



Eidgenössische Bankenkommision
Commission fédérale des banques
Commissione federale delle banche
Swiss Federal Banking Commission

**Rapport sur l'activité des banques
sises en Suisse dans le programme
des Nations Unies
« Pétrole contre nourriture »
(Rapport CFB « Pétrole contre nourriture »)**

27 octobre 2005



1 Programme des Nations Unies « Pétrole contre nourriture » en Irak

Le 21 avril 2004, le Conseil de sécurité des Nations Unies (ONU) a adopté à l'unanimité la résolution 1538 et confirmé la création et le mandat du **Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program** (IIC). L'enquête du IIC vise à clarifier les efforts déployés par l'ancien Gouvernement irakien pour contourner les dispositions de la résolution 661 du 6 août 1990 et des résolutions ultérieures pertinentes. Le IIC a pour mandat de recueillir et de vérifier la substance des allégations de pots-de-vin, de commissions occultes, de surfacturations des ventes de pétrole et de paiements illicites concernant les achats d'articles humanitaires dans le cadre du Programme « Pétrole contre nourriture ». La résolution 1538 enjoint tous les états membres de l'ONU à coopérer pleinement avec le IIC.

La création du **Programme « Pétrole contre nourriture »** (le Programme) a été le fruit de longues et difficiles négociations avec le Gouvernement irakien. La résolution 661 du Conseil de sécurité de l'ONU avait introduit des sanctions économiques contre l'Irak suite à l'invasion du Koweït. En 1991, à l'issue de la première Guerre du Golfe, la résolution 706 a été adoptée afin d'alléger l'impact des mesures d'embargo sur la population irakienne en permettant le financement de denrées humanitaires par la vente de pétrole, sous l'égide de l'ONU. Cette résolution est restée sans suite pendant près de quatre ans faute d'entente avec le Gouvernement irakien qui refusait certaines conditions imposées par le Conseil de sécurité. Le 14 avril 1995, l'adoption de la résolution 986 a relancé les négociations qui, après 18 mois, ont abouti à la conclusion d'un « Memorandum of Understanding » fixant les modalités du Programme.

Les conditions négociées par le Gouvernement irakien permettaient à ce dernier d'exercer un contrôle sur la sélection des parties acheteuses de pétrole et vendeuses d'articles humanitaires. Dans le cas des transactions de pétrole, la procédure mise en place prévoyait que les acheteurs proposés par l'Etat irakien soient approuvés par un comité spécial de l'ONU. Ainsi, en définitive, la sélection des acheteurs, sujette à l'approbation de l'ONU, était laissée au Gouvernement irakien. Le prix du pétrole était fixé par l'ONU et devait être payé dans sa totalité sur un « escrow account » au siège new-yorkais de la banque française Banque Nationale de Paris (devenue depuis BNP Paribas). Selon les modalités du Programme, toutes les lettres de crédit émises par les banques pour financer ces achats de pétrole devaient être faites au bénéfice de l'ONU sur son compte auprès de Banque Nationale de Paris à New York. Cette exigence avait pour but de s'assurer que l'ensemble des revenus générés par le Programme serait géré par l'ONU pour le bénéfice de la population irakienne. Il n'existait pas de restrictions particulières quant à la revente du pétrole par les acheteurs approuvés.

Depuis le début de cette année, le IIC a publié quatre rapports sur le résultat de ses enquêtes sur divers aspects du Programme¹. Aujourd'hui, le IIC publie **un dernier rapport** traitant des éventuelles violations des règles du Programme par des personnes et

¹ <http://www.iic-offp.org/documents.htm>



entités (hors ONU) y ayant participé directement ou indirectement, dont notamment les négociants de pétrole et d'articles humanitaires et, dans une certaine mesure, les établissements financiers.

2 Intervention de la Commission des banques

Par son intervention, la Commission des banques a voulu en premier lieu **clarifier le respect des obligations de diligence applicables par les banques sises en Suisse** dans le cadre du Programme. Certaines banques de la place financière genevoise sont reconnues pour leur expertise en matière de financement de négoce de pétrole. La Commission des banques a accordé une importance prioritaire à ce dossier y allouant des ressources importantes et mettant en place une équipe de travail dès juin 2004. La collaboration de la Commission des banques avec le IIC s'est révélée fort utile dans la mesure où ce dernier disposait d'informations privilégiées permettant de faciliter l'identification de relations et transactions sensibles.

