

# Cinq années d'inaction

Pourquoi le Conseil fédéral doit enfin réguler  
le secteur des matières premières

**Public Eye**

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
	Un bilan qui n'est pas à la hauteur des enjeux	3
<b>2</b>	<b>LE PROBLÈME CENTRAL DE LA CORRUPTION</b>	<b>5</b>
	Des stratégies dangereuses	5
	À l'international, une reconnaissance des risques	6
	L'OCDE souligne les manquements helvétiques	7
<b>3</b>	<b>EN SUISSE, DES LACUNES IGNORÉES ET DES DONNÉES MANQUANTES</b>	<b>9</b>
	Le mythe de la supervision indirecte du négoce par les banques	9
	Cinq ans après, des données fiables manquent encore	10
	Droits humains : des « données » fournies par un secteur récalcitrant	11
<b>4</b>	<b>UNE RÉGLEMENTATION ADÉQUATE POUR JUGULER DES RISQUES PRÉCIS</b>	<b>13</b>
	A Pour une autorité de surveillance	13
	B Devoirs de diligence visant à connaître ses relations d'affaires	13
	C Transparence des paiements aux gouvernements	14
	D Transparence des contrats	15
	E Transparence des ayants droit économiques des sociétés	16
	F Devoirs de diligence en matière de chaîne d'approvisionnement (droits humains et environnement)	17
<b>5</b>	<b>CONCLUSION : OUVRIR LA VOIE OU AGIR SOUS LA CONTRAINTE</b>	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>ANNEXE : LES CAS 2013–2018</b>	<b>21</b>
	<b>NOTES</b>	<b>26</b>

**IMPRESSUM** Cinq années d'inaction. Pourquoi le Conseil fédéral doit enfin réguler le secteur des matières premières, novembre 2018, 28 pages | **Auteurs** Agathe Duparc, Marc Guéniat, Andreas Missbach, Urs Rybi et Géraldine Viret | **Rédaction** Marc Guéniat et Géraldine Viret | **Collaboration** Camille Chappuis | **Production** Raphaël de Riedmatten | **Mise en page** Karin Hutter, karinhutter.com | **Impression** Vogt-Schild Druck AG, Cyclus Print, FSC (recycling) | Photo de couverture © Taylor Weidman – Getty Images

Également disponible en anglais et en allemand. En cas de divergences entre les différentes versions, la version en français fait foi.

**PUBLIC EYE** Avenue Charles-Dickens 4, CH-1006 Lausanne | tél. +41 (0)21 620 03 03  
fax +41 (0)21 620 03 00 | contact@publiceye.ch | www.publiceye.ch | CP 10-10813-5



Declarati on de Berne

## 1

# Introduction

Le Conseil fédéral doit bientôt publier une « nouvelle évaluation de la situation dans le secteur suisse des matières premières », cinq ans après son « Rapport de base : matières premières »<sup>1</sup> du 27 mars 2013. Dans l'intervalle, les autorités ont publié en 2014<sup>2</sup>, en 2015<sup>3</sup> et en 2016<sup>4</sup> trois rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des 17 recommandations émises par la plateforme interdépartementale « Matières premières », dirigée par le DFF, le DEFR et le DFAE.

Dans son rapport de base, le Conseil fédéral reconnaissait que « l'importance croissante du secteur » pose des « défis sérieux » liés en particulier au respect des droits de l'homme et de l'environnement dans les pays producteurs, à la lutte contre la corruption et au phénomène de la « malédiction des matières premières » dans des pays en développement. Par une formule pudique mais éloquente, il concluait que ces défis induisent « des risques pour la réputation de la Suisse ».<sup>5</sup>

En réponse à ces défis, les autorités fédérales se limitaient toutefois à exiger « des entreprises opérant en Suisse ou à partir de notre pays un comportement intègre et responsable »<sup>6</sup>, occultant le fait que l'absence de régulation dont bénéficie ce secteur est l'une des composantes du problème. Sur les 17 recommandations émises dans le rapport de base, peu concernent véritablement les problèmes posés par le secteur du négoce de matières premières. Certaines ne visent par ailleurs qu'à préserver « l'attrait de la place économique suisse »<sup>7</sup> (deux recomman-

datations), un objectif servant fréquemment de justification à l'inaction dans les domaines de la lutte contre la corruption et du respect des droits humains.

Dans son « Rapport de base : matières premières », le Conseil fédéral admettait par ailleurs que « les États fragiles ou qui connaissent des conflits n'ont souvent pas les capacités nécessaires pour remédier eux-mêmes à la situation. C'est pourquoi la Suisse encourage le développement et la mise en œuvre d'initiatives et de standards internationaux. »<sup>8</sup> Une telle dynamique internationale est aussi, pour les autorités fédérales, une façon de « préserver et renforcer la compétitivité de sa place économique ».<sup>9</sup> Il est en effet souhaitable que des règles s'appliquent à toutes les places de négoce afin d'empêcher que les sociétés choisissent leur domiciliation en procédant à un arbitrage réglementaire. Cette ambition ne devrait toutefois pas servir d'excuse pour empêcher toute amélioration au niveau national. D'autant que la place suisse de négoce est de loin la plus importante.

## UN BILAN QUI N'EST PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX

Après cinq ans d'existence, le bilan de la plateforme interdépartementale « Matières premières » est extrêmement maigre. Depuis la publication du premier rapport du Conseil fédéral, les scandales se sont succédé à un rythme soutenu (voir résumé des principaux cas

en annexe). La réalité des affaires impliquant les négociants helvétiques contraste fortement avec le discours tenu par les représentants de la branche à l'intention des décideurs politiques et des médias, centré sur leurs efforts en matière de conformité et de responsabilité sociale d'entreprise. Celui-ci est repris à leur compte par les autorités fédérales.

Paiements corruptifs lors de l'obtention de contrats pétroliers dans des contextes ultra sensibles, comme Gunvor au Congo-Brazzaville, partenariats avec des personnes politiquement exposées (PEP), comme Vitol au Kazakhstan ou Trafigura en Angola, ces cas et d'autres montrent que les prises de risques élevées et les pratiques douteuses font partie du modèle d'affaires des principaux négociants helvétiques.

D'autres cas mettent en lumière les violations des droits humains et les atteintes à l'environnement dans lesquels les sociétés suisses de matières premières sont impliquées. En 2016, Public Eye révélait notamment comment les négociants helvétiques jouent un rôle central dans la production, la vente et l'approvisionnement de carburants à très haute teneur en soufre en Afrique de l'Ouest, profitant de la faiblesse des législations dans des pays comme le Nigeria ou le Ghana pour maximiser leurs profits, au détriment de la santé de centaines de millions de personnes.

Si elles témoignent des différentes facettes de la « malédiction des ressources » à laquelle les sociétés suisses participent, ces affaires montrent toutes la nécessité d'encadrer ce secteur par des dispositions contraignantes. Le Conseil fédéral doit reconnaître l'ampleur de ces problèmes et proposer une régulation « adaptée et contraignante »<sup>10</sup>, comme l'a recommandé l'OCDE en mars 2018. Le nouveau rapport du Conseil fédéral proposera-t-il enfin un plan d'action et des mesures crédibles ? On peut légitimement en douter.

Le présent rapport dresse un état des lieux des développements relatifs au secteur suisse du négoce de matières premières, en détaillant notamment les risques de corruption liés à cette activité. Il passe ensuite en revue les positions adoptées par les autorités fédérales et les actions entreprises. Enfin, les mesures nécessaires pour contenir ces risques sont décrites et placées dans le contexte national et international dans lequel elles s'inscrivent ou pourraient s'inscrire.

## 2

# Le problème central de la corruption

Environ 69 % de la population mondiale se trouvant en situation d'extrême pauvreté vit dans des pays riches en ressources naturelles.<sup>11</sup> L'extraction et la commercialisation des matières premières représentent une opportunité unique de développement économique pour les pays producteurs. Pourtant, en dépit des richesses de leurs sous-sols, ces États restent prisonniers de la pauvreté, en raison d'une mauvaise gouvernance et de régimes autoritaires voire dictatoriaux. Si les causes de cette « malédiction des ressources » sont multiples, la corruption qui prévaut au sein des institutions gouvernementales est identifiée comme un facteur central.

La Suisse a une responsabilité importante en tant que pays hôte du premier centre de négoce de matières premières au monde. Elle héberge des sociétés comptant pour environ un tiers des échanges internationaux de pétrole brut et de produits pétroliers. À titre d'exemple, les négociants helvétiques ont, à eux seuls, acquis du pétrole brut pour 55 milliards de dollars auprès des compagnies nationales des dix principaux producteurs d'Afrique subsaharienne entre 2011 et 2013, soit l'équivalent de 12 % des recettes budgétaires de ces pays.<sup>12</sup>

Cette activité présente des risques de corruption élevés, clairement identifiés, dès 2015, par le Groupe de coordination interdépartemental sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF): « Il est notoire que cette industrie figure en première place des activités exposées à la corruption transnationale. »<sup>13</sup> Plusieurs facteurs l'expliquent :

- Les matières premières, l'or noir en particulier, relèvent du domaine régalien. En octroyant à des sociétés privées le droit d'explorer, d'extraire et de commercialiser, l'État fait valoir ses prérogatives sur l'entier de la chaîne de valeur. Par cette simple interaction, le commerce de pétrole est une activité intrinsèquement risquée. Ce risque augmente considérablement dès lors que l'État de droit est défaillant, ce qui est fréquent parmi les pays producteurs.
- Les sommes en jeu sont très importantes. En fonction du prix du baril, une seule cargaison de pétrole brut peut atteindre une valeur de plus de 100 millions de dollars. Ces revenus sont essentiels pour les pays producteurs.

---

« Il est notoire que le secteur des matières premières figure en première place des activités exposées à la corruption transnationale. »

**Rapport national sur l'évaluation des risques de blanchiment (2015)**

---

- Les transactions, tout comme les acteurs, que ce soient les sociétés privées ou les compagnies étatiques, se caractérisent par leur opacité.
- L'activité n'est soumise à aucune régulation encadrant spécifiquement les risques qu'elle comporte.

Le négoce de matières premières contribue trop souvent à la malédiction des ressources, en diminuant les recettes de l'État, en affaiblissant ses institutions et en favorisant l'enrichissement illégitime, voire illégal, des élites qui dirigent les pays producteurs.

## DES STRATÉGIES DANGEREUSES

Pour un négociant en matières premières opérant dans un contexte où l'État de droit est défaillant, il existe deux façons de s'assurer des parts de marché. Toutes deux sont risquées et reposent sur l'absence de régulation dont bénéficie l'activité.

