



27.03.2013

Rapport de base: matières premières

Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral

Condensé

A l'échelle mondiale, la Suisse est traditionnellement une place de négoce importante de matières premières, qui a connu un essor remarquable durant la décennie écoulée. En raison de l'intérêt croissant du public pour le secteur des matières premières et de l'importance de ce thème pour la politique intérieure et extérieure, le DFAE, le DFF et le DEFR ont informé le Conseil fédéral, au printemps 2012, de leur intention de réunir, en consultation avec les offices concernés de tous les départements, les connaissances présentes dans l'ensemble de l'administration fédérale sur la thématique des matières premières, de rendre compte des défis liés à cette thématique et d'émettre des recommandations¹. De nombreux aspects ne concernent pas le seul secteur des matières premières. De plus, le rapport souligne que la Suisse ne mène généralement pas de politique économique focalisée sur des secteurs particuliers, mais qu'elle oriente sa politique vers l'instauration de conditions-cadres pour l'ensemble de la place économique, y compris le secteur des matières premières et les personnes concernées par celui-ci en Suisse et à l'étranger.

Le présent rapport met en évidence la forte importance du secteur des matières premières pour l'économie et la politique financière de la Suisse. Pour certaines matières premières, par exemple le pétrole brut, la Suisse est la plus importante place de négoce au monde. Selon les estimations, quelque 500 entreprises et 10 000 personnes œuvrent dans le secteur des matières premières, qui inclut, en plus du négoce, le fret, le financement du commerce ainsi que l'inspection et le contrôle des marchandises. Le domaine d'activité («cluster») des matières premières contribue au PIB suisse à hauteur d'environ 3,5 %.

La position de premier plan de la Suisse dans le commerce mondial des matières premières trouve son origine dans la longue tradition de cette activité dans notre pays et dans l'environnement propice aux entreprises de tous les secteurs. Ce contexte favorable se caractérise par des conditions-cadres politiques, économiques et juridiques stables et prévisibles, de même que par une imposition des entreprises concurrentielle et une réglementation favorable aux entreprises. Outre certains autres facteurs attractifs, comme le bon niveau de formation de la main-d'œuvre ou la haute qualité de vie, le système financier hautement développé et stable contribue à l'attrait de la place de négoce suisse des matières premières.

¹ Le présent rapport n'aborde pas le problème de la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse en matières premières, car cette question a déjà été traitée dans divers rapports en réponse à des interventions parlementaires.

Les négociants en matières premières sont tributaires d'un secteur financier performant pour la couverture de leurs risques et le financement du commerce. Dans le sens inverse, une place de négoce des matières premières forte offre aux prestataires de services financiers une possibilité de diversification par rapport à leurs autres activités.

L'importance de la Suisse dans le négoce des matières premières la place devant divers défis. Dans ce secteur également, la place économique suisse est confrontée à une forte concurrence, notamment vis-à-vis de Singapour, de Dubaï (Emirats arabes unis), de la Chine (en particulier Hong Kong), des Etats-Unis d'Amérique, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas. Des places économiques émergentes se sont favorablement positionnées face à la Suisse, notamment sur les plans de la fiscalité et des coûts liés aux réglementations, et font activement valoir ces arguments auprès des entreprises. On ne peut observer aujourd'hui une tendance générale à la délocalisation, mais l'évolution dans ce domaine dépendra pour beaucoup de la capacité de la Suisse à offrir également à l'avenir un environnement juridique et économique concurrentiel. La Suisse est ainsi appelée à maintenir et à renforcer ses conditions-cadres attrayantes et fiables – y compris une fiscalité concurrentielle et une place financière efficiente.

La Suisse a un intérêt stratégique à soutenir le développement durable de ce secteur également. Les matières premières sont des biens stratégiques et l'essor de leur négoce favorise le marché de l'emploi et les recettes fiscales en Suisse. L'importance croissante du secteur lance d'autres défis sérieux, notamment en rapport avec les droits de l'homme et la situation environnementale dans les pays exportateurs, la lutte contre la corruption et le phénomène dit de la «malédiction des matières premières» dans des pays en développement. Des risques pour la réputation de certaines entreprises et de la Suisse elle-même sont liés à ces défis, notamment si le comportement d'entreprises domiciliées en Suisse devait se démarquer des positions défendues et soutenues par la Suisse dans les domaines de la politique de développement, de la promotion de la paix, des droits de l'homme ainsi que des standards sociaux et environnementaux.

Tous ces aspects et les questions qui s'y rapportent, et notamment celles sur la transparence des flux de marchandises et des flux financiers, la fiscalité et la surveillance, commandent la tenue d'un débat constructif, avec toute la différenciation requise, dans le cadre des efforts en cours dans les domaines de la politique financière, économique, extérieure et de développement, et que l'on présente activement des propositions de solutions au sein des organes internationaux pertinents. A cet égard, il convient d'établir une distinction entre le négoce de matières premières et leur extraction, bien que diverses entreprises exercent leurs activités dans les deux domaines. Le Conseil fédéral attend des entreprises opérant en Suisse ou à partir de notre pays un comportement intègre et responsable quant au respect des droits de l'homme ainsi que des standards sociaux et environnementaux, en Suisse comme à l'étranger. Notamment dans les Etats fragiles avec une gouvernance déficiente, la population et l'économie sont particulièrement touchées par le non-respect des standards internationaux.

En tenant compte des développements en cours au niveau international, le présent rapport dresse un état des lieux de l'engagement de la Suisse et des réglementations actuellement en vigueur dans notre pays.

En ce qui concerne la réglementation des marchés financiers, les travaux visant à élaborer de nouvelles dispositions légales sur le commerce hors bourse de produits dérivés ont été engagés. Ces réformes permettront, sur la base des standards internationaux du G20 et du Conseil de stabilité financière (CSF), d'augmenter la transparence du négoce de produits dérivés – parmi lesquels les produits dérivés sur matières premières. De plus, la Suisse satisfait déjà pour une large part aux principes de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV) relatifs à la réglementation et à la surveillance des marchés de produits dérivés sur matières premières.

En matière de lutte contre le blanchiment d'argent, la Suisse met en œuvre les normes du Groupe d'action financière (GAFI). En raison de la révision des recommandations du GAFI, approuvée en 2012, elle envisage de renforcer son dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Un projet dans ce sens destiné à la consultation a été adopté par le Conseil fédéral le 27 février 2013.

Dans sa politique de sanctions, la Suisse s'aligne sur les décisions du Conseil de sécurité de l'ONU. Par ailleurs, elle s'est associée depuis 1998 dans pratiquement tous les cas importants aux sanctions décidées par l'UE. Les sanctions dans le domaine des matières premières constituent un moyen de pression économique important à l'encontre des Etats ou des régimes dans la mesure où elles peuvent priver ces Etats d'importantes sources de revenus.

Le Conseil fédéral est favorable à une transparence accrue en ce qui concerne les flux financiers entre les entreprises d'extraction de matières premières et les organes étatiques. C'est pourquoi il participe activement à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et préconise à ce titre la publication de tels transferts. De plus, il suit avec attention les évolutions internationales dans ce domaine et les projets de réglementation aux Etats-Unis (Dodd-Frank Act) et dans l'UE (directive comptable et directive sur la transparence).

Un élément important, parmi d'autres, de la concurrence internationale entre places économiques est, en plus du taux d'imposition applicable, l'aménagement du régime fiscal. Certains régimes d'imposition des entreprises en Suisse font l'objet de critiques de la part de l'UE parce qu'ils traitent différemment les gains réalisés en Suisse et ceux réalisés à l'étranger. Dans le cadre de la réforme en cours de l'imposition des entreprises III et du dialogue avec l'UE sur les régimes fiscaux des entreprises, la Suisse s'est fixé pour but de renforcer la compétitivité de la place économique, de prendre en compte les budgets de la Confédération et des cantons et de promouvoir l'acceptation à l'échelle internationale du système fiscal suisse.

Comme d'autres entreprises multinationales, les groupes de matières premières actifs au niveau mondial font l'objet de critiques au motif qu'ils transfèrent la substance fiscale dans des pays connaissant des taux d'imposition moindres, grâce à une organisation adéquate de la structure du groupe et des prix de transfert. En concluant des conventions contre les doubles impositions (CDI) et des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF), la Suisse soutient des pays en développement et des pays émergents en leur permettant de lutter contre des structures de prix de transfert abusives.

En raison d'un environnement souvent fragile, les acteurs du secteur des matières premières endossent une responsabilité particulière, dans leurs activités, notamment en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, la prévention de la corruption et la protection de l'environnement. Bien que la responsabilité principale du respect des lois et des standards incombe en principe à l'Etat du lieu d'extraction des matières premières, l'idée se répand sur le plan international que la mondialisation et le rôle de plus en plus important que jouent les acteurs privés pourraient exiger des solutions complémentaires. Les Etats fragiles ou qui connaissent des conflits n'ont souvent pas les capacités nécessaires pour remédier eux-mêmes à la situation.

C'est pourquoi la Suisse encourage le développement et la mise en œuvre d'initiatives et de standards internationaux et apporte son soutien à divers instruments de promotion d'une gestion d'entreprise responsable. On attend des entreprises œuvrant sur le plan international non seulement qu'elles respectent les prescriptions légales en Suisse et à l'étranger, mais aussi qu'elles s'acquittent de leurs devoirs de diligence dans le sens de la responsabilité sociétale de l'entreprise. Par son engagement en matière de politique de développement, la Suisse contribue par ailleurs au renforcement de la gouvernance dans les pays abritant l'extraction de matières premières. A cet égard, les champs d'action centraux sont notamment le renforcement de la démocratie, du droit et de la fiscalité dans ces pays et de meilleurs standards en matière de transparence et d'obligation de rendre compte.

En ce qui concerne le contexte juridique actuel des activités des multinationales, il convient de relever qu'en raison notamment du principe de territorialité une plainte déposée auprès des tribunaux suisses contre des sociétés mères ayant leur siège en Suisse pour des faits commis à l'étranger par une filiale ou un sous-traitant étranger n'est possible que de manière limitée. En matière d'actes illicites, le droit de procédure suisse repose sur le principe internationalement reconnu que la compétence relève du tribunal ayant la connexion la plus proche avec les faits et étant, partant, le plus apte à les juger.

En résumé, on peut affirmer que la Suisse entreprend déjà de nombreux efforts pour préserver tant la compétitivité que l'intégrité de sa place économique, y compris sa place de négoce de matières premières. En même temps, son engagement pourrait et devrait être renforcé dans certains domaines. Sur la base du présent état des lieux, le Conseil fédéral a approuvé les 17 recommandations contenues dans les conclusions (cf. chap. 6).

Table des matières

1.	Introduction	6
2.	Importance du secteur des matières premières pour la Suisse	7
2.1.	Historique	7
2.2.	Signification actuelle	8
2.3.	Liens entre le négoce des matières premières et le secteur financier	14
3.	Défis	15
3.1.	Concurrence entre places économiques	15
3.2.	Risque de réputation	18
3.3.	Matières premières et politique extérieure	21
3.4.	Matières premières et politique de développement	21
4.	Réglementation, surveillance et imposition	24
4.1.	Réglementation du négoce et du financement	24
4.2.	Lutte contre le blanchiment d'argent	29
4.3.	Sanctions	30
4.4.	Présentation des comptes	32
4.5.	Imposition des entreprises	36
4.6.	Prix de transfert et conventions contre les doubles impositions	36
5.	Responsabilité de l'entreprise et de l'Etat	37
5.1.	Responsabilité de l'entreprise	37
5.1.1.	Contexte	37
5.1.2.	Instruments d'une gestion entrepreneuriale responsable	40
5.2.	Situation juridique dans le contexte transfrontière	43
5.2.1.	Droit civil	43
5.2.2.	Droit pénal	45
6.	Conclusions et recommandations	46
	Liste des abréviations	52
	Annexes	53

1. Introduction

A l'échelle mondiale, la Suisse est traditionnellement une place de négoce importante de matières premières². Durant ces dernières années, l'importance du secteur des matières premières en Suisse a considérablement augmenté. Notre pays abrite quelques-unes des plus grandes entreprises de négoce de matières premières, mais également un grand nombre d'entreprises d'une taille plus réduite; toutes œuvrent presque exclusivement sur le plan international.

