suite à un accord conclu entre Vitol et la Gabon Oil Company, une société nouvellement créée pour commercialiser au moins une partie de la part étatique de la production²². En 2013, Vitol a exporté plusieurs cargaisons de pétrole en vertu de cet arrangement, d'une valeur supérieure à 400 millions de dollars revenant à l'État. Il est peu probable que la présence des négociants suisses diminue au Gabon dans les années qui viennent, du fait que Gunvor envisage de fournir des prêts au gouvernement et de créer une coentreprise chargée de raffiner et commercialiser des produits pétroliers²³.

Comme au Tchad, les accords que le Gabon a conclus avec Petrolin et Vitol illustrent la manière dont certains gouvernements préfèrent négocier des accords de commercialisation à long terme avec des sociétés individuelles plutôt que d'accorder les cargaisons à l'aide

d'un processus d'appel d'offres public. Cette pratique n'a rien de surprenant dans la mesure où les petits ou les nouveaux pays producteurs manquent souvent de l'expertise nécessaire pour commercialiser leur brut, mais elle peut limiter la concurrence et créer des risques en faisant appel à des intermédiaires qui chercheront à profiter d'une marge bénéficiaire qui devrait revenir à l'État.

Le **Ghana** illustre encore mieux la tendance des pays vers une négociation des accords de commercialisation à long terme avec des sociétés individuelles. En 2010, la Ghanaian National Petroleum Corporation (GNPC) a accordé à Vitol le droit exclusif de commercialiser la part de production de l'État. Au cours de l'année 2011, Vitol a acquis 3,9 millions de barils, soit l'intégralité du brut appartenant à l'État, rapportant environ 6 % du total des recettes publiques. Les données du marché indiquent que, par la suite, Vitol a vendu ces cargaisons à Total, Sun et China Oil, remplissant ainsi son rôle d'intermédiaire. Mais la position privilégiée de Vitol n'a pas duré longtemps : en 2012, Unipeç, une filiale de la société publique chinoise Sinopec, est devenue le distributeur exclusif du pétrole étatique dans le cadre d'une opération impliquant un prêt de 3 milliards de dollars de la China Development Bank au gouvernement ghanéen²⁴.

Outre la banque centrale, deux organismes de surveillance ghanéens, la Public Interest and Accountability Commission et le groupe de l'ITIE du Ghana, communiquent certaines données sur le volume, les prix et les dates associés à la vente de cargaisons de la GNPC, une pratique louable et nécessaire, étant donné les 100 millions de dollars de fonds publics en jeu pour chaque transaction. Mais les modalités des accords d'exclusivité conclus avec Vitol et Unipeç, ainsi que les commissions qu'elles touchent le cas échéant pour commercialiser le brut, ne sont pas disponibles.

21 Groupe Petrolin, http://www.petrolin.com/page.php?menu_id=108.

22 « Vitol wins contract to market govt. oil from Gabon » (Vitol remporte le contrat pour la commercialisation du brut étatique du Gabon), *Reuters*, (4 février 2013), <http://www.reuters.com/article/2013/02/04/gabonvitol-idUSL5NOB1GDS20130204>.

23 « Gunvor signs \$500 mln deal to create oil products hub in Gabon » (Gunvor signe un contrat de 500 millions de dollars pour la création d'une plaque tournante pour les produits pétroliers au Gabon), *Reuters* (18 juin 2013), <http://www.reuters.com/article/2013/06/18/gabon-gunvor-idUSL5NOEU2BM20130618>.

24 « UNIPEC takes over marketing of Ghana's crude oil » (UNIPEC met la mainmise sur la commercialisation du pétrole brut ghanéen), *Joynews* (2 août 2012), <http://business.myjoyonline.com/pages/news/201205/85896.php>.

En 2011 et en 2012, les sociétés suisses ont acheté près de la moitié des ventes identifiées de brut à l'exportation faites par la Nigerian National Petroleum Corporation, pour une valeur estimée à 27 milliards de dollars.



Le gouvernement du **Nigeria** a vendu plus d'un tiers de son pétrole à des négociants suisses au cours des années 2011 à 2013, une quantité exceptionnellement élevée. En effet, les producteurs de cette taille préfèrent habituellement vendre leur brut aux raffineries et à d'autres utilisateurs finaux. En 2011 et en 2012, les sociétés suisses se sont emparées de près de la moitié des ventes identifiées de brut à l'exportation faites par la Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC), pour une valeur estimée à 27 milliards de dollars. Ce chiffre est descendu à un peu moins d'un tiers en 2013, du fait que les sociétés nigériennes sont devenues de gros acheteurs ; les sociétés suisses ont continué leurs opérations d'achat de brut étatique, pour une valeur estimée à 10 milliards de dollars. Pour vendre son pétrole, la NNPC accorde des « contrats à terme » annuels à une liste de sociétés qui sont alors admises à acheter du brut tout au long de l'année. Pendant des années, les négociants suisses ont énormément profité de ce système, en partie grâce à leurs habiles manœuvres politiques, et ils ont réussi à acheter plus des deux tiers de la production de la NNPC à différents moments au cours des années 2000. L'accès au brut, ainsi qu'au marché lucratif des produits nigériens, a été un élément essentiel de la trajectoire de croissance de sociétés de négoce suisses, comme Vitol et Arcadia²⁵.

Le système de marché à terme adopté par le Nigeria comporte des faiblesses, telles que le manque de concordance entre les volumes officiellement attribués à chaque société et les volumes effectivement exportés. En 2012, Vitol et Trafigura ont chacune obtenu des contrats à terme de 30 000 barils par jour. Chacune de ces sociétés exploite également sa propre coentreprise de commercialisation du pétrole avec la NNPC (toutes les deux immatriculées aux Bermudes : Calson pour Vitol et Napoil pour Trafigura), et ces entreprises ont

chacune reçu un lot supplémentaire de 30 000 barils par jour cette année-là²⁶. Pourtant, au lieu d'indiquer le chiffre de 60 000, les données du marché suggèrent que Vitol aurait acheté près de 145 000 barils par jour en 2012, et Trafigura 97 000, dépassant de loin les quantités attribuées. Un écart qui illustre bien le laxisme du système. Trafigura a également profité d'un contrat dit swap, d'échange de pétrole brut contre des produits raffinés, particulièrement opaque. Dans un autre exemple de la confusion qui caractérise ce système, Arcadia n'apparaît pas dans la liste des bénéficiaires approuvés de contrats à terme au cours des années 2011 à 2013, alors qu'elle a exporté 19 cargaisons durant la même période. Parmi les autres acheteurs figure Addax, le groupe fondé par Jean-Claude Gandur, qui a accumulé une grande partie de sa fortune au Nigeria sous le régime militaire de Sani Abacha dans les années 90²⁷. D'autres sociétés suisses, comme Glencore, Mercuria, Gunvor et SOCAR Trading, ont également acheté plusieurs cargaisons au cours des trois années considérées.