Un second objectif relevait de **l'entraide administrative** que la Commission des banques a accordée au Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) en application de l'art. 6 de la Loi sur les embargos (RS 946.231). Les nombreuses requêtes adressées par le IIC entre octobre 2004 et octobre 2005 aux autorités suisses ont été traitées par le seco sur la base de l'art. 7 de la Loi sur les embargos. Dans ce contexte, le IIC s'est porté garant du traitement confidentiel de toutes les informations reçues du seco. Une grande partie des informations et documents requis de la Suisse concernaient des relations bancaires. Suite à des réunions interdépartementales au sein de l'administration fédérale (seco, Département fédéral des affaires étrangères, Département fédéral de justice et police, Ministère public de la Confédération), la Commission des banques a accepté de requérir les informations et documents pertinents pour le compte du seco également. Le 22 décembre 2004, le Conseil fédéral approuvé ce mode de transmission d'informations et de documents au IIC. Le IIC a explicitement souligné l'excellente coopération du seco et de la Commission des banques dans son rapport du 7 septembre 2005.

3 Activité des banques sises en Suisse

Les informations obtenues ont permis à la Commission des banques de déterminer à quel titre les banques sises en Suisse sont intervenues dans des transactions financières de sociétés et de personnes liées ou ayant participé au Programme.

- Pour le compte de certains de leurs **clients négociants en pétrole**, les banques ont (i) financé l'achat de pétrole irakien sur la base de lettres de crédit émises au bénéfice de l'ONU dans le cadre du Programme; et (ii) exécuté des paiements ordonnés par des négociants de pétrole à des tiers.



- Dans une moindre mesure, pour le compte de certains **clients privés** liés au Programme (par exemple les ayants droit économiques des sociétés de négoce de pétrole ou des cocontractants de ces dernières), les banques ont maintenu des relations d'affaires et exécuté des paiements.

D'après les informations reçues du IIC par la Commission des banques, environ la moitié des USD 64 milliards de pétrole vendus dans le cadre du Programme ont été financés depuis la Suisse. L'importance de l'activité déployée par les banques sises en Suisse dans le volet pétrole du Programme n'est pas inattendue. La libéralisation du prix du pétrole ayant suivi la crise pétrolière des années 1973-74 a profité à un nombre important de négociants, dont plusieurs ont choisi de s'établir à Genève, centre historique de négoce international. Selon diverses sources, 25 % des quantités de pétrole en vente libre (non attribuées aux grandes sociétés pétrolières) seraient financées par l'intermédiaire de la place financière de Genève. Sur une production journalière estimée à 90 millions de barils de pétrole, entre 35 et 40 % sont disponibles sur le marché libre, soit environ 35 millions de barils. Cela signifie qu'approximativement 8 à 9 millions de barils de pétrole sont financés chaque jour par des banques de la place financière genevoise. Selon les informations recueillies, la Commission des banques estime que les transactions effectuées dans le cadre du Programme étaient d'une importance limitée, de l'ordre de 5% des volumes totaux de transactions financés par les banques de la place financière genevoise.

4 Obligations de diligence des banques sises en Suisse

La pratique de la Commission des banques et la législation suisse exigent de longue date des banques qu'elles fassent preuve d'une grande diligence dans le traitement de leurs relations d'affaires. Les banques sont non seulement tenues de vérifier l'identité des titulaires de comptes mais également de procéder à l'identification des ayants droit économiques. Dans la mesure où des transactions ou une relation d'affaires paraissent inhabituelles, sauf si leur légalité est manifeste, l'intermédiaire financier doit en clarifier le but et l'arrière-plan économique. Les banques ont finalement l'obligation d'établir et de conserver des documents ainsi que de prendre les mesures organisationnelles internes qui s'imposent. Ces devoirs de diligences étaient applicables aux banques dans le contexte du financement de négoce, également durant le Programme. La pratique des banques relative à ces devoirs de diligence s'est renforcée au cours des années. De plus, la Commission des banques a adopté l'Ordonnance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003, qui prévoit explicitement que les banques doivent systématiquement identifier les relations d'affaires et les transactions à risques accrus. Ces relations d'affaires et transactions doivent faire l'objet de clarifications dont le résultat doit être documenté. Il n'y a cependant pas de standards spécifiquement applicables au financement de négoce en Suisse. A ce jour, la Commission des banques n'a pas non plus connaissance de standards internationaux spécifiques applicables.



5 Appréciation intermédiaire du respect des obligations de diligence

La Commission des banques a examiné le respect des obligations de diligence applicables par les banques sises en Suisse ayant (i) émis des lettres de crédit au bénéfice de l'ONU dans le cadre d'achat de pétrole irakien, et (ii) exécuté des transactions ordonnées par leurs clients liés au Programme.

