



rohma

Rohstoffmarktaufsicht Schweiz ROHMA
Autorité de surveillance des marchés de matières premières ROHMA
Autorità federale di vigilanza sui mercati di materia prima ROHMA
Swiss Commodity Market Supervisory Authority ROHMA

Régulation du secteur
des matières premières:

UNE PROPOSITION VISIONNAIRE DE LA DB

Supplément spécial de la revue
Vers un développement Solidaire n° 235
Septembre 2014

PORTRAIT



Table des matières

Introduction	
La surveillance : un gage de qualité pour le secteur des matières premières	3
Contexte	
La malédiction des ressources	5
Problématique	
Les raisons d'être de la ROHMA	6
Historique	
La Suisse prend des mesures rapides et efficaces	7
Mission	
Un rôle de surveillance et de régulation	8
« Enforcement »	
Une autorité respectée	9
Obligations	
Devoirs de diligence des sociétés assujetties	10
Témoignage	
Faire partie de la solution	12
Au quotidien	
Un jour dans la vie de la ROHMA	13
La ROHMA fait la différence	
Le cas de Trafigura en Angola	14

Remarque importante

La ROHMA est une « autorité » fictive née du souhait de la Déclaration de Berne (DB) de voir la Suisse prendre rapidement des mesures efficaces pour lutter contre la « malédiction des matières premières ». Si cette autorité n'existe pour l'instant que dans les rêves de l'équipe de la DB, les pistes de solutions présentées sont à prendre au sérieux. Toute ressemblance avec la Finma, l'« Autorité de surveillance des marchés financiers » n'est pas fortuite. Elle relève de la volonté de la DB de montrer que les autorités fédérales seraient en mesure de réguler le secteur des matières premières, comme c'est déjà le cas pour le secteur bancaire.

Pour en savoir plus : visitez le site « officiel » de la ROHMA en suivant le lien www.rohma.ch/fr/

Impressum

Ce portrait fictif de l'« Autorité de surveillance des marchés de matières premières – ROHMA » est un supplément spécial de la revue *Vers un Développement Solidaire* n° 235, septembre 2014 **Éditée** par la Déclaration de Berne (DB) **Dossier** réalisé par l'équipe « Matières premières » de la DB **Edition** Raphaël de Riedmatten **Lectorat** Christiane Droz **Graphisme** Naila Maiorana **Photos** © DB – Patrick Lopreno **Impression** Groux arts graphiques SA, imprimé sur papier 100 % recyclé **Tirage** 9000 exemplaires **Parution** 6 x par an ISSN 1661-1357 **Contact** Déclaration de Berne, avenue Charles-Dickens 4, CH-1006 Lausanne, tél. +41 (0)21 620 03 03, fax +41 (0)21 620 03 00, info@ladb.ch, www.ladb.ch **Cotisation/abonnement** 60 fr. par an. **Pour faire un don** CP 10-10813-5. Tous droits réservés. Reproduction autorisée avec l'accord préalable de l'éditeur.

Publié avec le soutien de la Fédération genevoise de coopération (FGC) et de la Fédération vaudoise de coopération (Fedevaco).

La surveillance : un gage de qualité pour le secteur des matières premières

La Suisse est l'une des principales places mondiales du négoce des matières premières. A ce titre, elle porte une responsabilité particulière. Des mesures volontaires des sociétés ne suffisent pas à s'assurer de leurs bonnes pratiques: la régulation de ce secteur exige une autorité forte, compétente et indépendante. L'Autorité de surveillance des marchés de matières premières (abrégée ROHMA, d'après son nom en allemand) est garante de l'intégrité de la place helvétique. Elle s'assure que les pays d'origine des matières premières touchent la part de la rente des ressources naturelles qui leur revient. La ROHMA a commencé son travail le 1^{er} avril 2014.

Dans son « Rapport de base : matières premières »¹ du printemps 2013, le Conseil fédéral a reconnu les problèmes posés par les activités du secteur des matières premières et la nécessité d'y remédier, en relevant que « l'importance croissante du secteur lance d'autres défis sérieux, notamment en rapport avec les droits de l'homme et la situation environnementale dans les pays exportateurs, la lutte contre la corruption et le phénomène dit de la « malédiction des matières premières » dans des pays en développement. Des risques pour la réputation de certaines entreprises et de la Suisse elle-même sont liés à ces défis, notamment si le comportement d'entreprises domiciliées en Suisse devait se démarquer des positions défendues et soutenues par la Suisse dans les domaines de la politique de développement, de la promotion de la paix, des droits de l'homme ainsi que des standards sociaux et environnementaux. »

Le mandat de la ROHMA

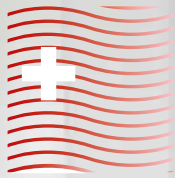
La ROHMA est dotée de pouvoirs étendus sur les sociétés extractives, les sociétés de négoce, les importateurs et les raffineries d'or. En tant qu'Autorité de surveillance indépendante, la ROHMA régule les activités des sociétés du secteur des matières premières actives en Suisse. Cette régulation vise à développer leur responsabilité, à minimiser la malédiction des ressources et à aider les pays en développement riches en ressources naturelles à mobiliser celles-ci pour leur développement et dans leur lutte contre la pauvreté. La ROHMA contribue à défendre la réputation et l'intégrité de la place suisse des matières premières et contribue ainsi au maintien de conditions-cadres concurrentielles.