L'octroi de contrats à terme par le Nigeria est un processus discrétionnaire et politisé, dans lequel les entreprises gagnent ou perdent des allocations de pétrole en fonction de leurs relations avec les fonctionnaires chargés du dossier et de l'influence de leurs contacts et « sponsors » locaux. Autre fait illustrant les caprices du système, Vitol et Trafigura ne figuraient plus sur la liste des contrats à terme de 2014 alors qu'en 2012, ils avaient acheté du pétrole de la NNPC pour une valeur de 10 milliards de dollars. Plusieurs rapports, dont deux commandés par le gouvernement, ont découvert que la NNPC gère mal certaines parties du processus de vente et a omis de verser au Trésor public des milliards de dollars provenant des ventes de brut²⁸.

25 « Traders Feel the Squeeze in West Africa » (Les négociants font l'objet de pressions en Afrique occidentale), *Petroleum Intelligence Weekly* (22 avril 2013).

26 Pour plus d'informations sur ces coentreprises, voir la Déclaration de Berne, « Les affaires obscures des négociants suisses au Nigeria », *Rapport de la Déclaration de Berne* (novembre 2013), <http://www.bernedeclaration.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/BD-Nigeria-EN-201311101.pdf>.

27 Christopher Helman, « Trouble is My Business » (Les problèmes, c'est mon affaire), *Forbes* (28 septembre 2007), <http://www.forbes.com/forbes/2007/1015/099.html>.

28 Entre autres : Christina Katsouris et Aaron Sayne, « Nigeria's Criminal Crude : International Options to Combat the Export of Stolen Oil » (Le brut criminel du Nigeria : Options internationales pour lutter contre l'exportation de pétrole volé), (Chatham House, septembre 2013), <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/194254> ; République fédérale du Nigeria, « Report of the Petroleum Revenue Special Task Force » (Rapport du groupe de travail spécial sur les revenus pétroliers), (novembre 2012), <http://publicaffairs.gov.ng/wp-content/uploads/2012/11/final.pdf> ; ITIE au Nigeria, « Financial Audit: An Independent Report Assessing and Reconciling Financial Flows within Nigeria's Oil and Gas Industry – 2009 to 2011 » (Audit financier : Un rapport indépendant évaluant et réconciliant les flux financiers dans le secteur du pétrole et du gaz au Nigeria), (décembre 2012), http://eiti.org/files/NEITI-EITI-Core-Audit-Report-Oil-Gas-2009-2011-310113-New_4.pdf.

Les sociétés suisses sont en position dominante au-delà de l'Afrique subsaharienne

L'influence des sociétés de négoce helvétiques s'est également fait sentir dans des pays en dehors de l'Afrique subsaharienne. Les ventes de pétrole par les CPN d'Azerbaïdjan, de Libye et du Yémen illustrent l'étendue de leur champ d'action dans d'autres pays en développement.

En Azerbaïdjan, les ventes de brut par la CPN représentent la majeure partie des revenus publics et les sociétés de négoce helvétiques dominent ce marché. C'est également en Suisse qu'est domiciliée la société SOCAR Trading SA, la filiale chargée de commercialiser le pétrole de la compagnie pétrolière nationale d'Azerbaïdjan, SOCAR. En 2011, SOCAR Trading a écoulé environ 390 000 barils par jour, des volumes équivalents à 60 % du pétrole appartenant à l'État et 39 % de la production totale du pays²⁹. Des groupes de défense ont soulevé la question de savoir si la structure organisationnelle de SOCAR Trading, établie en Suisse, et de sa société mère, a permis à certains individus de s'enrichir au détriment de l'intérêt national³⁰. Les données du marché indiquent que d'autres sociétés suisses, comme Glencore, Arcadia, Gunvor, Petraco, Vitol, Addax, Trafigura et Coral Energy, ont acheté du pétrole appartenant à l'État pour une valeur d'au moins 1,2 milliard de dollars chaque année de 2011 à 2013.

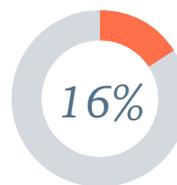
Illustrant leur goût du risque et leur capacité à influencer sur les événements géopolitiques, les sociétés de négoce suisses ont acheté du pétrole brut auprès de groupes de rebelles pendant la révolution de 2011 en Libye. Vitol a acheté au moins trois cargaisons de pétrole brut auprès des rebelles³¹. L'une des cargaisons à elle seule avait été évaluée à 129 millions de dollars et le produit de la vente a constitué une bouée de sauvetage pour les combattants³². Au cours du conflit, Vitol a également fourni aux rebelles pas moins 30

cargaisons de produits pétroliers raffinés. Trafigura a aussi acheté au moins une cargaison de pétrole brut sous le contrôle des rebelles³³. Ce qui a donné lieu au commentaire suivant de l'agence Reuters, qui a déclaré que le marché conclu par Vitol avec les rebelles « prélude le retour des maisons de négoce de matières premières vers leurs racines de cape et d'épée, négociant du pétrole et des céréales avec des pays en proie à l'endettement ou la guerre »³⁴. Lorsque la révolution a pris fin, la CPN de la Libye a attribué un grand nombre de contrats à terme à des négociants suisses. En 2012, Glencore a obtenu un contrat portant sur 36 cargaisons et Vitol, Gunvor et Trafigura ont reçu des contrats portant respectivement sur 18, 12 et 4 cargaisons³⁵. Considérant que la capacité moyenne d'un navire libyen est de 650 000 barils, Glencore s'est vu allouer un total de 23 millions de barils de pétrole, d'une valeur d'environ 2,5 milliards de dollars.