La stratégie classique consiste à externaliser le risque en rémunérant des intermédiaires. Une fois les clauses anti-corruption signées dans le cadre des contrats qui les lient aux négociants, libre à ces apporteurs d'affaires de verser tout ou partie de leurs commissions aux agents publics chargés d'octroyer le contrat désiré. C'est l'option choisie notamment par Gunvor au Congo-Brazzaville, et qui lui vaut d'être mise en prévention par le Ministère public de la Confédération pour défaut d'organisation. D'autres exemples, comme celui du Brésil

ou du Venezuela (voir résumé des principaux cas en annexe), montrent que la rémunération d'intermédiaires au profil notoirement douteux n'est pas une pratique isolée.

Tout aussi aventureuse, la seconde stratégie consiste à nouer un partenariat avec des personnes politiquement exposées (PEP) capables de décrocher des contrats, soit directement avec les représentants de l'autorité ou avec leurs proches. Trafigura l'a fait en Angola, tout comme Vitol au Kazakhstan, deux États où la corruption est endémique.

### À L'INTERNATIONAL, UNE RECONNAISSANCE DES RISQUES

Les risques de corruption liés au négoce de matières premières sont désormais reconnus à l'échelle internationale. Plusieurs cénacles se sont penchés sur ce secteur. Si cela ne s'est pas encore

traduit par des avancées concrètes, la reconnaissance des problèmes posés par le négoce s'en trouve considérablement accrue. Les discussions ont porté, d'une part, sur la lutte contre la corruption et, d'autre part, sur l'amélioration de la gouvernance dans les pays producteurs.

Sans cibler la Suisse en particulier, l'OCDE a documenté à plusieurs reprises la corruption dans le domaine des matières premières. En 2014, une première étude a identifié le secteur extractif comme celui présentant les risques de corruption les plus élevés, devant ceux de l'armement et des travaux publics.<sup>14</sup>

Analysant 131 cas de corruption relatifs aux matières premières, une autre publication de l'OCDE a montré que, dans un cas sur cinq, la corruption avait lieu au moment où ces ressources étaient commercialisées, soit lors d'opérations qui constituent le cœur du modèle d'affaires des sociétés suisses.<sup>15</sup> Cette étude émettait par ailleurs une série de recommandations destinées aux pays producteurs, aux sociétés ainsi qu'aux pays



Les banques suisses se sont spécialisées dans le financement du négoce de matières premières. | © Mark Henley

hôtes des sociétés.<sup>16</sup> Le tableau ci-dessous synthétise les mesures préconisées pour les pays qui hébergent les sociétés actives dans le négoce de matières premières.

Toujours au sein de l'OCDE, un dialogue sur les politiques de développement axé sur les ressources naturelles a été amorcé. Réunissant des États, des sociétés et des ONG, dont Public Eye, les discussions se concentrent sur la prévention des risques de corruption ainsi que sur l'amélioration de la transparence. Deux des principaux centres de négoce, la Suisse et le Royaume-Uni, y participent. Alors qu'elle a toujours plaidé pour qu'une telle dynamique internationale soit initiée, la Confédération ne s'est pas distinguée par son volontarisme. En janvier 2018, suite à une intervention de représentants helvétiques, il a même fallu leur demander s'ils souhaitaient mettre un terme à ce processus afin de clarifier la position suisse.<sup>17</sup>

## L'OCDE SOULIGNE LES MANQUEMENTS HELVÉTIQUES

En 2018, dans son évaluation de la mise en œuvre par la Suisse de la convention sur la lutte contre la corruption, l'OCDE a confirmé que le négoce de matières premières comporte des risques «particulièrement élevés».<sup>18</sup> Ce en raison «des acteurs impliqués (entreprises publiques, agents publics étrangers), des gains potentiels très élevés, de l'opacité entourant les ventes elles-mêmes et de l'absence de règlements spécifiques ou de normes internationales régissant ces transactions.» Sur la base de ce constat, l'OCDE a invité la Suisse à «s'engager dans une action répressive plus soutenue et [à] prendre des mesures

visant à prévenir la corruption transnationale dans les secteurs identifiés les plus à risque», ce qui «concerne notamment le secteur des négoce des matières premières qui devrait faire l'objet d'une régulation adaptée et contraignante».<sup>19</sup>

---

« La Suisse doit s'engager dans  
une action répressive plus soutenue et  
[à] prendre des mesures visant  
à prévenir la corruption transnationale  
dans les secteurs identifiés  
les plus à risque. »  
OCDE – Rapport d'évaluation de la Suisse

---

Dans cette évaluation, la Suisse est aussi critiquée en raison de la rareté et de la faiblesse des sanctions pénales dans les affaires de corruption transnationale. En dépit du rôle central que joue la Suisse dans plusieurs grandes affaires (Petrobras, 1MDB, etc.), seules six personnes et cinq sociétés ont été condamnées entre 2012 et 2017, note l'OCDE. Le Groupe de travail dit regretter « que les sanctions imposées ne soient pas effectives, proportionnées et dissuasives comme le prévoit la Convention, notamment à l'égard des personnes morales, ce qui est de nature à altérer l'effet dissuasif de ces condamnations ».<sup>20</sup>

FACTEUR DE RISQUE	MESURES RECOMMANDÉES (POUR LES PAYS HÔTES)
Opacité des transactions	Instaurer une supervision adéquate des transactions.
Opacité des ayants droit économiques et de la gouvernance des acteurs clés	Exiger des sociétés la divulgation des ayants droit économiques des sociétés impliquées dans les transactions, en incluant la participation directe ou indirecte de personnes politiquement exposées (PEP).
Manque de transparence sur les données relatives aux transactions	Exiger la divulgation des paiements effectués par les sociétés auprès des compagnies nationales.
Absence ou insuffisance de procédure de conformité au sein des sociétés	Exiger des sociétés qu'elles adoptent des procédures de conformité rigoureuses sur leurs relations d'affaires, afin de prévenir les transactions illicites menées avec des personnes politiquement exposées (PEP) ou d'autres intermédiaires; Exiger des sociétés qu'elles adoptent des procédures de conformité rigoureuses sur leurs chaînes d'approvisionnement afin de vérifier l'origine des matières premières, les conditions dans lesquelles elles ont été acquises, en particulier lorsqu'elles proviennent de régions à haut risque.



Après cinq années, les autorités fédérales ne sont toujours pas en mesure de fournir des chiffres précis sur la taille du secteur des matières premières. | © Mark Henley



## 3

# En Suisse, des lacunes ignorées et des données manquantes

Les autorités fédérales ont reconnu de longue date la « responsabilité particulière » de la Suisse en tant que première place mondiale du négoce.<sup>21</sup> Mais rien n'indique que le Conseil fédéral entende matérialiser ce constat par l'introduction de mesures concrètes et contraignantes visant à endiguer l'impact négatif des activités menées par les sociétés helvétiques dans les pays producteurs. En novembre 2017, suite aux révélations des « Paradise Papers », la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga se montrait pourtant lucide : « L'industrie des matières premières a demandé à ce qu'on la laisse s'autoréguler. Jusqu'à présent, son engagement n'a pas vraiment été convaincant (...). Si l'économie ne parvient pas à se tenir à ses propres règles, il faudra des règles étatiques »,<sup>22</sup> a-t-elle prévenu.

On peut toutefois douter que sa position soit majoritaire au sein du Conseil fédéral. En effet, pas moins de 23 interventions parlementaires concernant directement ou indirectement le secteur des matières premières ont été déposées entre 2015 et 2018. Sur les huit postulats et motions proposés, qui impliquent une prise de position du Conseil fédéral, ce dernier a proposé de n'en accepter qu'un seul – un postulat déposé par Luc Recordon (Les Verts, VD) relatif au commerce de l'or produit en violation des droits humains.<sup>23</sup>

## LE MYTHE DE LA SUPERVISION INDIRECTE DU NÉGOCE PAR LES BANQUES

Publié en 2015, le rapport national sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme soulignait que le secteur du négoce des matières premières présente un risque manifeste pour la Suisse : servir de plateforme de blanchiment pour des valeurs patrimoniales issues d'actes de corruption commis à l'étranger dans les pays d'extraction dans le but d'obtenir des marchés.<sup>24</sup>

Mais il concluait que « les obligations de diligence (des intermédiaires financiers, ndlr) ont un effet indirect de réduction

des risques dans les secteurs non assujettis à la loi sur le blanchiment – LBA ». <sup>25</sup> En clair, les risques sont admis, mais il est inutile de réguler le négoce de matières premières, puisque le secteur est surveillé indirectement par les banques qui financent les transactions. C'est sous ce motif que les autorités fédérales se dispensent d'agir, reprenant à leur compte le propos des banques comme celui des négociants.

Or, cet argument ne résiste pas à l'analyse ni aux faits.

---

« L'industrie des matières premières a demandé à ce qu'on la laisse s'autoréguler. Jusqu'à présent, son engagement n'a pas vraiment été convaincant. »  
**Simonetta Sommaruga**

---

Ce même rapport fournit d'ailleurs le premier contre-argument : un négociant en matières premières « peut se passer d'un intermédiaire financier en Suisse, notamment pour le financement, les opérations de négoce se déroulant dès lors en dehors du dispositif » de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA).<sup>26</sup>

En outre, les deux tiers des informations analysées par le Bureau fédéral de communication en matière de blanchiment (MROS) liées au secteur du négoce de matières premières proviennent d'autorités étrangères.<sup>27</sup> Ce fait confirme que les situations problématiques ne sont pas détectées par le biais d'intermédiaires financiers suisses, quand bien même la place financière helvétique fournit une part importante des capitaux nécessaires à l'activité – plus de 1500 milliards de francs en 2011.<sup>28</sup> Signalons aussi que certaines transactions, par leur nature même, se déroulent sans l'intervention d'une banque.

C'est le cas notamment des *swaps*, une forme de troc par lequel deux sociétés échangent une marchandise contre une autre. Trafigura a pratiqué ce système durant de nombreuses années au Nigeria, avant que le gouvernement n'y mette fin, en raison de son extrême opacité.

Enfin, les banques sont de moins en moins en position d'exercer une réelle supervision indirecte, à supposer que celle-ci soit suffisante. En effet, les grandes maisons de négoce se financent toujours plus par le biais de prêts syndiqués ou en émettant des obligations. Souvent chiffrées en milliards de dollars, ces sources de financement ont une conséquence : les banques créancières renoncent à effectuer des vérifications au niveau d'une transaction précise.

