



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/AC.234/4
4 avril 1989
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

AUDITIONS CONCERNANT L'EMBARGO PETROLIER
CONTRE L'AFRIQUE DU SUD
12-13 avril 1989

LE COMMERCE PETROLIER INTERNATIONAL ET LES BESOINS
ENERGETIQUES DE L'AFRIQUE DU SUD

Le présent document a été établi par M. Paul Conlon, à la demande de la Commission sur les auditions concernant l'embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud, comme document de travail pour les auditions.

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
I. L'INDUSTRIE INTERNATIONALE DE PRODUCTION ET DE TRANSPORTS PETROLIERS ...	3
A. Structure traditionnelle de l'industrie pétrolière internationale ..	3
B. Evolution des structures depuis les années 60	4
C. Industrie internationale des affrètements pétroliers	5
II. DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE PETROLIERE SUD-AFRICAINE	6
A. Une structure originale	6
B. Evolution depuis 1965	9
C. La première crise énergétique (1973)	10
D. La période des approvisionnements clandestins	13
III. INFRASTRUCTURE DE L'INDUSTRIE PETROLIERE SUD-AFRICAINE	15
A. Ports	15
B. Raffineries	17
C. Oléoducs	18
D. Stocks	19
E. Carburant de synthèse	20
F. Consommation de carburant et de pétrole	21
IV. L'EMBARGO PETROLIER CONTRE L'AFRIQUE DU SUD	22
A. Les raisons d'un embargo pétrolier	22
B. Fourniture et livraison de pétrole à l'Afrique du Sud	25
C. Les problèmes juridiques	27
D. La question des documents de transport et de déchargement	28
V. CONCLUSIONS	30
<u>Carte.</u> South African oil/fuel infrastructure	33

I. L'INDUSTRIE INTERNATIONALE DE PRODUCTION ET DE TRANSPORTS PETROLIERS

A. Structure traditionnelle de l'industrie pétrolière internationale

1. L'industrie pétrolière a pour particularité d'être sans doute la seule industrie à n'avoir jamais existé sous une forme autre qu'internationale. Contrairement aux autres industries, elle a fait l'objet d'un monopole transnational à tous points de vue longtemps avant que le pétrole devienne une marchandise importante dans le commerce mondial. De plus, elle a été la première industrie transnationale fonctionnant à partir des Etats-Unis et, au début du siècle, les sociétés pétrolières américaines en détenaient pratiquement le monopole, alors que toutes les autres grandes industries étaient dominées par des sociétés européennes.

2. Dans une certaine mesure, ces particularités sont dues aux caractéristiques du pétrole. Le nombre de champs pétrolifères est très limité et, même quand ils existent, l'exploitation en est difficile. La prospection joue un rôle primordial et comporte une grande part de risque et de hasard. De nos jours, les dépenses de prospection constituent le poste d'investissement le plus important dans l'industrie pétrolière, qui est dominée par des hommes formés dans les disciplines scientifiques les plus étroitement liées à ce travail de recherche (géologie et géophysique). Sous sa forme naturelle - pétrole brut -, le pétrole n'est pas directement utilisable et sa transformation en produits utiles (raffinage) a toujours exigé des techniques extrêmement perfectionnées, un équipement onéreux et un personnel peu nombreux mais qualifié. Son exploitation exige donc un fort coefficient de capital, d'autant qu'elle tire un grand profit des économies d'échelle. Même le transport et la manutention demandent un niveau technique très élevé et un matériel fixe considérable. Les transports maritimes ont toujours tenu une telle place que les raffineries sont systématiquement implantées sur les côtes et dans les ports. Utilisé au départ comme lubrifiant et combustible d'éclairage (pétrole lampant), le pétrole était distribué et vendu en bouteille. Mais, à partir de 1900 environ, on a entrepris de l'utiliser comme carburant pour les moteurs de véhicules automobiles et de navires. Dans les années 20, il a été employé, de façon plus marginale, pour la production d'électricité. Ces nouvelles utilisations ont rapidement exigé des quantités et des formes de pétrole raffiné qui ne pouvaient être produites qu'avec un régime de monopole très poussé.

3. C'est ainsi qu'au début du XXe siècle s'est créée une industrie pétrolière internationale qui est restée fondamentalement inchangée jusqu'aux années 50. Elle était dominée de façon absolue par cinq sociétés américaines et deux sociétés britanniques, connues sous les noms de "Sept soeurs" et de "Majors" et prédécesseurs des sociétés portant aujourd'hui les noms d'Exxon, Shell, Texaco, Mobil, Chevron et British Petroleum (BP) et d'une dernière, Gulf, qui fait actuellement partie de Chevron. Ces sociétés avaient le contrôle effectif (et parfois même la propriété exclusive) du pétrole brut non encore extrait, possédaient et équipaient en personnel le matériel industriel d'extraction du pétrole et de son acheminement vers les ports. Elles possédaient et équipaient en personnel un grand nombre des navires-citernes qui transportaient le pétrole vers les raffineries, quoiqu'à ce stade, la participation d'entrepreneurs indépendants fût toujours plus importante. En outre, elles possédaient et exploitaient les raffineries ainsi que les réseaux de distribution en gros. Au niveau de la vente

au détail, elles avaient en général davantage recours aux baux ou au franchisage mais, si pour une raison quelconque, notamment à cause de la taille du marché, il leur était plus rentable de s'en passer, ces sociétés gardaient jalousement le monopole de la propriété et du contrôle directs même à ce niveau. En définitive, elles contrôlaient les prix à presque tous les stades et étaient en mesure d'appliquer un système artificiel de fixation du cours du pétrole brut qui tendait à le maintenir à un niveau suffisamment élevé pour qu'il convienne à la région productrice la plus chère. Bien que les régions recelant des gisements soient connues pour être nombreuses, les "Sept Soeurs" ne produisaient du pétrole que dans des régions d'exploitation ancienne (Etats-Unis d'Amérique, Iraq, Iran, Indonésie et Arabie saoudite) 1/.

B. Evolution des structures depuis les années 60

4. Il s'imposait de décrire comment l'industrie pétrolière fonctionnait dans le passé, car les éléments de base permettant actuellement l'approvisionnement clandestin de l'Afrique du Sud en pétrole se sont développés à partir de la désintégration de ce système au cours des 30 dernières années.

5. L'hégémonie des sept grandes sociétés pétrolières et le système qu'elles avaient mis en place ont été menacés pour la première fois après la seconde guerre mondiale, lorsque la consommation de produits pétroliers a pris une telle ampleur que plusieurs pays développés à économie de marché ont jugé prudent de créer des compagnies nationales. A la même époque, des problèmes particuliers à l'industrie pétrolière des Etats-Unis ont provoqué l'apparition d'un autre groupe de sociétés concurrentes, les "sociétés pétrolières indépendantes", ainsi dénommées parce que leurs activités étaient axées sur la prospection et la production et qu'elles n'avaient pas de structure intégrée "en aval" (raffinage et distribution). A partir des années 50, les pays producteurs eux-mêmes ont entrepris de réaffirmer leur contrôle sur la production de pétrole extrait de leurs propres réserves, démarche qui a eu des conséquences considérables pour l'industrie pétrolière internationale et, en fait, a mis fin à l'hégémonie des "Sept Soeurs", amenant un élargissement du contrôle sur la production, le raffinage et la distribution. De plus, la disparition des structures traditionnelles de l'industrie pétrolière internationale datant de la période de la domination des "Sept Soeurs" a provoqué une série de mesures et de contre-mesures d'ajustement, dont les forces n'ont pas fini d'agir et ne sont pas encore stabilisées. C'est pourquoi, depuis une quinzaine d'années, le partage du contrôle sur le pétrole n'a cessé de fluctuer, en raison du va-et-vient de nouveaux acteurs, de la mise en place de nouvelles structures et de l'évolution de la situation.

6. Un événement a eu une portée considérable, à savoir la fermeture du canal de Suez pendant de nombreuses années, après la guerre des Six Jours en 1967. Pendant une période analogue, la Tapline, oléoduc reliant une partie du réseau saoudien de production pétrolière à la Méditerranée, n'a pas fonctionné. Les voies de livraison rapide à l'Europe occidentale ont donc été restreintes de façon radicale, le pétrole devant contourner le cap de Bonne-Espérance pour ceux qui ne pouvaient l'acheminer par les réseaux de pipelines existants. La capacité de la flotte de pétroliers a été mise à rude épreuve lorsque le trajet du Golfe à l'Europe occidentale s'est trouvé rallongé de 85 %, d'où un relèvement des taux du fret et un encouragement à investir dans le tonnage des pétroliers.

C. Industrie internationale des affrètements pétroliers

7. A l'exemple de l'industrie pétrolière, l'industrie des affrètements pétroliers a toujours eu un caractère international. Néanmoins, sous de nombreux rapports, c'est une industrie très particulière. Bien qu'elle constitue un chaînon vital entre les pays qui produisent le pétrole et ceux qui le consomment ou le raffinent, l'influence qu'elle peut exercer sur les producteurs ou les consommateurs est pratiquement nulle. Or, pour ce qui est de l'approvisionnement de l'Afrique du Sud, cette industrie représente l'élément clef du système permettant aux livraisons de continuer. A beaucoup d'égards, l'Afrique du Sud a réussi à acheter la coopération de ceux qui forment ce lien intermédiaire d'importance cruciale.

8. Il convient de souligner un aspect particulier de ce système. A l'origine, le prix du pétrole était si bas que l'élément principal du prix final payé par l'acheteur étranger (prix à l'arrivée à la raffinerie) était le coût du fret maritime. Par conséquent, le meilleur moyen d'accroître la marge bénéficiaire consistait à réduire le coût du transport. C'est pourquoi les "Sept Soeurs" ont estimé qu'il était de leur intérêt de posséder et de gérer elles-mêmes d'importantes flottes de pétroliers.

9. A l'heure actuelle, le trafic pétrolier représente, en poids, environ 44 % de l'ensemble du commerce maritime. En 1987, 1 milliard 13 millions de tonnes de brut et 400 millions de tonnes de produits pétroliers ont été chargés sur des pétroliers 2/.

10. Une particularité propre aux transports maritimes est le fait qu'il existe entre un navire et le pays où il est immatriculé un lien juridique important qui ne coïncide pas nécessairement avec les liens juridiques fondés sur la propriété ou la location du navire. En fait, 40 % (port en lourd) des pétroliers sont immatriculés dans les cinq pays de libre immatriculation, à savoir les Bahamas, les Bermudes, Chypre, le Libéria et le Panama 3/, la plupart étant immatriculés au Libéria; les propriétaires réels des navires sont tous basés dans d'autres pays. Plusieurs autres pays (Gibraltar, Hong-kong) jouent un rôle similaire. Pour le reste, les principaux Etats d'immatriculation de pétroliers sont des pays ayant des traditions de navigation maritime : la Norvège, le Danemark, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, les Etats-Unis, le Japon et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. Les pays producteurs de pétrole (en particulier l'Arabie saoudite, le Koweït et l'Algérie) n'ont entrepris de se doter d'une flotte de pétroliers qu'au cours des 10 dernières années et leur tonnage global est encore très faible.

11. Aujourd'hui, 47,6 % des pétroliers appartiennent à des chargeurs indépendants, 38,3 % à des sociétés pétrolières et 4,1 % à des sociétés semi-publiques. Il y a 30 ans, les sociétés pétrolières en auraient possédé un pourcentage beaucoup plus élevé.

12. La ruée des investisseurs sur l'occasion de tirer profit de la nouvelle situation créée par la fermeture du canal de Suez en 1967, en transformant, en modernisant et en agrandissant la flotte mondiale de pétroliers, a entraîné la construction intense et hâtive de nouveaux pétroliers de dimensions quasi-gigantesques. La capacité normale des pétroliers construits pour le Gouvernement des Etats-Unis au cours de la seconde guerre mondiale était de

16 000 tonneaux. Dix ans plus tard, la capacité moyenne des nouveaux navires était montée à 50 000 tonneaux et, à la fermeture du canal de Suez, on construisait des pétroliers de 100 000 tonneaux. Dans les années qui ont suivi, une génération entière de navires de 200 à 300 000 tonneaux étaient construits et mis en service et même quelques monstres d'une capacité de 500 000 tonneaux commençaient à parcourir les océans.