Au Yémen, la société de négoce suisse Arcadia venait en deuxième position parmi les acheteurs étrangers de pétrole brut étatique au cours de la période 2011 à 2013, après la société chinoise Unipet. L'excellente documentation que fournit le Ministère des finances au public révèle qu'Arcadia a acheté 10 millions de barils de pétrole en 2011, 4 millions en 2012 et 10 millions en 2013 ; les prix et l'échéancier de chaque transaction sont également répertoriés³⁶. En 2011, Arcadia a versé un total d'environ 1,3 milliard de dollars, soit 16 % de la totalité des recettes publiques. Ce montant est trois fois supérieur au budget consacré à la santé publique et 2,5 fois supérieur au montant de l'aide publique au développement accordée au pays. Les paiements versés par Arcadia sont descendus à environ 500 millions de dollars en 2012, avant de rebondir à 1,1 milliard en 2013. Malgré l'ampleur et la régularité de ces transactions, le site Web d'Arcadia ne fait pas mention du Yémen.

- 29 SOCAR, « Prospectus for U.S.\$500,000,000 5.45% Senior Unsecured Notes due 2017 » (Prospectus pour billets de premier rang non garantis à 5,45 % pour un capital de 500 000 000 USD venant à échéance en 2017) (7 février 2012), 2, 5, http://www.rns-pdf.londonstockexchange.com/rns/1321X_2-2012-2-9.pdf.
- 30 Depuis sa création en 2007 et jusqu'en 2012, la compagnie pétrolière nationale SOCAR détenait 50 % du capital de SOCAR Trading, les 50 % restants étant détenus par deux sociétés offshore peu connues, l'une contrôlée par un homme d'affaires azéri, l'autre par le propre PDG de SOCAR Trading. Selon un rapport publié en 2013 par Global Witness, aucune raison légitime au plan commercial ne peut expliquer pourquoi SOCAR a permis à des particuliers de détenir des parts si importantes. En 2012, lorsque SOCAR a acquis les 50 % restants de SOCAR Trading, les détenteurs privés ont reçu un retour sur investissement vingt fois supérieur à leur investissement initial. En 2011, SOCAR a créé SOCAR International DMCC, une société de portefeuille qui est établie entre SOCAR et SOCAR Trading, et cette société appartient également pour moitié à des investisseurs privés inconnus. Pour plus d'informations, voir Global Witness, *Azerbaijan Anonymous* (Azerbaïdjan anonyme) 10 décembre 2013, <http://www.globalwitness.org/library/azerbaijan-anonymous>.
- 31 Natalia Beales, « Trader Vitol to load Libyan crude in weeks » (Le négociant Vitol prévoit le chargement de pétrole brut libyen dans quelques semaines). *Oilgram News* (23 septembre 2011) <http://archive.wusa9.com/news/article/168195/0/Trader-Vitol-to-load-Libyan-crude-in-weeks-> ; Javier Blas, « Risky oil supply deal pays off for Vitol » (Le contrat risqué d'approvisionnement pétrolier s'avère profitable pour Vitol) », *Financial Times* (5 septembre 2011), <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/93aecc44-d6f3-11e0-bc73-00144feabdc0.html#axzz36yD5Xd00>.
- 32 « Vitol ships diesel to fuel-starved Libyan rebels » (Vitol expédie du diesel aux rebelles libyens privés de carburant), Thomson Reuters Foundation (28 avril 2011), <http://www.trust.org/item/?map=vitolships-diesel-to-fuel-starved-libyan-rebels>.
- 33 « Libya to export crude cargo, rebels get gasoline » (La Libye va exporter des cargaisons de pétrole brut, les rebelles ont besoin d'essence), *Reuters*, 12 avril 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/04/12/ozabs-libya-oilexports-idAFJOE73B0FF20110412>.
- 34 Emma Farge et Jessica Donati, « War and debt: Commodities trading houses cash in » (Guerre et endettement : les maisons de négoce de matières premières s'en mettent plein les poches), *Reuters* (25 juillet 2012), <http://uk.reuters.com/article/2012/07/25/us-commodities-traders-idUSBRE8600XY20120725>.
- 35 « Major traders win 9 pct of Libyan oil exports » (Le grandes sociétés de négoce remportent 9 % des exportations de pétrole libyen), *Reuters*, 21 décembre 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/12/21/traders-libyaidUSL6E7NL10920111221>.
- 36 Selon une pratique louable dont devraient s'inspirer d'autres États, le gouvernement publie chaque mois des informations détaillées sur ses ventes de pétrole, en indiquant le nom de l'acheteur, le prix et les données sur les ventes : République du Yémen (Crude Oil Marketing Technical Committee), <http://www.mof.gov.ye/comtc/>.

Au Yémen, les paiements versés par Arcadia se sont élevés à environ 1,3 milliard de dollars, soit 16 % du total des recettes publiques en 2011. Ce montant est trois fois supérieur au total du budget consacré à la santé publique et plus de deux fois supérieur au montant de l'aide étrangère accordée au pays.



Au **Soudan du Sud**, les sociétés suisses Trafigura, Vitol et Arcadia ont acheté du pétrole au gouvernement. En 2011, les données identifiées indiquent que les ventes dont ont bénéficié ces trois sociétés s'élevaient à un total de 1,6 milliard de dollars, une somme égale à 37% des recettes budgétaires du Soudan du Sud au cours de sa première année d'indépendance. En 2012, la production a été perturbée en raison d'un différend sur les revenus pétroliers entre le Soudan et le Soudan du Sud. Durant cette période litigieuse, Trafigura a suscité

une réelle controverse en transportant, pour le compte du Soudan, une cargaison que le Soudan considérait comme lui appartenant³⁷. Cet incident n'a pas empêché la société de signer un accord avec le gouvernement du Soudan du Sud en mars 2013 pour l'exportation de brut Dar Blend ; nous n'avons pu trouver aucune donnée sur les volumes exportés dans le cadre de ce marché³⁸. Vitol aurait également profité d'un accord d'exploitation pour l'exportation de Dar Blend, et projette de construire une petite raffinerie dans le pays³⁹.

37 Rupert Neate, « Trafigura in South Sudan oil row » (Trafigura dans le conflit pétrolier au Soudan du Sud), *The Guardian* (8 février 2012), <http://www.theguardian.com/world/2012/feb/08/trafigura-in-south-sudan-oil-row>.