De plus, ces fonds massifs permettent aux négociants de se substituer aux banques. D'une part, en finançant des sociétés ne disposant pas d'un tel accès aux marchés des capitaux, sans être assujettis aux réglementations idoines. Marco Dunand, le CEO de Mercuria, a confirmé cette tendance dans la presse : « Nous avons accès à des milliards de lignes de crédit qui nous permettent de financer nos propres transactions et, sous certaines conditions strictes, celles de tiers. »<sup>29</sup> Ces conditions strictes ne sont pas détaillées, mais elles sont plus lâches que celles qui s'appliquent aux banques, les négociants n'étant pas soumis à une autorité de surveillance ou à une législation spécifiques.

---

« Nous avons accès à des milliards de lignes de crédit qui nous permettent de financer nos propres transactions et, sous certaines conditions strictes, celles de tiers. »

Marco Dunand, CEO de Mercuria

---

D'autre part, les négociants se muent en créanciers des États producteurs de matières premières, notamment à travers des prêts gagés sur de futures livraisons de pétrole. Dans une étude consacrée à la dette des pays dits à bas revenus, le FMI s'est récemment ému du rôle croissant que jouent les négociants : « Les emprunts extérieurs auprès de créanciers commerciaux ont crû rapidement. (...) Les négociants en matières premières font partie (de la catégorie, nldr) des <autres> créanciers commerciaux ayant consenti à des prêts importants dans certains pays (Tchad, République du Congo). »<sup>30</sup> Au Tchad, il s'agit d'un prêt de 1,45 milliard de dollars octroyé par Glencore,<sup>31</sup> tandis qu'au Congo, on retrouve la firme zougnoise aux côtés de Trafigura, pour un montant cumulé de deux milliards de dollars.<sup>32</sup>

Les banques elles-mêmes reconnaissent les difficultés qu'elles rencontrent dans l'exercice de leurs devoirs de diligence. En 2017, le groupe de Wolfsberg, qui réunit treize des plus grandes banques internationales autour de la prévention du blanchiment d'argent, a rappelé qu'il « est extrêmement rare

pour une banque de pouvoir examiner, dans le détail, l'entier du processus de financement du commerce puisque, dans le cadre de cette activité, elle ne travaille que sur la base de documents ».<sup>33</sup> On peut ajouter que ces documents sont fournis par les négociants eux-mêmes.

En Suisse, un développement intéressant a récemment eu lieu au Conseil des États, avec le dépôt d'un postulat par Anne Seydoux-Christe (PDC/JU). Une fois encore, le Conseil fédéral avait proposé de rejeter cet objet. Mais son acceptation, en mars 2018, par la Chambre haute l'oblige à y répondre. Sous l'égide du Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI), l'administration doit publier un rapport d'ici mars 2020. Le postulat demande au Conseil fédéral d'évaluer si « la supervision bancaire est (...) suffisante pour juguler les risques de blanchiment dans le secteur des matières premières ».<sup>34</sup> Cette question se fonde sur les leçons tirées du cas de Gunvor en République du Congo (*lire annexe*). Aucune des banques impliquées dans cette affaire n'a appliqué de manière satisfaisante ses obligations de diligence en matière de blanchiment, en dépit des nombreux signaux d'alerte.

## CINQ ANS APRÈS, DES DONNÉES FIABLES MANQUENT ENCORE

L'une des principales faiblesses du rapport publié en 2013 par le Conseil fédéral était le manque de données détaillées sur le secteur du négoce de matières premières. Malgré une année de travail, les autorités se contentaient en effet de constater qu'« on ne dispose à l'heure actuelle d'aucun chiffre sur les recettes fiscales générées par le secteur des matières premières ».<sup>35</sup> L'Administration fédérale jugeait même qu'« une estimation du nombre des entreprises et des personnes employées » dans le secteur des matières premières est « impossible »<sup>36</sup> à réaliser à partir du recensement des entreprises de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

---

L'une des principales faiblesses du rapport publié en 2013 par le Conseil fédéral était le manque de données détaillées sur le secteur du négoce de matières premières.

---

Une motion déposée à la suite du rapport du Conseil fédéral demandait une modification de la Nomenclature générale des activités économiques (NOGA) de l'OFS, afin de pouvoir y distinguer les sociétés de négoce, en créant une rubrique spécifique.<sup>37</sup> Là encore, le Conseil fédéral a proposé de rejeter cette intervention parlementaire. Et il n'a pas fourni ultérieurement de données plus fiables. Ce manque d'informations sur le secteur

a donné lieu à un mélange des genres problématique dans le cadre d'un processus multipartite initié par le « rapport de base », comme nous le détaillons ci-dessous.

### **DROITS HUMAINS : DES « DONNÉES » FOURNIES PAR UN SECTEUR RÉCALCITRANT**

Dans son obstination à miser sur des mesures volontaires prises par les sociétés, le Conseil fédéral préconisait la création d'un groupe de travail multipartite, composé de l'administration, de représentants de la branche et de la société civile, afin d'élaborer un standard relatif à la responsabilité des entreprises (recommandation 11). Public Eye a participé à ce processus.

---

Ce processus est symptomatique de l'attitude passive du Conseil fédéral, qui refuse de s'atteler aux défis posés par le secteur du négoce.

---

Concrètement, il s'agissait de développer une « Guidance » pour mettre en œuvre les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits humains; elle a été publiée en novembre 2018.<sup>38</sup> Le manque de données fiables des autorités a eu un impact négatif sur les négociations entre les sociétés de négoce et leur lobby – la Swiss Trading and Shipping Association (STSA) –, les ONG et l'administration. Dans une première phase, il a été décidé de réaliser une cartographie du secteur suisse des matières premières. Or, une part importante de la collecte de données a été confiée par l'administration à la STSA. Elle reposait uniquement sur les informations fournies par les sociétés ayant accepté de participer, induisant dès le départ un biais méthodologique. Publié sous le sceau de l'Université de Genève, le rapport « Commodity Trading Monitoring Report »<sup>39</sup> résultant de cet exercice a été présenté par la STSA comme une étude indépendante, la « première étude scientifique » sur ce secteur, quand bien même il a été écrit par une collaboratrice du lobby des négociants. Le rôle de l'Université de Genève se limitait à réaliser l'analyse statistique de données auxquelles ses collaborateurs étaient les seuls à avoir accès. Ce rapport a été publié sur le site internet du « Swiss Research Institute on Commodities » (SRIC), qui compte le secrétaire général de la STSA et le président de la Swiss Coffee Trade Association au sein de son Conseil de fondation.

Avant même la publication officielle de ce rapport, la STSA a utilisé ces résultats à des fins de lobbying, notamment dans le contexte des débats autour de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III).<sup>40</sup> Un chiffre en particulier a été repris tel quel par certains médias: le secteur emploierait 36 154 personnes en Suisse. Cette estimation est basée sur une

liste confidentielle de sociétés, dont bon nombre ne sont pas actives dans le négoce de matières premières. Public Eye a analysé ce rapport trompeur<sup>41</sup> et établi sa propre liste. À la différence du lobby, nous avons publié tous les noms des sociétés identifiées.<sup>42</sup> Sur la base des 544 entreprises figurant sur notre liste, l'OFS a calculé 7594 emplois directs, soit 4,5 fois moins que les chiffres gonflés, ou « faits alternatifs », avancés par la STSA.

Ce processus multipartite, mené avec des sociétés davantage motivées à soigner leur image qu'à s'attaquer véritablement aux problèmes liés à leurs activités, a finalement abouti, avec un retard considérable, à la publication de la « Guidance ». Le Conseil fédéral continue de miser uniquement sur la bonne volonté des firmes, libres de décider comment elles entendent l'appliquer. Il n'a pas tenu compte des recommandations de Public Eye et d'autres ONG qui préconisaient d'évaluer régulièrement sa mise en œuvre par les sociétés de négoce et de publier les résultats de ces évaluations. Dans ces circonstances, le risque est élevé que cette « Guidance » serve en premier lieu à parer les sociétés d'un manteau de vertu. Ce processus est symptomatique de l'attitude passive du Conseil fédéral, qui refuse de s'atteler aux défis posés par le secteur du négoce.



Les conditions de production de l'or dans les mines artisanales du Burkina Faso questionnent la réalité des devoirs de diligence que les raffineurs suisses disent exercer sur leur chaîne d'approvisionnement. | © Pep Bonet – Noor/Keystone

## 4

# Une réglementation adéquate pour juguler des risques précis

En raison des risques spécifiques que présente le secteur et du manque de volonté dont font preuve les sociétés, il est impératif d'encadrer les activités de négoce par un dispositif contraignant. Celui-ci est aujourd'hui inexistant, et la volonté politique d'y remédier fait défaut.

Dans son « rapport de base », le Conseil fédéral affirmait que la Suisse ne pratique « en principe pas de politique économique sectorielle ». <sup>43</sup> Cet argument est irrecevable, non seulement parce qu'il balaie tout ce qui pourrait être entrepris au niveau politique, mais aussi parce que de nombreux secteurs économiques sont régulés en Suisse. Nous ne les citerons pas tous, sans quoi ce rapport serait trop long.

Contentons-nous du secteur financier, le plus proche de celui des matières premières. Les banques et les assurances sont supervisées par la FINMA et doivent, par exemple, bénéficier d'une autorisation d'exercer. S'agit-il d'une entrave intolérable à la liberté économique ou, au contraire, d'une réglementation nécessaire pour protéger les consommateurs et même, pour les plus grands établissements, pour se prémunir contre le risque systémique que leur éventuelle faillite ferait peser sur le pays? La réponse semble évidente.

## A POUR UNE AUTORITÉ DE SURVEILLANCE

Quoique différents, les risques liés au secteur suisse des matières premières rappellent à certains égards ceux posés par la place financière helvétique. Il s'agit de protéger la réputation de la Suisse, de conformer sa place économique aux valeurs qu'elle défend dans le cadre de sa diplomatie et de limiter la participation des négociants à la perpétuation de la malédiction des ressources.

La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a résumé les enjeux: « Il serait très dommageable pour notre pays de se retrouver à nouveau sous le feu des projecteurs en raison de certaines pratiques commerciales. Il serait également mauvais de négocier avant tout en raison de la pression de l'étranger.