Le négoce de matières premières, qui se déroule sur un marché global, est important non seulement pour la Suisse, mais aussi pour le monde entier. Il revêt une fonction d'allocation majeure et permet que les matières premières de pays affichant des excédents parviennent aux pays qui n'en ont que peu ou pas du tout. Un marché des matières premières ordonné, fonctionnel et responsable contribue sur le plan mondial à une croissance économique durable. Grâce à son secteur des matières premières, la Suisse fournit à cet égard une contribution significative.

Deux activités essentielles des entreprises actives dans ce secteur, qu'il convient de distinguer l'une de l'autre, sont le négoce et l'extraction des matières premières. Alors que certaines entreprises se spécialisent dans le négoce des matières premières, d'autres se focalisent sur leur extraction. Mais il existe aussi des entreprises qui couvrent l'ensemble de la chaîne de production de valeur, de l'extraction à la transformation ou au perfectionnement, en passant par le négoce. Au sein du secteur suisse des matières premières, la plupart des entreprises sont des maisons de commerce qui offrent des prestations couvrant toute la chaîne logistique. De nombreuses sociétés de services se sont par ailleurs implantées autour du négoce des matières premières.

L'importance croissante du secteur des matières premières en Suisse s'accompagne d'un intérêt accru pour cette branche et de défis. La Suisse se trouve confrontée à une concurrence internationale face à d'autres places économiques; elle entend préserver et renforcer la compétitivité de sa place économique, y compris en ce qui concerne les matières premières. Simultanément, la présence d'importantes sociétés de négoce de matières premières peut soulever des questions liées à la politique extérieure et à la réputation de la Suisse. En outre, durant ces dernières années, de nombreux efforts ont été consentis sur le plan international en vue de réformer la réglementation des marchés financiers, qui touchent également le secteur des matières premières. En raison de la répartition naturelle des ressources à travers le monde, de nombreuses réserves de matières premières, quoique de loin pas toutes, se trouvent dans des pays qui, pour partie d'entre eux, connaissent des conditions-cadres peu satisfaisantes sous l'angle de l'Etat de droit ou sur le plan économique et dont de larges couches de la population vivent dans une grande pauvreté. Ces circonstances peuvent constituer des défis particuliers notamment pour les entreprises actives dans l'extraction, par exemple en ce qui concerne le respect des droits de l'homme ou des normes environnementales, car elles ne peuvent se fier qu'à des prescriptions légales incomplètes. Pour leur part, les pays riches en matières premières sont confrontés à l'important défi d'exploiter de façon durable leurs ressources naturelles.

En raison de l'intérêt croissant de ce thème et de sa signification pour la politique intérieure et extérieure de la Suisse, le DFAE, le DFF et le DEFR ont informé le Conseil fédéral de leur projet d'élaborer à son intention, dans le cadre du groupe de travail interdépartemental «matières premières», le présent rapport de base, en consultant les offices concernés de tous les départements. Ce rapport doit permettre de rendre compte de l'importance du secteur des matières premières en Suisse et, sur la base d'une analyse de l'environnement économique et politique international, d'exposer les défis et les conclusions qui en résultent pour la Suisse. Selon que l'accent

² Dans le présent rapport, on entend par matières premières les matières premières énergétiques (par ex. le pétrole ou le gaz naturel), les matières premières minérales (par ex. le cuivre, le fer, l'aluminium ou l'or) et les matières premières agricoles (par ex. les céréales, le sucre, le café ou le coton).

est mis sur le négoce ou l'extraction des matières premières, la situation peut se présenter de façon fort différente. Alors que le chapitre 2 décrit l'importance économique du secteur dans notre pays et le chapitre 3 les défis d'aujourd'hui (concurrence entre places économiques, risque de réputation, aspects de politique extérieure et de politique de développement), le chapitre 4 expose les points pertinents liés à l'environnement réglementaire, qui couvre la réglementation des marchés financiers, la lutte contre le blanchiment d'argent, les sanctions, les normes comptables et les aspects fiscaux. Le chapitre 5 met en lumière les responsabilités des entreprises et de l'Etat, présente les instruments d'une gestion entrepreneuriale responsable et décrit la situation juridique au niveau international en ce qui concerne la responsabilité de la société mère pour ses filiales. Enfin, le chapitre 6 présente les conclusions et recommandations.

Le rapport se concentre ainsi sur la Suisse en tant que place économique importante au niveau mondial pour les entreprises de matières premières et leurs activités internationales, de même que sur les réglementations existantes aux niveaux national et international et sur le développement de ces dernières. Il va de soi que de nombreux autres aspects sont tout aussi intéressants dans le domaine des matières premières, par exemple le rapport entre la disponibilité à long terme des matières premières et la croissance, la pérennité de la production industrielle même lors de crises d'approvisionnement ou encore le thème de l'efficacité des ressources³. Ces questions fondamentales et d'autres aspects tout aussi importants ne sont toutefois pas traités dans le cadre du présent rapport en raison de l'accent spécifique mis sur les entreprises œuvrant en Suisse.

Il convient également de souligner que la Suisse ne mène aucune politique concernant spécifiquement le secteur des matières premières. Nombreux sont les thèmes abordés par le présent rapport qui ne concernent de loin pas le seul secteur des matières premières, par exemple l'imposition des entreprises, les réformes dans le domaine des produits dérivés OTC⁴, la responsabilité de l'entreprise ou les aspects de politique de développement, qui doivent tous être placés dans une perspective plus large.

2. Importance du secteur des matières premières pour la Suisse

2.1. Historique

La forte croissance que le secteur des matières premières a connue en Suisse ces dernières années (cf. chap. 2.2) pourrait facilement faire oublier que le commerce de transit est une longue tradition de notre pays.

Le négoce des matières premières remonte en Suisse au 18^e siècle. Quelques entreprises, dont la société de commerce de coton Paul Reinhart SA fondée vers la fin du 18^e siècle sous le nom de Geilinger & Blum, sont encore actives aujourd'hui dans le négoce. D'autres ont renoncé à cette activité tout en réinvestissant les connaissances acquises dans d'autres domaines. Ainsi, DKHS Holding SA (DiethelmKellerSiberHegner), née de la fusion de trois sociétés de négoce fondées au milieu du 19^e siècle, fournit aujourd'hui des services pour la conquête de marchés en

³ Dans le cadre de la stratégie de politique extérieure 2008 et des réponses à plusieurs interventions parlementaires, le Conseil fédéral s'est exprimé de façon exhaustive sur la sécurité de l'approvisionnement (réponse au postulat Stadler 08.3237: rapport du Conseil fédéral «Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources»); de plus, le DEFR s'est doté d'une stratégie dans le domaine des matières premières critiques (2011). On relèvera également que le Conseil fédéral a proposé le 28 février 2012 l'acceptation du postulat Schneider-Schneiter (12.3475) «Terres rares. Planification stratégique des ressources». Le Conseil national a accepté le postulat le 28 septembre 2012. De plus, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) publie à intervalles réguliers un rapport sur l'environnement (<http://www.bafu.admin.ch/umwelt/10822/index.html?lang=fr>). Dans l'édition 2013 (qui paraîtra vraisemblablement en juin 2013), un accent particulier sera mis sur la demande de matières premières.

⁴ Les produits dérivés OTC (*over-the-counter*) sont des instruments financiers négociés hors bourse.

Asie. D'autres entreprises, telles les sociétés de négoce Gebrüder Volkart ou André & Cie, également fondées au milieu du 19^e siècle, sont aujourd'hui de pures sociétés de participations (Gebrüder Volkart) ou ont fait faillite (André & Cie). Leurs activités ont été reprises par d'autres sociétés de négoce en Suisse. On évoquera également l'Union Trading Company (UTC), devenue aux 19^e et 20^e siècles l'une des plus importantes sociétés de négoce de Suisse, mais qui n'est plus aujourd'hui qu'une petite entreprise de gestion.

Alors que seules de rares sociétés de négoce traditionnelles sont encore actives dans le secteur des matières premières, d'importantes entreprises se sont constituées ou installées en Suisse depuis le début du 20^e siècle, qui marquent aujourd'hui encore le secteur des matières premières en Suisse. On notera que de nombreuses sociétés étrangères de matières premières qui se sont installées en Suisse ont transféré une partie de leurs activités dans une Suisse politiquement stable et neutre durant ou peu après des périodes de crise profonde. Ainsi, la Société Générale de Surveillance (SGS) a implanté son siège principal à Genève en 1915, en pleine Première Guerre mondiale. De nos jours, la société reste la plus importante entreprise d'inspection et de certification du monde dans le négoce des matières premières. Après la Seconde Guerre mondiale, plusieurs sociétés commerciales des Etats-Unis, dont Cargill, ont installé leur filiale européenne en Suisse, suivies par des négociants en coton qui ont fui l'instabilité de l'Egypte. Dans le sillage de la crise pétrolière des années 1970, les premiers négociants de pétrole se sont établis en Suisse, et parmi eux Vitol. A la fin de la guerre froide, d'autres sociétés pétrolières les ont suivis, par exemple Trafigura et, plus récemment, les sociétés russes Litasco et Gunvor.

La croissance du secteur suisse des matières premières durant les dernières décennies n'est pas due à la seule installation de grandes sociétés de commerce étrangères qui ont implanté une filiale, leur siège européen ou leur siège principal en Suisse: simultanément, de nombreuses nouvelles sociétés de matières premières ont vu le jour en Suisse où elles restent présentes. Quelques-unes d'entre elles se sont transformées en groupes puissants grâce à des acquisitions. En 1926, par exemple, des banquiers privés ont fondé Südelektra SA en vue du financement de projets d'infrastructure: de cette société est issue Xstrata en 1999. En 1974, Marc Rich a fondé la Marc Rich + Co SA, qui à son départ en 1994 a pris le nom de Glencore. Mercuria, créée en 2004 par des négociants en matières premières, est déjà l'une des plus grandes sociétés commerciales du monde dans le secteur pétrolier.

Aux côtés de ces grandes entreprises, on trouve de nombreux négociants plus modestes. De plus, de nombreuses entreprises ne sont pas elles-mêmes actives dans le négoce, mais fournissent des services indispensables au négoce. Un secteur très diversifié s'est ainsi développé autour des acteurs du négoce des matières premières et des entreprises gravitant dans leur environnement, qui regroupe aux côtés des maisons de commerce des banques spécialisées dans le financement du commerce, des sociétés d'inspection des marchandises, des compagnies de transport maritime, des sociétés d'assurances, des études d'avocats, des fiduciaires et des consultants.

2.2. Signification actuelle

Importance économique

La Suisse est devenue sur le plan mondial l'un des centres les plus importants du négoce des matières premières (cf. chap. 2.1). Dans diverses régions sont nés de véritables secteurs spécifiquement dédiés aux matières premières, à Genève et à Zoug notamment, mais également à Lugano.

Les données sur le commerce de transit donnent un aperçu de l'importance économique de la branche, car elles portent essentiellement sur le négoce des matières premières (2011: 94 %)⁵. Quelque trois cinquièmes concernent le négoce de matières premières énergétiques (2011: 59 %), un cinquième les métaux et les minéraux (2011: 20 %) et un sixième environ les produits agricoles et forestiers (2011: 15 %). Afin de représenter le commerce de transit dans la balance des paiements, la Banque nationale suisse (BNS) relève chez les transitaires ayant leur siège en Suisse deux grandeurs: les recettes des ventes réalisées à l'étranger (le produit brut des ventes de marchandises à l'étranger) et les dépenses effectuées à l'étranger pour l'achat de marchandises et autres prestations (par ex. le contrôle des marchandises, le transport, les frais de couverture des risques, les assurances ou les salaires). La différence entre ces deux grandeurs correspond aux recettes nettes, c'est-à-dire les recettes réalisées par le commerce de transit, qui sont comptabilisées comme exportations de services dans la balance des paiements (cf. encadré 1 pour davantage d'explications). Comme mentionné plus haut, les transitaires se procurent nombre d'autres services en Suisse. Etant donné que ces services sont payés par les recettes nettes, on peut les interpréter comme la contribution de l'ensemble du secteur des matières premières au PIB. Le commerce de transit a tiré en 2011 des recettes de ses ventes à l'étranger pour un montant de 763 milliards de francs⁶, qui dépasse le produit intérieur brut de la Suisse (env. 580 milliards de francs). Les recettes nettes ont passé d'un peu plus de 1 milliard de francs en 2000 à 11 milliards environ en 2007 et 20 milliards en 2011 (cf. figure 1). En 2010, sous l'angle de la dépense, la part du commerce de transit au produit intérieur brut (PIB) a dépassé pour la première fois celle du tourisme (2011: 2,7 %)⁷ et a même atteint 3,4 % en 2011. La figure 1 montre également que le commerce de transit a, en matière d'exportation de services, ravi en 2010 la première place détenue par les recettes au titre des commissions et services transfrontières des banques en Suisse. Les recettes des services financiers des banques baissent depuis 2007 et leur part au PIB a reculé à 2,6 %.