38 Emma Farge, « Trafigura signs oil export deal with South Sudan » (Trafigura signe un contrat d'exportation du pétrole avec le Soudan du Sud), *Reuters* (27 mars 2013), <http://www.reuters.com/article/2013/03/27/trafigura-southsudan-idUSL5N0CJ1BR20130327>.

39 Hereward Holland et Emma Farge, « South Sudan in talks with Vitol to build small » (Le Soudan du Sud est en pourparlers avec Vitol pour la construction d'une petite raffinerie), *Reuters* (22 février 2012), <http://www.reuters.com/article/2012/02/22/ozabs-southsudan-vitol-idAFJ0E81L00A20120222>.

La prévalence des risques associés à la gouvernance

Parallèlement à leurs volumes impressionnants, les transactions entre les sociétés suisses et les gouvernements africains méritent une attention particulière du fait qu'elles sont vulnérables aux risques d'une mauvaise gouvernance..

Tout d'abord, les ventes ont lieu dans des environnements caractérisés par des taux de corruption élevés et des institutions faibles, mais qui ont un besoin urgent de financement pour leurs programmes de développement. Les dix pays examinés dans ce rapport ont obtenu de piètres résultats en termes de lutte contre la corruption et de gouvernance. Ceci signifie que les accords décrits ci-dessus sont conclus dans des milieux où les pots-de-vin, le favoritisme et autres formes de manipulation sont monnaie courante. Le Ghana est le seul parmi ces dix pays à figurer dans la première moitié des pays mondiaux d'après la mesure du « contrôle de la corruption » des Indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale. Sept autres se classent parmi les 24 pays les plus corrompus au monde, la Guinée Équatoriale occupant l'avant-dernier rang⁴⁰. Ce qui s'inscrit dans une tendance généralisée : en Afrique subsaharienne, les pays riches en ressources naturelles sont moins performants que les pays qui en sont dépourvus, pour chaque dimension de la gouvernance mesurée en 2012 à l'aide de l'Indice de gouvernance mondiale et l'Indice Ibrahim de la gouvernance africaine ; ces dimensions comprennent des catégories telles que la participation et la responsabilité, la qualité de la

réglementation et la primauté du droit⁴¹. En particulier en ce qui concerne le secteur pétrolier, les producteurs africains manquent de mécanismes de contrôle suffisants pour favoriser l'intérêt public : l'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2013 classe le Nigeria, l'Angola, le Cameroun, le Soudan du Sud et la Guinée Équatoriale dans le tiers inférieur des 58 pays riches en ressources soumis à son évaluation⁴².

Il est intéressant de noter que les accords passés avec les sociétés de négoce suisses ne sont pas à l'abri des tendances généralisées de mauvaise gouvernance et de corruption décrites ci-dessus. En Suisse, Gunvor est actuellement au cœur d'une enquête pour soupçons de blanchiment d'argent lié à l'achat de pétrole brut d'une valeur de 2 milliards de dollars à la CPN du Congo-Brazzaville, au prix réduit de 4 dollars par baril⁴³. Au Nigeria, des rapports suggèrent que la NNPC a vendu du pétrole brut au-dessous de la valeur du marché à sa filiale domiciliée aux Bermudes, Calson, dont Vitol détient 49 % du capital social. La NNPC traite également avec des intermédiaires fictifs (« briefcase traders »), soit des entreprises (certaines contrôlées par des personnes exposées politiquement) qui se contentent de revendre leurs cargaisons à des négociants suisses en échange d'une marge, d'où une privatisation de profits qui devraient revenir à l'Etat qui a vendu le pétrole⁴⁴. Trafigura a fait l'objet de plusieurs poursuites judiciaires liées au déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire

40 Les sept pays sont : la Guinée équatoriale, le Soudan du Sud, l'Angola, le Tchad, le Cameroun, le Congo-Brazzaville et le Nigeria. Voir Banque mondiale, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

41 Mo Ibrahim Foundation. *Indice Ibrahim de la gouvernance africaine 2012* ; Banque mondiale, *Indicateurs mondiaux de la gouvernance* (2013).

42 Revenue Watch Institute, *L'Indice de gouvernance des ressources naturelles 2013*, http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/rgi_2013_Eng.pdf.

43 Gunvor nie tout agissement illégal et rejette la faute sur un ancien employé ; elle n'a toutefois pas contesté ces chiffres. Voir Agathe Duparc, « L'affaire Gunvor ou l'anatomie d'un scandale pétrolier russo-congolais », *Le Monde* (3 juin 2013), http://www.lemonde.fr/international/article/2013/06/03/l-affaire-gunvor-ou-l-anatomie-d-un-scandale-petrolier-russo-congolais_3422789_3210.html ; Sylvain Besson, « Comment le Congo a fait chuter un prince du pétrole genevois », *Le Temps* (20 octobre 2012), http://www.letemps.ch/Facet/print/Uuid/54c74f14-1a0a-11e2-a6b0-f345eab8fd8/Comment_le_Congo_a_fait_chuter_un_prince_du_p%C3%A9trole_genevois.

44 Sur ce sujet, voir Christina Katsouris et Aaron Sayne, « Nigeria's Criminal Crude: International Options to Combat the Export of Stolen Oil » (Le brut criminel du Nigeria : Options internationales pour lutter contre l'exportation de pétrole volé), (Chatham House, septembre 2013), <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/194254> ; République fédérale du Nigeria, « Report of the Petroleum Revenue Special Task Force » (Rapport du groupe de travail spécial sur les revenus pétroliers) (novembre 2012), <http://publicaffairs.gov.ng/wp-content/uploads/2012/11/final.pdf>.

La possibilité d'acheter du pétrole étatique doit être attribuée à l'aide de procédures transparentes, avec mise en concurrence ouverte et régies par des règles claires, de manière à assurer le meilleur prix possible et empêcher toute forme de favoritisme, clientélisme ou corruption.

en 2006, et d'enquêtes sur des paiements illicites à des responsables gouvernementaux à Malte et en Jamaïque. Une commission d'enquête indépendante a blâmé Glencore et Vitol, ainsi que Trafigura, pour leur participation dans le programme des Nations Unies « pétrole contre nourriture » en Irak⁴⁵.