J'espère beaucoup que nous prendrons nous-mêmes les mesures nécessaires. C'est un risque important pour notre réputation. » <sup>44</sup>

En 2014, Public Eye a imaginé les contours d'une telle régulation en Suisse, en décrivant les prérogatives et les tâches d'une Autorité de surveillance des marchés des matières premières (ROHMA). <sup>45</sup> Les mesures préconisées pour encadrer le secteur du négoce de matières premières sont ciblées et applicables. Outre la délivrance d'une autorisation d'exercer, la ROHMA aurait pour mission de superviser le respect de cinq mesures principales. Le tableau en page suivante résume ces mesures à l'aune des affaires dévoilées par la presse ou les ONG depuis la publication du « rapport de base ».

---

« Il serait (...) mauvais de négocier avant tout en raison de la pression de l'étranger. J'espère beaucoup que nous prendrons nous-mêmes les mesures nécessaires. C'est un risque important pour notre réputation. »

Simonetta Sommaruga

---

## B DEVOIRS DE DILIGENCE VISANT À CONNAÎTRE SES RELATIONS D'AFFAIRES

En dépit des risques que comportent leurs activités, les négociants en matières premières ne sont soumis à aucune régulation spécifique relative à leurs partenaires d'affaires. Contrairement aux banques, par exemple, ils n'ont pas l'obligation de documenter précisément l'identité de leurs contreparties ni comment celles-ci ont obtenu un contrat ou acquis les fonds nécessaires à l'exercice de leur activité.

RISQUE	CAS	SOLUTION/MESURES				
		Devoirs de diligence sur les relations d'affaires	Transparence des paiements	Transparence des contrats	Transparence des ayants droit économiques des sociétés	Devoirs de diligence en matière de chaîne d'approvisionnement
<b>Corruption</b>	Vitol/Kazakhstan (2018)	✗	✗	✗	✗	
	Lava Jato/Brésil (2018)	✗	✗	✗		
	PDVSA/Venezuela (2018)	✗	✗	✗	✗	
	Gunvor/Congo-B. (2017)	✗	✗	✗	✗	
	Trafigura/Angola (2013/2017)	✗	✗	✗	✗	
	Glencore/RDC (2017)	✗	✗	✗	✗	
	Louis Dreyfus Commodities/Brésil (2017)	✗				
	Philia/Congo-B. (2015)	✗	✗	✗	✗	
	Steinmetz/Guinée (2013)	✗	✗	✗	✗	
<b>Droits humains et environnement</b>	Dirty Diesel /Afrique de l'Ouest (2016)					✗
	Or/Togo et Burkina Faso (2015)					✗

Source : compilation Public Eye

De plus, les négociants commercent fréquemment avec des personnes politiquement exposées (PEP), soit avec des officiels ou leurs proches. Comme dans le secteur bancaire, une telle relation d'affaires peut être légitime, mais elle présente un risque accru de corruption qui devrait faire l'objet de devoirs de diligence approfondis. Pour l'heure, ces tâches fondamentales de conformité sont laissées au soin des négociants eux-mêmes. En 2014, l'Autorité britannique de surveillance des marchés financiers, la FCA, a observé à ce sujet des pratiques de « know-your-customer » (« connais ton client ») très variables au sein de la branche (le régulateur citait d'ailleurs le cas des affaires conclues avec des PEP).<sup>46</sup> Ce qui n'est pas surprenant, puisque aucun standard ne définit les procédures à suivre ni ne sanctionne d'éventuels manquements. Dans les faits, cela signifie qu'un négociant peut plaider l'ignorance si une autorité pénale, administrative ou politique exige des explications. C'est d'ailleurs la ligne de défense choisie par Gunvor dans le cadre des procédures judiciaires menées en Suisse en relation avec ses affaires en République du Congo. Le négociant rejette la

responsabilité sur un ex-employé, l'accusant d'avoir fauté en rémunérant des intermédiaires chargés de décrocher des contrats pétroliers. Les dirigeants ont empoché de juteux profits grâce à ces activités entachées de corruption.

Sur la base de ses constatations, la FCA concluait que l'absence de régulation pénalise les bons élèves. La distorsion de concurrence qui en résulte accroît le goût du risque des sociétés et incite au dumping réglementaire.

### C TRANSPARENCE DES PAIEMENTS AUX GOUVERNEMENTS

Dans de nombreux États producteurs, les matières premières génèrent l'essentiel des recettes publiques, par le biais de transactions exposées au risque de corruption et de détournement. Ces dix dernières années, la divulgation des paiements versés par les entreprises aux États a été identifiée, à l'échelle internationale, comme un moyen de limiter ces risques. L'idée sous-jacente étant que la transparence favorise la bonne gouvernance.

#### DÉVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

Aujourd'hui, 51 États producteurs appliquent ce principe par leur adhésion à l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Les obligations de transparence se concentrent toutefois sur l'extraction (impôts, octroi de permis de production,

Selon la Financial Conduct Authority du Royaume-Uni, l'absence de régulation pénalise les bons élèves.

etc.). Par le biais d'une norme introduite en 2013, l'ITIE recommande aussi aux États membres de publier les encaissements liés à la commercialisation de matières premières ainsi que l'identité de l'acheteur (norme 4.2).<sup>47</sup> Depuis 2016, un groupe de travail de l'ITIE évalue la façon dont la publication des paiements liés aux ventes de matières premières par les compagnies étatiques pourrait être concrétisée. Plusieurs pays, comme le Ghana, le Nigeria ou l'Irak, participent activement à l'élaboration d'un guide servant à mettre en œuvre cette intention.

Ce processus très prometteur ne saurait occulter le fait que de nombreux pays problématiques, comme le Venezuela, l'Angola ou l'Azerbaïdjan, ne sont pas membres de l'ITIE. Ce standard ne peut donc se substituer à des règles contraignantes dans les pays hôtes des sociétés qui acquièrent ces matières premières. C'est pourquoi le Canada, la Norvège et l'Union européenne ont complété ce dispositif en adoptant des règles couvrant l'activité mondiale de leurs entreprises. Deux directives européennes ont été transposées dans la législation de nombreux pays membres, donnant lieu, dès 2015, aux premiers rapports sur les paiements.

#### LE NÉGOCE, UNE LACUNE À COMBLER

Mais là encore, les dispositions applicables ne s'appliquent qu'à l'extraction, le négoce étant exclu des normes en vigueur au sein de l'Union européenne. L'exemple de Vitol au Kazakhstan illustre l'absurdité de la situation (*lire annexe*). Conformément à la directive européenne, la holding néerlandaise de Vitol a déclaré avoir versé 2,7 millions de dollars à l'État kazakh en 2016, au titre de ses activités extractives. Mais elle n'a pas été tenue de divulguer les immenses volumes de pétrole commercialisés cette année-là à travers sa joint-venture Ingman le préfinancement de 4 milliards de dollars octroyé entre 2015 et 2016 à l'État kazakh.

#### LE ROYAUME-UNI EN PIONNIER ?

À Bruxelles, la Commission européenne se penche actuellement sur la révision des directives comptables et sur la transparence. Elle devrait émettre des recommandations avant l'été 2019. Une large coalition d'ONG prône la nécessité d'inclure le négoce de matières premières, afin que ces sociétés soient tenues de divulguer leurs achats auprès des compagnies nationales.

De son côté, le Royaume-Uni pourrait étendre sa législation au négoce, comme annoncé en décembre 2017 : « En vue d'inclure les opérations de négoce de matières premières », plusieurs offices gouvernementaux « explorent la possibilité d'amender les règles de divulgation de façon à englober les sociétés actives dans le commerce physique de pétrole, de gaz et de métaux, tout en définissant une nouvelle catégorie de paiements à même de rendre compte de ces transactions ».<sup>48</sup>

Le Fonds Monétaire International (FMI) a d'ailleurs encouragé le gouvernement britannique à suivre cette voie. D'abord en raison de la présence sur son sol de nombreuses sociétés de négoce, mais aussi « pour servir d'exemple aux autres pays qui pourraient élargir leurs dispositions sur la transparence ».<sup>49</sup> Nous l'avons déjà dit, l'OCDE a aussi recommandé aux États hôtes des sociétés de se doter de telles dispositions.<sup>50</sup>

#### EN SUISSE, UNE LOI QUI PÉRENNISE L'OPACITÉ

Le Conseil fédéral a fait une proposition concernant la transparence des paiements aux gouvernements dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme. En 2015, son projet initial n'incluait pas le négoce, mais le gouvernement se donnait la possibilité de l'intégrer ultérieurement par le biais d'une norme de délégation ne requérant pas l'aval du Parlement, si le contexte international devait changer. Le Conseil fédéral a toutefois fait volte-face l'année suivante en retirant cette norme de délégation, afin de ne pas nuire à l'attractivité de la place économique suisse. En conséquence, le négoce est exclu de la disposition sur la transparence.

Le manque de volonté des autorités sur cette question est d'autant plus étonnant que le lobby des négociants s'était déclaré en faveur de cette norme de délégation. Par ailleurs, une société comme Trafigura<sup>51</sup> publie déjà volontairement une partie de ses achats auprès des gouvernements des pays producteurs, sans que cela l'affecte sous l'angle de la concurrence.

Copie conforme des dispositions européennes, ce projet se limite à obliger, sous certaines conditions, les sociétés actives dans l'extraction de matières premières à divulguer leurs paiements aux gouvernements des pays producteurs. Ce projet a été approuvé par le Conseil national en juin 2018, tandis que le Conseil des États doit encore se prononcer. En commission, les sénateurs ont proposé de réintroduire cette norme de délégation ; une minorité réclame l'inclusion du négoce dans la loi.

Si le projet du Conseil fédéral est adopté tel quel, seules quatre des quelque 544 sociétés domiciliées sur le sol helvétique seront assujetties avec certitude à ce nouvel article du code des obligations.<sup>52</sup> Au final, l'unique mesure de régulation prise depuis la publication du « rapport de base » en 2013 relève de la mauvaise farce politique.

#### D TRANSPARENCE DES CONTRATS

La transparence des contrats vise à garantir que la façon dont un contrat a été conclu respecte la législation en vigueur, notamment celle relative à l'octroi des marchés publics. Dans une étude basée sur des cas réels, l'ONG Natural Resource Governance Institute a identifié trois catégories de risques de corruption dans la phase de commercialisation des matières premières, dont deux sont liés à la conclusion d'un contrat : la sélection de l'acheteur (le négociant) et les termes du contrat.<sup>53</sup>

#### DÉVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

Regroupés au sein de l'ITIE, de nombreux États producteurs se sont engagés à accroître la transparence. La norme 2.4 de l'ITIE recommande la divulgation des contrats et des concessions liés à l'extraction de matières premières. Quelque 29 de ces 51 États respectent en partie ou complètement cette disposition. Des entreprises comme Rio Tinto ou Total, ainsi que des organisations internationales comme l'ONU, le FMI ou la Société financière internationale (qui fait partie du Groupe de la Banque mondiale), plaident en faveur d'une telle transparence.<sup>54</sup> La prochaine étape consistera à reconnaître que la divulgation



La justice américaine examine la façon dont Glencore a obtenu d'importantes concessions pour exploiter des mines de cuivre en République démocratique du Congo. | © Bloomberg – Getty Images

des contrats doit aussi s'appliquer aux ventes de matières premières par les compagnies nationales.