13. Très vite, cette explosion a créé une capacité excédentaire importante, en particulier dans la catégorie des gros et très gros navires qui, en outre, se sont révélés beaucoup moins utiles qu'on ne le pensait au départ. La première conséquence en a été une chute importante des taux de fret, qui a permis de transporter le pétrole sur de plus grandes distances, donc une zone géographique plus vaste pour le choix des pays consommateurs, le coût du fret ne prenant plus une telle place dans le prix total à l'acheteur. Par ailleurs, l'essor de la construction de pétroliers a incité certains grands producteurs de la région du Golfe à accroître leur capacité réelle d'exportation en investissant dans le réaménagement des ports et des installations d'accostage et de pompage afin de permettre à ceux-ci de recevoir la nouvelle génération de superpétroliers. Auparavant, leur capacité d'exportation était limitée non par leur capacité de pompage mais par leur capacité de chargement sur les pétroliers. La situation de surcapacité des pays producteurs pour le chargement du pétrole et de l'industrie des affrètements pétroliers pour le transport devait plus tard faire le jeu de l'Afrique du Sud lorsqu'un embargo officiel a été imposé.

II. DEVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE PETROLIERE SUD-AFRICAINE

A. Une structure originale

14. A l'instar de l'économie sud-africaine en général, le secteur énergétique s'est développé à partir d'une combinaison particulière de facteurs sociaux, géologiques et géographiques. L'Afrique du Sud possède d'importantes ressources minérales exploitables, d'où l'existence d'une très ancienne industrie d'extraction dans ce pays. Et pourtant, ce même sol où abondent les réserves de charbon (une source d'énergie potentielle) est dépourvu de toute ressource en pétrole et en gaz naturel. En fait, c'est toute la région environnante qui est privée de réserves pétrolières dignes de ce nom. Plus important encore, la structure coloniale de l'économie sud-africaine a saturé le marché du travail avec une main-d'oeuvre non qualifiée, rémunérée à des niveaux scandaleusement bas. Cette situation a encouragé le développement d'industries à forte intensité de main-d'oeuvre et faussé le choix déjà limité des ressources possibles.

15. Il convient d'examiner, ici, le rôle unique que le charbon a joué dans l'économie sud-africaine. L'Afrique du Sud possède de très abondantes réserves de ce minerai. Or, même si beaucoup d'autres régions du monde jouissent d'une telle richesse, seul ce pays a utilisé ses ressources énergétiques de façon aussi singulière. Sa situation originale à cet égard est due à un facteur supplémentaire : une main-d'oeuvre docile et sous-payée. Chacun sait l'importance que revêt une main-d'oeuvre bon marché pour l'exploitation des mines de charbon, mais on oublie trop souvent que pareille main-d'oeuvre permet aussi de réduire les coûts aux différents stades de la production, et ce, jusque dans la phase de commercialisation du produit, voire jusqu'au traitement final des résidus.

16. Très vite, l'industrie du charbon, du fait de sa rentabilité, a permis de soutenir d'autres secteurs de l'économie, tels que l'industrie d'extraction et, par la suite, la métallurgie. Le charbon a essentiellement servi à fournir de l'électricité, une source d'énergie très utilisée dans l'industrie d'extraction. Mais il a aussi rendu possible la construction d'un réseau ferroviaire, traversant des régions sans grande importance sur le plan économique, destiné à relier à moindres frais l'arrière-pays riche en ressources aux régions côtières. Ainsi une forme particulière de consommation d'énergie est-elle apparue en Afrique du Sud, ne ressemblant en rien à celle d'autres pays, en particulier des pays développés à économie de marché. Le tableau ci-après relatif aux sources d'énergie dans différents pays (situation au 31 décembre 1986 pour l'ensemble des pays et au 31 décembre 1983 pour l'Afrique du Sud), fait clairement apparaître le développement particulier qu'a subi l'Afrique du Sud dans ce domaine.

Tableau 1

Sources d'énergie les plus récentes pour différents pays
et pour différents types de marché

(En pourcentage)

	<u>Pays développés</u> <u>à économie de</u> <u>marché</u>	<u>Pays à</u> <u>économie</u> <u>planifiée</u>	<u>Pays en</u> <u>développement</u>	<u>Afrique du Sud</u>
Charbon et lignite	27,4	38,7	34,6	82,9
Hydrocarbures liquides	39,0	27,4	37,1	16,6
Gaz naturel	18,9	27,1	6,8	-
Energie nucléaire	7,0	2,4	0,9	0,0
Energie hydroélectrique et géothermique	6,6	3,1	8,1	0,5
Autres sources d'énergie renouvelables	1,1	1,2	12,9	0,0
Energie primaire totale	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Sources : Rapport du Secrétaire général sur les tendances et principaux problèmes dans le domaine des ressources énergétiques, E/C.7/1989/10, 2 février 1989, p. 14, 17 et 19. Financial Mail, 10 août 1984. Les chiffres concernant l'Afrique du Sud sont ceux de 1983 et doivent être interprétés comme étant "les propres affirmations" de ce pays.

17. Jusque dans les années 50, l'Afrique du Sud a été un consommateur très marginal de produits pétroliers, ses besoins énergétiques pouvant encore être satisfaits en partie par sa production de charbon, et en partie par l'importation d'essence, le seul produit pétrolier auquel recourait ce pays. En fait, même ses besoins limités en kérosène (pour l'éclairage) pouvaient être satisfaits grâce à l'exploitation de ses réserves en schistes bitumineux. Ce pays ne possédant aucune

/...

réserve prouvée ou potentielle de pétrole - un minéral rare dans l'hémisphère sud - les nouvelles compagnies pétrolières indépendantes, alors à la recherche de nouveaux gisements, n'avaient aucune raison de venir prospector le marché sud-africain. De même, elles se sont désintéressées des activités de raffinage et de distribution dans ce pays.

18. Rétrospectivement, il apparaît encore plus surprenant que l'Afrique du Sud n'ait jamais cherché à créer une compagnie pétrolière nationale. Le Parti national, pour sa part, a toujours fermement soutenu la création et le développement d'entreprises semi-publiques, susceptibles de faire contrepoids aux entreprises (britanniques le plus souvent) contrôlées par des capitaux étrangers. Ces dernières étant en outre aux mains de la communauté blanche anglophone, les nouvelles entreprises semi-publiques pouvaient d'autant plus aisément être contrôlées par les Afrikaners, c'est-à-dire les membres du groupe ethnique qui, au fil des ans, est devenu la force politique dominante au sein de la communauté blanche.

19. Tous ces éléments ont fait qu'en 1979 l'industrie pétrolière sud-africaine (raffinage et distribution) était contrôlée à 75 % par des filiales des "Sept Soeurs" et qu'elle importait d'Iran, un pays venu très tôt sur le marché du pétrole, 87 % du brut dont elle avait besoin. Privée de compagnie pétrolière nationale, l'Afrique du Sud n'avait en outre jamais pris la peine de nouer des liens étroits avec des compagnies pétrolières indépendantes, ou avec des pays producteurs entrés plus tard sur le marché. Elle était presque entièrement tributaire des grandes compagnies pétrolières étrangères, et en particulier des Majors britanniques. Les parts du marché de détail en Afrique du Sud pour 1978 sont indiquées au tableau ci-après.

Tableau 2

Parts du marché de détail du carburant automobile en Afrique du Sud,
par compagnies (1978)

(En pourcentage)

<u>Compagnie</u>	<u>Parts du marché de détail</u>
Caltex	19,9
Mobil	18,1
BP	17,5
Shell	17,5
Esso	2,0
Total	11,8
Sonarep	1,3
Sasol	7,4
Trek	4,5

Source : Martin Bailey et Bernard Rivers, Sanctions contre l'Afrique du Sud dans le domaine de l'approvisionnement en pétrole, Notes et documents du Centre des Nations Unies contre l'apartheid, 12/78, New York, juin 1978.

20. Les cinq premières compagnies appartenait aux Majors; les deux suivantes à des compagnies nationales étrangères; Sasol était l'entreprise ressemblant le plus à une compagnie pétrolière nationale en Afrique du Sud; quant à Trek, le capital de cette société était aux mains d'investisseurs nationaux privés.

B. Evolution depuis 1965

21. Alors que la structure traditionnelle de l'industrie pétrolière mondiale allait subir de profonds changements, l'Afrique du Sud, elle, devenait la cible d'une nouvelle forme de pression : la communauté internationale envisageait d'imposer des sanctions économiques à son encontre.

22. Au départ, la reprise de contrôle par les principaux pays producteurs, dans le cadre de l'OPEP (Organisation des pays exportateurs de pétrole), de leurs ressources pétrolières ne laissait rien présager de bon pour l'Afrique du Sud. La plupart des pays exportateurs sont des pays non alignés, dont certains ont accédé à l'indépendance lors du processus de décolonisation alors que d'autres, bien qu'indépendants, sont restés tributaires économiquement de l'Occident. Ces pays ont souvent joué un rôle de premier plan dans la campagne internationale visant à démanteler le régime d'apartheid et n'ont jamais entretenu de liens économiques directs avec l'Afrique du Sud. Toutefois, la réaction tant des pays non producteurs de pétrole que des compagnies pétrolières devant la puissance économique croissante des pays membres de l'OPEP et face à la hausse des prix du pétrole après 1970 a été d'élargir leurs sources d'approvisionnement à d'autres régions et à d'autres pays. Cette réaction a permis à l'Afrique du Sud de diversifier ses propres sources d'approvisionnement, en même temps que le contrôle des livraisons clandestines devenait plus complexe.

23. A l'époque, toutefois, la menace d'un embargo pétrolier ne s'est pas concrétisée et des changements intervenus sur la scène internationale ont permis une amélioration sensible de la situation concernant les livraisons de brut.

24. Ainsi, la fermeture du canal de Suez a fortement contribué à l'essor économique de l'Afrique du Sud : l'ancienne route du Cap, passant au large de la côte méridionale du continent africain, qui avait perdu une bonne part de son importance dans le commerce maritime au siècle dernier, a été fréquentée comme jamais auparavant. Au plus fort de cette tendance, dans les années 70, environ 600 pétroliers passaient au large du Cap chaque mois, soit l'équivalent de 20 par jour. Le nombre de navires faisant escale dans le port du Cap pour y être soit ravitaillés, soit réparés, ou encore pour y reconstituer leurs stocks, a fortement augmenté, ce qui a sans doute permis aux autorités sud-africaines de passer des contrats avec des compagnies maritimes qui ont dû se révéler utiles par la suite.

25. Après les hausses successives du prix du pétrole dans les années 70, un grand nombre d'exploitants pétroliers indépendants, entrés sur le marché après 1967, ont été conduits à la faillite pour avoir surinvesti dans l'armement de leurs navires. Quant aux grandes compagnies pétrolières, même si elles n'ont guère souffert de ce phénomène, elles n'en ont pas moins reconsidéré le bien-fondé de posséder et d'exploiter leur propre flotte de pétroliers. Aussi ont-elles commencé à en réduire la taille, cherchant plutôt à s'entendre avec les compagnies de navigation pour le transport du pétrole. En 1985, elles ne détenaient plus qu'un tiers environ du total de l'armement pétrolier mondial.

/...

26. Entre-temps, d'autres tendances, qui se dessinaient depuis de nombreuses années, étaient logiquement arrivées à leur terme. Au cours des années 50 et 60, les pays producteurs de pétrole avaient renforcé leur position face aux compagnies pétrolières et étaient peu à peu devenus maîtres de leurs propres ressources, si bien qu'ils pouvaient désormais décider des niveaux de production et fixer les modalités de paiement. Vers les années 70, ils étaient pour ainsi dire redevenus les seuls propriétaires des réserves existantes et détenaient des parts majoritaires dans le capital des compagnies pétrolières nationales opérant sur leur sol. L'OPEP, qui lors de sa création en 1960 s'était fixée des objectifs modestes, était alors en mesure d'influer sur les prix du brut, faisant passer ceux-ci à des niveaux qui n'ont pas tardé à entraîner une transformation profonde tant dans la structure de l'industrie pétrolière internationale, que dans les habitudes de consommation de la plupart des pays.