En deuxième lieu, les ventes elles-mêmes manquent de transparence et de mise en concurrence suffisantes. Lors de discussions sur le travail qu'ils effectuent dans les pays en développement, les représentants de sociétés de négoce de matières premières tiennent souvent les mêmes propos rassurants, selon lesquels le marché pétrolier mondial est transparent et le pétrole est vendu par appels d'offres, ce qui permet d'assurer que le vendeur obtient un bon prix. Notre analyse des ventes de pétrole par les gouvernements africains permet de penser que ces protections sont encore insuffisantes et appliquées de manière inégale.

Notre recherche met en évidence l'opacité qui entoure les ventes de pétrole brut par les compagnies pétrolières nationales. Informations et contrôles font cruellement défaut dans la plupart des pays ; seule une minorité des CPN que nous avons étudiées publient des rapports annuels et des états financiers, alors même que leurs ventes génèrent une part importante du budget national. Les données sectorielles, lorsqu'elles sont disponibles, sont très disparates. Comme la plupart des compagnies pétrolières nationales ne publient pas les chiffres des ventes individuelles, les informations doivent être réunies en faisant appel à des sources extérieures. Les

données disponibles ont principalement pour objet d'aider les sociétés et les investisseurs à suivre les fluctuations du marché. Elles ne permettent donc pas d'assurer le suivi de questions cruciales touchant à la responsabilité et la gouvernance, comme par exemple : Quelles sociétés ont le droit d'acheter du pétrole étatique ? Le gouvernement obtient-il un bon prix pour cette ressource publique ? Quelle somme a été recueillie et devrait être entièrement comptabilisée ? Nombre de rapports sectoriels ne mentionnent pas l'identité du vendeur, ce qui ne permet pas de différencier entre le pétrole vendu par les gouvernements ou les sociétés pétrolières nationales et celui vendu par les sociétés privées. Les négociants suisses intensifient leurs activités dans l'amont sur le territoire africain (comme en témoignent, entre autres, les activités de Glencore au Tchad, de Mercuria au Nigeria et de Vitol au Ghana), il deviendra de plus en plus difficile de distinguer les ventes publiques des ventes privées. Une autre lacune est l'ignorance du prix approximatif effectivement payé au gouvernement. Il est parfois possible de découvrir le prix d'une qualité de pétrole brut à une date donnée, mais cette information n'aide pas les parlementaires, les citoyens ou les journalistes à comprendre le prix que le gouvernement a obtenu en échange des ventes de pétrole du pays. Fait positif toutefois, les gouvernements du Ghana et du Yémen fournissent certaines données sur les prix, les volumes et les qualités du pétrole vendu, ce qui indique que ce type de compte-rendu est faisable⁴⁶.

45 Sur la question du déversement de déchets toxiques, voir Greenpeace et Amnesty International, « The Toxic Truth. About a Company Called Trafigura, a Ship Called the Probo Koala and the Dumping of Toxic Waste in Côte d'Ivoire » (La vérité toxique. À propos d'une société qui s'appelle Trafigura, d'un navire qui s'appelle Probo Koala et du déversement de déchets toxiques) (2012), <http://www.amnesty.ch/de/themen/wirtschaftsmenschenrechte/trafigura/dok/2012/trafigura-muss-fuer-den-giftmuellskandal-gerichtlich-zur-verantwortung-gezogen-werden/bericht-a-toxic-truth.-september-2012.-auf-englisch> ; sur Malte et la Jamaïque, voir « Pétrole et politique, liaisons dangereuses : notre enquête », *Le Temps* (2 juin 2013), <http://www.letemps.ch/Page/Uuid/0d0319d8-cb8a-11e2-872a-d3ac0c71c5ae> ; sur le programme « pétrole contre nourriture », voir la Déclaration de Berne : *La Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières* (2012), http://www.ladb.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/commodities_book_berne_declaration_lowres.pdf.

46 Pour le Ghana, ces informations ne sont pas régulières. Pour l'année 2013, voir la Bank of Ghana, « Petroleum Holding Fund & Ghana Petroleum Funds Semi-Annual Report, July 1 – December 31, 2013 » (Rapport semestriel sur le Petroleum Holding Fund et le Ghana Petroleum Funds, 1^{er} juillet au 31 décembre 2013), (2014), http://www.bog.gov.gh/privatecontent/Public_Notices/Semi%20Annual%20Report%202nd%20half%202013-final.pdf. Pour le Yémen, voir les rapports du Ministère des finances, <http://www.mof.gov.ye/comtc/>.

Parallèlement à cette opacité généralisée, la méthode de sélection des acquéreurs crée également des risques de gouvernance. La possibilité d'acheter du pétrole étatique doit être attribuée à l'aide de procédures transparentes, avec mise en concurrence ouverte et régies par des règles claires de manière à assurer le meilleur prix possible et éviter les problèmes de favoritisme, de clientélisme ou de corruption. Cette même logique s'applique à d'autres actifs publics de grande valeur, tels que les permis pour les activités dans l'amont ou les marchés publics. Les représentants de sociétés de négoce ont souligné ce point, faisant valoir que les ventes de pétrole réalisées dans le cadre d'un processus concurrentiel comme les appels d'offres peuvent protéger les intérêts du vendeur, en l'occurrence, le gouvernement, en lui permettant d'identifier et de s'assurer du meilleur prix possible⁴⁷. Le problème est que les appels d'offres ne sont pas aussi généralisées que les sociétés de négoce le prétendent.

Le lancement d'appels d'offres est la pratique la plus courante pour la vente de pétrole, mais les CPN emploient également d'autres méthodes. Les CPN, y compris les grands producteurs comme Saudi Aramco et SOMO (Irak), font un grand usage des contrats à terme, qu'ils utilisent pour garantir une demande prévisible de leur pétrole. Contrairement aux ventes sur les marchés au comptant, les CPN concluent des contrats à terme avec des acheteurs pour une certaine durée, habituellement une année, et l'accord stipule comment le prix sera déterminé par rapport à un cours du baril de référence sur les marchés au comptant⁴⁸. En raison de la durée du contrat à terme, les enjeux associés aux conséquences des décisions sur la sélection du bénéficiaire du contrat et la négociation des modalités sont de taille pour le pays. Dans plusieurs pays africains, les contrats à terme sont attribués par le biais de

procédures opaques sans véritable mise en concurrence. Au Nigeria, par exemple, le gouvernement publie quelques critères de qualification pour les demandes de contrat à terme, mais ne fournit aucune justification pour les contrats octroyés. D'après les participants de ce secteur, les décisions sont dictées par les relations politiques et le rôle de courtiers locaux, plutôt que par les considérations commerciales⁴⁹. Cette procédure, qui s'apparente plutôt à un « concours de beauté », où de hauts responsables publics choisissent les vendeurs en fonction de critères nébuleux, représente une occasion manquée pour une réelle concurrence qui pourrait assurer de meilleurs revenus pour le pays, et accroît également les risques de corruption.