La ROHMA octroie des autorisations pour l'exercice des activités extractives et de négoce des matières premières. Elle s'assure que les assujettis respectent les lois, les ordonnances, les directives et les règlements qu'elle édicte et qu'ils remplissent les conditions dont dépend l'octroi de leurs licences. La ROHMA est compétente

pour édicter des mesures destinées à empêcher que des flux de matières premières « sales » – c'est-à-dire acquises de façon illégale (volées ou obtenues par le biais de la corruption) – pénètrent les circuits commerciaux; elle assure la transparence des paiements des sociétés du secteur des matières premières aux gouvernements des pays d'origine de celles-ci. Enfin, la ROHMA développe des devoirs de diligence destinés, par exemple, à garantir que les sociétés du secteur suisse des matières premières n'entretiennent pas de relations d'affaires problématiques avec des personnes exposées politiquement (PEP), s'assure de leur respect et combat les pratiques d'optimisation fiscale.



¹ Disponible sur le site de l'administration fédérale dans son intégralité : www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30134.pdf



rohma

Rohstoffmarktaufsicht Schweiz ROHMA

Autorité de surveillance des marchés de matières premières ROHMA

Autorità federale di vigilanza sui mercati di materia prima ROHMA

Swiss Commodity Market Supervisory Authority ROHMA



La malédiction des ressources

Le phénomène dit de la « malédiction des ressources » qualifie la situation des Etats producteurs de matières premières qui, en dépit des richesses générées par celles-ci, ne parviennent pas à sortir leur population de la pauvreté. Douze des vingt-cinq nations affichant les taux les plus élevés de mortalité infantile, à l'échelle mondiale, sont des pays africains riches en ressources naturelles.

Au Nigeria ou en Angola, par exemple, la pauvreté a augmenté au cours de la dernière décennie, en dépit du boom économique provoqué par l'exploitation des matières premières et l'envol de leur prix. En termes de PIB par habitant, la Guinée équatoriale, pourtant si riche en pétrole, se classe à la 45^e place mondiale. Au classement de l'indice de développement humain du PNUD, ce pays occupe le 136^e rang mondial (sur 187).

La malédiction des ressources n'a rien d'un destin inéluctable. Des pays dépendants de leurs richesses naturelles, comme le Botswana, le Canada, l'Indonésie, la Norvège ou le sultanat d'Oman sont parvenus à les exploiter avec discernement. La part de la rente provenant de l'exploitation des matières premières que les gouvernements parviennent à conserver dépend principalement de l'efficacité de leur système fiscal et du comportement des investisseurs. Les pays riches en ressources naturelles perdent des revenus en raison de procédures déficientes lors de l'octroi de licences extractives, de l'optimisation ou de l'évasion fiscale agressive des sociétés, de la corruption ou de l'abus de biens publics.

La responsabilité de la Suisse

Selon des estimations conservatrices, les sociétés suisses de négoce contrôlent 20% du marché mondial des matières premières. Ce secteur compte quelque 500 entreprises en Suisse. La majorité de ces sociétés – en particulier une myriade de petites firmes – sont en premier lieu des sociétés de négoce. L'essentiel des activités de la branche sont cependant concentrées au sein d'une poignée de grandes firmes (Vitol, Glencore, Trafigura, Mercuria, Gunvor), qui sont aussi présentes dans le domaine extractif. Les sociétés du secteur des matières premières sont actives – parfois même de façon prédominante – dans des pays frappés par la malédiction des ressources. Les débats publics et parlemen-

taires ayant suivi la publication, en 2013, du rapport de base du Conseil fédéral ont montré que la Suisse, en tant que pays hôte d'importantes sociétés du secteur des matières premières, doit assumer ses responsabilités en régulant leurs activités, afin de minimiser la malédiction des ressources. La loi sur les matières premières (*lire page 7*) et la loi sur la ROHMA ont permis de développer des devoirs de diligence spécifiques et des standards de conduite pour les sociétés ainsi que des mécanismes de contrôle et de contrainte (« enforcement ») pour la ROHMA. Ceux-ci permettent à la Suisse de combattre la malédiction des ressources.



Les raisons d'être de la ROHMA

Pendant longtemps, le secteur suisse des matières premières est resté ignoré du public comme du monde politique helvétique, et ce, en dépit de sa croissance spectaculaire. Le vent a tourné au début de la décennie. La lumière jetée par des ONG et par la presse sur des affaires problématiques impliquant la branche des matières premières a contribué de manière déterminante à placer la question de la régulation des activités de ce secteur à l'agenda politique. Trois cas exemplaires à cet égard sont présentés ici.