Fondamentalement, l'accroissement des recettes nettes du commerce de transit – et ses effets positifs sur la création de valeur en Suisse – peut être dû à des effets de prix ou de quantité. Comme il existe, selon la BNS, une corrélation relativement étroite entre le prix des matières premières et les recettes nettes⁸, la hausse du prix des matières premières durant la décennie écoulée pourrait avoir substantiellement contribué à l'augmentation des recettes nettes. Mais un facteur supplémentaire a vraisemblablement été l'extension des activités commerciales des négociants (effet de quantité). Outre ces deux effets (de prix ou de quantité), la croissance des recettes tirées du commerce de transit peut également résulter du fait que l'enquête statistique sur le commerce de transit en Suisse a été étendue à des transitaires supplémentaires. Ainsi, selon la BNS, on n'a pas noté de baisse des recettes du commerce de transit depuis 2008 essentiellement en raison de l'installation en Suisse de nouvelles entreprises de transit⁹. Sans ces arrivées, on n'aurait retrouvé le niveau de 2008 qu'en 2011.

⁵ Source: BNS, Balance suisse des paiements 2011, p. 37; 4 % concernent le cuir, le caoutchouc, les matières synthétiques et les produits chimiques, 2 % les divers.

⁶ Ibid., p. 37.

⁷ Chiffres de l'emploi dans le secteur touristique (gastronomie et tourisme) en 2011: 145 000 équivalents plein temps (en tout 217 300 personnes employées; source: Office fédéral de la statistique, STATEM). Par comparaison (difficile), cf. les estimations quant au nombre de personnes employées dans le négoce des matières premières (p. 11 sq. infra).

⁸ Cf. à ce propos les explications sur la balance suisse des paiements 2011, p. 38. La corrélation entre un indice général des prix calculé par la BNS pour les matières premières et les recettes nettes est de 0,56 pour la période allant 1993 à 2008.

⁹ La BNS définit une nouvelle entreprise ainsi: une entreprise est considérée comme nouvellement implantée en Suisse si elle intègre la statistique pour la première fois en 2009 ou après et si elle s'est inscrite au registre du commerce suisse deux à trois ans auparavant (BNS, Balance des paiements 2011, p. 38).

Encadré 1: Commerce de transit (merchanting)

Le commerce de transit est défini comme une activité par laquelle une entreprise sise en Suisse acquiert des marchandises d'une entreprise à l'étranger et les revend à une autre entreprise à l'étranger. En général, les marchandises ne franchissent pas la frontière suisse ou elles ne sont pas dédouanées en Suisse. D'ordinaire, les marchandises négociées dans le cadre du commerce de transit restent en leur état. Les transactions du commerce de transit doivent être déclarées à leur prix effectif.

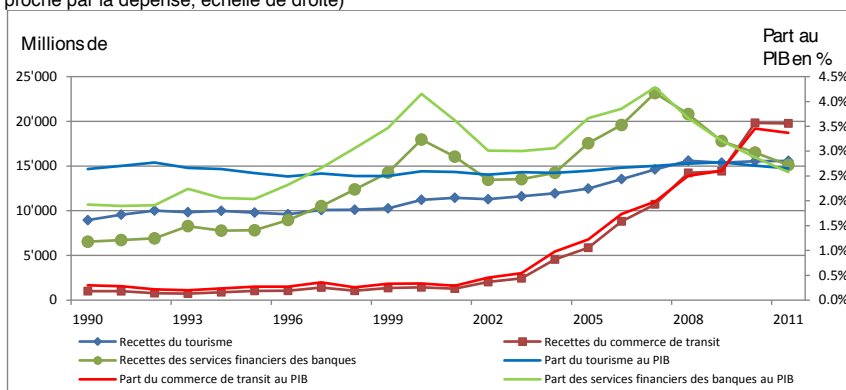
Exemple: un commerçant suisse achète du pétrole brut en Russie (dépenses) et le revend en Allemagne (recettes) sans que le pétrole soit dédouané en Suisse.

Les commerçants transitaires achètent et revendent non seulement des matières premières, mais ils organisent également les transports liés au commerce en question, les assurances contre la perte ou l'avarie des marchandises, l'entreposage aux lieux de chargement et de départ, de même que le contrôle des marchandises. Avant tout, les transitaires assurent le financement du négoce des matières premières, intensif en capital.

Dans le cadre de la révision des règles internationales en matière d'échange de services avec l'étranger, le commerce de transit ne sera plus considéré, en vertu de la norme révisée (2014), comme un échange de services mais comme un commerce de marchandises.

Source: BNS, Balance des transactions courantes, commentaires; Balance suisse des paiements 2011; Zeier Stéphanie, La Vie économique, 1/2 2010, «Indicateurs conjoncturels: les échanges de services entre la Suisse et l'étranger».

Figure 1: Recettes du tourisme, du commerce de transit et des services financiers des banques pour l'étranger en millions de francs (échelle de gauche) et parts au PIB (en termes nominaux, selon l'approche par la dépense, échelle de droite)



Source: BNS, Bulletin mensuel de statistiques économiques septembre 2012, Q1a Balance des transactions courantes – Composantes; SECO, agrégats annuels du PIB, approche par la dépense.

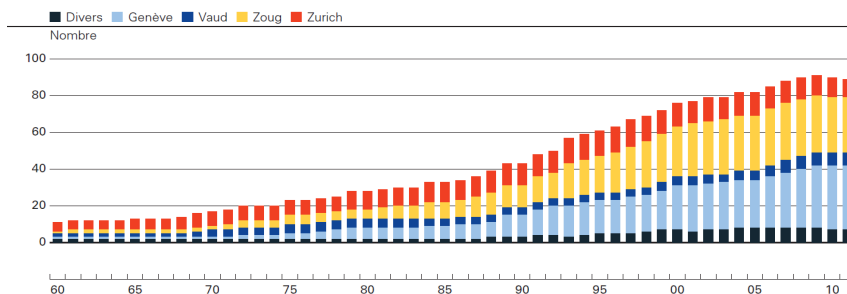
Si l'importation et l'exportation vers la Suisse jouent un rôle généralement négligeable, il faut relever l'exception des métaux précieux, pour lesquels d'importants mouvements physiques sont relevés. Au total, les importations et exportations de métaux précieux (or, argent, platine) enregistrés par l'Administration fédérale des douanes (AFD) ont représenté approximativement 100 milliards de francs à l'importation et 80 milliards de francs à l'exportation en 2011. Dans le cas particulier de l'or, les mouvements sont à mettre au compte des banques et des raffineries¹⁰.

¹⁰ Le numéro de tarif le plus important à cet égard est 7108.1200 «Or (y compris l'or platiné), sous formes brutes».

Il est difficile d'estimer le nombre des entreprises et des personnes employées dans ce secteur. Le recensement des entreprises 2008 de l'Office fédéral de la statistique (OFS) fournit certes des données quant au nombre d'entreprises, d'employés et d'équivalents plein temps. Toutefois, la Nomenclature générale des activités économiques (NOGA) ne mentionnant pas séparément les sociétés de négoce de matières premières (que l'on trouve notamment sous les rubriques *Commerce de gros* ou *Sociétés de holding*), une estimation du nombre des entreprises et des personnes employées est impossible sur la base de cette statistique.

Pour l'estimation des recettes générées par le commerce de transit et figurant dans la balance des paiements, la BNS interroge des entreprises qui, selon les indications du registre du commerce, sont essentiellement actives dans le commerce de transit et dont les transactions excèdent un certain seuil¹¹. Toutefois, il n'existe pour les entreprises aucune obligation de livrer spontanément des données, mais uniquement sur demande de la BNS. C'est pourquoi on peut admettre que le nombre des sociétés commerciales recensées par la BNS est une limite inférieure. Depuis 2008, il s'agit de quelque 90 sociétés (cf. figure 2). La répartition par cantons montre par ailleurs qu'au fil des années le nombre des entreprises est resté relativement constant dans les cantons de Vaud et de Zurich et dans les autres cantons, alors qu'il a fortement augmenté dans les cantons de Genève et de Zoug.

Figure 2: Nombre d'entreprises de commerce de transit par cantons



Source: Inscriptions d'entreprises de commerce de transit au registre du commerce, in: BNS, Balance suisse des paiements 2011, p. 41.

Les associations de la branche fournissent elles-mêmes les chiffres suivants quant au nombre des entreprises et des personnes employées. Selon la Geneva Trading and Shipping Association (GTSA), quelque 400 entreprises de la région lémanique sont liées directement au négoce des matières premières et environ 8000 emplois dépendent de ce secteur¹². Selon la Lugano Commodity Trading Association (LCTA), les chiffres pour la région de Lugano sont de quelque 70 entreprises et 1000 emplois¹³. La Zug Commodity Association (ZCA) ne fournit encore aucun chiffre. La Kontaktstelle Wirtschaft (l'office de la promotion économique) du canton de Zoug estime cependant que le commerce de gros est à l'origine de 25 % environ de la valeur ajoutée brute créée dans le canton¹⁴.

ou mi-ouvrées (sauf en poudre)» (importations en 2011: 96 milliards de francs / exportations en 2011: 76 milliards de francs). Ce numéro n'est pas inclus dans les résultats publiés de la statistique du commerce extérieur. Les données sont publiées, mais sans la répartition par pays. Source: www.ezv.admin.ch.

¹¹ Les entreprises sont tenues de fournir des renseignements lorsque leur chiffre d'affaires trimestriel excède 100 000 francs.

¹² Informations tirées du site de la GTSA.

¹³ Informations tirées du site de la LCTA.

¹⁴ Kontaktstelle Wirtschaft Zug, mars 2011, zug: newsletter, «Finanzplatz Zug: Stark in Nischen, Gewinn aus

Une étude publiée l'année dernière par l'Association suisse des banquiers (ASB) et le Boston Consulting Group sur les perspectives des banques en Suisse retient qu'en 2010 quelque 520 entreprises (dont 370 dans la région lémanique, 50 à Zoug et Lugano) étaient actives dans toute la chaîne de création de valeur (négoce, fret, financement du commerce, inspection et contrôle des marchandises) et que ces entreprises employaient environ 10 500 personnes (8000 dans la région lémanique, 2500 à Zoug et Lugano)¹⁵.

On ne dispose à l'heure actuelle d'aucun chiffre sur les recettes fiscales générées par le secteur des matières premières. Les recettes fiscales liées au négoce des matières premières devraient néanmoins être considérables et avoir un impact non seulement régional, mais encore national. Il s'agit des recettes fiscales prélevées auprès des entreprises et des personnes qu'elles emploient (impôts sur le capital, le revenu, la fortune, etc.).