Chez les petits producteurs africains dont le Ghana, le Tchad et le Gabon, les compagnies pétrolières nationales préfèrent conclure des accords spéciaux avec des sociétés individuelles, en leur octroyant les droits de commercialiser la part de production qui revient au gouvernement. On ne dispose que de peu d'informations sur la manière dont ces sociétés ont été sélectionnées et les conditions de ces accords d'exclusivité, notamment le montant des commissions éventuellement touchées par les sociétés de commercialisation. Le fait de sélectionner une société chargée de commercialiser le pétrole étatique n'est pas mauvais en soi, surtout pour les petits producteurs qui manquent d'expertise en matière de négociations commerciales. Mais il faut faire preuve de prudence au moment d'attribuer un actif précieux selon un processus opaque et discrétionnaire, dans un environnement où l'état de droit est fragile et la corruption généralisée. L'instauration de la transparence, de la concurrence et de mécanismes de surveillance est essentielle dans une telle situation.

47 Par exemple, Stéphane Graber, Secrétaire général de la Geneva Trading and Shipping Association (GTSA), le principal groupe de pression des sociétés de négoce suisses, a déclaré : « Le négoce des matières premières remporte des contrats principalement par le biais d'appels d'offres. » Voir Stéphane Graber, « Reassessing the Merchant's Role in a Globalized Economy » (Réévaluation du rôle des marchands dans une économie mondialisée), *International Development Policy* (2013), <http://poldev.revues.org/1636>.

48 Pour plus d'informations sur les différents types de vente, voir John van Schaik, « How Governments Sell Their Oil » (Comment les gouvernements vendent leur pétrole), (Revenue Watch Institute, 2012).

49 Entretiens avec les auteurs, 2011 à 2012.

Recommandations pour une plus grande responsabilité s'agissant des ventes de pétrole

Pour que la richesse pétrolière engendre des gains en termes de développement, des progrès doivent être réalisés sur plusieurs fronts, à la fois dans les pays producteurs et dans les pays où sont basées les sociétés de négoce, comme la Suisse. Ce programme ambitieux s'attaque à différents problèmes, qu'il s'agisse des régimes fiscaux, de l'intégrité du marché et du contrôle de la corruption, des mouvements illicites de capitaux ou de l'obligation de rendre compte en démocratie et des droits de la collectivité, entre autres domaines qui dépassent le cadre de ce travail. Nos recommandations se concentrent sur la transparence, qui est un outil de base, pratique et concret qui permettra d'obtenir de meilleurs résultats. La consultation publique des contrats pétroliers peut décourager les manipulations coûteuses et les dépenses non contractuelles, et motiver une utilisation plus responsable des recettes réalisées.

En nous appuyant sur les résultats de ce rapport, ainsi que sur de précédents travaux de recherche sur ce sujet, nous recommandons ce qui suit :

POUR LES GOUVERNEMENTS PRODUCTEURS DE PÉTROLE ET LES COMPAGNIES PÉTROLIÈRES NATIONALES

Les pays producteurs de pétrole devraient prendre les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité des procédures utilisées pour vendre leur pétrole, ainsi que d'autres transactions de valeur élevée. Au niveau le plus élémentaire, ils doivent s'atteler à trois tâches principales : 1) sélectionner les acheteurs selon une méthode qui réduit les possibilités de favoritisme, de corruption et de manipulation ; 2) rechercher le meilleur prix pour le pétrole, sachant que la perte de quelques centimes par baril peut induire une baisse considérable des recettes ; 3) percevoir et transférer les recettes dans le Trésor public selon une procédure obéissant à des règles spécifiques qui reflètent clairement les priorités nationales. La réalisation de ces objectifs requiert l'adoption de politiques solides, l'exécution effective de ces politiques par des agents publics dotés des compétences nécessaires (en particulier les CPN) et une

surveillance efficace assurée par le gouvernement et des organisations non gouvernementales.

Pour progresser vers la réalisation de ces tâches, il faudra aborder certaines questions complexes : Faut-il vendre à des négociants ou des utilisateurs finaux ? Quel type de mécanisme de vente permet d'obtenir le meilleur prix ? Quel pourcentage du produit de la vente la CPN peut-elle conserver pour financer ses propres activités ? Etc. Par contre, la décision sur l'instauration de la transparence devrait être facile à prendre. Les gouvernements du Ghana, du Yémen et d'Irak divulguent déjà certaines informations sur leurs ventes de pétrole, ce qui démontre sa faisabilité. Mais ce type de rapport demeure encore une exception.

En particulier, les gouvernements et les CPN devraient systématiquement divulguer des informations comptables détaillées sur le volume de la part de production qui revient à l'État et la manière dont celle-ci est employée. Les rapports devraient également rendre compte de toutes les ventes effectuées, que l'acheteur soit local ou étranger, et comprendre :

- le nom, l'ayant droit économique et le pays d'incorporation de la société acquéreuse
- le volume, la qualité et la date de la vente (données ventilées par cargaison lorsque pertinent)
- le prix, et la manière dont il a été déterminé
- le revenu reçu pour chaque cargaison et la destination de ce revenu (par ex., utilisé par la CPN pour l'achat de carburant, versé au budget national, transféré à un gouvernement local)
- une explication complète de la procédure de sélection de l'acheteur utilisée (par ex., l'attribution d'un contrat à terme, un appel d'offres ouvert)
- le texte intégral du contrat connexe (par ex., un contrat à terme, un contrat d'échange de pétrole brut contre des produits raffinés).