Forts soupçons de corruption

L'octroi de licences minières guinéennes au Beny Steinmetz Group Resources (BSGR) – du nom de Beny Steinmetz, un diamantaire milliardaire israélien domicilié à Genève – occupe depuis 2013 la justice de six pays. A la suite des demandes d'entraide, le Ministère public de Genève a ouvert une procédure pour corruption d'agent public étranger. Via un échec de sociétés offshore, le groupe BSGR, dont le véritable centre opérationnel se trouve à Genève, est soupçonné d'avoir corrompu, entre 2007 et 2010, l'une des épouses d'un ancien président guinéen pour obtenir, en échange d'un investissement minime de 165 millions de dollars, les concessions d'un gisement de fer, celui de Simandou. En 2010, 51% des actions de la firme détenant ces concessions ont été revendues pour 2,5 milliards de dollars au groupe brésilien Vale. Cette somme aurait dû alimenter les caisses de l'Etat guinéen.

Des affaires avec des personnes politiquement exposées (PEP)

En Angola, la société genevo-lucernoise Trafigura a conclu, en 2009, une joint-venture avec le général Leopoldino Fragoso do Nascimento (surnommé « Dino »), alors conseiller du chef du Bureau militaire de la présidence, pour former un partenariat d'approvisionnement en produits pétroliers. Ce partenariat a généré, en 2011, une manne de 3,3 milliards de dollars, dont 50 % a bénéficié à une société, Cochan Ltd., domiciliée chez un avocat aux Bahamas. La filiale de Cochan à Singapour a pour directeur le général Dino, qui dispose d'intérêts dans tous les pans stratégiques et lucratifs de l'économie angolaise. A travers une société Cochan (Angola), le général Dino possède aussi des actions de Puma Energy, une filiale clé de Trafigura, dotée d'un important réseau de stations-services en Amérique latine, en Afrique, en Asie et en Australie.

Détournements de subventions

En octobre 2012, les autorités nigérianes ont adressé à la Suisse une demande d'entraide concernant cinq négociants helvétiques. Sans être visés directement par cette procédure, ceux-ci détiennent des documents pouvant prouver la culpabilité de leurs partenaires d'affaires nigériens dans une fraude massive sur les subventions à l'importation de carburants. Entre 2009 et 2011, 6,8 milliards de dollars de subventions ont été indûment réclamés par des opérateurs nigériens. Les autorités locales ainsi que des ONG ont montré que les principaux négociants suisses ont permis à leurs partenaires de frauder sur les quantités importées ou sur le prix d'achat, notamment en arrangeant des livraisons hors des eaux territoriales nigérianes. Ces partenaires sont des firmes dont le principal mérite est d'être apparentées à des officiels de haut rang. Ces exemples illustrent la raison d'être de la ROHMA et montrent pourquoi il était nécessaire de contraindre les négociants suisses, à l'instar des obligations applicables aux banques, à renforcer leurs devoirs de diligence lorsqu'ils commercent avec des sociétés proches de personnes politiquement exposées (PEP).



La Suisse prend des mesures rapides et efficaces

Dans son « Rapport de base : matières premières » de mars 2013, le Conseil fédéral a reconnu que les problèmes posés par les activités du secteur des matières premières dans les pays en développement lançait des défis sérieux pour la Suisse. Pour lutter contre le « phénomène de la malédiction des matières premières », les autorités fédérales ont ainsi pris des mesures sans précédent.

La publication du « Rapport de base » de 2013 a conduit à un important débat public et parlementaire. Il est vite devenu clair que les mesures volontaires des sociétés étaient insuffisantes pour résoudre les défis inhérents au développement rapide, en Suisse, du secteur des matières premières. L'établissement d'une autorité de surveillance sectorielle spécifique disposant de ses propres bases juridiques était devenu indispensable. A la session de printemps de 2013 déjà, un double projet de loi ambitieux a été lancé.

Le référendum annoncé n'ayant pas abouti, ces deux lois sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2014. La ROHMA, qui était en préparation depuis le 1^{er} janvier de la même année, a commencé ses activités à la même date.

La loi sur les matières premières (LMAP)

La loi sur les matières premières règle les activités des sociétés de ce secteur. Elle précise les obligations des sociétés assujetties ainsi que les activités auxquelles celles-ci n'ont pas le droit de se livrer.

Les opérations de négoce sont notamment interdites lorsque les matières premières qui en sont l'objet :

- proviennent d'un crime (des matières premières volées, par exemple);
- sont obtenues de façon illégale (par exemple, au moyen d'opérations de corruption);
- sont obtenues en violation de normes environnementales ou de droits humains;
- font l'objet de sanctions internationales (embargo);
- sont commercialisées sans que les pays producteurs en retirent un bénéfice approprié.

Par ailleurs, les sociétés assujetties et leurs filiales ont l'interdiction d'effectuer des opérations impliquant des personnes exposées politiquement (PEP) ou de faire le commerce de matières premières provenant de zones de conflit, d'Etats faillis ou de territoires occupés sans l'autorisation explicite de la ROHMA.

La loi règle en outre les devoirs des sociétés assujetties, en particulier en matière d'organisation interne, de procédures de diligence et de transparence. Elle précise les conséquences civiles et pénales pour les sociétés assujetties ou leurs employés en cas de violations de leurs obligations.