Structure du secteur des matières premières en Suisse

Dans le classement de la *Handelszeitung* des entreprises suisses réalisant les plus gros chiffres d'affaires, le secteur des matières premières est le plus représenté parmi les 20 premières. Des entreprises de matières premières occupaient les trois premières places en 2011: Vitol (279,1 milliards de francs de chiffre d'affaires)¹⁶, Glencore International (174,9 milliards) et Trafigura (114,7 milliards)¹⁷. Au sein du secteur, on peut distinguer entre les entreprises de matières premières, qui couvrent toute la chaîne de production de valeur depuis l'extraction ou la production jusqu'au commerce (intégration verticale) et les sociétés qui se limitent au négoce. Les divers champs d'activités couvrent les matières premières énergétiques (par ex. le pétrole, le gaz naturel, le charbon, l'éthanol), les matières premières minérales (par ex. le fer, les métaux industriels, les métaux précieux) ou les matières premières agricoles (par ex. les céréales, le café, le sucre, le coton). Des entreprises telles que Vitol, Trafigura, Mercuria, Gunvor ou Litasco se focalisent principalement sur le négoce des matières premières énergétiques. Les sociétés Cargill et Louis Dreyfus en revanche sont particulièrement actives dans le domaine des matières premières agricoles¹⁸. Outre ces grandes entreprises, le secteur compte de nombreuses entreprises de taille plus modeste, actives surtout dans le négoce et qui se concentrent généralement sur une seule catégorie de matières premières. La fusion de Glencore et de Xstrata¹⁹ donnera naissance à l'une des plus grandes entreprises à intégration verticale du monde, œuvrant dans les trois champs d'activités mais essentiellement dans les domaines des matières premières énergétiques et minérales. La fusion doit encore être approuvée par l'autorité de la concurrence de Chine, celles d'Europe et d'Afrique du Sud ayant déjà donné leur feu vert. Globalement, on peut ainsi affirmer que le secteur suisse des matières premières regroupe avant tout des sociétés de négoce, à quelques notables exceptions près.

Parts de marché de diverses places de négoce pour les segments les plus importants

La figure 3 montre la part au marché mondial du négoce en Suisse de diverses matières premières. Il convient de souligner ici que ces indications proviennent d'une analyse des associations du secteur et qu'il n'a pas été possible de vérifier les chiffres.

Clusterstrukturen», n° 2. Aucune indication n'est en revanche fournie quant à la part des sociétés de négoce de matières premières, prises en compte au titre du commerce de gros.

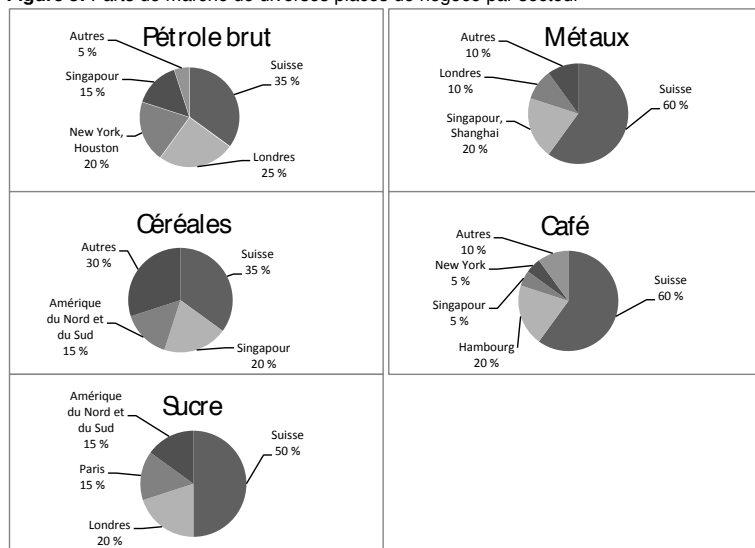
¹⁵ ASB et Boston Consulting Group, «Le secteur bancaire en pleine mutation – Perspectives d'avenir pour les banques en Suisse», 2011.

¹⁶ En 2011, Vitol a publié pour la première fois des données sur son chiffre d'affaires et sur sa croissance.

¹⁷ *Handelszeitung*, «Top 2012 – Die grössten Unternehmen in der Schweiz», édition 2012.

¹⁸ Le siège principal de Cargill se trouve aux États-Unis, celui de Louis Dreyfus à Rotterdam, mais les deux sociétés disposent d'importantes divisions commerciales en Suisse.

¹⁹ Les deux sociétés sont cotées en bourse, Glencore au London Stock Exchange et au Stock Exchange de Hong Kong, Xstrata au London Stock Exchange.

Figure 3: Parts de marché de diverses places de négoce par secteur

Source: adaptée de la GTSA, in: NZZ am Sonntag, 28 novembre 2010, et Tribune de Genève, 19 juin 2012.

Région lémanique²⁰

Le secteur des matières premières de Genève inclut, aux côtés des sociétés de négoce, notamment des banques spécialisées dans le financement du commerce des matières premières (cf. chap. 2.3), des compagnies de transport maritime (par ex. MSC, Riverlake) et des groupes de contrôle des marchandises (SGS, Cotecna). La GTSA a fourni les indications suivantes sur les parts de marché dans les segments les plus importants du négoce: un tiers environ de tout le commerce mondial de pétrole brut et de produits pétroliers a lieu à Genève. Quelque 75 % du pétrole russe est négocié à Genève. Pour ce qui est du négoce des matières premières agricoles, la moitié environ du négoce du café (10 % à Winterthour) et du sucre a lieu dans la région lémanique. La région occupe également la première place à l'échelle mondiale pour ce qui est du négoce des céréales, des oléagineux et du coton. En outre, elle se place au premier rang en ce qui concerne le financement du commerce et le contrôle des marchandises et assure 22 % du transport de matières premières (*shipping*) sur le plan mondial.

Zoug²¹

Selon la *Kontaktstelle Wirtschaft* du canton de Zoug, les deux entreprises zougaises Glencore et Xstrata dominent largement le négoce mondial du cuivre, du charbon et du zinc. Les abords du lac de Zoug accueillent également les sièges d'importants groupes producteurs de nickel et de palladium ainsi que de fabricants d'aluminium. Le canton de Zoug abrite également de grandes entreprises actives dans le secteur pétrolier, dans celui du gaz naturel (par ex., les plus gros pipelines de gaz naturel d'Europe sont construits et exploités par des entreprises zougaises), dans

²⁰ Source: GTSA.

²¹ Kontaktstelle Wirtschaft Zug, juin 2012, zug: newsletter, «Von Kupfer bis Kaffee: Die Rohstoffbranche im Kanton Zug», n° 2.

la production et dans le négoce de l'acier. Les négociants en matières premières représentent, dans la région, les demandeurs principaux de services financiers. Le commerce de gros et les prestataires de services financiers exercent une influence mutuelle considérable et entraînent dans leur sillage d'autres prestataires de services, par exemple des sociétés de conseil²².

Lugano

Selon la LCTA, Lugano est après Genève, Zoug, Londres et Singapour une place de négoce importante de l'acier, des métaux de base, du charbon et, pour partie, des matières premières agricoles. La Suisse, et en particulier le canton du Tessin, joue sur le plan mondial un rôle important dans le raffinage de l'or.

2.3. Liens entre le négoce des matières premières et le secteur financier

Le négoce des matières premières se déroule sur un marché mondialisé. De manière schématique, l'activité d'un négociant physique en matières premières inclut le déplacement de la matière première dans l'espace et dans le temps. Il achète auprès d'un producteur ou en bourse des matières premières physiques qu'il revend plus tard en un autre endroit. En fonction des circonstances, il peut également y avoir transformation ou entreposage de la matière première, notamment lorsque le négociant achète du pétrole qu'il raffine avant de le revendre.

Les liens entre le négoce de matières premières et le secteur financier sont étroits et diversifiés. D'une part, les négociants en matières premières sont tributaires de la couverture des risques par le secteur financier. De par son activité, le négociant est exposé au risque d'un effondrement des prix, raison pour laquelle il s'assure contre les fluctuations de prix au moyen de produits dérivés. Ces opérations de couverture dites *hedging* ont un effet stabilisateur sur les prix. Dans le secteur agricole par exemple, des produits dérivés sont utilisés depuis plus de 150 ans. La contrepartie peut être un acheteur de la matière première (par ex. une entreprise industrielle) qui veut se prémunir d'une future augmentation du prix ou un investisseur financier qui prend sciemment le risque en charge dans une perspective de gain. Les investisseurs financiers fournissent de la sorte une contribution substantielle à la liquidité des marchés des produits dérivés sur matières premières et veillent à ce que les négociants en matières premières trouvent une contrepartie en cas de besoin. Outre les produits dérivés sur matières premières négociés en bourse, on trouve des produits dérivés négociés de gré à gré (dits *over-the-counter*, OTC). Une caractéristique des produits dérivés OTC est qu'ils peuvent être taillés avec souplesse à la mesure des parties en présence, alors que, de par leur nature, les produits dérivés traités en bourse présentent généralement une structure plus rigide. Selon une enquête²³, les négociants suisses en matières premières recourent cependant déjà aujourd'hui majoritairement, pour leurs opérations de couverture, aux produits dérivés traités en bourse (53 %) ou à des produits dérivés sur matières premières OTC traités au sein d'une contrepartie centrale (12 %). Dans ce contexte, moins de 1 % des produits dérivés sur matières premières sont traités dans les bourses suisses et seuls 12 % des contrats sur produits dérivés OTC sont conclus avec une contrepartie suisse. Ceci montre que dans la plupart des cas les opérations de couverture ont une dimension transfrontière.

D'autre part, les banques jouent un rôle important dans le financement du négoce de matières premières. Sans financement extérieur par les banques, un négociant en matières premières se verrait souvent dans l'impossibilité de réunir les sommes substantielles nécessaires à l'achat de matières premières. En Suisse, les banques financent entre 70 et 80 % du négoce de matières premières, ce qui montre qu'un système financier hautement développé et stable est primordial pour l'attrait d'une place de négoce (cf. chap. 3.1). Un instrument souvent utilisé est le crédit do-

²² Ibid.

²³ Cette enquête, réalisée par le SFI (DFF) avec l'appui de la GTSA, de la LTCA et de la ZCA, n'est destinée qu'à un usage interne.

cumentaire, qui représente une garantie de paiement de la banque de l'acheteur (du négociant) vis-à-vis du vendeur de la marchandise. Dès que le vendeur présente les documents de transport prescrits à la banque de l'acheteur, le paiement intervient. Le crédit documentaire peut également servir au financement en ce que les documents sont établis au nom de la banque qui devient ainsi *de facto* propriétaire de la marchandise. Le risque de la banque est limité par le fait que les crédits sont généralement garantis par les matières premières, mais il n'en demeure pas moins qu'une bonne gestion des risques est nécessaire dans le domaine du financement du commerce en raison des importants montants en jeu.

En Suisse, ce sont surtout des banques françaises telles que BNP Paribas ou Crédit Agricole, les deux grandes banques suisses et quelques banques cantonales qui œuvrent dans le domaine du financement du commerce. La présence en Suisse d'une place de négoce forte offre aux banques une bonne opportunité de diversifier leurs activités par rapport à la gestion de fortune.

3. Défis

3.1. Concurrence entre places économiques

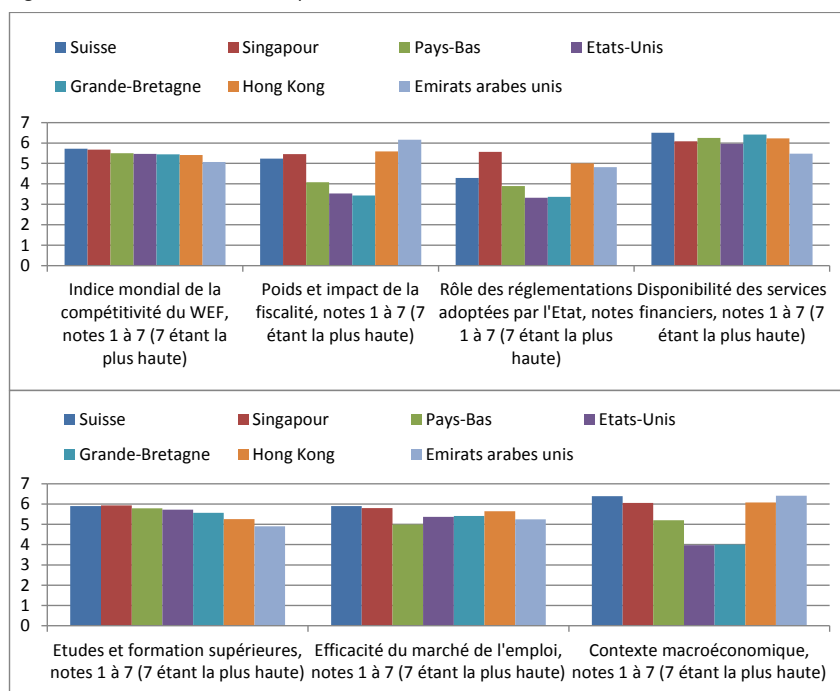
Rôle clé des conditions-cadres générales

La place économique suisse fait face à la concurrence internationale, et ce constat vaut tout particulièrement pour le négoce des matières premières. Dans ce secteur, les principaux concurrents de la Suisse sont actuellement Singapour, Dubaï (Emirats arabes unis), les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas. La Chine, Hong Kong notamment, gagne toutefois en importance.