#### DÉVELOPPEMENTS EN SUISSE

L'exemple de Philia SA en République du Congo (voir annexe) a montré comment cette société basée à Genève a pu obtenir, sans appel d'offres, un contrat exclusif d'achat du fioul mis en vente par la raffinerie étatique, la Coraf. La loi congolaise prévoit pourtant l'obligation d'organiser un appel d'offres pour ce type de marché public. En outre, Philia ne disposait pas à l'époque de capacités financières, commerciales et logistiques justifiant d'être sélectionnée pour honorer ce contrat. C'est pourquoi elle se contentait de revendre ses cargaisons à d'autres négociants, notamment suisses, comme Mercuria ou AOT Trading, en échange d'une marge injustifiée. Public Eye n'aurait pas pu mettre en lumière ce cas problématique sans obtenir des informations confidentielles. Les contrats décrochés par Gunvor dans ce même pays contrevenaient aussi à la législation régissant l'octroi des marchés publics (voir annexe).

En Suisse, la transparence des contrats n'est pas à l'agenda des autorités fédérales.

---

« Il convient de faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales. »  
Groupe d'action financière

---

#### **E | TRANSPARENCE DES AYANTS DROIT ÉCONOMIQUES DES SOCIÉTÉS**

Pour blanchir de l'argent ou dissimuler des sommes provenant de la corruption ou de la fraude fiscale, il faut disposer de structures juridiques légales permettant de cacher les ayants droit économiques réels des avoirs illicites. L'usage de telles structures (sociétés écrans, trusts) est l'un des traits récurrents de la criminalité financière et économique internationale. La Suisse n'est pas épargnée: des cas récents montrent que des



personnes politiquement exposées (PEP) ou des réseaux criminels se cachent derrière des sociétés suisses, ou que des acteurs suisses (avocats, fiduciaires, banques, etc.) sont les architectes de structures créées dans d'autres juridictions et utilisées à des fins illégitimes ou illicites.

#### DÉVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

Pour remédier à ces abus, les recommandations révisées 24 et 25 du Groupe d'action financière (GAFI) notamment fixent les devoirs relatifs à la transparence des bénéficiaires effectifs des personnes morales et des constructions juridiques et obligent les autorités à s'assurer qu'elles peuvent obtenir les informations sur leur contrôle effectif. Le GAFI précise en outre qu'il convient « de faciliter l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et sur le contrôle des personnes morales ». <sup>55</sup>

La cinquième directive contre le blanchiment d'argent de l'Union européenne est entrée en vigueur le 9 juillet 2018. Les États membres ont jusqu'au 10 janvier 2020 pour rendre publics leurs registres du commerce nationaux, ce qui permettra d'obtenir des informations sur les ayants droit économiques des sociétés dans tous les États membres de l'UE. Les personnes pouvant démontrer un intérêt légitime auront accès à la structure de propriété des trusts. Ceci inclut les journalistes d'investigation et les ONG. Le Royaume-Uni a opté pour la transparence totale, en se dotant d'un registre du commerce donnant accès gratuitement à toutes les informations relatives aux sociétés domiciliées sur son territoire.

Dans le domaine des matières premières, les pays membres de l'ITIE devront eux aussi divulguer, d'ici janvier 2020 au plus tard, les ayants droit économiques des sociétés qui bénéficient de contrats dans leur juridiction. L'OCDE a aussi formulé une telle recommandation, y compris lors des opérations de négoce.

#### DÉVELOPPEMENTS EN SUISSE

La Suisse n'a, à ce jour, pas amélioré de manière significative la transparence des ayants droit économiques des sociétés. Et aucun progrès n'est à signaler concernant l'accès du public à ces informations. À noter toutefois que la révision en cours de la loi sur le blanchiment, qui vise à accroître les contrôles exercés sur l'arrière-plan économique des structures offshore, est une conséquence directe des « Panama Papers ». Ceux-ci ont exposé le rôle central de la Suisse, en révélant que les intermédiaires financiers helvétiques ont créé plus de 37 000 sociétés panaméennes en recourant aux services du cabinet Mossack Fonseca, étant ainsi les plus actifs derrière ceux de Hongkong. <sup>56</sup> Il est urgent que la Suisse adopte des mesures similaires à celles prévalant au sein de l'Union européenne.

### F | DEVOIRS DE DILIGENCE EN MATIÈRE DE CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT (DROITS HUMAINS ET ENVIRONNEMENT)

L'extraction de pétrole brut et de minerais, comme la production de denrées agricoles, peut s'accompagner de violations de droits humains et de dégâts environnementaux. Public Eye a notamment montré que de l'or importé en Suisse, officiellement en provenance

du Togo, était en réalité extrait dans des mines artisanales au Burkina Faso, notamment par des enfants. Nous avons également révélé le rôle central de sociétés helvétiques comme Trafigura et Vitol dans la production et la vente de carburants à très haute teneur en soufre destinés au continent africain.

Les Principes directeurs de l'ONU, de même que les lignes directrices de l'OCDE applicables aux multinationales, exigent des sociétés qu'elles procèdent, de façon systématique, à une évaluation des risques liés à leurs activités, sous l'angle des droits humains et du respect de l'environnement.

Dans le domaine des matières premières, l'introduction d'un devoir de diligence sur la chaîne d'approvisionnement obligerait les sociétés à connaître l'origine des ressources qu'elles commercialisent ainsi que les conditions d'extraction et de production. De la même manière, les sociétés devraient évaluer l'impact des produits qu'elles vendent à l'aune des risques encourus par les êtres humains et l'environnement. Les sociétés devraient enfin rendre compte publiquement des risques identifiés et des mesures prises pour les limiter.

#### DÉVELOPPEMENTS INTERNATIONAUX

À l'échelle internationale, la tendance est clairement en faveur de la mise en œuvre de devoirs de diligence ancrés dans la loi. Les États membres de l'UE, les États-Unis ou l'Australie ont adopté des législations relatives à certains minerais et/ou à la production illégale de bois. Le Parlement européen exige une régulation analogue sur le cacao ou l'industrie textile. D'autres pays, comme l'Italie, les Pays-Bas ou l'Autriche, se sont dotés, ou vont se doter, d'une loi similaire portant spécifiquement sur le travail des enfants ou le travail forcé. La France a voté une telle loi en 2017, tandis que le gouvernement allemand s'y est engagé, à moins que 50 % des sociétés au minimum ne le fassent de façon volontaire d'ici 2020. L'UE examinera l'introduction d'un tel devoir en 2019.

#### DÉVELOPPEMENTS EN SUISSE

Dans son « rapport de base », le Conseil fédéral a indiqué qu'il souhaitait examiner la nécessité d'agir par la voie législative (recommandation 12). Un rapport demandé dans la foulée par l'administration a formulé des propositions concrètes en ce sens. <sup>57</sup> Le Conseil fédéral a toutefois renoncé à toute forme de régulation contraignante.

En mars 2015, le Conseil national a refusé, à une très courte majorité, une motion de la Commission de politique extérieure demandant au Conseil fédéral de légiférer. <sup>58</sup>

Face à cette donne politique, une coalition d'ONG a déposé, en octobre 2016, l'initiative « pour des multinationales responsables ». Le Conseil fédéral n'a pas jugé opportun de l'accepter ou de lui opposer un contre-projet. Le Conseil national a toutefois adopté, en juin 2018, un contre-projet indirect. Le texte est actuellement à l'examen au Conseil des États.



À intervalles réguliers, les négociants suisses s'illustrent par leur contribution à la malédiction des ressources qui frappe les pays producteurs. | © Pilar Olivares – Reuters

## 5

# Conclusion : ouvrir la voie ou agir sous la contrainte

Depuis que le négoce de matières premières a retenu pour la première fois l'attention du Conseil fédéral, rien n'a changé. Le secteur reste le plus risqué pour la réputation de la Suisse et les valeurs qu'elle défend. Le rythme soutenu auquel les scandales se sont succédé n'a pas faibli, bien au contraire. À intervalles réguliers, les négociants suisses s'illustrent par leur contribution à la malédiction des ressources qui frappe la population de la plupart des pays producteurs. Ces centaines de millions de personnes continuent de ne pas bénéficier des revenus générés par les richesses de leur sous-sol ; les infrastructures, les écoles et les hôpitaux font cruellement défaut.

L'importance du secteur et les problèmes qu'il pose sont désormais reconnus à l'échelle internationale, pointant de fait la Suisse en tant que première place de ce commerce. Ce constat ne résulte pas seulement de l'activité de cénacles comme l'OCDE, mais aussi des pouvoirs judiciaires qui, comme au Brésil et aux États-Unis, instruisent des affaires liées aux pratiques des négociants. L'inaction de la Berne fédérale ne fait qu'accroître la probabilité que la pression vienne de l'extérieur.

Dans leurs prises de position relatives à la transparence des paiements effectués par les sociétés de négoce aux gouvernements des pays producteurs, les autorités plaident en faveur d'un standard international. Or, les

représentants suisses ne se sont pas distingués par leur dynamisme au sein des instances où cette thématique est discutée. Montrer l'exemple, en agissant au niveau national, renforcerait la crédibilité de la Suisse lorsqu'elle promeut des règles internationales. Une telle approche serait par ailleurs cohérente au vu de la place prépondérante qu'occupe le pays, aucun des autres centres de négoce ne se rapprochant des parts de marché helvétiques.

Cinq ans après le « rapport de base », la nouvelle évaluation du secteur par le Conseil fédéral représente une opportunité d'amorcer un processus de régulation de la branche, afin que la Suisse prenne ses responsabilités face à la malédiction des ressources à laquelle sa politique contribue. Cela impliquerait toutefois de déplacer le curseur fédéral de la préservation des conditions-cadres de l'économie vers la résolution de problèmes comme la corruption et les violations des droits humains. Il serait regrettable d'attendre cinq années de plus.