La loi sur la ROHMA (LROHMA)

La loi sur la ROHMA règle l'organisation et fixe les instruments de surveillance à la disposition de la ROHMA. Elle précise les activités nécessitant l'octroi d'une licence.



Mission

Un rôle de surveillance et de régulation

Les missions de l’Autorité fédérale de surveillance sont consignées dans la loi sur la ROHMA (LROHMA) et la loi sur les matières premières (LMAP). Le cadre légal laisse aussi une marge de manœuvre à la ROHMA.

Afin d’atteindre de la façon la plus efficace les buts visés par la surveillance, la ROHMA tient compte notamment :

- de son objectif en tant qu’Autorité de surveillance indépendante. La ROHMA cherche en priorité à empêcher que les sociétés du secteur des matières premières – firmes extractives, négociants, importateurs et raffineurs d’or – contribuent à la malédiction des ressources, et à aider les pays dotés de richesses naturelles à mobiliser celles-ci pour leur développement et la lutte contre la pauvreté ;
- des différentes activités des assujettis et des risques qu’ils encourent ;
- des standards internationaux pertinents et de l’évolution du contexte réglementaire international ;
- de l’objectif consistant à assurer la réputation de la place suisse des matières premières, et de garantir ainsi sa compétitivité.

La ROHMA régule le secteur des matières premières de la façon suivante.

Observation

La ROHMA observe les évolutions sur les marchés des matières premières, à l’échelon tant national qu’international, afin d’identifier et d’appréhender les risques pertinents. En fonction des évolutions du marché et des attentes qui en résultent dans les milieux politiques ou dans l’opinion publique, ainsi que des évolutions du contexte réglementaire national ou international, la ROHMA peut déclencher un processus de réglementation. Elle effectue les clarifications nécessaires, en tenant compte des buts de surveillance des marchés des matières premières.

Planification et information

Avant de réglementer, la ROHMA analyse la problématique ainsi que les buts poursuivis et le degré d’urgence. Elle évalue les effets de chaque option en présence et cherche à déterminer la manière optimale de mettre en place une réglementation efficace. Elle analyse sa marge de manœuvre et le degré d’urgence de son intervention. Si la ROHMA envisage de réglementer, elle évalue la méthode retenue, le temps à prévoir, les ressources nécessaires et les compétences. Elle communique, en temps utile et de façon régulière, des informations sur les projets de réglementation prévus et en cours.

Collaboration avec les milieux concernés

La ROHMA associe les milieux concernés et la société civile ainsi que, le cas échéant, d’autres autorités au processus de réglementation. La ROHMA veille à la cohérence entre les règles existantes et celles prévues. Avant d’adopter une réglementation, la ROHMA examine notamment les arguments présentés dans le cadre de l’audition, les questions relatives aux dispositions transitoires ainsi que la pertinence de mettre en place des projets pilotes, des phases de test ou autres.

Mise en œuvre, application et suivi

La ROHMA planifie la mise en œuvre des réglementations et s’efforce de la faciliter, notamment en assurant l’information et la formation et en répondant aux questions des assujettis ou de la société civile. Elle vérifie que les réglementations sont appliquées et, si nécessaire, prend des mesures contraignantes à cet effet (« enforcement »). La ROHMA assure un suivi des réglementations adoptées après leur entrée en vigueur. Dans ce cadre, elle observe les conséquences qui en résultent. Si nécessaire, elle adapte certains textes réglementaires ou les abroge, si les raisons ayant donné lieu à leur naissance ne sont plus valables. De plus, la ROHMA vérifie régulièrement que les réglementations existantes sont efficaces et les adapte, au besoin.



Une autorité respectée

Le terme « enforcement » (mise en œuvre) décrit, pour la ROHMA, l'ensemble des activités auxquelles elle se livre lorsqu'il s'agit d'enquêter pour savoir si les règles découlant de la loi sur les matières premières ont été violées. Lorsqu'une telle violation est constatée, la ROHMA sanctionne les contrevenants; elle prend des mesures correctrices et s'assure que ces sociétés les appliquent. Déroulement type d'une enquête.

Investigations préliminaires

Au stade des investigations préliminaires, la ROHMA s'efforce de déterminer s'il y a lieu de penser que des entreprises assujetties ou des personnes physiques ont enfreint le droit de la surveillance de telle sorte qu'il est justifié d'établir les faits de manière détaillée, en y allouant les ressources nécessaires dans le cadre d'une procédure administrative contraignante.

Ouverture d'une procédure administrative

En présence de soupçons fondés de violation du droit de la surveillance, la ROHMA ouvre une procédure administrative contraignante, c'est-à-dire une enquête. Dans un premier temps, la ROHMA examine les faits, ce qui peut l'amener à auditionner les parties et des témoins. Si nécessaire, elle ordonne, à ce stade, des mesures préventives, par exemple en nommant un chargé d'enquête. Une fois les faits établis, la ROHMA invite les parties à prendre position. Après examen des éléments d'information communiqués par les parties, le groupe « enforcement » compétent soumet l'affaire pour décision au comité d'« enforcement » de la direction ou au conseil d'administration. Si une décision de la ROHMA fait l'objet d'un recours, la ou le responsable suit la procédure de recours jusqu'à ce que l'affaire soit définitivement tranchée par le Tribunal administratif fédéral ou par le Tribunal fédéral. Le cas échéant, la ROHMA est tenue de déférer sans délai aux autorités de poursuites pénales les éventuelles infractions dont elle a connaissance.