La figure 4 compare les principaux centres de négoce en recourant à différents facteurs. Les données sont tirées du rapport sur la compétitivité mondiale (*Global Competitiveness Report 2012-2013*) du Forum économique mondial (World Economic Forum, WEF), qui examine la capacité concurrentielle de toute l'économie et pas seulement celle du négoce des matières premières. Parmi les divers facteurs, une place primordiale revient au climat propice à l'entreprise, qui se distingue par un contexte stable et prévisible des points de vue politique, économique et juridique, une fiscalité concurrentielle et une réglementation appropriée. D'autres facteurs essentiels comprennent l'existence d'un secteur financier spécialisé dans le négoce de matières premières (cf. chap. 2.3), la disponibilité d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et la présence d'autres prestataires de services indispensables dans ce secteur.

L'indice global du WEF révèle que la Suisse se range devant Singapour et les autres places commerciales considérées au niveau de la compétitivité globale. Les Emirats arabes unis (EAU) accusent un peu de retard. Une comparaison s'avère toutefois difficile, puisque la place de négoce de Dubaï n'est qu'une partie des EAU. Pour ce qui est des coûts engendrés par les réglementations et de l'impact de la fiscalité sur l'emploi et les investissements, la Suisse se classe derrière Singapour, Hong Kong et les EAU, mais devant les Pays-Bas, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Si l'on considère la disponibilité de services financiers, le contexte macroéconomique et l'efficacité du marché de l'emploi, la Suisse arrive toutefois en tête. Dans le domaine de la main-d'œuvre hautement qualifiée, la Suisse se classe juste derrière Singapour. Aucune donnée n'est disponible sur la présence d'un «cluster» des matières premières²⁴. On peut toutefois supposer que, pour ce facteur aussi, la Suisse occuperait une place en tête.

²⁴ Outre les maisons de négoce elles-mêmes et les banques spécialisées dans le financement du négoce, le domaine d'activité («cluster») des matières premières comprend les sociétés d'inspection des marchandises, les compagnies de transport maritime, les assurances, les cabinets d'avocats, les fiduciaires et les consultants.

Figure 4: Indice mondial de la compétitivité 2012-2013²⁵

Source: World Economic Forum, *Global Competitiveness Index 2012-2013 data platform*.

Parmi les points forts de la Suisse figure également le vaste réseau de conventions bilatérales contre les doubles impositions. Actuellement, 86 de ces conventions conclues par la Suisse sont en vigueur, 3 ont été signées et 4 autres paraphées²⁶. La Suisse a aussi conclu nombre d'accords de promotion et de protection réciproque des investissements (APPI), qui améliorent son cadre économique général et augmentent son attrait aux yeux des investisseurs étrangers. Avec 116 APPI (en vigueur au 1^{er} octobre 2012), la Suisse possède l'un des réseaux mondiaux les plus denses dans ce domaine.

La situation géographique de la Suisse permet de plus de traiter, le même jour, avec l'Asie, le Moyen-Orient et le continent américain. Une infrastructure moderne, de bonnes liaisons de transport, de même qu'un droit des sociétés libéral et la souplesse du droit du travail sont d'autres arguments en faveur de la place financière suisse. Par la présence de nombreuses institutions internationales et multilatérales, telles que le CICR, l'ONU ou l'OMC, la Suisse, et plus particulièrement l'Arc lémanique, sont très bien intégrés dans le réseau mondial. Pour les communautés d'expatriés, des facteurs plus subjectifs tels que le climat tempéré, un paysage varié, la richesse de l'offre culturelle ou la sécurité individuelle jouent également un rôle important.

²⁵ Note la plus basse: 1; note la plus élevée: 7.

²⁶ Cf. <http://www.sif.admin.ch/themen/00502/00740/index.html?lang=fr>

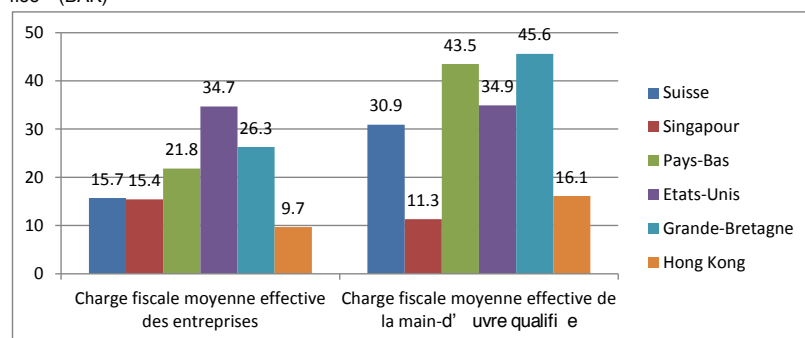
Rôle de la fiscalité pour les entreprises mobiles

Les entreprises internationalement mobiles accordent une grande place à l'environnement fiscal. En tant que contre-prestations des entreprises pour les prestations étatiques demandées, les impôts sont un facteur de coûts et sont dès lors devenus une référence importante dans l'élection de domicile de l'entreprise.

L'indice 2011 de la charge fiscale des entreprises, établi par le BAK (cf. fig. 5; le graphique complet figure dans l'annexe 1), détermine – en complément à la comparaison ci-dessus des incitations fiscales – la charge fiscale moyenne effective (EATR). Cet indice permet d'apprécier l'attrait fiscal des places économiques examinées pour les entreprises.

A Hong Kong et à Singapour, la charge fiscale moyenne effective (EATR) des entreprises est plus basse qu'en Suisse, alors qu'elle est plus élevée aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. L'EATR des entreprises dans les 17 cantons pris en considération dans l'indice fiscal du BAK se situe entre 10,6 % à Nidwald et 21,5 % à Genève. Elle atteint 13 % à Zoug et 18,3 % au Tessin. Ces chiffres confirment le constat ci-dessus, à savoir que les grandes places économiques asiatiques sont particulièrement compétitives pour ce qui est du niveau général de la fiscalité.

Figure 5: Indices 2011²⁷ de la charge fiscale des entreprises²⁸ et de la main-d'œuvre hautement qualifiée²⁹ (BAK)



Source: ZEW/BAKBASEL, BAK Taxation Index 2011. International Benchmarking Programme (IBP). BAKBASEL, Bâle.

Outre le taux d'imposition général, la décision de s'implanter dans un pays dépend aussi de manière décisive des allègements fiscaux, ou des exemptions fiscales, et donc ainsi du statut fiscal de l'entreprise: en Suisse, la charge fiscale des entreprises de matières premières se situe par exemple entre 10 et 15 % (cf. à ce sujet le chap. 4.5). Singapour offre, pour sa part, un taux d'impôt effectif attractif de 5 à 10 % environ aux sociétés de négoce. C'est sans doute l'une des raisons qui a récemment incité la société Trafigura à renforcer sa présence à Singapour aux dépens

²⁷ L'indice de fiscalité du BAK ne fournit pas de données pour les Emirats arabes unis (Dubai).

²⁸ L'indice indiqué pour la Suisse équivaut à la moyenne (non pondérée) des EATR des entreprises dans les 17 cantons recensés. L'indice des autres pays correspond toujours à la capitale (économique) de la région considérée par le BAK: pour Singapour: Singapour; Hong Kong: Hong Kong; Pays-Bas: La Haye; Royaume-Uni: Londres; Etats-Unis: Miami (pour calculer l'indice des Etats-Unis, le BAK ne dispose que de l'EATR des entreprises pour Miami).

²⁹ L'indice suisse équivaut à la moyenne (non pondérée) des EATR de la main-d'œuvre hautement qualifiée dans les 17 cantons recensés. L'indice des Etats-Unis est la moyenne des EATR des Etats suivants: Floride (31,3 %), Texas (31,1 %), Washington (31,1 %), Delaware (38 %), New York (38,1 %) et Californie (40,1 %).

de Genève³⁰. Dubaï propose même aux entreprises de matières premières des zones franches, dans lesquelles aucun impôt sur les entreprises ou sur les revenus ne doivent être payés. A Hong Kong, les échanges commerciaux conclus à l'extérieur du territoire de la région administrative ne sont pas taxés non plus. Quant aux Pays-Bas, ils soumettent les entreprises de matières premières à un taux d'impôt effectif de 5 à 15 %³¹.

L'imposition de la main-d'œuvre hautement qualifiée revêt aussi une importance dans le choix du site, puisque les entreprises doivent compenser les différences fiscales entre pays. L'indice 2011 établi par le BAK pour l'imposition de la main-d'œuvre hautement qualifiée (cf. fig. 5) porte sur l'imposition effective d'un employé célibataire, qui touche un salaire de 100 000 euros après déduction des impôts et des taxes. Dans ce domaine aussi, la Suisse s'avère plus attrayante que les Etats-Unis, les Pays-Bas et la Grande-Bretagne. A Singapour et à Hong Kong, l'EATR de la main-d'œuvre hautement qualifiée est cependant nettement inférieure à la moyenne suisse. Parmi les 17 cantons recensés, Zoug affiche à ce titre la valeur la plus basse (23,7 %) et Bâle-Campagne la plus élevée (37,4 %). L'EATR se situe à 36,4 % à Genève et à 34,4 % au Tessin.

Dans l'ensemble, la Suisse possède donc des atouts convaincants pour le choix du site d'une entreprise. Des places économiques émergentes, comme Singapour, Hong Kong et Dubaï (EAU), offrent toutefois des avantages particulièrement attrayants dans les domaines de la fiscalité et des coûts engendrés par la réglementation.

Principaux concurrents de la Suisse dans l'optique des entreprises suisses de matières premières

Selon une enquête³² menée auprès d'entreprises suisses de matières premières, Singapour occupe, pour ce qui est de l'attrait global de la place économique, la deuxième place derrière la Suisse. Outre les conditions fiscales avantageuses et la compétitivité générale (cf. ci-dessus), la proximité du marché asiatique joue sans doute aussi un rôle. Les professionnels suisses estiment toutefois qu'au cours des cinq ans à venir la Suisse perdra quelque peu de son attrait au profit de Singapour, qui la relèguera au deuxième rang. Durant la même période et toujours de l'avis des professionnels, même Dubaï, qui occupe actuellement la troisième place, devrait parvenir à réduire l'écart qui le sépare de la Suisse. La Grande-Bretagne, les Pays-Bas et les Etats-Unis se classent derrière la Suisse et aussi derrière Singapour et Dubaï. Selon les estimations des entreprises suisses, leur attrait ne va guère se modifier au cours des années à venir. On peut toutefois supposer que ces pays feront de leur mieux pour atténuer leur retard.

Perspectives à moyen terme

Malgré quelques informations parues dans les médias (concernant notamment Trafigura, cf. ci-dessus), on n'observe pas de tendance générale des entreprises à quitter notre pays, et l'enquête mentionnée plus haut corrobore ce constat. Diverses places économiques, telles que Dubaï et Singapour, mènent toutefois d'actives campagnes de promotion en Suisse. La capacité de la Suisse à offrir également à l'avenir un cadre concurrentiel dans les domaines juridique, économique et politique jouera un grand rôle à cet égard.

3.2. Risque de réputation

L'importance du secteur des matières premières pour l'économie – tant dans le monde qu'en Suisse – suscite aussi un intérêt croissant du grand public. Diverses analyses révèlent que ce secteur, de même que sa présence en Suisse, font l'objet d'une attention accrue de la part de

³⁰ *Le Temps*, 23 mai 2012.

³¹ KPMG, *Commodity trading companies – Centralizing trade as a critical success factor*, octobre 2012.

³² Cette enquête, réalisée par le SFI (DFF) avec l'appui de la GTSA, de la LTCA et de la ZCA, n'est destinée qu'à un usage interne.

l'opinion publique nationale et internationale. Ces dernières années, des ONG, des politiciens, ainsi que certains médias ont notamment soulevé des questions concernant les risques économiques et politiques que pourrait engendrer la présence d'un grand nombre d'entreprises de matières premières en Suisse.