27. N'exerçant plus un contrôle total au niveau de la production, autrement dit étant privées de la pierre angulaire de leur hégémonie originale sur le marché pétrolier, les grandes compagnies pétrolières ont remis en question le bien-fondé d'une structure d'intégration verticale et monopolistique, et ont abandonné les éléments les moins rentables de cette structure (d'où la tendance à se défaire de leurs pétroliers). Elles se sont dès lors attachées à trouver de nouveaux gisements dans d'autres régions et pays producteurs; ce qui a conduit à une augmentation du nombre des pays producteurs de pétrole, petits ou grands. A l'heure actuelle, quelque 75 pays sont, d'une manière ou d'une autre, en mesure de produire du brut. Ce phénomène a eu un double effet : d'une part, il a offert un éventail plus large de sources d'approvisionnement à des pays qui, comme l'Afrique du Sud, dépendent de régions lointaines à cet égard et, d'autre part, il a entraîné un renchérissement du brut.

C. La première crise énergétique (1973)

28. La crise de 1973 a mis en valeur les sources d'énergie de substitution, en particulier le charbon et l'uranium. Les grandes compagnies pétrolières transnationales avaient déjà étendu leurs activités à ces marchés et, l'Afrique du Sud disposant d'abondantes réserves de ces deux minéraux, elles avaient désormais de bonnes raisons d'investir dans ce pays. Les réserves de charbon de l'Afrique du Sud étaient devenues une source potentielle de profit au cas où la demande pour ce minerai reprendrait, à terme, une courbe ascendante. En ce qui concerne la société Total, l'intérêt que celle-ci portait à l'Afrique du Sud semblait avant tout motivé par les richesses en uranium de ce pays. On a souvent affirmé, non sans raison apparemment, qu'après 1974 l'Afrique du Sud a facilité l'accès à ses réserves de charbon (et d'uranium) aux compagnies pétrolières étrangères en échange de l'assurance que ces dernières continueraient de l'aider à s'approvisionner en pétrole. Les compagnies pétrolières ont quant à elles toujours nié avoir passé de tels arrangements et font valoir au contraire que leurs engagements dans l'industrie sud-africaine du charbon se justifiaient par eux-mêmes.

29. L'Afrique du Sud n'a pas réagi à la crise énergétique de 1973 comme l'ont fait la plupart des autres pays. La différence tient en partie au rôle que le mazout a joué dans les pays industrialisés au lendemain de la seconde guerre mondiale. Les méthodes de raffinage de l'époque et le type de brut disponible sur le marché d'exportation donnaient une certaine quantité ou, plus exactement, une certaine

gamme de produits raffinés, dont les plus communément utilisés étaient l'essence et le mazout industriel. Cette situation s'explique aisément, d'une part car l'augmentation de la consommation du brut, qui était encore très bon marché à l'époque, correspondait à l'expansion du marché des automobiles privées dans les pays industrialisés (d'où leurs besoins en essence), d'autre part car le mazout, n'étant qu'un sous-produit issu de la transformation du brut en essence, pouvait être produit à faible coût et être ainsi substitué au charbon dans certains domaines, en particulier pour produire de l'électricité.

30. En Afrique du Sud, par contre, le charbon était resté suffisamment bon marché avant 1973 pour ne pas subir la concurrence du mazout. Au lendemain de la première crise énergétique, les pays industrialisés sont parvenus à réduire leur consommation globale de pétrole, avant tout parce qu'ils ont substitué le charbon ou le nucléaire au mazout pour produire de l'électricité. Ce processus a été facilité par l'emploi de méthodes de raffinage plus perfectionnées, donnant une gamme plus étendue et plus riche de produits raffinés. L'Afrique du Sud a été, et est toujours, si dépendante du charbon pour ses besoins énergétiques, et a toujours tant cherché à se passer de combustible à base de pétrole, qu'elle ne disposait pas des sources de substitution qui ont permis à nombre de pays de réduire leur consommation après 1973. Elle n'a pu suivre les autres pays à cet égard qu'en ce qui concerne sa consommation d'essence, qu'elle est parvenue à réduire grâce au perfectionnement des moteurs, devenus moins gourmands en carburant. Le parc automobile sud-africain se compose de modèles destinés aux marchés européen et japonais, où la consommation d'essence doit être aussi faible que possible. Hormis dans ce domaine donc, l'Afrique du Sud ne peut guère recourir à d'autres sources de substitution.

31. Le renforcement de la position des pays producteurs de pétrole, qui jusqu'alors n'avait pas mis directement en péril l'approvisionnement en pétrole de l'Afrique du Sud, menaçait désormais de le faire. Avant 1972, à l'époque où les Majors contrôlaient encore la production dans les pays producteurs, l'Afrique du Sud importait 54 % de son brut d'Iran et 45 % de trois autres pays, à savoir l'Iraq, l'Arabie saoudite et le Qatar. A mesure que les pays producteurs devenaient maîtres de leurs propres ressources, et en contrôlaient la vente, ils se sont mis à interrompre leurs livraisons à l'Afrique du Sud. Toutefois la décision, prise par la Ligue des Etats arabes lors d'une conférence au sommet en 1973, d'interdire toute livraison de pétrole à ce pays, n'a guère produit d'effets concrets car l'Iran, qui n'était pas membre de cette organisation, a profité de l'embargo imposé par l'OPAEP (Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole) pour faire passer sa part dans l'approvisionnement en pétrole de l'Afrique du Sud à près de 90 %. Le Gouvernement iranien d'avant 1979 a non seulement poursuivi ses livraisons de pétrole à l'Afrique du Sud, mais il a aussi utilisé toute son influence au sein de l'OPEP pour faire échouer les éventuels projets d'embargo à l'encontre de ce pays, et est même allé jusqu'à investir dans une raffinerie de pétrole sud-africaine 4/.

32. La hausse de la demande de charbon entraînée par la crise de 1973 a incité l'Afrique du Sud à développer sa capacité d'exportation et à prendre une part active dans le marché international du charbon. Ainsi a-t-elle modernisé les voies ferroviaires reliant les terres intérieures du Transvaal au port de Richards Bay, lequel compte aujourd'hui parmi les ports de commerce les plus modernes du monde.

L'augmentation des exportations de charbon était destinée à financer le renforcement du système d'apartheid, qui commençait à peser sur l'économie du pays, en particulier depuis que de nombreuses troupes régulières devaient être maintenues en Namibie pour y combattre les mouvements de lutte pour l'indépendance. La classe dirigeante du pays a aussi pu nourrir l'espoir que l'Afrique du Sud, en devenant un des principaux fournisseurs de charbon, gagnerait en influence auprès de la communauté internationale et pourrait ainsi amener certains pays, en particulier les pays occidentaux, à adopter une attitude plus indulgente à l'égard du régime d'apartheid. Si tel a été le cas, ces espoirs se sont révélés bien illusoires.

33. L'exportation de charbon a eu deux conséquences importantes pour l'approvisionnement en pétrole de l'Afrique du Sud : l'essor de Richards Bay et la possibilité de combiner l'importation de brut et l'exportation de charbon en utilisant des transporteurs mixtes, lesquels, après avoir livré leurs cargaisons de charbon, pouvaient transporter du pétrole au retour, permettant ainsi d'éviter toute perte occasionnée par un voyage à vide. Relié au réseau d'oléoducs du pays, le port de Richards Bay servait de point de chargement et de déchargement aux transporteurs mixtes. Ceux-ci avaient au reste quelque peu tendance à ne prendre livraison du pétrole que dans les ports où ils débarquaient le charbon exporté d'Afrique du Sud (ou, plus souvent encore, dans d'autres ports situés dans la même région). A long terme, les exportations de charbon permettent sans doute de couvrir une part des coûts occasionnés par les livraisons clandestines de pétrole ("pariah penalties") que suppose l'embargo décrété à l'encontre de l'Afrique du Sud.

34. Les autorités sud-africaines avaient entre-temps élaboré leur propre système de défense. Certaines des mesures prises visaient en fait à restructurer et à moderniser l'industrie pétrolière du pays, qui était désormais mise à rude épreuve par les hausses sensibles de la consommation. Il ne faut toutefois pas oublier que, si certaines des contre-mesures prises par l'Afrique du Sud ont pour but d'atténuer les effets de l'embargo sur le pétrole décrété à son encontre par des pays tiers, bon nombre de ces mesures visent aussi à prévenir les actes de sabotage qui peuvent être commis à l'intérieur même du pays. Par ailleurs, certaines précautions prises par les autorités pour protéger le réseau d'approvisionnement et de distribution s'accompagnent souvent de mesures similaires dans le secteur de la production et de la distribution d'électricité.

35. Une contre-mesure importante a été la mise en place d'une infrastructure destinée au stockage du pétrole dans le Transvaal. Après quelques tentatives malheureuses, on est parvenu à mettre au point une technique permettant de convertir plusieurs mines de charbon désaffectées en centre de stockage, eux-mêmes reliés par la suite à un pipeline pour huile brute dont la construction a été achevée en 1967. D'autres oléoducs ont été construits pour le transport des produits pétroliers; l'un d'eux relie le port de Durban, où sont situées deux raffineries importantes, au réseau de distribution desservant l'arrière-pays. Par la suite, les autorités ont axé leurs efforts sur la ville du Cap où, au début des années 80, on a construit plusieurs réservoirs souterrains en béton, ressemblant à d'énormes saladiers, pour y stocker le pétrole brut. En 1976, il a été décidé de construire près de Secunda, dans le Transvaal, une grande usine de liquéfaction du charbon, laquelle fonctionnerait selon une version légèrement améliorée d'une technique qui, depuis 1955, était utilisée dans une petite usine de liquéfaction du charbon reliée à la raffinerie de Sasolburg. Au moment de la crise, en 1979, les

autorités ont décidé de doubler la capacité de liquéfaction, en faisant construire une autre usine sur le même site, à Secunda. Celle-ci achevée, les deux installations ont été rattachées à un nouveau réseau d'oléoducs, qui relie Durban à la région de Johannesburg-Rand et présente l'originalité de pouvoir faire acheminer le pétrole en amont (de la côte vers le plateau) ou en aval, selon les exigences du relief. Une ramification de ce réseau a par la suite été étendue à un dépôt de distribution, près de Witbank où une vaste mine de charbon offrait suffisamment de place pour l'entreposage.

D. La période des approvisionnements clandestins

36. La situation a de nouveau changé en 1979, avec la deuxième crise énergétique, apparemment déclenchée par l'éviction du Shah d'Iran, qui avait protégé avec bienveillance l'Afrique du Sud et ses approvisionnements contre les tentatives visant à lui imposer un blocus, quelques années auparavant. La nouvelle République islamique d'Iran a rapidement mis fin à toute exportation de pétrole vers l'Afrique du Sud, puis a renoncé à sa participation au capital social d'une des raffineries sud-africaines. Pendant plusieurs semaines, l'Afrique du Sud a, semble-t-il, été sur le point d'être complètement privée de pétrole, si l'on en croit les déclarations faites plusieurs années plus tard par un ancien ministre. En peu de temps, le pays a été contraint d'établir, avec des revendeurs et d'autres intermédiaires, les liens nécessaires pour avoir accès à des sources d'approvisionnement de remplacement, et aussi de mettre au point un système de livraisons clandestines. Ce n'est que vers 1982-1983 que le Gouvernement sud-africain s'est pleinement remis du choc de la catastrophe à laquelle il avait échappé de peu en 1979 et adapté à la nouvelle situation 5/.

37. Celle-ci était un peu plus favorable du fait que les crises énergétiques des années 70 avaient de nouveau affecté l'industrie pétrolière en affaiblissant le système des accords d'engagement de livraisons qui avait été la règle à un moment donné et en mettant des quantités de plus en plus grandes de brut sur le marché libre (qui représentait environ 40 % du marché international). Pour faire face à de nouvelles perturbations des approvisionnements du type de celles qui s'étaient produites dans les années 70, les compagnies pétrolières et les pays consommateurs ont commencé à mettre en place des mécanismes de marché, comme le marché à livraison différée conçu pour renforcer leur position vis-à-vis des producteurs et atténuer les effets des fluctuations des prix. A mesure que les achats sur le marché libre prenaient de l'ampleur, le marché international du pétrole a été envahi après 1979 par une nouvelle horde de marchands et de spéculateurs aux services desquels l'Afrique du Sud pouvait avoir recours pour camoufler ses achats de pétrole et arranger des livraisons et des transbordements clandestins. En outre, les pays consommateurs ont commencé à constituer des réseaux pour l'étude et l'enregistrement des données relatives à la production et aux exportations de pétrole, afin de pouvoir prévoir les fluctuations des approvisionnements. L'Afrique du Sud a également "surveillé l'OPEP", afin d'essayer de déterminer les excédents temporaires et autres situations favorables concernant le marché qu'elle pouvait exploiter en tant qu'acheteur clandestin.