Mesures d'application

Dès lors qu'une procédure administrative contraignante a abouti à une décision définitive, il s'agit de prendre les mesures d'application nécessaires. La ROHMA choisit les mesures correctrices appropriées pour s'assurer du respect du droit et



protéger l'intégrité du secteur helvétique des matières premières. L'éventail des moyens auxquels elle peut avoir recours va de la réprimande jusqu'à des mesures destinées à restaurer l'ordre légal, en passant par la possibilité d'émettre des interdictions professionnelles à l'encontre des personnes ayant commis des infractions. L'Autorité de surveillance peut aussi ordonner des amendes ou nommer des administrateurs, voire encore liquider une société soumise à autorisation au sens de la loi sur les matières premières (LMAP). La ROHMA informe des procédures ouvertes et publie leur résultat.

Devoirs de diligence des sociétés assujetties

Les sociétés assujetties à la ROHMA sont soumises à une série de devoirs en matière de diligence (« Due Diligence ») destinés à s'assurer que ces sociétés ne contreviennent pas à la loi. Ces devoirs de diligence s'appliquent en particulier aux relations d'affaires et à la chaîne d'approvisionnement.

Devoirs de diligence relatifs aux relations d'affaires

Les sociétés du secteur des matières premières doivent disposer d'informations détaillées relatives à leurs relations d'affaires. Elles doivent en particulier connaître les ayants droit économiques (c'est-à-dire les propriétaires réels) des sociétés avec lesquelles elles entretiennent une relation d'affaires. Cette mesure est destinée, en premier lieu, à empêcher qu'elles développent des relations d'affaires problématiques avec des personnes exposées politiquement (PEP). Sont considérées comme des PEP les personnes disposant, à l'étranger, d'une charge politique ou administrative officielle importante, et les personnes ou les sociétés qui leur sont proches pour des raisons familiales, par des liens personnels ou pour des raisons d'affaires. Les informations relatives aux relations d'affaires des sociétés supervisées par la ROHMA doivent être transmises à cette autorité. Une société envisageant de nouer des relations d'affaires avec une firme dans laquelle une PEP est impliquée doit, au préalable, solliciter l'autorisation de la ROHMA.

Devoirs de diligence relatifs à la chaîne d'approvisionnement

L'examen détaillé de la chaîne d'approvisionnement doit permettre aux sociétés du secteur de s'assurer qu'elles ne font pas le commerce de matières premières :

- provenant d'un crime (par exemple, des matières premières volées);
- obtenues de façon illégale (au moyen d'opérations de corruption, par exemple);



- obtenues en violation de normes environnementales ou de droits humains;
- faisant l'objet de sanctions internationales (embargo);
- dont la commercialisation se fait sans que les pays producteurs en retirent un bénéfice approprié.

Les procédures mises en œuvre pour s'assurer du respect de ces obligations doivent permettre aux sociétés de connaître l'origine de leurs matières premières. Les assujettis doivent connaître avec précision le lieu et les conditions de production initiales de leurs matières premières. Ils doivent être en mesure de retracer et de documenter de façon détaillée les divers intermédiaires ayant négocié ces matières premières. Les ressources naturelles pouvant provenir de zones de conflit ou de zones à risques doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Respect des obligations de diligence

Les procédures et les mécanismes destinés à s'assurer du respect des obligations de diligence sont examinés par des sociétés d'audit certifiées par la ROHMA. Celles-ci réalisent des rapports à l'intention de l'Autorité de surveillance. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt et de garantir leur indépendance, ces sociétés d'audit ont l'interdiction de proposer d'autres services aux firmes auditées (comme des services en matière de conseil fiscal). Les auditeurs peuvent exercer leur mandat pour une même société dans l'espace d'une durée maximale de cinq ans tous les quinze ans. L'autorité de surveillance ouvre une procédure d'« enforcement » lorsqu'elle dispose d'indices lui permettant de soupçonner l'existence d'infractions à la loi. Elle peut également mener ses propres enquêtes.

La transparence des paiements

Ces dernières années, le constat s'est imposé à l'échelle internationale: la transparence doit devenir une pratique usuelle dans le secteur des matières premières, afin de permettre une amélioration de la gouvernance dans les pays du Sud. Toute société assujettie à la ROHMA doit publier chaque paiement versé à un gouvernement ou à une compagnie publique à partir de 100 000 fr. Sont compris comme paiements les acquisitions de licences, les concessions, les accords de partage de production, les bonus de signature, les royalties, les impôts, les prêts gagés, les achats, les ventes et toute autre forme de transaction.