Depuis le milieu de 2011, divers rapports, études et interventions³³ d'ONG suisses ont contribué au débat. De même, les interventions parlementaires concernant ce sujet se sont multipliées ces deux dernières années. Entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2012, un total de 38 interventions parlementaires³⁴ enregistrées dans Curia Vista (base de données des objets parlementaires) ont été classées dans les domaines «matières premières», «négoce de matières premières», «accord sur les matières premières», «prix des matières premières» et «extraction minière»³⁵. Sur ce total, 30 ont été déposées durant les années 2011 et 2012.

L'intensification du débat autour des matières premières en Suisse transparait aussi dans les médias nationaux. Une analyse de Présence Suisse révèle que le nombre d'articles consacrés au négoce des matières premières a nettement augmenté depuis 2003, les comptes rendus économiques factuels étant largement majoritaires. Si les articles traitant de la criminalité économique, des droits de l'homme ou de la réglementation ont certes connu une légère hausse, leur proportion est demeurée constante (12 % env.) au fil des ans. Le nombre d'articles portant sur la réputation a nettement augmenté, en particulier ces deux dernières années, pour atteindre en 2012 une part de 22 % de toutes les informations consacrées au négoce des matières premières³⁶.

La couverture médiatique du négoce de matières premières suit d'ailleurs les mêmes tendances à l'étranger. Une analyse des comptes rendus publiés par 22 médias internationaux de référence ces 25 dernières années montre que leur parution est liée à des événements particuliers et que leur nombre s'est accru avec le temps³⁷. Le nombre de fois où la Suisse est mentionnée a également augmenté au fil des ans. Alors qu'elle n'apparaissait que dans 14 % environ des articles pendant la période considérée, la proportion de cette mention a affiché ces cinq dernières années une hausse supérieure à la moyenne pour atteindre 23 %³⁸.

Les critiques exprimées dans le débat public se répartissent en gros dans cinq domaines: violations des droits de l'homme et financement de conflits, pollution de l'environnement, corruption et affaiblissement de l'Etat de droit (cf. chap. 5.1), manque de transparence, flux financiers illégaux et évasion fiscale (cf. chap. 4). Les critiques – qui touchent essentiellement le domaine de l'extraction des matières premières – concernent avant tout le comportement de diverses entreprises, dont certaines sont domiciliées en Suisse, et le risque de réputation qui en résulte, notamment si ces entreprises sont cotées en bourse.

La Suisse, en tant que siège de ces entreprises, fait elle-même plus rarement l'objet de critiques, et celles-ci émanent le plus souvent d'acteurs et de médias helvétiques. Toutefois, lorsque le

³³ Cf. en particulier Déclaration de Berne: «Swiss Trading SA – La Suisse, le négoce et la malédiction des matières premières», ou Pain pour le prochain et Action de carême: «Glencore en République Démocratique du Congo: le profit au détriment des droits humains et de l'environnement», de même que la pétition «Droits sans frontières», qui demande au Conseil fédéral et au Parlement d'adopter des dispositions légales qui obligent les entreprises domiciliées en Suisse à respecter les droits de l'homme et des normes écologiques partout dans le monde. La Commission de politique extérieure du Conseil national n'est pas entrée en matière sur la pétition et elle doit encore se prononcer.

³⁴ Postulats, motions, interpellations, questions posées à l'heure des questions et initiatives parlementaires.

³⁵ Liste détaillée à l'annexe 2.

³⁶ Selon une analyse interne de la couverture du négoce des matières premières dans les médias suisses, réalisée par Présence Suisse (DFAE). Cette analyse est uniquement à usage interne.

³⁷ Selon une analyse interne de la couverture du négoce des matières premières dans les médias étrangers, réalisée par Présence Suisse (DFAE). Cette analyse est uniquement à usage interne.

³⁸ La fusion de Glencore et Xstrata pourrait être à l'origine de cette hausse.

comportement d'entreprises domiciliées en Suisse va à l'encontre des positions défendues et soutenues par la politique suisse dans les domaines du développement, de la promotion de la paix, des droits de l'homme, ainsi que des normes sociales et environnementales, il risque de nuire considérablement à la réputation de la Suisse en tant qu'Etat. C'est notamment le cas lorsque ces critiques s'avèrent fondées et que les services étatiques ne prennent aucune mesure pour amener les entreprises à agir de manière responsable et à respecter les standards reconnus. Jusqu'à présent, aucun effet négatif sur la réputation de la Suisse n'a été observé.

Une analyse de la situation par les représentations suisses à l'étranger relève par exemple divers types de problèmes:

Selon une grande partie des représentations suisses à l'étranger, les multinationales disposent d'une vaste panoplie de normes sociales, environnementales et relatives aux droits de l'homme, et la majorité d'entre elles les respectent. Les violations graves des droits de l'homme (travail des enfants, traite d'êtres humains, risques écologiques, etc.) sont plus fréquentes dans les mines les plus petites. Or, selon diverses estimations, ces mines assurent plus de la moitié des activités d'extraction dans des pays tels que la République démocratique du Congo. Les critiques adressées aux entreprises concernent l'achat indirect de minerais provenant de ce genre de mines. Les entreprises réfutent ces reproches, les taxant d'infondés.

Le manque de transparence quant à la provenance des matières premières fait aussi l'objet de critiques. On reproche ainsi aux entreprises, dont certaines domiciliées en Suisse, d'acheter des matières premières à des sociétés qui ne respectent pas les droits de l'homme, financent des conflits, dégradent l'environnement ou acquièrent les matières premières (le pétrole nigérian, par ex.) de manière illégale.

Dans leurs rapports, certaines représentations relèvent le problème que pose l'extraction illégale d'or. Vu le rôle important de la Suisse dans le commerce de l'or, de même que dans sa transformation et son affinage, le risque existe que de l'or provenant de mines illicites, qui participent au financement de groupes armés ou du crime organisé, soit importé en Suisse. L'extraction illégale d'or peut ainsi saper les efforts entrepris – par la Suisse également – pour mettre fin à des conflits armés. Dans le débat public, la pollution et le travail des enfants, qui vont de pair avec l'extraction illégale de l'or, sont notamment aussi thématiques.

Dans un autre cas en République démocratique du Congo, les ONG de même que la représentation suisse sur place soulignent le flou qui entoure l'octroi des concessions minières, vendues à vil prix à des hommes d'affaires proches du gouvernement. Divers facteurs (par ex. importance des ressources financières en jeu, activités menées essentiellement dans des Etats fragiles) exposent particulièrement le secteur des matières premières au risque de corruption.

L'extraction de cuivre en Zambie a été citée à plusieurs reprises dans le domaine de l'évasion fiscale. Dans ce cas, on reproche aux entreprises, dont certaines domiciliées en Suisse, de recourir à des transferts internes pour déclarer leurs bénéfices dans les pays où la charge fiscale est faible et leurs coûts dans ceux où elle est lourde et de parvenir ainsi à déclarer régulièrement des pertes, malgré le prix élevé du cuivre. Dans ce contexte, les critiques reprochent aussi le manque de transparence concernant les flux financiers au sein des groupes.

Diverses entreprises sont également critiquées dans le débat public pour bafouer les droits des peuples autochtones. Des ONG et divers médias ont par exemple critiqué une entreprise domiciliée en Suisse pour son rôle dans des troubles qui se sont déroulés au Pérou. D'autres médias ont cependant relativisé ces critiques et remis l'attitude des ONG en ques-

tion. Outre le problème des troubles sociaux, ce cas illustre la difficulté, fréquemment rencontrée, à obtenir des informations fiables sur les situations réelles.

Selon les informations fournies par les représentations à l'étranger, le rôle de la Suisse en tant que siège d'entreprises de matières premières n'est évoqué que rarement, même dans les régions minières. Il apparaît en même temps que le non-respect des droits de l'homme et des normes environnementales est souvent le fait d'un ensemble d'acteurs, de sorte qu'il est difficile d'en identifier les responsables.

3.3. Matières premières et politique extérieure

Les activités de certaines entreprises de matières premières domiciliées en Suisse peuvent représenter un défi au niveau de la politique extérieure de la Confédération.

Cette remarque vaut notamment pour les entreprises qui appartiennent à des personnes politiquement exposées ou à des Etats qui présentent des déficits en matière de démocratie ou de droits de l'homme.

Un deuxième élément est à même de créer des difficultés pour la politique extérieure: les entreprises de matières premières domiciliées en Suisse qui traitent avec des pays soumis à un régime de sanctions.

Une troisième catégorie d'activités potentiellement sensibles comprend celles pratiquées par des sociétés qui contrôlent des biens ou des services d'importance stratégique, tel un gazoduc. La fermeture, par une entreprise domiciliée en Suisse, du robinet d'un pipeline qui joue un rôle central dans l'approvisionnement d'un autre pays pourrait conduire à des difficultés de politique extérieure pour la Suisse.

Une autre difficulté pourrait surgir si une entreprise (de matières premières) domiciliée en Suisse, mais contrôlée par un Etat étranger, attaquait un autre Etat étranger en justice en invoquant un traité international conclu par la Suisse. Puisque la Suisse ne reconnaît, dans le cadre de ses accords de promotion et de protection réciproque des investissements (APPI), la qualité d'entamer une procédure arbitrale qu'aux investisseurs ayant un lien économique véritable avec notre pays, un tel risque ne se présente pas dans le cas d'une entreprise qui ne possède que son siège ou une boîte aux lettres en Suisse.

3.4. Matières premières et politique de développement

L'exploitation pétrolière, l'extraction de matières premières minérales et le négoce – entre autres – de produits de base agricoles exercent aussi une grande influence sur l'économie, l'Etat et la société dans les pays en développement riches en matières premières. Conformément au message concernant la coopération internationale 2013-2016 (DDC, SECO), la Suisse mène en priorité des projets dans 35 pays et 7 régions. Or au moins 19 de ces pays et les 7 régions considérées possèdent des réserves considérables de matières premières. Ces pays et régions comprennent par exemple l'Egypte, le Ghana, le Mozambique, l'Afrique du Sud et la Tanzanie en Afrique, la Bolivie, la Colombie et le Pérou en Amérique du Sud, l'Indonésie, la Mongolie et le Vietnam en Asie, ainsi que l'Albanie, l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan et l'Ukraine en Europe et au sein de la CEI.

Les grandes compagnies d'extraction minières et les conglomérats à intégration verticale domiciliés en Suisse mènent souvent des activités dans ces pays.

Selon les estimations, 59 % des métaux et des minerais, 63 % du charbon et 64 % du pétrole proviennent de pays en développement, et 60 % des matières premières énergétiques et minéra-

les sont exploitées dans des pays à la stabilité politique précaire à très précaire³⁹. Selon une étude de l'ONU, 100 (sur 151) pays en développement tirent 50 % au moins de leurs revenus d'exportation de la vente de matières premières minérales, agricoles et fossiles. Dans la moitié des pays africains, la proportion des revenus découlant de l'exportation de matières premières dépasse même 80 %⁴⁰.

Les milieux scientifiques, les institutions multilatérales, les gouvernements et les organisations de la société civile tentent depuis des années de décrire et d'analyser le contexte, les interactions économiques et sociales, de même que le rôle des divers acteurs de l'exploitation et du négoce de matières premières dans les pays en développement⁴¹. Les constatations divergent quant aux conséquences de l'exploitation et du négoce de matières premières sur le développement durable. Nous présentons ci-après les principaux avantages et risques pour les pays en développement.

Pour ces pays, les matières premières représentent en principe un potentiel de revenus et de croissance et dès lors une opportunité de réduire durablement la pauvreté. Diverses réussites, comme celles du Botswana, du Ghana, de la Malaisie ou de la Thaïlande, montrent qu'une exploitation efficace des ressources en matières premières peut engendrer une croissance économique durable, créer des emplois, accroître les réserves de devises et stimuler les investissements. Dans le cadre de leur responsabilité sociétale, les entreprises de matières premières ne se contentent pas d'investir largement dans l'extraction minière, mais contribuent aussi à la construction et à l'entretien d'écoles et d'hôpitaux, de même qu'à l'approvisionnement en eau potable.