L'affaire Lava Jato est un gigantesque cas de corruption auquel la Suisse a abondamment contribué par le biais de ses banques et de ses sociétés de négoce de pétrole. | © Ricardo Moraes – Reuters

## 6

# Annexe : les cas 2013–2018

---

## Risques de corruption et relations d'affaires avec des personnes politiquement exposées (PEP)

---

### VITOL MONTE UNE JOINT-VENTURE AVEC DES PROCHES DU GENDRE DU PRÉSIDENT KAZAKH

En novembre 2018, Public Eye a publié une enquête sur les succès mirobolants du négociant suisse au Kazakhstan, un État d'Asie centrale où la corruption est endémique.<sup>59</sup> En 2014, Vitol vendait déjà 21 % du pétrole kazakh destiné à l'exportation. Puis, à partir de 2015, la société a eu accès aux deux plus grands gisements pétroliers du pays, en échange de prêts d'un total de 5,2 milliards de dollars accordés à la compagnie étatique KazMunayGas. Pour parvenir au sommet, Vitol a mis sur pieds au début des années 2000 une discrète joint-venture nommée Ingma Holding BV, dont les coactionnaires sont des proches du milliardaire Timour Koulibaïev, le gendre du président kazakh Noursoultan Nazarbaïev. Des documents exclusifs révèlent que ce partenariat avec Vitol a profité indirectement à Koulibaïev qui, de 1997 à 2011, occupait des fonctions dirigeantes au sein des plus grandes compagnies étatiques pétrolières kazakhs et reste encore aujourd'hui l'homme clé du secteur énergétique.<sup>60</sup> Entre 2009 et 2016, Ingma a réalisé un chiffre d'affaires de 93 milliards de dollars, versant plus d'un milliard de dividendes à ses actionnaires, notamment sur des comptes en banque suisses.

Cette affaire montre que, pour obtenir des marchés pétroliers, certains négociants choisissent de faire alliance au sein d'une joint-venture avec des personnes politiquement exposées (PEP) et de leur verser ainsi des dividendes. Cette option, qui permet d'évacuer la notion de commission, présente des risques de corruption élevés. Contrairement aux banquiers, qui sont tenus par la loi sur le blanchiment (LBA) de redoubler de prudence face à des PEP, les négociants n'ont aucun devoir de diligence en matière de relations d'affaires, si ce ne sont les règles qu'ils édictent eux-mêmes.

### LAVA JATO: LES MÉTHODES DOUTEUSES DES NÉGOCIANTS SUISSES AU BRÉSIL

En novembre 2018, une enquête menée conjointement par Public Eye et Global Witness a révélé que trois des plus gros négociants de pétrole suisses sont aujourd'hui rattrapés par le scandale *Lava Jato* (« lavage express »), dont l'épicentre est le géant pétrolier brésilien Petrobras.<sup>61</sup> Cette gigantesque affaire de corruption éclabousse depuis quatre ans la place financière suisse. Le Ministère public de la Confédération (MPC) a ouvert plus de 100 procédures pénales et fait bloquer 1,1 milliard de dollars, dont 20 % a déjà été restitué à Brasilia. Cet argent est essentiellement composé de commissions, prélevées sur des contrats surfacturés passés entre Petrobras et des entreprises privées de travaux publics. La justice brésilienne s'intéresse désormais aux activités des trois plus grandes sociétés de négoce basées en Suisse: Glencore, Trafigura et Vitol. Celles-ci ont conclu des contrats pétroliers avec Petrobras valant au moins 20 milliards de dollars et ont versé des millions de dollars de commissions à des intermédiaires, dont plusieurs sont accusés par la justice brésilienne d'avoir corrompu des officiels de Petrobras. La police fédérale brésilienne a ouvert une procédure en août 2016. Selon le média brésilien *O Globo*, Petrobras a dû fournir à la justice le détail des contrats conclus entre 2004 et 2018 avec les trois géants du négoce, et avec Cockett Marine Oil Ltd, une société dont Vitol détient 50 % du capital.

Au total, on estime à environ 10 milliards de dollars les pertes financières causées par les détournements de fonds au sein de Petrobras, entre 2000 et 2014. Les conséquences sur le plan social, économique et politique sont désastreuses. *Lava Jato* est un nouvel exemple du rôle central que joue la Suisse dans la corruption transnationale, du fait de sa place financière et de ses sociétés de négoce.

## PILLAGE SYSTÉMATIQUE ET CONCERTÉ AU VENEZUELA

En mars 2018, la compagnie pétrolière nationale du Venezuela, PDVSA, a déposé une plainte civile aux États-Unis et une plainte pénale à Genève.<sup>62</sup> Elle accuse la société Helsing de s'être vendu à ses clients des informations confidentielles sur les prix et les appels d'offres de PDVSA en usant de paiements corruptifs, générant une perte de revenus estimée à 5,2 milliards de dollars entre 2004 et 2017. Fondée en 2004 par deux anciens cadres de PDVSA, Helsing était à l'origine une société de droit panaméen, mais elle a ouvert durant l'automne 2017 son principal siège à Genève, où elle dispose de relations bancaires. Parmi les clients d'Helsing, qualifiés de coconspirateurs dans la plainte américaine, figurent les principales sociétés suisses de négoce de pétrole, dont Trafigura, Vitol et Glencore. Grâce aux informations obtenues, notamment par le biais d'un accès au serveur informatique de PDVSA, ces négociants ont bénéficié de rabais sur leurs achats de pétrole brut au Venezuela et, à l'inverse, ont pu majorer leurs prix lorsqu'ils fournissaient le pays en produits pétroliers. En octobre 2018, Reuters a révélé que la justice américaine avait exigé que Glencore fournisse des informations sur ses relations d'affaires avec PDVSA et Helsing.

Si l'issue des procédures judiciaires reste incertaine, l'ampleur, la durée et la sophistication des faits allégués en disent long sur les méthodes et le manque d'intégrité des principales sociétés de négoce de pétrole au monde. Durant plus de dix ans, et jusqu'en mars 2018, leurs services de conformité respectifs se sont révélés inefficaces pour détecter les suspicions manifestes entourant le recours aux services de la société Helsing.

## LA JUSTICE AMÉRICAINE S'INTÉRESSE AUX MINES DE GLENCORE EN RDC

En décembre 2017, Public Eye a déposé une dénonciation pénale auprès du Ministère public de la Confédération concernant les activités de Glencore en République démocratique du Congo (RDC), un pays emblématique de la malédiction des ressources. Dès 2007, le géant zougais des matières premières a obtenu de l'État congolais des licences pour extraire du cuivre et du cobalt à des conditions très avantageuses, après s'être associé à Dan Gertler, un homme d'affaires à la réputation sulfureuse. Au final, Katanga Mining – la société minière dont Glencore était l'actionnaire majoritaire – a vu son permis d'exploitation minière passer de 585 à 140 millions de dollars. Une très mauvaise opération pour la RDC, qui aurait perdu l'équivalent d'un dixième de son budget.

En 2001, un rapport destiné au Conseil de sécurité de l'ONU avait épinglé les pratiques douteuses de Gertler. Proche du président congolais Joseph Kabila, l'homme d'affaires avait obtenu le monopole sur la vente des diamants de la RDC en échange de livraisons d'armes, un business qualifié de « cauchemar pour le gouvernement de la RDC ». En 2012, l'ONG britannique Global Witness avait dénoncé les relations troubles que Gertler entretenait avec Glencore.<sup>63</sup> En novembre 2017, les « Paradise Papers » ont confirmé le rôle central joué par Gertler en RDC. Interpellé il y a déjà six ans sur ce sujet<sup>64</sup>, le Conseil fédéral disait attendre de telles sociétés qu'elles se conforment à « des exigences particulièrement strictes en matière de diligence raisonnable ». Mais à ce jour, rien n'a été entrepris et la dénonciation déposée par Public Eye est toujours pendante.

A contrario, la justice américaine fait preuve de détermination. Elle a engagé des poursuites contre Dan Gertler. Le 2 juillet 2018, Glencore a été sommé par le Département américain de la Justice (DoJ) de fournir des documents sur ses activités au Nigeria, en RDC et au Venezuela. Washington s'intéresse à des faits présumés de corruption.<sup>65</sup>

---

## GUNVOR AU CONGO : LA FIRME MISE EN PRÉVENTION ET UN EX-EMPLOYÉ CONDAMNÉ POUR CORRUPTION

En septembre 2017, Public Eye a publié une enquête détaillant les affaires problématiques de Gunvor en République du Congo.<sup>66</sup> Entre 2010 et 2012, cette firme genevoise a accordé des préfinancements (prêts) à la Société nationale des pétroles congolais (SNPC). En échange, Gunvor a reçu pour 2,2 milliards de dollars de pétrole. Des intermédiaires engagés pour obtenir ce marché ont reçu des dizaines de millions de commissions versés sur des comptes suisses.

Le MPC a ouvert une enquête pour blanchiment en décembre 2011. En mai 2017, la société a été mise en prévention pour défaut d'organisation (Art. 102 CP),<sup>67</sup> alors que deux anciens collaborateurs étaient poursuivis. Le 28 août 2018, l'un d'entre eux a été condamné à 18 mois de prison avec sursis pour corruption.<sup>68</sup> Après avoir négocié une procédure simplifiée avec le MPC, il a reconnu avoir participé à cinq pactes corruptifs ayant permis à Gunvor d'obtenir des marchés pétroliers, entre 2009 et 2012, au Congo-Brazzaville et en Côte d'Ivoire. Dans

l'acte d'accusation, il est précisé que les ententes corruptives étaient montées « en collaboration avec d'autres employés de Gunvor » et les paiements (43 millions de dollars) étaient validés par le service financier. « L'employé a baigné dans une atmosphère de travail où la corruption aurait apparemment été un procédé d'affaires accepté », lit-on également.

Cette affaire montre que la prise de risques élevés et les méthodes douteuses font partie intégrante du modèle d'affaires de l'un des principaux négociants helvétiques. Elle souligne aussi les défaillances des intermédiaires financiers en matière de diligence. Clariden Leu, la banque qui gère les comptes des intermédiaires, n'a pas cillé devant l'ampleur des commissions versées par Gunvor à un conseiller du président congolais, soit une personne exposée politiquement (PEP) au sens de la loi suisse. De son côté, BNP Paribas, la banque qui a octroyé une partie des préfinancements pétroliers à Gunvor, n'a commencé à s'inquiéter de leur usage qu'une fois les procédures judiciaires ouvertes.