Les données doivent porter sur les ventes à tous les acheteurs, ainsi que sur les transferts à d'autres entreprises publiques, comme des raffineries. Même si ce rapport vise en priorité les ventes à l'exportation, l'utilisation du pétrole que font les CPN sur le plan

national peut être encore plus opaque. Les rapports devraient englober les ventes effectuées par toute société, filiale ou coentreprise qui appartient à l'État. Lorsque les sociétés acquéreuses effectuent le paiement en nature (par la fourniture de produits pétroliers par exemple) ou reçoivent des matières premières à titre de remboursement d'un prêt, le gouvernement et les CPN devraient également communiquer les détails de ces accords.

La mise en œuvre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) peut aider à lancer un processus de déclaration. L'exigence 4.1 (c) de la norme de l'ITIE 2013 oblige les pays membres à divulguer le volume vendu et le revenu perçu pour toute vente « importante » des parts de production de l'État ou d'autres revenus perçus en nature⁵⁰. Même si elle est louable et constitue une amélioration par rapport au statu quo, cette condition ne va pas assez loin pour trois raisons. En premier lieu, la règle est plutôt vague en ce qui concerne le niveau de détail exigé, lorsqu'elle déclare : « Les rapports pourraient également ventiler les données divulguées par type de produit, prix, marché et volume de vente. » En deuxième lieu, l'ITIE encourage, mais sans l'exiger, la réconciliation des paiements correspondant aux ventes de pétrole. S'agissant des autres paiements, tels que les taxes ou les redevances, la société débitrice et l'organisme d'État bénéficiaire doivent chacun déclarer la transaction, ce qui permet une comparaison des chiffres fournis par les deux parties. Il s'agit d'un aspect essentiel de l'approche suivie par l'ITIE et les ventes de pétrole devraient bénéficier du même traitement. En troisième lieu, de nombreux pays (par ex., l'Angola, le Soudan du Sud) ne mettent pas en œuvre l'ITIE ou ont perdu leur statut de pays candidat pour ne pas avoir satisfait aux normes minimales (par ex., la Guinée équatoriale et le Gabon). Nous conseillons fortement aux pays producteurs de devenir signataires de l'ITIE et aux pays participants de publier une réconciliation complète et détaillée de toutes les ventes

de pétrole réalisées par leur CPN. Cependant, l'ITIE ne réduit pas le besoin de prendre des mesures concrètes qui s'imposent aux sociétés acquéreuses, aux CPN ou à des pays comme la Suisse, où sont domiciliés les acheteurs.

POUR LE GOUVERNEMENT HELVÉTIQUE

La Suisse est un véritable paradis sur le plan réglementaire pour les sociétés de négoce en matières premières. Comme Jean-Luc Epars, responsable des services de réglementation de KPMG Geneva, l'a bien exprimé : « La situation est très simple jusqu'à présent: aucune réglementation, aucune supervision »⁵¹. L'organisme britannique Financial Conduct Authority, chargé du contrôle des marchés financiers, a exprimé ses préoccupations à l'égard du manque de régulation des sociétés de négoce de matières premières, déclarant : « Ces entreprises jouent un rôle de plus en plus critique dans le fonctionnement d'un marché mondial devenu de plus en plus complexe »⁵². Vu l'importance des paiements versés par les maisons de négoce suisses par rapport aux revenus pétroliers africains, cette situation doit changer.

La Suisse, plaque tournante mondiale du négoce des matières premières, devrait prendre des mesures raisonnables pour empêcher son secteur des matières premières de perpétuer la « malédiction des ressources ». En particulier, le gouvernement devrait adopter une réglementation contraignant les sociétés suisses, qui produisent ou négocient des ressources naturelles, à divulguer tous les paiements qu'elles versent aux gouvernements et aux sociétés publiques, que ceux-ci soient liés à des activités d'exploration, de production ou de négoce. Une telle loi ferait écho aux réglementations adoptées aux États-Unis et dans l'UE, qui visent les paiements découlant des activités d'exploration et de production, tout en reflétant la réalité de la situation, c'est-à-dire l'hégémonie des sociétés de négoce dans

50 Secrétariat international de l'ITIE, « The EITI Standard » (La norme de l'ITIE) (11 juillet 2013), http://eiti.org/files/English_EITI%20STANDARD_11July_0.pdf.

51 Citation tirée du Sommet mondial des matières premières 2013 organisé par le Financial Times, Lausanne, 16 avril 2014.

52 Tatyana Shumski et Sarah Kent, « Les grands négociants en matières premières accroissent leur pouvoir », *Wall Street Journal* (9 juillet 2014), <http://online.wsj.com/articles/big-commodity-traders-gain-clout-1404933074>.

La Suisse, plaque tournante mondiale du négoce des matières premières, devrait prendre des mesures raisonnables pour empêcher son secteur des matières premières de perpétuer la « malédiction des ressources ».

le secteur des matières premières en Suisse⁵³. Fait décourageant, le 25 juin 2014, le Conseil fédéral a déclaré qu'il envisageait de nouvelles dispositions légales en matière de divulgation qui ne s'appliqueraient pas aux paiements liés aux activités de négoce des sociétés suisses⁵⁴.

La Geneva Trading and Shipping Association a accueilli cette déclaration avec satisfaction, après avoir mené une intense campagne de lobbying contre toute nouvelle obligation de divulgation par ses sociétés membres⁵⁵. Une loi contenant une telle exemption permettrait effectivement de perpétuer le secret entourant les paiements qui affectent le bien-être financier de nombreux pays africains et, par voie de conséquence, le développement humain de leurs ressortissants.

- Pour être efficace, la réglementation suisse sur la transparence doit obliger les sociétés à publier les informations suivantes pour toutes les transactions effectuées avec des gouvernements étrangers et des sociétés publiques:
- le nom et les ayants droit économiques de la société
- le nom du vendeur
- le volume, la qualité et la date de chaque achat
- les paiements correspondant à chaque achat
- les contrats connexes (par ex., contrat à terme, contrat d'échange de pétrole brut contre des produits raffinés)
- le mode d'obtention du contrat (par ex., par appel d'offres, demande de contrat à terme), y compris tout aspect supplémentaire de l'accord, comme les prêts ou les infrastructures promis en échange des droits d'enlèvement

- les mêmes informations pour tous les paiements versés par les filiales ou les coentreprises de la société, dans lesquelles celles-ci détiennent une part significative du capital.