Il importe toutefois de relever également les risques et les défis que peut impliquer le commerce des matières premières, lesquels sont souvent en corrélation avec les lacunes de capacités institutionnelles des pays en développement, la faiblesse de la gouvernance, l'évolution des prix internationaux et la forte dépendance des pays exportateurs à l'égard des revenus provenant des matières premières. Lorsque le commerce de matières premières va de pair avec un contexte général et des circonstances problématiques, il peut constituer une entrave à l'exploitation du potentiel de revenus et de croissance des pays en développement, de leur population et de leurs entreprises (ce phénomène est souvent appelé la «malédiction des matières premières»). L'extraction et le transport des ressources peuvent poser problème dans les domaines suivants: respect des normes environnementales et du travail fondamentales, transparence et équité dans l'octroi des concessions, contrôle strict et efficace des activités minières par l'Etat et attentes élevées quant au nombre d'emplois que le secteur devrait créer. Pas inhabituels dans le secteur des matières premières, la corruption endémique et le vol sapent l'adoption et l'application de législations nationales idoines, de même que le respect de normes et standards internationaux. Des cas d'application de techniques d'extraction nuisibles pour la santé et l'environnement, d'exploitations illégales, d'exploitation des travailleurs et de conflits armés pour l'accès aux matières premières,

³⁹ Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend der Republik Österreich: World Mining Data – Rohstoffproduktion (<http://www.bmwfi.gv.at/energieundbergbau/weltbergbaudaten/Seiten/default.aspx>). Dans cette source de données, la terminologie reprend celle des statistiques de l'ONU en la matière (les pays de l'ex-URSS ne sont pas considérés comme des pays en développement):

<http://www.bmwfi.gv.at/EnergieUndBergbau/WeltBergbauDaten/Documents/WMD2012.pdf>.

⁴⁰ CNUCED, *The State of Commodity Dependence 2012*

(http://unctad.xiii.org/en/SessionDocument/suc2011d8_en.pdf) et CNUCED, *Commodities and Development Report 2012* (http://unctad.xiii.org/en/SessionDocument/suc2011d9_overview_en.pdf).

⁴¹ Il s'agit par ex. de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de la Banque mondiale, du FMI ou d'ONG spécialisées dans le domaine des ressources, comme *le Revenue Watch Institute* (<http://www.revenuewatch.org/about>). Pour un aperçu des ouvrages d'économie consacrés à ce sujet, cf. van der Ploeg, Frederick (2011), «Natural Resources: Curse or Blessing?», *Journal of Economic Literature*, 49(2): 366-420. Pour une analyse exhaustive du point de vue des spécialistes, cf. Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique (2011), [Les ressources minérales et le développement de l'Afrique](#), édité par la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique et l'Union africaine.

dans lesquels multinationales, entreprises étatiques et groupements de petits producteurs sont largement impliqués, sont régulièrement rendus publics. Malgré ces difficultés, les entreprises doivent d'une part maintenir le bon fonctionnement de leurs affaires. Par des pratiques inadaptes, elles risquent d'autre part d'aggraver encore la situation (la responsabilité des entreprises est traitée également dans le chap. 5.1).

L'exploitation minière peut causer d'autres problèmes encore à l'Etat concerné. Le phénomène le plus connu est la «maladie hollandaise»: les revenus issus des matières premières peuvent entraîner une appréciation de la monnaie locale et, suite à la perte de leur compétitivité relative, un déclin des autres secteurs d'exportation, ainsi que la disparition d'emplois. Dans le cas d'une forte dépendance à l'égard des revenus provenant des matières premières, la volatilité de leurs prix peut engendrer des difficultés macroéconomiques, tels des cycles de surchauffe et de récession (*boom-and-bust*), avec des conséquences structurelles néfastes pour l'économie.

Relevons, pour terminer, que le débat concernant les flux financiers générés par le négoce de matières premières s'est considérablement intensifié. Au sein des organisations multilatérales (OCDE, ONU, etc.), on considère depuis quelque temps que la fuite des capitaux à l'échelle internationale, y compris l'évasion fiscale, de même que les flux illégaux de capitaux (blanchiment d'argent et corruption, notamment) entravent sérieusement la mobilisation des ressources nationales dans les pays émergents et en développement. Ces flux de capitaux, qui englobent notamment les flux financiers liés au négoce des matières premières, constitueraient un obstacle de taille à la bonne gouvernance et à la croissance économique des pays en développement⁴². Les montants de ces flux qui vont des pays en développement vers les places financières étrangères dépassent, et de loin, le volume global de l'aide publique au développement (133,5 milliards de dollars américains en 2011)⁴³. Ces montants ne font au mieux que l'objet d'estimations et, vu l'état des données et les méthodes appliquées, une grande réserve est de mise par rapport aux chiffres avancés. Quant à la part de la production et du négoce de matières premières dans ces flux financiers, elle est impossible à chiffrer.

Les pratiques d'évasion et de fraude fiscales jouent un rôle important dans le contexte des transactions financières internationales. Même dans les pays en développement, on les associe au modèle d'affaires utilisé par les multinationales pour soumettre leurs bénéfices à l'impôt là où la charge fiscale est particulièrement faible, voire nulle (recours aux prix de transfert; cf. à ce sujet le chap. 4.6). Selon diverses études, les entreprises actives dans le secteur des matières premières, notamment, tendent aussi fortement à appliquer cette pratique⁴⁴.

Le débat concernant les problèmes liés aux matières premières a aussi un impact sur le calendrier de la politique internationale de développement. Les questions fiscales internationales et la mobilisation de ressources fiscales par les pays en développement eux-mêmes ont été longuement discutées lors des conférences de Monterrey (2002) et de Doha (2008). Le G20 s'est penché sur ce problème lors de son sommet de septembre 2009 et l'ONU l'a également abordé. Les propositions actuelles qui visent à mettre en place des formes durables d'exploitation et de négoce des matières premières vont de directives très libérales à des dispositions légales prévoyant des sanctions au niveau étatique, telles qu'elles ont été adoptées aux Etats-Unis et pourraient

⁴² Les auteurs de «Perspectives économiques en Afrique 2012» parviennent à la conclusion que l'objectif du millénaire pour le développement prévoyant de réduire de moitié la pauvreté entre 1990 et 2015 aurait pu être atteint si les ressources transférées vers l'étranger avaient été réinvesties en Afrique. (Perspectives économiques en Afrique 2012, publiées en 2012 par la BAD, l'OCDE, le PNUD et la Commission économique pour l'Afrique [CEA] des Nations Unies).

⁴³ OCDE, *De meilleures politiques au service du développement*, 2011; publication basée sur des estimations du programme Global Financial Integrity.

⁴⁴ Peter Reuter (éd.), *Draining development? Controlling flows of illicit funds from developing countries*, 2012. Cette étude réalisée par la Banque mondiale comporte des analyses de cette problématique et présente sur une base solide la pratique des «prix de transfert».

l'être par l'UE, en passant par la conclusion d'accords librement consentis comprenant des mécanismes de contrôle performants.

Les domaines d'action centraux de la politique pour promouvoir une exploitation et un négoce des matières premières durables des points de vue économique, social et environnemental sont les suivants:

- Renforcer les standards relatifs à la transparence et à l'obligation de rendre compte:
 - du côté des pays industrialisés, dans les domaines de la surveillance des marchés financiers (afin de lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent), de la politique fiscale internationale et de la présentation des comptes des entreprises;
 - du côté des pays en développement, au niveau de l'octroi de droits d'exploitation, des conditions d'exploitation et de la publication de tous les types de revenus.
- Renforcer les capacités des pays en développement pour leur permettre:
 - de prélever des impôts, ainsi que de gérer et d'utiliser les recettes de l'Etat;
 - d'améliorer leur compréhension technique de la législation, de l'application du droit et de la conduite de négociations avec des entreprises multinationales;
 - de consolider les mécanismes du contrôle démocratique (exercé par le Parlement et la société civile, par ex.).
- Réglementer les activités des multinationales:
 - renforcer l'application des standards minimaux internationaux existants, par le biais de la législation ou en recourant à d'autres moyens permettant d'influer sur les activités des multinationales dans les pays en développement exportateurs de matières premières, notamment par rapport aux droits de l'homme, à la protection de l'environnement et aux investissements (responsabilité sociétale des entreprises).

En participant au débat international, par le biais de sa politique de développement⁴⁵, en respectant les standards internationaux et en adaptant au besoin son cadre légal, la Suisse contribue à ces efforts.

4. Réglementation, surveillance et imposition

4.1. Réglementation du négoce et du financement

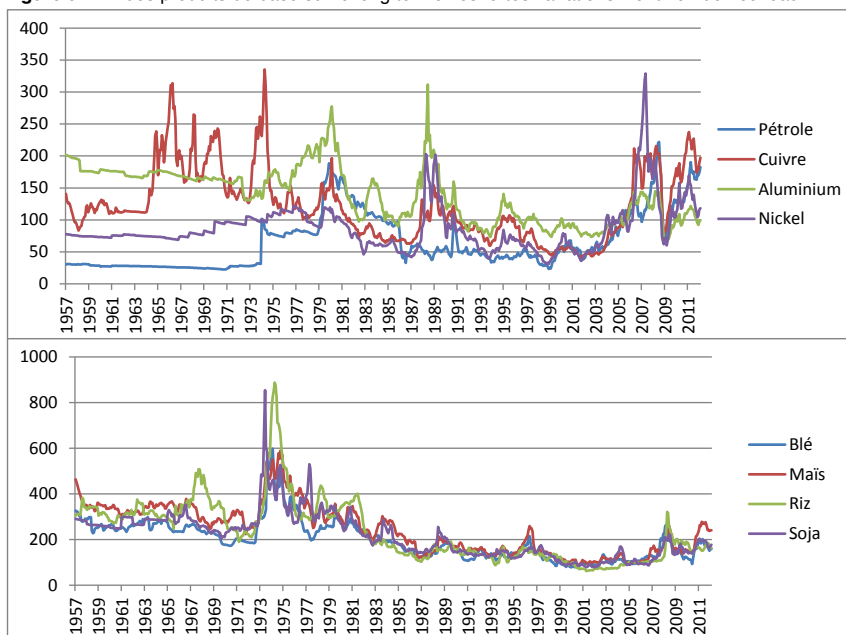
Contexte du débat

Au cours des 50 dernières années, les prix des matières premières, réajustés à l'inflation, présentent une évolution en dents de scie. Depuis le début de ce siècle, partant d'un niveau très bas, ils ont toutefois affiché une hausse considérable (cf. fig. 6). L'évolution des prix enregistrée ces dix dernières années a coïncidé avec la multiplication des opérations d'investisseurs financiers sur les marchés des matières premières, de sorte que le rôle des marchés des dérivés sur

⁴⁵ La Suisse soutient par exemple des projets bilatéraux destinés à renforcer la gouvernance et à améliorer les capacités institutionnelles (tel que le système fiscal) au Burkina Faso, au Ghana, au Mozambique et au Pérou. Elle apporte également son appui aux instruments multilatéraux suivants: Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE; cf. à ce propos les chap. 4.4 et 5.1), Fonds fiduciaire du FMI spécialisé dans la gestion de la richesse en ressources naturelles (*IMF Managing Natural Resource Wealth Topical Trust Fund*), Centres régionaux d'assistance technique du FMI, Fonds fiduciaire du FMI spécialisé dans la politique et l'administration fiscales (*IMF Tax Policy and Administration Topical Trust Fund*), *IMF Anti-Money-Laundering and Countering Financing of Terrorism Topical Trust Fund* (fonds fiduciaire du FMI spécialisé dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme) et l'*Extractive Industries Technical Advisory Facility (EITAF)* de la Banque mondiale (fonds qui appuie l'activité de conseil pour la mise en œuvre de l'ITIE).

matières premières et leur réglementation sont désormais au cœur du débat international. A ce propos, il convient de mentionner en particulier les principes applicables à la réglementation et à la surveillance des marchés des dérivés sur matières premières⁴⁶, principes que l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV)⁴⁷ a élaborés récemment sous l'égide du G20 et du Conseil de stabilité financière (CSF)⁴⁸. Ces principes visent à garantir que les marchés en question contribuent efficacement à la fixation des prix, assurent une bonne couverture des risques et échappent à toute manipulation.

Figure 6: Prix des produits de base sur le long terme: les fortes variations n'ont rien de nouveau



Source: *IMF Primary Commodity Prices, 2012* (réajustés à l'inflation selon l'indice des prix à la consommation des Etats-Unis; indice 2005 = 100).