## LES LIAISONS DANGEREUSES DE LOUIS DREYFUS AVEC LE MINISTRE BRÉSILIEN DE L'AGRICULTURE

En novembre 2017, la télévision française mettait en lumière les affaires problématiques de Louis Dreyfus Commodities (LDC) au Brésil dans le cadre des «Paradise Papers».<sup>69</sup> Ce groupe hollandais effectue une part substantielle de ses activités de négoce depuis Genève, où il emploie quelque 400 personnes. Pour prospérer au Brésil, LDC n'a pas hésité à s'associer au sein d'une filiale basée aux îles Caïmans avec le principal producteur de soja au monde, le groupe Amaggi, qui appartient au très controversé ministre brésilien de l'agriculture Blairo Maggi. Dénoncé pour son rôle dans la déforestation, ce dernier est aussi poursuivi dans son pays pour corruption et blanchiment d'argent. LDC a en outre financé l'une de ses campagnes électorales, en 2010, lorsqu'il tentait de se faire réélire au Sénat.

À l'instar de Trafigura en Angola, Louis Dreyfus Commodities s'appuie au Brésil sur une personne politiquement exposée (PEP) au sens du droit suisse : au moment de la création de ce partenariat, en 2010, Blairo Maggi exerçait déjà des fonctions publiques importantes, qu'il a toujours mêlées à ses activités d'entrepreneur, générant d'évidents risques de conflits d'intérêts.

## LE CONTRAT RAFFINÉ DE PHILIA EN RÉPUBLIQUE DU CONGO

En 2015, Public Eye a publié une enquête portant sur un contrat d'exportation de produits pétroliers raffinés obtenu en 2013 par la société genevoise de négoce Philia, soit quelques mois après sa création, auprès de la raffinerie étatique congolaise, la Coraf.<sup>70</sup> Conclu sans appel d'offres, ce contrat comporte de nombreuses clauses défavorables aux finances publiques du Congo-Brazzaville. Il a été signé par Denis-Christel Sassou-Nguesso, le fils du président congolais, notoirement réputé pour son train de vie luxueux, sans rapport avec les revenus issus de ses fonctions officielles. L'unique actionnaire de Philia, Jean-Philippe Amvame-Ndong, est un proche de celui que les Congolais surnomment «Kiki». Le choix de Philia comme partenaire commercial de la Coraf ne répond à aucune logique économique, puisque le négociant se contente de revendre immédiatement ses cargaisons à d'autres négociants, dont plusieurs sociétés suisses comme Mercuria et AOT Trading, sans apporter de valeur ajoutée financière ou logistique. En vertu de la loi congolaise, l'octroi d'un marché public sans appel d'offres est illégal.

## LES RELATIONS INCESTUEUSES DE TRAFIGURA AVEC L'ÉLITE ANGOLAISE

En 2013, Public Eye dévoilait le partenariat (joint-venture) conclu par Trafigura, deux ans auparavant, avec le général angolais Leopoldino Fragoso do Nascimento, alias Dino, alors conseiller du président Dos Santos.<sup>71</sup> Grâce à ses relations, le géant genevois a obtenu un contrat pétrolier évalué à 3,3 milliards de dollars par an, entre 2011 et 2016. En novembre 2017, les «Paradise Papers» ont mis en lumière de nouveaux éléments.<sup>72</sup> Présenté par Trafigura comme un investisseur, le général Dino participait à la joint-venture via une société qui, à ses débuts, avait été mise sur pied et dirigée par Mariano Marcondes Ferraz, qui était alors l'homme de confiance de la firme genevoise en Angola et membre de sa direction. Ce fait renforce les soupçons relatifs à la nature incestueuse des relations entre Trafigura et le sommet du pouvoir angolais. Par ailleurs, Ferraz a été lourdement condamné pour corruption au Brésil, en mars 2018, dans le cadre d'une procédure ouverte dans le sillage du scandale Petrobras («Lava Jato») qui concerne toutefois ses activités exercées pour le compte d'une autre société.<sup>73</sup> Il est également poursuivi en Suisse par le MPC.<sup>74</sup> Ni Trafigura ni Ferraz n'ont été inquiétés par la justice s'agissant de leurs affaires angolaises.

## LE BENY STEINMETZ GROUP : SOUPÇON DE CORRUPTION EN GUINÉE

Depuis 2013, six pays dont la Suisse ont ouvert des procédures sur de possibles faits de corruption d'agents publics étrangers en Guinée en lien avec les activités minières du milliardaire israélien Beny Steinmetz, dont la fortune représente trois à six fois le budget de ce pays d'Afrique de l'Ouest. Steinmetz est soupçonné d'avoir soudoyé l'une des épouses de l'ancien président guinéen en vue d'obtenir à bas prix en 2009 – pour 165 millions de dollars – les concessions pour l'exploitation d'importants gisements de fer à Simandou. En 2010, le groupe brésilien Vale a racheté 51 % des actions de la firme détenant ces concessions pour 2,5 milliards de dollars. Cette somme n'aurait pas dû aboutir dans les caisses de BSG, mais alimenter celles de l'État guinéen.

En 2013, Public Eye a révélé que le groupe Steinmetz est en réalité dirigé depuis Genève, par le truchement d'une structure juridique extrêmement complexe, composée de dizaines d'entités implantées dans divers paradis fiscaux. Cette structure sophistiquée permet à Beny Steinmetz ainsi qu'aux dirigeants de son groupe de diluer leurs responsabilités juridiques et d'optimiser sa fiscalité. L'organigramme reconstitué par Public Eye<sup>75</sup> illustre les difficultés extrêmes auxquelles les autorités de poursuite pénale doivent faire face lorsqu'elles enquêtent sur de tels groupes. L'affaire est toujours instruite par le Ministère public du canton de Genève.

---

## Violations des droits humains

---

### LES NÉGOCIANTS SUISSES INONDENT L'AFRIQUE DE CARBURANTS TOXIQUES

En septembre 2016, Public Eye publiait une volumineuse enquête montrant que les négociants suisses dominent le marché de la fabrication, de l'approvisionnement et de la vente de carburants nocifs pour la santé et l'environnement en Afrique de l'Ouest.<sup>76</sup> La teneur en soufre de ces produits pétroliers, en particulier du diesel, atteignait jusqu'à 378 fois le seuil autorisé en Suisse, et partout ailleurs en Europe. Les révélations autour de ce modèle d'affaires problématique ont suscité un écho médiatique massif en Europe et en Afrique. Le Ghana a très rapidement changé sa législation.<sup>77</sup>

En juillet 2017, les inspecteurs de la police de l'environnement des Pays-Bas ont publié un rapport qui confirme les faits révélés par Public Eye.<sup>78</sup> Avec cette enquête fouillée, les Pays-Bas assument leur responsabilité en tant que centre de production et d'exportation de carburants nocifs. En parallèle, le Point de contact national examine, sur instruction ministérielle, si les firmes impliquées violent les lignes directrices de l'OCDE en matière de respect des droits humains et de l'environnement. La Suisse, en tant que pays hôte des principales sociétés actives dans ce domaine, a pour l'essentiel estimé qu'il revenait aux États importateurs d'agir,<sup>79</sup> et n'a rien entrepris.

### DE L'OR PRODUIT PAR DES ENFANTS BURKINABÉS ET RAFFINÉ EN SUISSE

Comment la Suisse peut-elle importer chaque année plusieurs tonnes d'or du Togo, alors que ce pays n'en produit pas ? En septembre 2015, Public Eye a révélé que cet or provient de mines artisanales du Burkina Faso, où il est extrait par des enfants qui travaillent dans des conditions innommables.<sup>80</sup> Le fruit de leur labeur est ensuite acheminé par des contrebandiers jusqu'au Togo, d'où il est importé par une société de négoce genevoise qui le revend à la raffinerie tessinoise Valcambi. L'origine problématique de cet or montre l'insuffisance des mesures volontaires prises par les sociétés pour prévenir les violations des droits humains sur leur chaîne d'approvisionnement. À la suite des révélations de Public Eye, l'ancien sénateur vert Luc Recordon a déposé, en décembre 2015, un postulat avalisé par le Conseil des États. Outre une cartographie du secteur de l'or en Suisse, ce postulat – repris par la conseillère aux États Liliane Maury Pasquier – demande aux autorités d'établir « un rapport sur le commerce de l'or produit en violation des droits humains » et d'examiner la possibilité de contraindre les sociétés à mettre en œuvre le devoir de diligence prévu par les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits humains. Le Conseil fédéral, qui reconnaît pourtant les risques associés à ce secteur très lucratif, a rendu en novembre une copie très décevante au niveau de ses recommandations.<sup>81</sup> Pourtant, l'analyse rendue par les consultants mandatés par la Confédération en vue de la rédaction de ce rapport dressait un état des lieux lucide de la situation.<sup>82</sup>





Dans les mines d'or du Burkina Faso, des enfants travaillent dans des conditions de sécurité désastreuses.  
© Pep Bonet – Noor/Keystone