Le gouvernement suisse pourrait également envisager d'adopter des mesures complémentaires afin d'éviter toute possibilité de contournement des obligations de déclaration, comme le recours à un intermédiaire entre la société suisse et la société publique. Une législation qui impose aux sociétés de procéder à toutes les vérifications préalables avant de nouer une relation d'affaire avec une autre entreprise, qu'elle soit publique ou non, serait utile à cet égard. Les pratiques consistant à bien connaître son partenaire pourraient également protéger les négociants en matières premières contre le risque d'acheter des produits illicites ou de faire affaire avec des personnes politiquement exposées, d'une manière pouvant présenter un risque pour l'intérêt public.

Dans l'intervalle, dans l'attente d'une réforme réglementaire, les sociétés peuvent commencer dès maintenant à publier ces données en les ajoutant dans leurs rapports périodiques. Ainsi, la société d'exploration Tullow Oil a décidé de se conformer aux réglementations de l'UE avant même que celles-ci n'entrent en vigueur, ce qui l'a amenée à détailler tous les paiements effectués dans son rapport annuel 2013⁵⁶. Les sociétés de négoce pourraient s'en inspirer.

ET AU-DELÀ DE LA SUISSE

D'autres efforts seront nécessaires, au-delà des mesures initiales et urgentes décrites ci-dessus. Parallèlement aux négociants suisses, nos recherches ont fait apparaître toute une série d'entreprises qui achètent du pétrole à des gouvernements africains, y compris les grandes

53 Les États-Unis, par le biais de la Section 1504 de la loi Dodd-Frank Act, et l'UE, par la Directive sur la transparence et la Directive comptable, ont, ces deux dernières années, édicté des règles instituant l'obligation, pour toute société active dans l'extraction minière ou l'exploration pétrolière, de publier l'intégralité des paiements versés aux gouvernements. Les États-Unis ont inclus la notion d'exportation dans la loi, mais il n'est pas précisé si celle-ci englobe les ventes effectuées par les CPN. Pour plus d'informations : La Déclaration de Berne, « Questions et réponses sur la transparence des paiements dans le secteur des matières premières », 26 juin 2014. http://www.bernedeclaration.ch/fileadmin/files/documents/Rohstoffe/140624_Q_A_Payment-Disclosure-including-Trading_EN.pdf.

54 Déclaration de Berne et SwissAid, « Transparence des paiements dans le secteur des matières premières : la proposition schizophrénique du Conseil fédéral », (25 juin 2014), http://www.bernedeclaration.ch/media/press-release/transparency_in_commodities_the_federal_councils_schizophrenic_proposal/.

55 Stéphane Graber, « La démarche très utile et surtout constructive ». *L'AGEFI* (27 juin 2014), <http://www.agefi.com/une/detail/archive/2014/june/artikel/matieres-premieres-le-rapport-adopte-par-le-conseil-federal-va-dans-le-bon-sens.html>.

56 Tullow Oil, « Transparency Review » (Examen de la transparence), <http://www.tulloil.com/index.asp?pageid=573>.

compagnies pétrolières implantées en Amérique du Nord et en Europe (par ex., BP, Shell, Total, Chevron), des sociétés de raffinage du monde entier, des négociants établis dans des lieux tels que les États-Unis, Singapour et Dubaï, et des sociétés publiques comme les géants chinois de l'énergie, Sinopec et ChinaOil. Les paiements versés par toutes ces sociétés doivent être divulgués, d'où la nécessité de développer une législation adéquate dans les pays où sont domiciliées ces firmes. Ceux-ci incluent les États-Unis et l'UE, dont les lois actuelles en matière de divulgation obligatoire ne font pas expressément mention des activités de négoce.

Pour générer une demande de réformes, la société civile internationale et les institutions financières internationales, comme la Banque mondiale et le FMI, devraient consacrer davantage d'attention aux transactions effectuées par les CPN. Dans les pays producteurs, les parlementaires, les journalistes et les activistes pourraient exercer un contrôle proactif des ventes de pétrole et d'autres activités des CPN, encourageant ainsi les décideurs à agir dans l'intérêt public. Mais l'essentiel est que toutes les parties impliquées fassent preuve de transparence, de sorte que les citoyens, les gouvernements et autres entités puissent avoir une discussion informée sur les ventes de pétrole brut par les CPN et leur impact sur l'intérêt national à long terme des pays en développement riches en ressources naturelles.

REMERCIEMENTS

Les auteurs aimeraient remercier les personnes qui ont passé en revue ce rapport : Lee Bailey, Patrick Heller, Daniel Kaufmann, Valérie Marcel, Andreas Missbach, Urs Rybi et d'autres spécialistes de l'industrie.

La Déclaration de Berne (DB) est une association indépendante sans but lucratif, forte de quelque 25 000 membres, qui s'engage depuis plus de quarante ans pour l'établissement de relations justes et équitables entre la Suisse et les pays en développement. Parmi ses préoccupations les plus vives figurent la protection des droits de la personne, le comportement socialement et environnementalement responsable des entreprises, et la promotion de relations économiques équitables.

www.bernedeclaration.ch

Le Natural Resource Governance Institute (NRGI) aide les populations à prendre conscience des bénéfices des richesses minérales, pétrolières et gazières de leurs pays. Nous accomplissons cette tâche au moyen de conseils techniques, de défense des droits, de recherches appliquées, d'analyses politiques et de formations. Nous travaillons avec des agents du changement issus de gouvernements, de ministères, d'organisations civiles,

des journalistes, des corps législatifs, des acteurs du secteur privé et des institutions internationales pour promouvoir une gouvernance responsable et efficace dans les industries extractives.

www.resourcegovernance.org

SWISSAID est l'une des plus grandes organisations suisses non gouvernementales spécialisées dans la coopération au développement. SWISSAID est une fondation indépendante sans affiliation politique ou confessionnelle qui soutient des projets de développement en Tanzanie, au Tchad, au Niger, en Guinée-Bissau, au Nicaragua, en Équateur, en Colombie, au Myanmar (Burma) et en Inde. SWISSAID organise des campagnes pour faire valoir les droits des populations pauvres et marginalisées, mettant l'accent sur la souveraineté alimentaire et la transparence dans les industries extractives.

www.swissaid.ch



Oil, gas and mining for development