La transparence des contrats

Les sociétés doivent aussi fournir des renseignements précis sur la façon dont leurs contrats ont été obtenus (appel d'offre public ou autre). Elles doivent publier la totalité de leurs contrats (licences, off-take agreements, swaps, etc.) qui les lient à des Etats ou à des entités publiques et relier chaque transaction à un contrat précis. Les sociétés doivent enfin décliner précisément l'identité des intermédiaires et des lobbyistes rémunérés en vue d'obtenir un contrat les liant à un Etat ou à une entité publique.



Faire partie de la solution

Jeune membre du barreau, Patricia M. a travaillé pendant quelques années dans une étude d'avocats d'affaires. Elle y a rencontré des clients provenant du secteur des matières premières. Ses doutes quant à l'éthique de certains représentants de cette branche ont crû avec les années. Un voyage en Zambie les a renforcés. Pourquoi la majeure partie des habitants de ce pays si riche en ressources naturelles croupit-elle dans le dénuement ? Cette expérience africaine l'a finalement conduite à changer d'orientation professionnelle.



Patricia M. a suivi avec beaucoup d'intérêt les débats politiques relatifs à la loi sur les matières premières et à la loi sur la ROHMA. A la fin de 2013, lorsque la ROHMA a amorcé un processus d'engagement, elle a posé sa candidature à la tête du département « Assujettis », responsable de l'octroi de licences aux sociétés du secteur.

Elle trouve le travail à la ROHMA très varié, au croisement entre questions juridiques et économiques. « D'un côté, je suis la personne de contact pour les assujettis et les tiers, d'un autre, je m'occupe des nouvelles autorisations ou des modifications des conditions d'autorisation. Pouvoir participer à la construction d'une nouvelle autorité de régulation est une expérience unique. » Patricia M. est chargée d'examiner les demandes des sociétés du secteur des matières premières qui sollicitent une licence. Elle vérifie leur requête et leur plan d'exploitation aux niveaux organisationnel et financier, ainsi que les personnes impliquées. C'est à ce niveau-là que ses compétences et son expérience sont les plus déterminantes. Il s'agit d'évaluer si la direction et le conseil d'administration d'une société du secteur des matières premières présentent suffisamment de garanties d'une activité irréprochable. « Le but est de comprendre précisément ce que les managers en question ont en vue.

Bien que la ROHMA doive être ferme et parfois refuser des demandes, il ne s'agit pas de s'opposer aux acteurs de la place. En revanche, il est important de s'assurer que seules les sociétés qui respectent scrupuleusement la réglementation de la ROHMA sont actives depuis la Suisse. C'est l'unique moyen d'éviter que celles-ci contribuent à la malédiction des ressources. »

Patricia M., avocate (Nom fictif)

Un jour dans la vie de la ROHMA

7:56

L'animation est déjà soutenue dans les bureaux de la ROHMA. Les collaborateurs et les collaboratrices assiègent la machine à café. La séance de planification hebdomadaire de la direction débute dans quatre minutes. Vite, une petite dose de caféine et au travail !

9:15

La demande d'autorisation d'une société d'audit doit être examinée. Les sociétés d'audit ont un rôle central puisque, conformément à la loi sur les matières premières et à la loi sur la ROHMA, ce sont elles qui doivent s'assurer en premier lieu que les sociétés assujetties à l'Autorité de surveillance des marchés de matières premières respectent leurs obligations légales. Les experts de la ROHMA ne peuvent en effet contrôler eux-mêmes que toutes les sociétés assujetties respectent leurs devoirs de diligence. L'équipe de la ROHMA, responsable de l'octroi des autorisations aux sociétés d'audit, va analyser en détail le profil de la firme qui en sollicite une aujourd'hui. Celle-ci ne sera agréée que si elle dispose des qualifications requises, si son indépendance est assurée et si elle s'abstient d'offrir des services de conseil fiscal aux sociétés du secteur des matières premières.

12:00

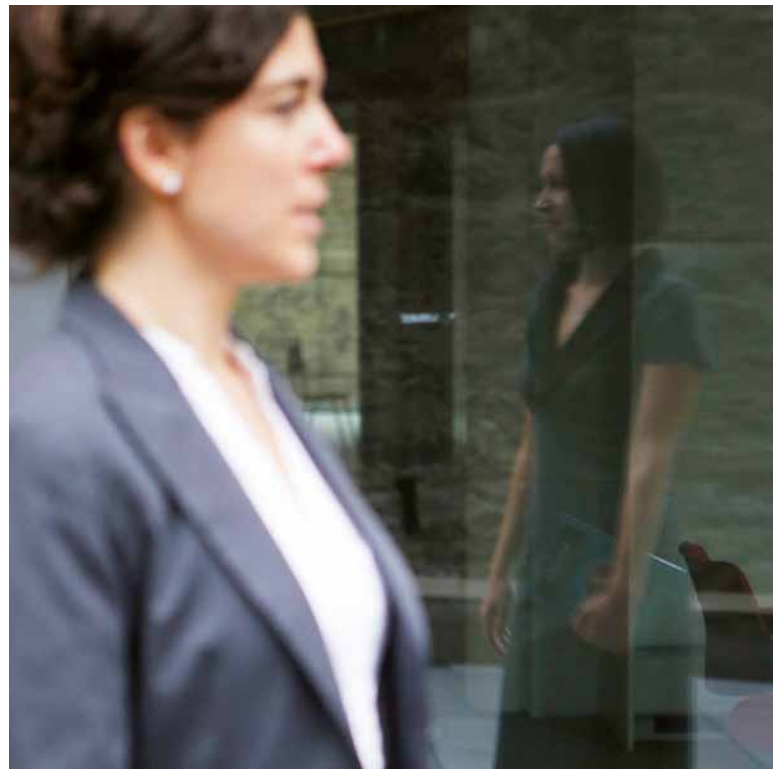
« Business lunch » du directeur général et des directeurs des départements « Enforcement » et Services juridiques de la ROHMA avec une délégation de la FCA, l'Autorité de surveillance financière britannique. Cette autorité assure en premier lieu la régulation du secteur financier, mais elle entend désormais contrôler davantage le négoce physique de matières premières et les aspects de ces activités qui impliquent les intermédiaires financiers. L'atmosphère est détendue. Les deux autorités décident de renforcer leur collaboration.