Sur la base de ses clarifications et des informations à sa disposition, la Commission des banques parvient actuellement aux conclusions intermédiaires suivantes :

- Des banques sises en Suisse sont intervenues, dans le cadre des **opérations de négoce de pétrole**, par le financement d'achat de pétrole irakien sur la base de lettres de crédit émises au bénéfice de l'ONU. Conformément aux exigences contractuelles du Programme et à leurs devoirs de diligence, les banques se sont systématiquement assurées (i) que les acheteurs désignés par le Gouvernement irakien étaient dûment approuvés par l'ONU, (ii) que l'ONU était le bénéficiaire des lettres de crédit pour la totalité du prix du pétrole, et (iii) que la forme et les clauses des lettres de crédit étaient conformes aux exigences de l'ONU. Il s'agissait des seules exigences particulières dont les banques de négoce actives dans le cadre du Programme avaient connaissance. Aucune restriction particulière quant à la revente du pétrole par les acheteurs approuvés n'avait été imposée par l'ONU.

Dans un nombre relativement important de transactions de financement de pétrole, l'acheteur choisi par le Gouvernement irakien n'avait pas les moyens financiers de payer et/ou pas l'expertise nécessaire pour commercialiser le pétrole qui lui avait été alloué. Les acheteurs recouraient alors à de véritables négociants en pétrole qui reprenaient le pétrole irakien au nom des acheteurs approuvés mais pour leur compte. Lors de ces transactions, les banques émettaient des lettres de crédit au nom de l'acheteur autorisé et au bénéfice de l'ONU, mais sous la responsabilité financière de leurs clients, négociants en pétrole. Ces clients étaient dûment identifiés et connus des banques. Dans la pratique du financement par lettre de crédit, ces acheteurs approuvés par l'ONU sont considérés comme des interposés ou cédants (« contract-holder » en anglais). Selon les informations de la Commission des banques, cette **pratique dite d'interposition** a été portée à la connaissance du Comité des sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU par les superviseurs de l'ONU (« UN Oil Overseers » en anglais) durant le Programme. De plus, cette pratique n'est pas spécifique au Programme et est relativement répandue dans le négoce de pétrole en vente libre, où elle a son utilité commerciale légitime. Par exemple, dans le cas de négociants organisés en groupe, certaines entités sont chargées de rechercher des opportunités d'achat et d'autres de financer les opérations qui en résultent. De plus, selon les informations dont dispose actuellement la Commission des banques, cette pratique dans le cadre du Programme n'a pas eu de conséquences sur le fait que la totalité du prix fixé par l'ONU était bien versée à cette dernière.



Selon les informations actuelles de la Commission des banques et celles dont disposaient les banques à l'époque, les transactions de financement de pétrole par des banques sises en Suisse ne sont pas inhabituelles au regard de la pratique du négoce de pétrole et ne fondent pas de manière générale de devoirs de clarification particuliers.

- Depuis le début de son enquête, le IIC a eu accès à de multiples sources d'informations privilégiées (diverses agences nationales et membres de l'ancien Gouvernement irakien inclus). Ces informations lui ont permis de cibler ses requêtes et de reconstituer des chaînes de paiements qu'il sait aboutir à des **versements de commissions sans justification économique légitime**. Un certain nombre de transactions ordonnées par des négociants de pétrole, des sociétés approuvées par l'ONU ou des entités ou personnes liées à ces derniers sont apparemment de cette nature. Durant le Programme, des rumeurs ont circulé sur les marchés indiquant que le Gouvernement irakien demandait des commissions. Ces rumeurs étaient connues des négociants en pétrole et des employés des banques actifs dans ce domaine. La prise de mesures concrètes par les banques était néanmoins rendue difficile par l'absence d'indices indiquant que des personnes ou entités proches du Gouvernement irakien étaient liées à ces transactions. Sur la base des informations et de la documentation bancaire actuellement à sa disposition, la Commission des banques n'a relevé aucune transaction qui aurait dû apparaître comme suspecte ou illégale au vu des informations détenues par la banque à l'époque.

6 Conclusion et démarches complémentaires

Les clarifications entreprises par la Commission des banques n'ont à ce jour pas mis en évidence de violations des devoirs de diligence applicables aux banques. Cette évaluation repose sur l'abondante documentation bancaire à disposition de la Commission des banques. Elle prend en considération les informations dont disposaient les banques au moment des faits. La Commission des banques va étudier les constats du rapport du IIC publié ce jour. Dans la mesure où des faits nouveaux seraient portés à sa connaissance, la Commission des banques procédera à un réexamen de l'activité des banques sises en Suisse dans le Programme « Pétrole contre nourriture », engagera les procédures requises et prendra le cas échéant les mesures prudentielles qui s'imposent.