38. Divers facteurs ont aidé l'Afrique du Sud à se procurer du pétrole malgré l'embargo des années 80. Même si cela a pu paraître relativement facile, un prix

très élevé y a toujours été attaché, ce qui a été cyniquement qualifié par la presse économique internationale de "pénalisation du paria". On suppose que ce prix était d'environ 10 dollars le baril en 1980 et d'environ la moitié les années suivantes. Outre qu'ils extorquaient à l'Afrique du Sud des sommes supplémentaires, quelques revendeurs ont profité de leur propre position de parias pour les escroquer purement et simplement. L'affaire qui a fait le plus de bruit à cet égard est celle du Salem.

39. D'autres facteurs ont également eu une influence. La surcapacité aux diverses étapes du traitement du pétrole (dans des pays producteurs et en ce qui concerne le tonnage des pétroliers et la production des raffineries), en augmentant l'offre, a fait baisser les prix. La guerre du Golfe a perturbé les voies d'acheminement habituelles et rendu plus difficile la surveillance des itinéraires et des mouvements des navires. Un certain laxisme s'est manifesté au sein des organisations de pays producteurs de pétrole, et on a beaucoup parlé de "fraude sur les contingents" par les pays exportateurs. Cette tendance à la corruption et au manque de discipline faisait le jeu de l'Afrique du Sud, car, dans le cas de livraisons illégales, les deux parties à une transaction avaient toutes les raisons de garder le secret. L'Afrique du Sud était un client idéal pour le pétrole disponible par ces voies.

40. En outre, de nouvelles pratiques commerciales sont apparues concernant la vente du brut. A l'origine, ce pétrole était généralement vendu dans le cadre de contrats d'approvisionnement ou à terme, c'est-à-dire d'accords fermes portant sur l'achat et la vente à intervalles réguliers de certaines quantités de pétrole à des prix prédéterminés. La durée de ce type d'accord variait de un à cinq ans. Il y avait toujours eu un marché libre pour écouler les quantités résiduelles (peut-être 5 % du total) et, partant, un petit nombre de négociants; mais, après 1979, ce marché s'est développé au point qu'environ la moitié du pétrole brut est maintenant vendue sur le marché libre. D'autres mécanismes, comme les marchés à terme ou les accords de produit sur les places de Londres, New York et Chicago, ont également joué un rôle. Pour servir ces nouveaux marchés, les sociétés indépendantes se sont multipliées 6/. Certaines des plus importantes se sont enrichies en vendant du pétrole à l'Afrique du Sud. On mentionnera en particulier le néerlandais John Deuss, qui a ensuite disparu, et l'américain Marc Rich qui, après avoir quitté les Etats-Unis où il était poursuivi pour fraude fiscale, a créé en Suisse, dans le Canton de Zug, une société commerciale à cette fin 7/.

41. Il semble que vers 1989 la plupart des tendances favorables à l'approvisionnement en pétrole de l'Afrique du Sud aient disparu. Le prix du pétrole a commencé à se raffermir et l'industrie des pétroliers est revenue à un certain équilibre entre l'offre de tonnage et la demande. Avec ces nouvelles tendances, les transactions ponctuelles entièrement libres sur le marché "spot" sont maintenant progressivement remplacées par un nouveau type de transaction à terme, plus souple en ce qui concerne les volumes et les prix mais tendant à lier l'acheteur et le vendeur pour toute la durée du contrat. Cela éliminera une bonne partie du pétrole que l'Afrique du Sud a pu jusqu'ici obtenir librement pour ses approvisionnements clandestins. Les ventes en disponible ne représentent plus maintenant que 25 % environ de toutes les ventes de pétrole, et on pense qu'elles continueront de diminuer. Le marché libre demeure plus actif en Extrême-Orient.

42. Plus que n'importe quel autre facteur, l'actuelle hausse du prix du brut pour les acheteurs légitimes entraînera une hausse concomitante du montant que l'Afrique du Sud doit acquitter au titre de la "pénalisation du paria".

43. Parallèlement, les revendeurs indépendants doivent subir la concurrence de plus en plus forte de trois rivaux : les compagnies pétrolières, les sociétés de courtage de Wall Street et les grandes sociétés commerciales japonaises, toutes ayant maintenant des services et des employés s'occupant en permanence au commerce du pétrole 8/. Enfin, avec la stabilisation du marché des pétroliers, les grandes compagnies, dont Chevron tout récemment, ont commencé à agrandir de nouveau leur flotte 9/.

44. Il convient de tenir compte d'un certain nombre de facteurs, même si l'on ne peut pas toujours prévoir leur influence sur les approvisionnements à destination de l'Afrique du Sud. A mesure que le réseau d'oléoducs du Moyen-Orient se renforce, une plus grande quantité de pétrole sera acheminée en Europe par la Méditerranée. Cela pourrait avoir pour effet immédiat de libérer sur les pétroliers du tonnage utilisable pour le trafic clandestin à destination de l'Afrique du Sud, mais, à plus long, terme le nombre de pétrolières passant par le Cap diminuera. La tendance d'un grand nombre de pays producteurs à développer leur capacité de raffinage et à exporter une plus grande partie de leur pétrole sous forme de produits pétroliers introduit un élément nouveau dont doivent tenir compte les stratégies visant l'application d'un embargo. Depuis quelques années, les cas de livraison de produits à destination de l'Afrique du Sud deviennent de plus en plus possibles (bien que leur volume total soit encore assez faible).

45. L'élimination graduelle du tonnage excédentaire des pétroliers influera sur les options ouvertes à l'Afrique du Sud vis-à-vis de l'industrie des pétroliers. La baisse du nombre de revendeurs indépendants et leur remplacement par des compagnies pétrolières, des sociétés de courtage de Wall Street et des sociétés commerciales japonaises l'obligeront à modifier sa stratégie. On ne sait pas encore si ce changement lui sera ou non favorable. La diminution du nombre d'acteurs dans ce secteur peut faciliter l'application de l'embargo pétrolier. La hausse du prix du pétrole et les tendances marginales aux achats contingentés dans le cadre de contrats à terme réduiront la quantité de pétrole disponible sur le marché. Ces facteurs seront de toute évidence défavorables à l'Afrique du Sud.

III. INFRASTRUCTURE DE L'INDUSTRIE PETROLIERE SUD-AFRICAINE

A. Ports

46. L'Afrique du Sud dispose de quatre ports pour l'importation de pétrole brut et de produits pétroliers : Saldanha Bay, le Cap, Durban et Richards Bay. En outre, trois autres ports - Walvis Bay en Namibie, Port Elizabeth et East London - reçoivent des produits pétroliers provenant de l'étranger ou de raffineries locales et transportés par caboteurs citernes. Des pétroliers plus importants peuvent également décharger du pétrole grâce à un appontement flottant au large de Durban sans avoir besoin d'entrer dans le port. Des installations analogues existent peut-être aussi près du Cap.

47. Le port le plus important du point de vue du pétrole (en volume) est de loin celui de Durban. Outre le fait qu'il s'agit du plus grand port d'Afrique du Sud pour l'ensemble du trafic, il s'y trouve deux grandes raffineries et deux raffineries plus petites, ainsi qu'un certain nombre d'installations essentielles pour l'industrie pétrochimique et la chimie lourde. En outre, Durban est le point d'aboutissement des trois grands réseaux d'oléoducs du pays, sans compter l'avantage que représente le fait de disposer d'un système d'amarrage flottant pour décharger le pétrole.

48. Le port de Richards Bay a été conçu au départ pour servir à l'exportation de la houille et il possède à cet égard des installations très modernes de manutention et de chargement. Au cours des dernières années, les exportations de charbon par ce port ont été de l'ordre de 38 à 45 millions de tonnes. Certains des navires qui se rendent à Richards Bay pour y charger du charbon sont des transporteurs mixtes qui peuvent aussi transporter du pétrole (en général du brut). On ne connaît pas exactement leur nombre ni le tonnage de pétrole qui transite annuellement par ce port, mais les 12 à 14 millions de tonnes de pétrole importés annuellement par l'Afrique du Sud pourraient théoriquement être livrés en totalité à Richards Bay par des transporteurs mixtes. Ce port est relié à l'oléoduc de brut qui va de Durban à Sasolburg et peut être relié au réseau de pipelines de produits. Depuis plusieurs années, on sait que des pétroliers transportant non seulement du brut, mais toutes sortes de produits, produits pétrochimiques, gaz de pétrole liquéfié et mêmes huiles végétales ont fait escale à Richards Bay. On ne peut non plus exclure la présence dans les parages d'installations de stockage de pétrole à long terme bien que jusqu'à présent il n'ait pas été possible de s'en assurer. Avant la construction du port spécialisé dans l'exportation du charbon, Richards Bay était une obscure station balnéaire. Etant donné que peu de gens y habitent, sauf ceux dont les activités sont liées au port, celui-ci a l'avantage d'être relativement protégé de l'attention générale, d'autant qu'il se trouve à près de 200 kilomètres au nord de Durban; il constitue donc un emplacement bien plus approprié pour y décharger clandestinement du pétrole.

49. Le Cap avec son port de Table Bay est l'un des plus anciens ports du monde mais il est moins commode pour l'importation clandestine de pétrole; il est en effet trop petit pour les grands pétroliers, il est encombré, et il a en outre un inconvénient : presque toute la population de la ville peut facilement voir ce qui s'y passe. Pour cette raison, moins de pétroliers y font escale, mais il y a peut-être le long de la péninsule du Cap, ou non loin de là, un endroit où ceux-ci peuvent débarquer leur cargaison à destination du Cap. Il y a à proximité de cette ville une raffinerie qui dispose d'importantes installations pour le stockage du pétrole.

50. Saldanha Bay sert en fait depuis 1973 de port d'exportation de minerai de fer. Il y a là aussi des transporteurs mixtes qui peuvent emporter le minerai de fer à l'aller et ramener du pétrole au retour, ce qui permet à l'Afrique du Sud de faire entrer par là une certaine quantité de pétrole. Un oléoduc qui serait plutôt de petit calibre relie le port aux installations de stockage situées à proximité, mais on ne sait pas exactement si cette canalisation se prolonge jusqu'au Cap (à une centaine de kilomètres de là) ou si le transport du pétrole se fait par voie ferrée. Le port de Saldanha Bay est situé très à l'écart, ce qui est idéal pour des activités secrètes.

51. Les produits provenant des raffineries de Durban et du Cap sont normalement transportés par petits caboteurs citernes à Walvis Bay en Namibie, Port Elizabeth et East London en Afrique du Sud, ports où sont aussi acheminés de temps en temps des produits raffinés importés de l'étranger. En cas de nécessité, on pourrait aussi décharger du pétrole brut à Port Elizabeth et à East London et le transporter ensuite par voie ferrée jusqu'aux raffineries. Mais il s'agirait là d'une opération complexe et coûteuse qui ne pourrait pas porter sur des quantités très importantes étant donné que ne peuvent accoster dans ces ports que des navires de petit gabarit. On pense qu'il existe aussi des installations de chargement et de déchargement de produits raffinés dans le port de Mossel Bay ou qu'on pourrait facilement en créer. Si l'on y construit une usine de transformation du gaz naturel, il y aura aussi des installations destinées à l'accès des petits caboteurs citernes.

52. L'Afrique du Sud dispose de plusieurs petits caboteurs citernes pour le transport des produits pétroliers entre les centres de raffinage et les autres ports du pays, ainsi qu'à Walvis Bay, en Namibie. Certains de ces navires sont immatriculés en Afrique du Sud, d'autres sont loués à bail à l'étranger et immatriculés dans d'autres pays.

B. Raffineries

53. On estime que l'Afrique du Sud dispose d'une capacité totale de raffinage d'environ 443 500 barils par jour. Cela donne une marge de capacité considérable. La production de ces raffineries s'oriente plutôt vers la gamme des produits traditionnels.