13:50

Des informations préoccupantes sont arrivées dans la boîte aux lettres électronique sécurisée de la ROHMA destinée aux *whistleblowers* (lanceurs d'alerte). Elles portent sur les agissements d'une société accusée d'avoir manipulé les prix de référence pour s'assurer des profits illicites. Une séance est convoquée en urgence. L'heure est grave. Il y a peu, la ROHMA avait déjà ouvert une enquête contre les sociétés Gargantua et Supertol, suspectées d'avoir manipulé les prix du marché du pétrole à la Bourse de New-York. S'agit-il d'un nouveau cas ? Avant toute chose, il convient de s'assurer de l'exactitude des faits reprochés à cette société.

15:59

Nouvelle séance et le marc de café déborde une fois encore de la machine. Conformément à son approche basée sur les risques, la ROHMA concentre ses efforts sur les secteurs des métaux, des



minéraux et des matières premières énergétiques, où la problématique de la malédiction des ressources est particulièrement virulente. A partir de janvier 2015, la ROHMA développera progressivement la surveillance et la régulation dans le secteur des matières premières agricoles. La direction rencontre à cette fin les responsables du département des Ressources humaines. Il s'agit de définir les grandes lignes du processus d'engagement. Bientôt, de nouveaux experts, redoutables, feront leur entrée à la ROHMA !

17:50

Une nouvelle demande d'entraide administrative provenant des Etats-Unis est transmise à la ROHMA. Elle concerne une société dont le centre opérationnel est à Genève. Les autorités américaines analysent en ce moment des faits relatifs à la corruption présumée de l'épouse d'un président africain, laquelle aurait permis au groupe de s'octroyer, pour une bouchée de pain, les droits d'exploitation d'importants gisements de cuivre. La journée est loin d'être finie pour certains collaborateurs de la ROHMA.

Le cas de Trafigura en Angola

Malgré une croissance à deux chiffres, ces dix dernières années, l'Angola reste l'un des pays les plus pauvres de la planète. Cette situation doit beaucoup au partage inéquitable de la rente pétrolière dans ce pays, classé parmi les plus corrompus de la planète. Des sociétés suisses contribuent à ce problème. L'exemple de la société Trafigura, dont le siège est à Genève et à Lucerne, montre comment la surveillance systématique de ce secteur permet d'empêcher que des sociétés suisses contribuent à la malédiction des ressources.



Des alliances problématiques

Mû par une soif inextinguible de richesses, le Gouvernement angolais exige systématiquement des firmes occidentales désireuses d'y faire des affaires qu'elles s'allient sous forme de joint-ventures avec des « partenaires locaux », en fait des hommes proches du président José Eduardo Dos Santos. A ce jeu-là, Trafigura, troisième plus grande compagnie suisse en termes de chiffre d'affaires, avec un bénéfice de près d'un milliard de dollars en 2012, joue, mise et gagne. Pour gagner, la firme s'est alliée, dès 2009, à l'un des hommes clés du régime autocratique de Luanda : le général Leopoldino Fragoso do Nascimento, aussi surnommé « Dino ». Cet ancien chef de la communication de la présidence angolaise était, jusqu'en 2013, conseiller spécial du général Manuel Hélder Vieira Dias Jr., lui-même chef du Bureau militaire de la présidence angolaise.

Les devoirs de diligence empêchent les affaires problématiques

La ROHMA assigne aux sociétés assujetties des devoirs de diligence relatifs à leurs relations d'affaires. Ceux-ci obligent les sociétés suisses à identifier de façon détaillée leurs relations d'affaires et, en particulier, les ayants droit économiques des sociétés avec lesquelles elles nouent des relations. Auparavant, ces ayants droit demeuraient souvent inconnus. Les informations recueillies à ce sujet doivent être transmises à la ROHMA. Lorsque la ROHMA soupçonne qu'une société assujettie entre en relations d'affaires avec une société appartenant à, ou proche d'une personne exposée politiquement (PEP), elle examine la nature des activités envisagées et décide si celles-ci doivent être autorisées ou non. Une telle autorisation est accordée lorsque la PEP était déjà active auparavant dans ce secteur, lorsqu'elle agit de façon transparente et si elle sépare strictement ses charges politiques de ses intérêts économiques. Dans le cas de Trafigura en Angola, si la ROHMA avait déjà été en activité, elle n'aurait pas autorisé la création de ces joint-ventures et l'établissement de ces relations d'affaires avec le général « Dino ».