# Notes

- 1 [Rapport de base: matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, DFAE, DFF, DEFR, 27.3.2013.](#)
- 2 [Rapport de base: matières premières. Rapport concernant la mise en œuvre des recommandations, Conseil fédéral, 26.3.2014.](#)
- 3 [Rapport de base: matières premières. 2<sup>e</sup> rapport concernant la mise en œuvre des recommandations, Conseil fédéral, 19.8.2015.](#)
- 4 [Rapport de base: matières premières. 3<sup>e</sup> rapport concernant la mise en œuvre des recommandations, Conseil fédéral, 2.12.2016.](#)
- 5 [Rapport de base: matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, DFAE, DFF, DEFR, 27.3.2013, p. 2.](#)
- 6 [Ibid.](#)
- 7 [Ibid.](#), p. 47.
- 8 [Ibid.](#), p. 3.
- 9 [Ibid.](#), p. 6.
- 10 [La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Rapport de phase 4: Suisse, OCDE \(Organisation de coopération et de développement économiques\), 2018, p. 11.](#)
- 11 [Reverse the curse: Maximizing the potential of resource-driven economies, Richard Dobbs, Jeremy Oppenheim, Adam Kendall, Fraser Thompson, Martin Bratt and Fransje van der Marel, McKinsey Global Institute, décembre 2013.](#)
- 12 [Les négociants suisses, le pétrole africain et les risques de l'opacité, Alexandra Gillies, Marc Guéniat et Lorenz Kummer, Natural Resource Governance Institute, Public Eye et Swissaid, juillet 2014.](#)
- 13 [Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme \(GCBF\), juin 2015, p. 122.](#)
- 14 [Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale: Une analyse de l'infraction de corruption d'agents publics étrangers, OCDE, 2014, pp. 8, 23.](#)
- 15 [Corruption in the extractive value chain. Typology of risks, mitigation measures and incentives, OECD, Paris, 2016.](#)
- 16 [Ibid.](#), pp. 86–88.
- 17 Les discussions se déroulent sous le principe des règles de Chatham House. C'est pourquoi nous n'indiquons pas qui a posé cette question aux autorités suisses.
- 18 [La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Rapport de phase 4: Suisse, OCDE, Paris, 2018, p. 10.](#)
- 19 [Ibid.](#), p. 11.
- 20 [Ibid.](#), p. 4.
- 21 Voir page 420 du Message du Conseil fédéral du 23 novembre 2016, Points 1.4.10.3. Objectifs (FF 2017 353).
- 22 [«Simonetta Sommaruga réagit aux «Paradise Papers»», \*Le Matin Dimanche\*, 11.11.2017.](#)
- 23 [«Commerce de l'or produit en violation des droits humains», Postulat 15.3877 de Luc Recordon, 21.9.2015.](#)
- 24 [Rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse, Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme \(GCBF\), juin 2015.](#)
- 25 [Ibid.](#), p. 124.
- 26 [Ibid.](#), p. 122.
- 27 [Ibid.](#), p. 122.
- 28 [La Suisse, place de négoce de matières premières, Association suisse des banquiers, mars 2013, p. 19.](#)
- 29 [Marco Dunand: «La concentration du négoce se poursuit», \*Le Temps\*, 19.3.2018.](#)
- 30 [IMF Policy Paper, Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries – 2018, Fonds Monétaire International \(FMI\), mars 2018, p. 50.](#)
- 31 [Glencore, banks and Chad reach deal on \\$1 bln-plus oil-backed loan, \*Reuters\*, 21.2.2018.](#)
- 32 [REFILE-Congo seeks relief talks with oil traders over \\$2 bln debt, \*Reuters\*, 20.2.2018.](#)
- 33 [Trade Finance Principles, The Wolfsberg Group, ICC and BAFT, 2017, p. 39.](#)
- 34 [«La supervision bancaire est-elle suffisante pour juguler les risques de blanchiment dans le secteur des matières premières?», Postulat 17.4204, Anne Seydoux-Christe, 14.12.2017.](#)
- 35 [Rapport de base: matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, DFAE, DFF, DEFR, 27.3.2013, p. 12.](#)
- 36 [Rapport de base: matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, DFAE, DFF, DEFR, 27.3.2013, p. 11.](#)
- 37 [«Nomenclature générale des activités économiques. Ajouter les entreprises actives dans le commerce des matières premières», Motion 13.3327, Jaqueline Badran, 17.4.2013.](#)
- 38 [The Commodity Trading Sector Guidance on Implementing the UN Guiding Principles on Business and Human Rights, FDFA, SECO, 2018.](#)
- 39 [Commodity Trading Monitoring Report. SRIC Geneva, Dr. Nina Eggert, Swiss Trading and Shipping Association, 12.3.2017 \(le rapport n'est actuellement plus disponible sur le site internet\).](#)
- 40 [À titre d'exemple: «Les coûts de réglementation provoqueront une consolidation des entreprises du négoce», \*Le Temps\*, 21.12.2016.](#)
- 41 [«Alternative Facts from the Swiss commodity trading lobby», Public Eye, 27.3.2017.](#)
- 42 [Liste de sociétés suisses actives dans le négoce de matières premières, Public Eye, mars 2017.](#)
- 43 [Rapport de base: matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, DFAE, DFF, DEFR, 27.3.2013, p. 46.](#)
- 44 [«Simonetta Sommaruga réagit aux «Paradise Papers»», \*Le Matin Dimanche\*, 11.11.2017.](#)
- 45 [www.rohma.ch/fr](#)
- 46 [Commodity Market Update, Financial Conduct Authority, février 2014, p. 9.](#)
- 47 La norme est consultable sur le site de l'ITIE.
- 48 [«Open Government National Action Plan 2016–2018: mid-term self assessment», Cabinet Office, United Kingdom, 19.12.2017, p. 7.](#)
- 49 [«United Kingdom. Fiscal Transparency Evaluation», Fonds Monétaire International \(FMI\), novembre 2016.](#)
- 50 [Corruption in the extractive value chain. Typology of risks, mitigation measures and incentives, OECD, 2016, p. 86.](#)
- 51 À noter que Glencore et Gunvor ont pris un engagement identique.
- 52 [«La loi sur la transparence ne concerne que 4 des 544 sociétés du secteur suisse des matières premières», Public Eye, 12.6.2017.](#)
- 53 [Initial evidence of corruption risks in government oil and gas sales, Aaron Sayne et Alexandra Gillies, Natural Resource Governance Institute, 23.6.2016.](#)
- 54 Voir par exemple: [Past The Tipping Point? Contract disclosure within EITI](#), Don Hubert et Rob Pitman, Natural Resource Governance Institute, mars 2017.
- 55 [Recommandation 24 du GAFI](#)
- 56 [«Les «Panama Papers» révèlent les lacunes du dispositif suisse anti-blanchiment», Public Eye, 6.4.2016.](#)
- 57 [Rapport de droit comparé. Mécanismes de diligence en matière de droits de l'homme et d'environnement en rapport avec les activités d'entreprises suisses à l'étranger. Rapport rédigé en exécution du postulat 12.3980, Commission des affaires extérieures du Conseil national, 30 octobre 2012, Conseil fédéral, 2.5.2014.](#)
- 58 [«Kurioses Politkarussell um mehr soziale Verantwortung», \*Handelszeitung\*, 2.3.2015.](#)

- 59 « Vitol, roi du pétrole au Kazakhstan », Public Eye, novembre 2018.
- 60 Vitol nie que Timour Koulibaïev ait bénéficié directement ou indirectement de ce partenariat.
- 61 « L'affaire Petrobras. « La règle du jeu ». Les méthodes douteuses des négociants suisses au Brésil », Public Eye, novembre 2018; « Friends in low places », Global Witness, novembre 2018.
- 62 « Deux arrestations à Genève dans une affaire de corruption au Venezuela », *Le Temps*, 13.3.2018.
- 63 « Glencore « devrait s'expliquer sur des contrats potentiellement corrompus au Congo » », Global Witness, 5.4.2012.
- 64 « Attribution suspecte de licences minières au Congo. Rôle de la compagnie Glencore et du FMI », Interpellation 12.3138, Ursula Wyss, 13.3.2012.
- 65 « Glencore doit enfin s'expliquer devant la justice aux États-Unis », Public Eye, 3.7.2018.
- 66 Gunvor au Congo. Pétrole, cash et détournements: les aventures d'un négociant suisse à Brazzaville, Public Eye, septembre 2017.
- 67 Décision du 20 décembre 2017, Cour des plaintes, Tribunal Pénal Fédéral, p. 2.
- 68 « Pétrole et corruption: la condamnation d'un ex-employé accable les dirigeants de Gunvor », Public Eye, 28.8.2018.
- 69 « « Paradise Papers »: au cœur d'un scandale mondial », Cash Investigation, France Télévisions, 7.11.2017.
- 70 Un contrat raffiné. Les arrangements douteux de la société suisse de négoce Philia au Congo, Public Eye, février 2015.
- 71 Les affaires angolaises de Trafigura, Public Eye, février 2013.
- 72 « De verborgen relatie tussen Trafigura en Angola », *Trouw*, 8.11.2017.
- 73 « Affaire Lava Jato: Un ex-trader genevois condamné au Brésil », *Le Temps*, 7.3.2018.
- 74 « Scandale Petrobras: un dirigeant de Trafigura sous le coup d'une procédure en Suisse », *Le Temps*, 5.11.2016.
- 75 « Soupçons de corruption en Guinée, opacité à Genève: le groupe Steinmetz sous pression », Public Eye, 22.10.2013.
- 76 Dirty Diesel. How Swiss Traders Flood Africa with Toxic Fuels, Public Eye, septembre 2016.
- 77 « NPA revises sulphur content for imported diesel », National Petroleum Authority, Ghana, 1.11.2016.
- 78 « Dirty Diesel: les Pays-Bas confirment le modèle d'affaires toxique des négociants suisses », Public Eye, 10.7.2018.
- 79 « Carburants toxiques vendus aux pays africains », Question 16.5419, Lisa Mazzone, 21.9.2016.
- 80 Un filon en or. La véritable histoire de l'or « togolais » raffiné en Suisse, Public Eye, septembre 2015.
- 81 Le Commerce de l'or produit en violation des droits humains, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 15.3877 Recordon du 21.09.2015, Conseil fédéral, 14.11.2019.
- 82 Expert Study on the Swiss Gold Sector and related Risks of Human Rights Abuses, EBP, 12.12.2017.

Le présent rapport dresse un état des lieux des développements relatifs au secteur suisse du négoce de matières premières lors des cinq dernières années. Il détaille notamment les risques de corruption liés à cette activité et résume les principaux cas qui ont exposé l'impact négatif des activités de sociétés sur les pays producteurs. Cette analyse passe en revue les positions adoptées par les autorités fédérales et les actions entreprises. Enfin, les mesures nécessaires pour contenir ces risques sont décrites et placées dans le contexte national et international dans lequel elles s'inscrivent ou pourraient s'inscrire.

Le bilan des autorités n'est pas à la hauteur des enjeux liés à ce secteur à risque. Des mesures « adaptées et contraignantes », ainsi que l'a formulé l'OCDE, sont nécessaires pour encadrer les sociétés actives dans le négoce de matières premières.

**PUBLIC EYE** Depuis cinquante ans, l'ONG Public Eye (anciennement Déclaration de Berne) porte un regard critique sur l'impact de la Suisse et de ses entreprises sur les pays pauvres. Par un travail d'enquête, de plaidoyer et de campagne, Public Eye demande davantage d'équité et le respect des droits humains partout dans le monde. Forte du soutien de ses quelque 25 000 membres, Public Eye agit ici, en Suisse, pour un monde plus juste. [www.publiceye.ch](http://www.publiceye.ch)

Avenue Charles-Dickens 4  
CH-1006 Lausanne  
Tél. +41 (0)21 620 03 03  
Fax +41 (0)21 620 03 00  
[contact@publiceye.ch](mailto:contact@publiceye.ch)

Dienerstrasse 12  
Postfach | CH-8021 Zürich  
Tel. +41 (0)44 2 777 999  
Fax +41 (0)44 2 777 991  
[kontakt@publiceye.ch](mailto:kontakt@publiceye.ch)