54. La plus grande raffinerie se trouve dans le port de Durban et appartient à la société South African Petroleum Refiners (Pty) Ltd. (en abrégé Sapref), coentreprise de Shell et de BP. Construite en 1963, cette raffinerie d'une capacité d'environ 200 000 barils par jour produit une gamme assez traditionnelle de produits. Il y a à Durban une autre grande raffinerie qui appartient à la société Mobil Refining Company Southern Africa (Pty) Ltd., date de 1953 et dont la capacité est de 65 000 barils par jour. Il existe en outre une raffinerie spécialisée dans la production des lubrifiants, dont la capacité est de 3 000 barils par jour et qui appartient à la société South African Oil Refinery (Pty) Ltd.

55. La Caltex Oil (South Africa) (Pty) Ltd. a une raffinerie à Milnerton, juste au nord du Cap. Construite en 1966, elle a une capacité de 90 000 barils par jour. Enfin, il y a une raffinerie à Sasolburg, qui appartient à la National Petroleum Refineries of South Africa (Pty) Ltd. (en abrégé Natref), qui a été construite en 1971 et dont Sasol détient la majeure partie du capital. Elle a une capacité d'environ 78 500 barils par jour. Elle a été transformée et modernisée au début des années 80 par la division d'ingénierie de la Fluor Corporation. La nature exacte des modifications n'a jamais été dévoilée. On peut cependant raisonnablement penser qu'elles avaient pour but de faire de Sasolburg une raffinerie spécialisée capable de produire une gamme plus étendue de produits provenant de catégories plus différenciées de pétrole brut, et notamment d'accroître sa capacité de production de carburant diesel. Etant donné les difficultés qu'elle rencontre à se procurer du pétrole, l'Afrique du Sud peut se trouver contrainte d'acheter et d'importer des types de brut plus difficiles à traiter par ses autres raffineries 10/.

/...

C. Oléoducs

56. On connaît moins bien le réseau d'oléoducs de l'Afrique du Sud. Une partie en a été construite après la promulgation d'une loi de 1978, aux termes de laquelle ce type d'informations est considéré comme secret d'Etat. Très rapidement, le tracé des oléoducs a été supprimé des cartes officielles. A l'origine, les oléoducs étaient la propriété de la Société nationale de chemins de fer, qui en avait la responsabilité; cependant, une édition récente de l'Official Yearbook induit à penser que ceci n'est plus vrai que pour les canalisations pour produits pétroliers.

57. Il existe trois réseaux principaux. Le premier a été construit en 1965-1966 et transporte du brut du port de Durban vers le nord jusqu'à un point de raccordement situé à Empangeni où il est rejoint par un embranchement provenant du port de Richards Bay. Il traverse ensuite le Zululand et le Transvaal pour parvenir aux faubourgs de Sasolburg où il aboutit à une raffinerie. Il se raccorde également en ce point à un embranchement qui se dirige vers le nord-ouest jusqu'à des installations de stockage situées près du village de Kendal-Ogies. La distance entre Durban et Sasolburg est d'environ 750 kilomètres et entre Ogies et Sasolburg d'une centaine de kilomètres. Cet oléoduc a été au moins une fois l'objet de sabotage.

58. Le premier réseau de canalisations pour produits pétroliers a été construit quelques années plus tard et suit un tracé capricieux, de Durban à Ladysmith, dans le nord du Natal, d'où il traverse une partie de l'Etat libre d'Orange, pour terminer à Sasolburg après s'être infléchi vers le nord.

59. Le second réseau a été conçu pour fonctionner dans les deux sens en fonction des besoins et relie le port de Durban à la ville de Sasolburg, mais également aux usines de liquéfaction de charbon de Secunda, ainsi qu'aux importantes installations de stockage de Vrede (Etat libre d'Orange) et de Ferrobank (Transvaal).

60. Il existe encore d'autres réseaux de pipelines plus petits. L'un va de Sasolburg à Klerksdorp en passant par Potchefstroom, un autre va de Sasolburg à Alrode (où il rejoint le deuxième pipeline pour produits pétroliers), à partir duquel un embranchement aboutit à une installation de stockage (Langlaagte) située au sud-est de Johannesburg, tandis qu'un autre embranchement se dirige vers l'aéroport Jan-Smuts d'où la canalisation aboutit à une installation de stockage située à Waltloo, au nord de Pretoria.

61. Pour le brut, il existe également une courte portion d'oléoduc qui va du port du Cap à la raffinerie de Milnerton; il existe également un oléoduc de petit calibre qui part de Saldanha Bay et semble être relié à cette même raffinerie sans qu'on en soit bien sûr.

62. Les données dont on dispose sur le réseau d'oléoducs manquent de précision en raison du secret qui recouvre ces informations et du fait qu'elles remontent à 1983 ou 1984. Il se peut qu'il existe d'autres oléoducs. Les seules données de source officielle qui pourraient nous éclairer dans ce domaine sont les sommes consacrées aux investissements pour la construction d'oléoducs et les effectifs du personnel

affecté à la division des oléoducs de la Société nationale de chemins de fer. D'après ces données, il ne semble pas qu'il y ait d'autres réseaux importants en dehors de ceux que l'on connaît déjà.

63. Une déficience importante dans l'infrastructure pétrolière de l'Afrique du Sud est l'absence de liaison par oléoduc entre les provinces du nord et le Cap. En fait, le pétrole est encore très souvent transporté par voie ferrée sur des distances importantes. C'est un système qui, en cas de crise, est vulnérable aux actions de sabotage.

D. Stocks

64. Il s'agit là aussi d'un domaine très protégé par le secret, si bien que l'on sait très peu de choses de manière certaine. En outre, les autorités sud-africaines font état depuis plus de 15 ans d'estimations exagérées sur le volume de leurs stocks. En 1978, le Financial Mail de Johannesburg a donné le chiffre de 42 millions de tonnes, ce qui correspondrait à 310 millions de barils de pétrole (à 34° API). Des affirmations de cet ordre sont visiblement absurdes. En outre, plus les experts approfondissent le sujet, plus le chiffre des estimations diminue.

65. L'estimation la plus fiable est celle qui a été publiée en janvier 1988 par la Newsletter on the Oil Embargo, accompagnée d'une description des installations. Quatre mines de charbon désaffectées, situées près des villages de Kendal et Ogies, dans le Transvaal, auraient été, semble-t-il, transformées en installations de stockage de pétrole, peu après 1969, par la société américaine Fenix and Scisson; l'ingénieur responsable du projet, Henry Brandt, a publié en 1972 un article sur la transformation de la première de ces mines, la mine Alpha 11/. On peut y stocker environ 4 à 5 millions de barils. La technologie de la transformation a utilisé certaines particularités d'une méthode d'exploitation minière connue sous le nom d'exploitation par chambres et piliers, qui n'est pas très fréquente. Il ne s'est pas trouvé d'autres mines pouvant être transformées de la même manière. Une tentative d'aménager une mine d'or près de Johannesburg aux fins de stockage a échoué.

66. Il y a aussi une installation constituée de soutes souterraines en béton en forme de saladier près de la raffinerie de Milnerton, aux environs du Cap. Ces soutes, qui ont, semble-t-il, une capacité tout juste supérieure à un million de barils chacune, ont été conçues et construites par la société susmentionnée. Cette technologie ne peut être utilisée que lorsque le terrain est très meuble (l'installation de stockage est située sur une plage); d'autre part, on ne peut stocker dans ces installations que du pétrole brut ou du fuel de soute.

67. Il existe une autre installation de stockage dont on ne connaît pas la nature (sauf qu'il ne s'agit certainement pas d'une mine) au point de raccordement de l'oléoduc près de Vrede, dans l'Etat libre d'Orange. Il existe une grande installation de stockage à Ferrobank, près de Witbank, au Transvaal, qui utilise peut-être une mine de charbon désaffectée à proximité. Il existe également un grand nombre d'installations de stockage de type traditionnel dans les zones urbaines et à leurs alentours, comme par exemple à Langlaagte, près de Johannesburg, et à Waltloo, près de Pretoria. Ces installations sont toutes conçues pour le stockage des produits pétroliers.

/...

68. Pour les protéger contre le sabotage ou les effets de la désobéissance civile ou des grèves, on a stocké les produits pétroliers dans de nombreux endroits répartis dans tout le pays. Cette tactique n'est aucunement conçue pour répondre à la menace d'un embargo sur le pétrole en tant que tel; elle trouve son équivalent dans une autre pratique consistant à construire les nouvelles centrales thermiques à proximité des mines de charbon d'où elles tirent leur combustible.

69. La capacité totale de l'ensemble de ces installations de stockage ne peut dépasser les 50 à 60 millions de barils. Il s'agit là d'un record mondial en matière de stockage (rapport stockage/consommation); néanmoins, en cas d'arrêt complet des approvisionnements, les ressources combinées du stockage, du rationnement et du combustible tiré du charbon ne pourraient pas maintenir l'économie en état de marche au-delà de six ou sept mois.

E. Carburant de synthèse

70. L'Afrique du Sud produit également depuis 1955 du carburant pour moteur à partir du charbon (liquéfaction du charbon) sur la base d'une technologie mise au point en Allemagne et utilisée au cours de la seconde guerre mondiale. Cette technologie n'est pas du tout rentable et n'est jamais utilisée comme source principale de combustible, sauf circonstances exceptionnelles, telles que guerre ou embargo. En 1983, on estimait que l'Afrique du Sud payait l'équivalent de 75 dollars le baril pour le carburant de synthèse qu'elle tire du charbon. A l'époque, le prix du baril de pétrole sur le marché libre était de 28 dollars.

71. L'Afrique du Sud a créé la société Sasol et, en 1955, a construit à Sasolburg une petite usine de carburant de synthèse. Pendant 25 ans, cette usine a pratiquement conservé ce caractère expérimental. Elle a produit quelque 5 à 10 000 barils par jour de carburant pour moteur, surtout de l'essence. La technologie générale utilisée dans cette usine est connue sous le nom de procédé Fischer-Tropsch. L'usine Sasol I était dotée d'un système à deux circuits, dont l'un procédait d'une adaptation du système Fischer-Tropsch du nom de Synthol, et l'autre d'une adaptation appelée ARGE. Le premier procédé ne produit presque pas de carburant diesel tandis que le second a l'inconvénient de produire trop de sous-produits inutiles.

72. En 1975-1976, les autorités sud-africaines ont décidé de construire une usine plus importante près de Secunda, au Transvaal, utilisant le procédé Synthol. Sous l'effet des pressions internationales accrues contre l'apartheid, la décision a été prise quelques années plus tard de construire une seconde grande usine, pratiquement identique, sur le même site. Ces deux usines étaient pleinement en service vers 1983. Leur capacité exacte de production est à la fois couverte par le secret et l'objet d'estimations exagérées. Il est très vraisemblable que la production totale des trois usines de transformation du charbon est de l'ordre de 75 000 barils par jour, c'est-à-dire environ le quart des besoins du pays en combustible liquide pour 1983 12/.

73. Il faut néanmoins signaler que les coûts de production sont prohibitifs, d'où la nécessité permanente d'un soutien sur fonds publics; les modalités exactes d'octroi de ces subventions, qui sont évidemment secrètes, sont une source constante de friction entre Sasol et le Gouvernement sud-africain. En réduisant

les besoins de carburant pour moteur provenant du pétrole, l'existence de ces usines a accentué les difficultés dues à la surcapacité des installations de raffinage, les raffineries traditionnelles de pétrole en arrivant elles aussi à être moins rentables. L'intensité de technologie et de capital de ces usines est poussée à un degré insoutenable. En 1983, alors que le produit national brut de l'Afrique du Sud était d'environ 80 milliards de dollars par an, quelque 5,8 milliards de dollars étaient bloqués pour l'entretien d'usines qui ne fournissaient que 5 à 10 % des approvisionnements énergétiques du pays. Les techniques utilisées sont obsolètes et d'un prix de revient excessif, elles sont coûteuses en ressources naturelles non renouvelables et produisent une gamme de produits mal équilibrée (trop d'essence et pas assez de carburant diesel) 13/. Ces dernières années, des rumeurs ont fait état d'un vieillissement trop rapide de ces usines et des experts ont commencé à faire remarquer que leur rendement thermique ne pouvait que décliner avec le temps.