Une absence de transparence

La société DTS Holdings, aussi appelée «DT Group», fondée en 2009 à Singapour est l'une des sociétés créées en commun par Trafigura et Dino. DTS Holdings a notamment pour directeur ce même Dino ainsi que Claude Dauphin, l'un des fondateurs de Trafigura. Si le groupe DTS Holdings est actif en Angola dans les infrastructures, la logistique et la gestion de patrimoine, c'est dans le pétrole qu'il tire l'essentiel de ses revenus. Ainsi, DTS Holdings bénéficiait d'un contrat swap, peut-être l'un des plus importants du monde : le groupe exportait du brut angolais (quantité inconnue) en échange de quoi il fournissait – et fournit toujours – l'intégralité des produits pétroliers dont l'Angola a besoin pour sa consommation domestique. En 2011, Energy Compass a évalué ce monopole détenu par DTS Refining, une filiale à 100 % de DTS Holdings, à 3,3 milliards de dollars. Ni les quantités ni les prix exacts des produits pétroliers échangés grâce à ce contrat ne sont connus. Les bénéfices que DTS en retire sont également inconnus.

Imposer la transparence des paiements aux gouvernements

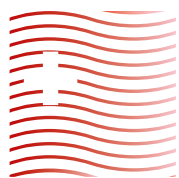
L'opacité relative aux ventes pétrolières étatiques favorise le détournement d'une partie de la rente des matières premières. C'est la raison pour laquelle des efforts sont entrepris à l'échelle internationale depuis plus de dix ans pour obtenir la transparence des paiements effectués aux gouvernements. A la suite des Etats-Unis et de l'UE, les pays accueillant le siège des entreprises actives dans le secteur des matières premières ont adopté, tour à tour, des lois obligeant ces sociétés à publier de tels paiements. Dans le cas angolais décrit ci-dessus, le brut provient de Sonangol, la société pétrolière étatique. Entre 2007 et 2010 seulement, 4,4 milliards de dollars se sont évaporés entre les comptes de Sonangol et le budget de l'Etat angolais. La ROHMA est responsable d'appliquer aux sociétés assujetties les dispositions légales relatives à la transparence des paiements effectués aux gouvernements. Les sociétés du secteur des matières premières doivent informer la ROHMA de tous les paiements qu'elles effectuent aux collectivités publiques. La ROHMA les publie. La transparence qui en résulte permet à la population et aux médias des pays d'origine des matières premières de faire pression sur leur gouvernement et d'exiger que les recettes provenant des matières premières soient utilisées à bon escient.

Des structures opaques et des ayants droit économiques inconnus

Les relations étroites entre des sociétés angolaises et Trafigura sont nombreuses. Plusieurs sociétés, parfois opérationnelles, parfois de simples boîtes aux lettres domiciliées dans des paradis fiscaux, sont impliquées. Cette complexité crée une opacité supplémentaire, pouvant faciliter le détournement d'une partie de la rente pétrolière. Cochan PTE, la société angolaise qui détient des parts de la joint-venture DTS Holdings, n'a qu'un seul actionnaire. Ce n'est pas vraiment une société : il ne s'agit que d'une « boîte aux lettres » domiciliée dans l'étude d'un avocat aux Bahamas. Les ayants droit économiques de cette société recevant la moitié des bénéfices réalisés par la joint-venture demeurent inconnus.

L'obligation de publier le nom des ayants droit économiques

A court terme, la ROHMA ne peut malheureusement rien changer à de tels états de fait. Cochan n'est en effet pas domiciliée en Suisse. Avant que la ROHMA ne commence ses activités, la Suisse était aussi une juridiction appréciée pour domicilier des sociétés écrans, dont les ayants droit économiques restaient dans l'ombre. Au moins, les lois obligent-elles désormais de publier les ayants droit économiques des sociétés du secteur des matières premières. Le cas de Cochan aux Bahamas illustre l'une des missions importantes de la ROHMA. Pionnière en matière de régulation du secteur des matières premières, la Suisse peut désormais s'engager à l'échelle internationale pour que les ayants droit économiques ou les bénéficiaires ultimes des constructions juridiques soient rendus publics, afin qu'il soit, à l'avenir, impossible de conclure des affaires qui ne résisteraient pas à l'épreuve de la transparence.



rohma

Rohstoffmarktaufsicht Schweiz ROHMA

Autorité de surveillance des marchés de matières premières ROHMA

Autorità federale di vigilanza sui mercati di materia prima ROHMA

Swiss Commodity Market Supervisory Authority ROHMA