74. Les activités de prospection n'ont donné aucun résultat, à l'exception d'un gisement de gaz naturel découvert au large de la côte méridionale du pays et qui est commercialement exploitable. On doit y construire une plate-forme et le gaz sera acheminé jusqu'à une usine de conversion des gaz située près de la ville de Mossel Bay. On y utilisera la technique de liquéfaction du gaz, qui est la version ARGE améliorée du procédé Fischer-Tropsch. La production prévue sera d'environ 20 à 25 000 barils par jour de carburant utile, composé à parts égales d'essence et de carburant diesel, l'entrée en service de l'usine étant prévue pour 1992. Le coût du carburant produit par cette méthode sera aussi élevé, et probablement plus élevé, que celui qui est produit dans les usines Sasol de transformation du charbon. L'apport aux besoins de carburant de l'Afrique du Sud sera minime. En fait, tout accroissement de la production de carburant de synthèse devra dorénavant se produire à des coûts marginaux de production plus élevés.

F. Consommation de carburant et de pétrole

75. Dans une étude commandée en 1978 par l'ONU, on trouve une ventilation détaillée de la consommation de pétrole et de carburant par l'Afrique du Sud à l'époque. Les importations de pétrole s'élevaient à 415 000 barils par jour, soit 15 000 barils de produits pétroliers et le reste de brut. Sur cette quantité de brut, 70 000 barils par jour étaient réservés au stockage, ce qui laissait 330 000 barils pour le raffinage. La partie utile tirée du raffinage s'élevait à 304 000 barils par jour, dont 77 000 étaient exportés vers d'autres pays ou vendus comme carburant de soute. La production de l'usine Sasol était estimée à 5 000 barils par jour 14/.

76. A la réflexion, le chiffre de 70 000 barils par jour réservés au stockage s'avère beaucoup trop élevé. Plusieurs années durant, au cours des années 70, les statistiques officielles sud-africaines faisaient apparaître des écarts considérables entre les importations de brut et la consommation de produits pétroliers. Ainsi était-on conduit à penser que les stocks devaient être considérables. Mais il y a plusieurs autres explications possibles à cela, la plus simple étant que les autorités sud-africaines falsifiaient les statistiques de manière à étayer leurs affirmations suivant lesquelles elles disposaient de stocks considérables.

/...

77. Quoi qu'il en soit, les chiffres mentionnés ci-dessus sont les dernières données fiables dont on dispose depuis la promulgation en 1978 d'une loi visant à recouvrir du voile du secret toute information relative au pétrole.

78. Les données concernant la consommation de produits pétroliers auxquelles aboutissait l'étude citée ci-dessus étaient de 240 000 barils par jour (pour l'Afrique du Sud et la Namibie), dont 173 000 (72 %) étaient utilisés dans le domaine des transports.

79. Les faits nouveaux survenus depuis lors sont susceptibles d'avoir modifié ces chiffres. D'une part, on peut aisément réduire la consommation grâce au rationnement et à une utilisation plus rationnelle du carburant pour moteur. Inversement, on constate que le parc national de véhicules s'est accru de 26 %, passant de 3,8 millions en 1980 à 4,8 millions en 1985. La situation économique qui prévaut depuis lors a sans doute freiné cet accroissement. Au cours de la même période, le parc des véhicules commerciaux ne s'est accru que de 20 %, passant de 874 000 à 1 055 000 15/. Ce fait conduit à penser qu'une certaine pénurie de carburant diesel a dû ralentir la croissance du parc des poids lourds.

80. Comme on l'a signalé plus haut, la substitution du charbon au mazout n'a pas été possible en Afrique du Sud. Par ailleurs, lorsque dans ce pays on parle de carburant pour moteur, on a en vue l'essence qui est surtout utilisée comme carburant pour les véhicules particuliers.

81. En l'absence de statistiques officielles, on ne peut user que de conjectures; cela dit, une estimation prudente conduirait à penser que la consommation d'hydrocarbures se situe actuellement entre 275 000 et 325 000 barils par jour, sur lesquels la part des produits tirés du charbon s'élève à 75 000 barils par jour, en provenance des usines Sasol. Il reste donc 200 à 250 000 barils par jour qui ne peuvent être produits qu'à partir de pétrole provenant de sources extérieures. Une hypothèse de travail utile pourrait être que l'Afrique du Sud consomme 225 000 barils par jour de produits pétroliers, dont 15 % doivent être importés tels quels (en particulier du carburant diesel, du carburant pour moteur à réaction et des produits pétrochimiques). Les importations de l'Afrique du Sud s'élèveraient donc actuellement à 200 000 barils par jour de brut et 30 000 barils par jour de produits pétroliers.

82. Les estimations présentées ci-dessus relèvent d'une hypothèse pessimiste, c'est-à-dire basse. Une hypothèse légèrement plus haute est celle du Shipping Research Bureau, qui table sur 12 à 14 millions de tonnes par an (l'équivalent de 240 à 280 000 barils par jour).

IV. L'EMBARGO PETROLIER CONTRE L'AFRIQUE DU SUD

A. Les raisons d'un embargo pétrolier

83. Le pétrole est un produit stratégique qui non seulement est indispensable au fonctionnement de toute économie un tant soit peu complexe mais revêt une importance particulière pour tout régime amené à employer la force militaire ou paramilitaire pour réprimer des troubles internes.

84. C'est à la réunion au sommet de l'Organisation de l'unité africaine à Addis-Abeba en juin 1960 que l'on a avancé pour la première fois l'idée d'un embargo sur les livraisons de pétrole à l'Afrique du Sud comme moyen efficace de faire disparaître l'apartheid. Cette idée figurait dans un projet de résolution soumis à l'Assemblée générale par le Pakistan en novembre 1961, mais rejeté. Le premier document de l'Organisation des Nations Unies où il en est question est la résolution 1899 (XVIII), sur la question de Namibie, adoptée par l'Assemblée générale le 13 décembre 1963; deux ans plus tard, elle est revenue au premier plan lorsqu'un embargo pétrolier a été imposé au régime blanc minoritaire et illégal de Ian Smith en Rhodésie. L'Afrique du Sud n'a pas été touchée par cet embargo, car les deux pays avaient des fournisseurs différents et utilisaient des infrastructures bien distinctes pour leurs importations. Toutefois, le Gouvernement sud-africain a compris l'avertissement et, vers 1966, a commencé à se préparer à cette éventualité, notamment en ordonnant une étude de faisabilité sur les méthodes de stockage du pétrole. La possibilité d'imposer un embargo pétrolier a été brièvement examinée dans un rapport qui a été présenté en février 1965 par le Comité d'experts créé en application de la résolution 191 (1964) du Conseil de sécurité chargé d'étudier la question des sanctions.

85. Lors d'une conférence au sommet en novembre 1973, la Ligue des Etats arabes a décidé que ses membres ne vendraient plus de pétrole à l'Afrique du Sud. En 1981, l'OPAEP a établi des directives plus précises sur la manière dont cet embargo devait être appliqué.

86. Après être restée en sommeil quelques années, la question a été reprise à l'Organisation des Nations Unies lorsque le Comité spécial contre l'apartheid a, dans son rapport annuel de septembre 1975, recommandé de compléter l'embargo sur les armes par un embargo pétrolier. L'Assemblée générale a donc lancé un appel aux pays considérés comme étant les plus directement intéressés dans sa résolution 3411 G (XXV) du 10 décembre 1975. Elle a repris cet appel dans le Programme d'action contre l'apartheid, contenu dans sa résolution 31/6 J du 9 novembre 1976.

87. La question de l'embargo a été abordée de plus en plus souvent à propos de la question de Rhodésie et ce, pour deux raisons. L'une est qu'il était devenu évident que l'Afrique du Sud encourageait la Rhodésie à défier la communauté internationale en autorisant le transit du pétrole destiné à la Rhodésie par son territoire. Par la suite, cette idée a gagné du terrain lorsqu'il est apparu que les sanctions pétrolières contre la Rhodésie avaient contribué à l'impasse économique qui avait amené le régime minoritaire illégal blanc à la table des négociations. La possibilité d'imposer un embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud, y compris au sein des instances du Commonwealth et de l'Organisation de l'unité africaine retenait donc de plus en plus l'attention après 1977. Dans sa résolution 32/116 B du 16 décembre 1977, l'Assemblée générale a prié le Conseil de sécurité d'ajouter un embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud aux mesures dirigées contre le régime illégal de Rhodésie.

88. Le 21 septembre 1978 16/, lorsqu'il a prié le Conseil de sécurité d'adopter un embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud, le Comité spécial contre l'apartheid est allé plus loin en demandant également un embargo sur les moyens techniques et financiers permettant à l'Afrique du Sud de tourner l'embargo. L'Assemblée générale réitère cet appel dans sa résolution 33/183 E du 24 janvier 1979.

89. A la suite des événements survenus en Iran en 1979 et de la crise qu'ils ont déclenchée pour le régime de Pretoria en l'obligeant à chercher d'autres fournisseurs de pétrole, l'Assemblée générale a répété sa demande au Conseil de sécurité dans sa résolution 34/93 F du 12 décembre 1979 et en même temps elle a prié les Etats intéressés de prendre de leur propre initiative des mesures en ce sens.

90. L'idée de l'embargo pétrolier a encore gagné du terrain après un séminaire organisé sur ce sujet à Amsterdam du 14 au 16 mars 1980 par le Comité spécial contre l'apartheid en coopération avec deux organisations non gouvernementales néerlandaises, le Holland South Africa Committee et le Groupe de travail Kairos. Par la suite, ces deux organisations non gouvernementales ont fondé un organisme spécifique, le Shipping Research Bureau, uniquement chargé d'examiner l'approvisionnement de l'Afrique du Sud en pétrole. Il a son siège à Amsterdam. Depuis 1982, il établit systématiquement des rapports sur la question puis il a commencé à publier une circulaire.

91. Une conférence importante sur ce même sujet s'est tenue à Bruxelles les 30 et 31 janvier 1981. Le Comité spécial contre l'apartheid a organisé de nouvelles missions et tenu de nouvelles consultations avec les Etats concernés, y compris les Etats producteurs de pétrole, sur les possibilités de renforcer l'embargo pétrolier.

92. Toutefois, après les événements de 1985-1986 qui ont scandalisé l'opinion publique dans le monde entier, la patience dont la communauté internationale avait fait preuve vis-à-vis du régime d'apartheid a commencé de s'épuiser et plusieurs pays non producteurs (les Etats-Unis, le Brésil et la Communauté économique européenne) ont décidé d'interdire les exportations de pétrole à l'Afrique du Sud. Le Comité spécial contre l'apartheid, en coopération avec le Gouvernement norvégien, a organisé du 4 au 6 juin 1986, à Oslo, un séminaire consacré à la recherche de moyens d'accroître l'efficacité de l'embargo pétrolier. Dans les années qui ont suivi les séminaires d'Amsterdam et de Bruxelles, il est apparu plus clairement que le succès de l'embargo pétrolier exigeait, outre un accord entre les producteurs de pétrole, la collaboration des grandes puissances maritimes. Compte tenu de cette constatation et de l'appel sans équivoque lancé lors du séminaire d'Oslo pour que la communauté internationale renforce et étende l'embargo pétrolier en tant que moyen de lutter contre l'apartheid les représentants du Koweït, du Nigéria et de la Norvège auprès de l'Organisation des Nations Unies ont, à l'automne de 1986, étudié les différentes dispositions qui pourraient être prises à cet effet. La communauté internationale a démontré une nouvelle fois combien elle tenait à un embargo pétrolier efficace lorsque les Etats Membres faisant partie du Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats ont indiqué qu'ils souhaitaient faire partie d'un organe spécial qui serait chargé de cette question.

93. Dans sa résolution 41/35 F du 10 novembre 1986, l'Assemblée générale a créé un Groupe intergouvernemental chargé de surveiller la fourniture et la livraison de pétrole et de produits pétroliers à l'Afrique du Sud et a autorisé le Président de l'Assemblée générale à nommer, en consultation avec les présidents des groupes régionaux et le Président du Comité spécial contre l'apartheid, 11 Etats Membres pour constituer ce nouvel organe.

94. Fait remarquable, c'était la seule et unique fois que l'Assemblée générale créait un organe chargé de surveiller le respect des sanctions qu'elle avait recommandées à la communauté internationale de prendre.

95. Le 24 mars 1987, les représentants de l'Algérie, de Cuba, de l'Indonésie, du Koweït, du Nicaragua, du Nigéria, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, de la République démocratique allemande, de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de la République-Unie de Tanzanie se sont réunis au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York pour la première réunion du Groupe intergouvernemental.

B. Fourniture et livraison de pétrole à l'Afrique du Sud

96. Pratiquement tous les pays exportateurs de pétrole ont interdit explicitement l'exportation de pétrole brut à l'Afrique du Sud, pour la plupart bien avant que l'Assemblée générale ait recommandé l'embargo pétrolier. Puisque l'Afrique du Sud ne peut pas se procurer de pétrole brut légalement, tout le pétrole brut qui arrive sur les côtes sud-africaines ne peut qu'avoir changé de mains illégalement à un endroit ou à un autre entre le puits d'extraction et le point d'arrivée. Les avis ne sont pas aussi unanimes au sujet des produits pétroliers raffinés et, en règle générale, il y a peu de restrictions juridiques à l'exportation et au transbordement vers l'Afrique du Sud du pétrole provenant d'un pays tiers.

97. On trouvera une étude détaillée des politiques nationales et des mesures juridiques adoptées à ce sujet dans les rapports annuels du Groupe intergouvernemental.

98. Les cas de violations sur lesquels le groupe a enquêté sont décrits dans des annexes aux rapports qu'il a publiés pour 1987 et 1988 17/. Mais il y en a certainement davantage. Le plus souvent, il s'agit d'affaires traitées par des négociants et courtiers indépendants, qui ont fait croire aux autorités du pays exportateur que le pétrole était destiné à tel ou tel port important du marché libre. Parfois, ils indiquaient comme destination des raffineries situées en Europe occidentale. Il est arrivé que les capitaines des pétroliers fassent ces déclarations en toute bonne foi et que le navire ne soit dérouté vers l'Afrique du Sud qu'après avoir atteint la haute mer. Des subterfuges plus complexes tels que le transbordement secret du pétrole d'un navire à un autre en pleine mer, peuvent aussi être utilisés.

99. Il existe d'autres manoeuvres pour confondre tout observateur extérieur ou berner les autorités portuaires. Souvent, avant de se diriger vers l'Afrique du Sud, le pétrolier fait escale dans plusieurs ports proches les uns des autres. Les vendeurs de la cargaison ou les autorités portuaires peuvent penser que le pétrole est destiné à un port voisin et les autorités portuaires du dernier port d'escale avant l'Afrique du Sud ne savent pas quelle quantité de pétrole le pétrolier transporte réellement.

100. Les pays du pavillon mentionnés le plus souvent à propos de violations présumées de l'embargo pétrolier sont les Bahamas, Chypre, le Danemark, Hong-kong, la Norvège, le Libéria et le Panama. Toutefois, le Danemark interdit maintenant tout transport de pétrole sur ses navires et la Norvège interdit le transport du pétrole brut dans la plupart des situations.

101. La détection de livraisons illégales de pétrole à l'Afrique du Sud n'est pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être. Principalement, on recherche des lacunes inexplicables ou des étapes qui semblent absurdes dans l'itinéraire du navire. Le

plus souvent on apprend qu'un navire a quitté un port exportateur avec un chargement de pétrole brut. On apprend ensuite qu'il arrive après une longue absence inexplicquée, à un autre port exportateur de pétrole où il embarque une nouvelle cargaison de pétrole brut. Si un voyage en Afrique du Sud est possible, étant donné l'intervalle entre les deux opérations et l'emplacement des deux ports, le groupe peut demander aux parties en cause (société propriétaire du navire, pays du pavillon, autorités du pays exportateur de pétrole) de fournir certains renseignements ou explications. La plupart des allégations qui n'ont pas été réfutées se ramènent à un ou deux cas de figure : les parties n'ont pas fourni d'explications ou de documents sur l'affaire en question ou bien aucune pièce concernant le déchargement n'a été présentée aux autorités compétentes.

102. La situation particulière de l'industrie des transports pétroliers et les lacunes existantes font qu'il est difficile de veiller au respect de l'embargo pétrolier. La difficulté majeure tient au nombre d'indépendants dans ce secteur. Les propriétaires indépendants ne peuvent guère prendre position vigoureusement face aux autres grands partenaires de ce secteur et ils échappent facilement au contrôle à la fois des pays producteurs de pétrole et des sociétés pétrolières. Les gouvernements et les organisations internationales ne peuvent pas toujours les contrôler ou influencer réellement, surtout parce que, dans bien des cas, le pays propriétaire n'est pas le pays du pavillon. Cette situation, qui est propre au secteur maritime, fait que trop souvent, les principaux intéressés peuvent dire - comme ils le font fréquemment - qu'ils n'ont ni contrôle ni juridiction.

103. Par ailleurs, jusqu'à la création du Groupe intergouvernemental par l'Assemblée générale en 1986, il n'y avait pas d'organe gouvernemental, intergouvernemental ou multigouvernemental qui puisse surveiller ou faire respecter l'embargo pétrolier. L'OPAEP avait bien publié des directives, mais sans créer d'organe ou d'autorité pour les appliquer. Il n'existe aucune coordination, aucune normalisation, entre les gouvernements en la matière. Ainsi, un pays peut interdire l'exportation de son propre pétrole mais non pas celle du pétrole d'origine étrangère. Les avis ne sont pas unanimes sur l'inclusion des produits pétroliers dans l'embargo contre l'Afrique du Sud alors qu'ils sont aussi importants que le pétrole lui-même. Même la gamme exacte des produits couverts par l'interdiction sur l'exportation de produits pétroliers diffère d'un pays à l'autre. C'est ce qui se passe dans la Communauté économique européenne. Les mécanismes de contrôle font défaut et on peut se demander si, sans un organe de contrôle ou de surveillance intergouvernemental, les gouvernements pourraient vraiment faire respecter les interdictions en ce qui concerne la destination des exportations de pétrole. Dans ces conditions, ce que l'Afrique du Sud ne peut obtenir en un endroit, elle peut toujours essayer de l'obtenir ailleurs.

104. Un des grands défauts, jusqu'à présent, des stratégies relatives à l'embargo, était qu'elles étaient trop inspirées des pratiques traditionnelles en matière d'échanges pétroliers suivies par les pays qui ne font pas l'objet d'un embargo, notamment en ce qui concerne l'idée qu'il suffit de contrôler les exportations des pays exportateurs. D'une part, il existe des pays intermédiaires, qui ont des installations de traitement du pétrole et des marchés libres, d'autre part, ont sait que l'Afrique du Sud a acheté du pétrole dans les ports importateurs et l'a exporté de là. Au départ, la stratégie de l'embargo était trop axée sur les pays

exportateurs de pétrole et le Groupe intergouvernemental a été créé précisément pour associer les pays transporteurs aux efforts faits pour renforcer l'embargo. Historiquement, ce sont aussi les exportateurs de pétrole qui, les premiers, ont interdit la livraison de pétrole à l'Afrique du Sud après 1973. Les puissances maritimes n'ont commencé à interdire les transports de pétrole qu'une douzaine d'années plus tard (le Danemark en 1986 et la Norvège en 1987). Dans son rapport annuel pour 1988, le Groupe intergouvernemental est allé jusqu'à parler de la contribution que les Etats exerçant une activité quelconque dans le domaine du pétrole pourraient apporter à un embargo efficace. Il s'agit essentiellement des pays importants dans le commerce et le raffinage du pétrole et qui sont le siège d'un marché libre. Par ailleurs, les stratégies de contrôle qui ont été employées, s'agissant notamment des documents relatifs au déchargement conviennent mieux au pétrole brut qu'aux produits pétroliers.

C. Les problèmes juridiques

105. Puisque l'Afrique du Sud ne peut pas se procurer de pétrole légalement, tout le pétrole qui lui parvient est forcément illégal, ayant changé de mains au moins une fois de façon illégale. Ceci dit, on dispose de très peu de données certaines sur les ramifications exactes de ces transactions illégales, tant pour les participants immédiats que pour les tiers. Dans la pratique, il semble qu'il n'y ait guère de ramifications pour qui que ce soit.

106. Dans ses résolutions, l'Assemblée générale a recommandé sans équivoque que la livraison de pétrole à l'Afrique du Sud soit considérée comme un délit dans les législations nationales et même que les contrevenants soient poursuivis. Il existe des pays dans lesquels les lois pertinentes stipulent que l'exportation de pétrole vers l'Afrique du Sud est une infraction pénale. Dans plusieurs pays, exporter sans autorisation constitue une infraction pénale, et tout pétrole exporté vers l'Afrique du Sud est présumé l'avoir été sans les autorisations nécessaires. Il existe toutefois quelques cas limites : ainsi, un pays interdit les exportations de pétrole vers l'Afrique du Sud et autorise ses autorités douanières à retirer les licences d'exportation aux contrevenants mais il n'est pas clair s'il s'agit, en l'occurrence, d'un délit.

107. Dans beaucoup de pays, l'interdiction des exportations de pétrole vers l'Afrique du Sud revêt diverses formes qui, de toute évidence, n'en font pas une infraction pénale : proclamation du gouvernement ou d'un ministre compétent ou encore clause insérée dans le contrat de vente de la société pétrolière nationale, interdisant la vente ou la revente à l'Afrique du Sud du pétrole exporté. La plupart des gouvernements ne précisent pas dans leurs réponses au Groupe intergouvernemental si l'exportation de pétrole vers l'Afrique du Sud constitue une infraction pénale.

108. Ceci est important non seulement parce que l'effet de dissuasion s'en trouverait renforcé : si ces exportations constituent un délit dans le pays d'où le pétrole a été exporté à l'origine, il est plus facile d'intervenir contre ce trafic illégal dans un pays tiers. Une clause figurant dans un contrat entre l'acheteur et le vendeur ne suffit pas pour établir la base d'une action en justice devant une instance d'un pays tiers.

109. Les sociétés pétrolières nationales des pays de l'OPAEP qui ont décidé d'interdire les exportations de pétrole vers l'Afrique du Sud en 1973 introduisent toujours une clause stipulant que le pétrole vendu ne peut pas être revendu à l'Afrique du Sud ou acheminé d'une autre manière vers ce pays. Les sociétés pétrolières nationales d'autres pays (République islamique d'Iran, Malaisie, Nigéria) en font autant. Le libellé exact diffère d'un cas à l'autre, mais il est généralement assez vague pour que des problèmes puissent se poser en cas de litige 18/. La plupart des contrats spécifient aussi que l'acheteur est tenu de respecter toutes les lois et tous les règlements indiqués par le vendeur, y compris en ce qui concerne la destination et l'utilisateur final. Le non-respect de ces dispositions constitue donc sans conteste une violation du contrat et est souvent mentionné expressément par le vendeur parmi les motifs de résiliation du contrat.

110. Vu que le titre et le risque relatifs à la marchandise passent normalement à l'acheteur lorsque le navire quitte le port d'exportation, et que les contrats de vente des pays exportateurs de pétrole interdisent la livraison à l'Afrique du Sud, il y a, de toute évidence, un défaut dans le titre relatif à toute cargaison de pétrole qui quitte un pays exportateur de pétrole pour aboutir en Afrique du Sud. On est loin d'avoir élucidé ce que, au-delà de ce point, ledit défaut du titre représente pour les propriétaires de ce pétrole ou pour ceux qui s'occupent de son transport ou de sa manutention ou pour les tierces parties intéressées (par exemple les compagnies d'assurance et les autorités maritimes). Il se pose une question intéressante, qui n'a pas encore été étudiée : les effets de l'assurance couvrant le navire ou la cargaison sont-ils en quoi que ce soit réduits ou annulés du fait que le titre est entaché d'un vice ou que l'exportation est illégale? Il n'est pas clair non plus quel recours est offert à la partie concernée (le pays exportateur de pétrole ou sa société pétrolière nationale) devant les instances d'un pays tiers si elle veut empêcher le transport du pétrole vers l'Afrique du Sud avant la livraison effective, ou engager après coup une action en dommages-intérêts.

111. Une autre source de complications est qu'un pays - en l'occurrence les Etats-Unis - a adopté une législation interdisant à ses ressortissants (personnes physiques ou morales) et à leurs filiales étrangères de se conformer aux termes des restrictions relatives à la destination. Toutefois, cette disposition, initialement appelée "Ribicoff Amendment" (1976), qui a ensuite été insérée dans l'Export Administration Act des Etats-Unis, n'a pas été utilisée ces dernières années 19/.

D. La question des documents de transport et de déchargement

112. Le moyen utilisé le plus souvent par les Etats exportateurs de pétrole pour empêcher la vente de pétrole à l'Afrique du Sud a été d'inclure dans le contrat une disposition obligeant l'acheteur à fournir un certificat de déchargement concernant le pétrole exporté. Les contrats types utilisés par les sociétés pétrolières stipulent généralement que le vendeur est tenu non seulement de se conformer aux restrictions concernant la destination et la revente, mais aussi de fournir tous documents de déchargement et de destination demandés par le vendeur. Toutefois, il n'existe pas de normes internationalement reconnues sur ce qui constitue un document de déchargement approprié et c'est au vendeur de décider ce qu'il acceptera comme tel. Dans certains cas, il n'est même pas certain si c'est la société pétrolière nationale ou le gouvernement du pays qui a compétence pour se prononcer en la matière.

113. Dans la pratique, le certificat de déchargement est une partie, ou la copie d'une partie du connaissement, qui est certifiée, puis estampillée ou contresignée par les autorités douanières du pays dans lequel le pétrole a été introduit. Sa teneur est présumée correspondre à l'inscription faite dans les registres douaniers du pays d'importation. Ceci est important parce qu'il peut être demandé aux autorités douanières qui apposent leur contresignation non seulement d'inspecter le certificat de déchargement mais aussi d'en vérifier l'authenticité ou de s'assurer que les inscriptions qu'il contient correspondent à celles de leurs propres registres. Cela suppose que le gouvernement en question accepte de coopérer avec le Groupe intergouvernemental.

114. En général, le contrat n'indique pas clairement ce qui doit être accepté comme certificat de déchargement ou quand ce certificat doit être présenté. Dans la pratique, il semble que ce soit dans un délai de 60 à 90 jours après la date d'exportation du pétrole. C'est toujours au vendeur (la société pétrolière nationale) que le certificat doit être présenté. Il arrive qu'aucun certificat de déchargement ne soit présenté. La plupart du temps, on ne sait pas dans quelle mesure la société pétrolière nationale à laquelle le certificat a été présenté en vérifie l'authenticité. Il ressort des réponses des gouvernements aux questions du Groupe intergouvernemental concernant les certificats de déchargement que les autorités gouvernementales compétentes ne voient pas le certificat de déchargement, lequel est classé dans les dossiers de la société pétrolière nationale.

115. En général, ceux qui détournent du pétrole vers l'Afrique du Sud soit ne déposent pas de certificat de déchargement soit tentent de s'acquitter de cet engagement contractuel par le biais d'une communication moins formelle quant à la destination ultime de la cargaison. Dans un cas, la société pétrolière nationale n'avait reçu qu'un télex du capitaine. Très souvent, le certificat de déchargement déposé indique que le pétrole a été déchargé dans un grand port pétrolier, comme Rotterdam ou Singapour, parfois aussi dans des ports moins importants de France ou d'Italie. Enfin, il y a tout lieu de soupçonner que certains de ces documents sont des faux.

116. La vente et le transport de pétrole à destination de l'Afrique du Sud est un exemple de crime en col blanc qui, par les méthodes employées et les circonstances, ressemble beaucoup à d'autres crimes de ce type, tels que la fraude fiscale ou douanière. Pour violer plus facilement les lois du pays exportateur de pétrole, le criminel en col blanc doit falsifier des documents de douane, prétendant qu'ils ont été délivrés par les autorités d'un pays tiers, dans la plupart des cas un pays qui n'a pas participé à la transaction originale. C'est ainsi qu'il commet une infraction aux lois du pays tiers, ce qui cause souvent sa perte. En effet, même sans appuyer activement l'embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud, ce pays tiers n'a pas intérêt à ce que des documents douaniers soient falsifiés en compromettant son gouvernement et tout donne à penser qu'il sera prêt à coopérer pour vérifier l'authenticité des documents suspects.

117. On a déjà montré que les méthodes mentionnées dans le paragraphe précédent ont été utilisées. Dans certaines des affaires examinées en 1988, le Groupe intergouvernemental a eu le plaisir de bénéficier de la coopération efficace - et dans un cas très rapide - de gouvernements qui n'avaient pas voté pour les résolutions de l'Assemblée générale relatives à un embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud.

V. CONCLUSIONS

118. L'importance que la communauté internationale attache à l'embargo pétrolier dans la lutte qu'elle mène pour mettre fin à l'apartheid de manière pacifique n'est pas fortuite. Le pétrole est le produit de base que l'Afrique du Sud n'a pas sur son territoire; on n'en trouve même pas aux alentours. Elle n'a pas de possibilités de substitution à long terme et, même si l'on tient compte de la production de combustibles synthétiques et des mesures d'économie, elle a quand même encore besoin de 200 000 barils par jour. Ses réserves ne peuvent durer que six à sept mois, ce qui ne lui laisse guère de temps pour trouver de nouvelles sources de pétrole. Il suffirait de la coopération de quelques Etats clefs qui produisent ou transportent du pétrole ou qui exercent d'autres activités dans le domaine du pétrole. Les pétroliers étant de gros bâtiments, faciles à repérer et à identifier, on pourrait utiliser des méthodes de surveillance avancées telles que les images satellite, qui ne nécessiteraient pas beaucoup de matériel ou de personnel.

119. Les conditions du marché dans l'industrie du pétrole et des transports maritimes semblent évoluer au désavantage du régime d'apartheid, même s'il n'est pas possible actuellement d'interpréter de manière catégorique les nombreux facteurs changeants. Toutefois, certains de ces facteurs, comme la hausse du prix du pétrole, le contrôle accru de la production par les exportateurs de pétrole et le rétablissement graduel de l'équilibre dans l'industrie des transports par pétroliers, font qu'il sera plus difficile à l'Afrique du Sud de se procurer du pétrole. D'autres, comme les changements structurels qui commencent à se manifester sur le marché du pétrole, sont moins aisés à évaluer pour ce qui est de leurs répercussions ultimes. De toute manière, l'évolution rapide de la situation exige des stratégies souples et novatrices, pouvant être adaptées et mises en pratique rapidement.

120. L'un des faits nouveaux les plus encourageants a été la création du Groupe intergouvernemental et la façon dont il a su saisir les nombreux aspects complexes d'ordre technique et organisationnel de la question. En fait, aucun organe semblable n'avait encore obtenu autant de résultats en si peu de temps.

121. L'expérience décevante de sanctions mal conçues par le passé a convaincu le Groupe intergouvernemental de la nécessité de fonder son approche sur une analyse réaliste des points forts et des points faibles des différents groupes d'Etats qui font partie de l'industrie pétrolière internationale : producteurs, commerçants, transporteurs, voire assureurs, fournisseurs de technologies et raffineurs.

122. Il faudrait engager les gouvernements concernés à éliminer les lacunes de leur système juridique et à renforcer l'effet juridique de l'embargo pétrolier en adoptant des mesures législatives cohérentes et spécifiques pour mettre hors la loi toute participation à l'approvisionnement de l'Afrique du Sud en pétrole et en faire un délit passible de sanctions. Puisque l'Organisation des Nations Unies a assumé la responsabilité principale de la coordination en aidant les gouvernements concernés à faire appliquer leurs propres politiques au niveau international, il faudrait continuer à renforcer les moyens de contrôle et de surveillance et mettre en place des systèmes rapides et efficaces d'échange d'informations entre les gouvernements.

123. Le souci d'une plus grande rigueur en ce qui concerne les documents de déchargement et de contrôle de la destination met en lumière le rôle que peut jouer l'Organisation des Nations Unies en tant qu'instance où les experts peuvent mettre au point des mesures pratiques pour appliquer les règlements des gouvernements et donner suite à la volonté de la communauté internationale telle qu'elle est exprimée dans les résolutions de l'Assemblée générale sur l'embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud.

124. Enfin, il est également crucial que l'Organisation des Nations Unies réussisse à gagner la confiance et la coopération des Etats occidentaux pour faire respecter l'embargo pétrolier contre l'Afrique du Sud. Il est de bon augure que la plupart des Etats occidentaux ont approuvé l'embargo pétrolier comme sanction - dans la mesure où ils sont directement concernés : ils n'autorisent pas l'exportation de leur propre pétrole. Ils hésitent pour l'instant à adopter la même attitude positive à l'égard des transbordements et du commerce ou à accepter l'idée d'une coordination internationale dans la surveillance et l'application, et ils tendent à préconiser une approche relativement facultative. Il faut espérer que la participation des Etats occidentaux permettra de trouver des moyens de s'entendre sur des tactiques et des mesures mutuellement acceptables en vue d'un embargo pétrolier efficace.

125. C'est compte tenu de ces considérations et de ces perspectives que le Groupe intergouvernemental et le Comité spécial contre l'apartheid organisent les auditions sur l'embargo pétrolier auxquelles tous les opposants sincères de l'apartheid dans la communauté internationale sont invités à apporter leur contribution.

Notes

1/ Farhad Rad Serecht, Le marché pétrolier international : ruptures et nouvelles configurations, Paris, 1985, chap. I.

2/ CNUCED, Etude sur les transports maritimes, 1987, Genève, 1988, tableau 3.

3/ Selon le sens donné à cette expression dans les organisations internationales, par exemple, à la CNUCED.

4/ Martin Bailey et Bernard Rivers, Sanctions contre l'Afrique du Sud dans le domaine de l'approvisionnement en pétrole, Notes et documents du Centre des Nations Unies contre l'apartheid, 12/78, juin 1978, p. 26.

5/ Martin Bailey, Conséquences pour l'Afrique du Sud de l'arrêt des livraisons de pétrole iranien, Notes et documents du Centre des Nations Unies contre l'apartheid, 16/79, juillet 1979.

6/ "Oil Markets Reconsidered - 1984 and beyond" (Supplément spécial) dans Petroleum Intelligence Weekly, New York, 22 avril 1985.

7/ Shipping Research Bureau, Marimpex, a German oil supplier to South Africa, Amsterdam, octobre 1985; Shell Marubeni Rich, crude oil deliveries to Brunei from South Africa, Amsterdam, 1987; John Deuss Transworld Oil, Zuid-Afrika's belangrijkste olieleverancier, Amsterdam, 1986.

8/ Petroleum Intelligence Weekly, New York, 23 janvier 1989, p. 1 et 4; ibid., 30 janvier 1989, p. 6.

9/ Ibid., 20 mars 1989, p. 6.

10/ Toutes les statistiques sont tirées de l'Oil and Gas Journal, Tulsa, 26 décembre 1988.

11/ H. W. Brandt, "Abandoned coal mine converted into man-made oil field", dans Oil and Gas Journal, Tulsa, vol. 70, No 52 (décembre 1972), p. 76 à 78.

12/ Martin Quinlan, "South Africa: problem of uncertain oil supplies", dans Petroleum Economist, février 1988, p. 55 à 58; Paul Conlon, Les usines Sasol de liquéfaction du charbon : conséquences pour l'économie sud-africaine d'une interruption de l'approvisionnement pétrolier et capacité d'y faire face, Notes et documents du Centre des Nations Unies contre l'apartheid, 10/85, octobre 1985, p. 33 à 41.

13/ Paul Conlon, op. cit., p. 41 à 52.

14/ Bailey and Rivers, op. cit., p. 11.

15/ Official Yearbook 1986-1987, chap. 15, p. 752.

16/ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-troisième session, Supplément No 22A (A/33/22/Add.1 et 2), document A/33/22/Add.1.

17/ Ibid., quarante-deuxième session, Supplément No 45 (A/42/45), annexe II; et ibid., quarante-troisième session, Supplément No 44 (A/43/44 et Corr.1), annexes II et III.

18/ Voir section 17, "Boycotts, resale and destination restrictions", dans Charles M. Thompson, A study and comparison of F.O.B. general terms and conditions used in the sale of crude oil, Londres, 1988, p. 229 à 237.

19/ Ibid., p. 323.

SOUTH AFRICAN OIL/FUEL INFRASTRUCTURE