A ces efforts s'ajoutent ceux entrepris pour réglementer les dérivés de gré à gré (dérivés OTC), jugés coresponsables de la crise financière de 2007. Des organismes internationaux, comme le G20 et le CSF, ont élaboré et fait avancer des standards destinés à améliorer la transparence de tout le marché des dérivés OTC et à réduire les risques systémiques. Ces nouvelles règles s'appliquent également aux marchés des dérivés sur matières premières. Relevons néanmoins que la part mondiale des dérivés OTC sur matières premières ne représentait que 0,5 % du volume global des dérivés OTC, toutes catégories confondues, en circulation en décembre 2011⁴⁹.

⁴⁶ *Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report*, IOSCO, septembre 2011.

⁴⁷ La FINMA est membre de l'OICV.

⁴⁸ Membre de la CSF, la Suisse y compte deux sièges, qui sont occupés par le DFF et par la BNS.

⁴⁹ Revue trimestrielle de la Banque des règlements internationaux (BRI), juin 2012.

Le présent rapport n'a pas pour objet d'analyser en détail la hausse des prix des matières premières évoquée ci-dessus. Force est de constater cependant que les investisseurs financiers peuvent effectivement contribuer à la création d'une bulle spéculative à court terme, mais qu'aucun élément empirique ne permet jusqu'ici de prouver qu'ils exercent une influence durable sur les prix des matières premières. La plupart des études mettent plutôt la hausse des prix à moyen et à long terme sur le compte de facteurs économiques réels tels que l'accroissement de la demande des pays émergents et la lenteur de réaction de l'offre⁵⁰. Relevons par ailleurs que les investisseurs financiers améliorent la liquidité des marchés des dérivés. Or cet effet permet aux négociants de matières premières de trouver des contreparties appropriées pour couvrir le risque de prix (*hedging*), ce qui tend à stabiliser les prix (cf. à ce propos les explications du chap. 2.3).

Négoce physique

Il convient en principe de distinguer le négoce physique et celui de dérivés (cf. chap. 2.3). La Suisse n'abrite aucune bourse de matières premières et les négociants qui opèrent sur le marché physique ne sont en principe soumis à aucune surveillance dans notre pays. Pour négocier également des valeurs mobilières (cf. explications ci-dessous), ils doivent toutefois être titulaires d'une autorisation de l'Autorité de surveillance des marchés financiers (FINMA). La FINMA ne reçoit pas elle-même d'informations sur des transactions physiques. En cas d'infraction, les autorités de poursuite pénale peuvent toutefois, dans le cadre d'une procédure pénale et aux conditions prévues, exiger des informations auprès de n'importe quel acteur du marché.

Marché des dérivés: bourses

En Suisse, seul Eurex propose environ 40 dérivés sur matières premières (les valeurs sous-jacentes étant entre autres l'or, l'argent, le gaz naturel, le charbon et les produits agricoles). Les principales bourses de dérivés sur matières premières se trouvent à Londres, à New York et à Chicago.

Au sein de l'UE, les bourses de dérivés sur matières premières sont régies par la Directive concernant les marchés d'instruments financiers (Market in Financial Instruments Directive, MiFID). Jusqu'ici, les négociants de matières premières physiques bénéficiaient sur les places de négoce réglementées d'une exception, que le projet de révision de la directive (MiFID II) vise toutefois à restreindre. Aucune exception ne sera probablement plus accordée aux négociants qui ne traitent pas exclusivement des dérivés pour leur propre compte⁵¹, de sorte que certaines entreprises qui bénéficiaient d'une exception devront à l'avenir respecter les règles de la MiFID II. Leurs activités seront soumises à autorisation et elles devront satisfaire aux exigences réglementaires en matière de fonds propres et d'organisation. Selon la réglementation qui sera adoptée définitivement, il s'agira d'établir si des négociants suisses de matières premières qui ne sont pas soumis à la MiFID actuellement en vigueur ou qui bénéficient de l'exception mentionnée seront soumis à la MiFID II, en application du régime réservé aux pays tiers proposé par la Commission européenne.

Dans le cas des bourses pour dérivés sur matières premières, les autorités de surveillance obtiendront explicitement le droit de gérer des positions ou de définir des limites de positions. Une

⁵⁰ Cf. en particulier Ervin, Sanders et Merin, «*Devil or Angel? The Role of Speculation in the Recent Commodity Price Boom (and Bust)*», *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 41(2), 2009; Kappel, Pfeiffer et Werner, «*What Became of the Food Price Crisis in 2008?*», *Swiss Review of International Economic Relations*, 2010; rapport du Groupe de travail du G20 sur les matières premières, 2011; Fattouh, Kilian et Mahadeva, *The Role of Speculation in Oil Markets: What Have We Learned So Far?*, CEPR Discussion Paper n° DP8916, 2012; FTI UK Holdings Limited, *The impact of speculative trading in commodity markets – a review of the evidence*, 2012.

⁵¹ Cf. http://ec.europa.eu/internal_market/securities/isd/mifid_fr.htm. La directive MiFID II entrera en vigueur au plus tôt mi-2013 et les Etats membres de l'UE devront ensuite l'intégrer dans leurs législations nationales.

révision de la Directive sur les abus de marché (MAD) devrait par ailleurs étendre les prescriptions régissant les opérations d'initiés et les manipulations de cours sur le marché physique.

Aux Etats-Unis, c'est la Commodity Futures Trading Commission (CFTC) qui surveille et réglemente les bourses des dérivés sur matières premières et leurs acteurs, en se fondant sur le Commodity Exchange Act (CEA). L'application des prescriptions est assurée par un organisme d'autorégulation, la National Futures Association (NFA). En cas de soupçon d'abus de marché, la CFTC peut enquêter non seulement sur les bourses traitant des dérivés sur matières premières, mais aussi sur le marché physique et sur celui des dérivés OTC.

Toutes les bourses suisses sont soumises à la surveillance de la FINMA et doivent notamment se doter de règles relatives à l'intégrité du marché et à la surveillance contre les abus de marché. Ceci est assuré au travers d'une autorégulation, soumise à l'approbation de la FINMA, sur l'organisation adéquate de leur exploitation, de leur administration et de la surveillance de leur activité (art. 4 LBVM). Pour garantir un négoce respectant les règles, les bourses peuvent également fixer des limites de position ou gérer des positions. De plus, les dispositions condamnant le délit d'initié et la manipulation de cours (art. 161 et 161 bis CP) s'appliquent à tous les acteurs du marché. Ne peuvent en général opérer dans une bourse suisse que les négociants en valeurs mobilières (au sens de l'art. 2, let. d, LBVM) au bénéfice d'une autorisation de la FINMA (art. 10 LBVM). Les négociants qui opèrent pour leur propre compte et qui ne sont pas principalement actifs sur les marchés financiers n'ont pas besoin d'autorisation, car ils ne sont pas des négociants en valeurs mobilières. Ce principe s'applique aux négociants en matières premières pour autant qu'ils utilisent les dérivés sur matières premières principalement à des fins de couverture. Pour opérer sur une bourse étrangère, un négociant de matières premières a également besoin d'une autorisation de la FINMA. Si celle-ci accorde des exceptions, elle le fait à des conditions clairement définies, qui s'apparentent à celles de la MiFID de l'UE.

Marché des produits dérivés: dérivés OTC

Pour accroître la transparence et la stabilité du marché des dérivés OTC, les normes internationales du CSF prévoient que les dérivés OTC standardisés doivent être traités par le biais de contreparties centrales et, pour autant que cela soit approprié, de plateformes commerciales. De plus, toutes les transactions doivent être annoncées à des référentiels centraux (*trade repositories, TR*). Les transactions ne faisant pas l'objet d'une compensation centrale seront de plus soumises à des exigences accrues en matière de fonds propres et de gestion du risque⁵².

L'Union européenne et les Etats-Unis sont déjà bien avancés sur la voie des réformes de la réglementation. Au sein de l'UE, les nouvelles réglementations sont appliquées par le biais du règlement sur l'infrastructure du marché européen (EMIR), complété par la révision de la MiFID; aux Etats-Unis, elles le sont par le biais du Dodd-Frank Act. A l'avenir, tant aux Etats-Unis qu'en Europe, toutes les opérations sur dérivés (qu'il s'agisse ou non de dérivés OTC), donc aussi celles portant sur des dérivés sur matières premières, devront être annoncées par les opérateurs au référentiel central correspondant. Les opérations sur dérivés qui seront soumises à une obligation de compensation par une contrepartie centrale n'ont pas encore été définies de manière exhaustive. Une exception sera toutefois accordée aux personnes qui acquièrent des dérivés OTC uniquement pour protéger une position physique qu'elles détiennent contre les risques commerciaux⁵³. Cette exception pourrait s'appliquer aux négociants de matières premières.

⁵² Lire à ce propos les explications du CSF (http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101025.pdf), les règles transitoires sur la capitalisation des expositions des banques vis-à-vis des chambres de compensation (<http://www.bis.org/publ/bcbs227.htm>) et le document consultatif sur les exigences de marge pour les dérivés hors contrôle (*Consultative paper on margin requirements for non-centrally-cleared derivatives*; <http://www.bis.org/publ/bcbs226.htm>).

⁵³ L'UE définira un seuil à partir duquel les établissements non financiers traitant des dérivés ne servant pas à

Afin de maintenir la compétitivité de la place financière suisse et de renforcer la stabilité financière, la Suisse doit mettre en œuvre, aussi complètement que possible et parallèlement aux autres places financières, les engagements du G20 et les recommandations du CSF concernant le négoce des dérivés de gré à gré. C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le DFF le 29 août 2012 d'élaborer d'ici au printemps 2013 un projet concernant la réglementation sur le négoce de gré à gré de dérivés⁵⁴, qui sera destiné à la consultation des milieux concernés. Pour préserver la capacité concurrentielle des acteurs suisses du marché de même que l'accès au marché de l'Union européenne, une réglementation équivalente à celle de l'Union européenne est visée. En l'occurrence, il faut tenir compte du rôle des dérivés OTC sur matières premières pour la couverture des variations de prix. Comme mentionné plus haut, l'UE et les Etats-Unis prévoient par exemple d'exempter les positions de couverture de l'obligation de compensation par une contrepartie centrale. Aucune mesure ne semble s'imposer au niveau des dispositions régissant le délit d'initié et la manipulation des cours, puisqu'elles s'appliquent déjà au négoce des dérivés de gré à gré.

Principes de l'OICV sur la réglementation et la surveillance des marchés des dérivés sur matières premières

L'OICV a publié à fin octobre 2012 un rapport sur l'application de ses principes⁵⁵. En la matière, la Suisse se classe plutôt bien: grâce à sa réglementation actuelle, elle respecte déjà, en ce qui concerne les opérations boursières, la majeure partie des principes de l'OICV relatifs à la régulation et à la surveillance des marchés de dérivés sur matières premières. En mettant en œuvre la réforme des dérivés de gré à gré (cf. ci-dessus), elle respectera sans doute aussi les principes régissant le négoce de gré à gré, comme l'accès aux données sur ces produits par le biais de référentiels centraux. La Suisse ne respecte pas certains principes de l'OICV, comme celui qui a trait à la publication des positions agrégées de diverses catégories de négociants. Néanmoins, la plupart des pays examinés ne respectent pas non plus ce principe⁵⁶.

Intermédiaires financiers

Comme indiqué au chapitre 2.3, les négociants suisses de matières premières financent actuellement leurs activités à hauteur de 70 à 80 % par le biais de banques. Les banques, y compris le domaine du financement des transactions commerciales, sont soumises à la surveillance de la FINMA. Les exigences accrues de Bâle III en matière de fonds propres et de liquidités pourraient accroître le coût de ce financement. Cette hausse ne touche toutefois pas seulement la Suisse, puisque Bâle III s'applique à toutes les grandes places financières, y compris à Singapour. Les négociants de matières premières recourront ainsi davantage à la titrisation pour financer leurs opérations. Il importe de suivre attentivement cette évolution du point de vue de la stabilité du marché.

couvrir des positions physiques seront tenus de compenser ces dérivés par une contrepartie centrale. Pour les dérivés sur matières premières, ce seuil se situe à 3 milliards d'euros (valeur notionnelle brute), cf. *Final Report, Draft Technical Standards under the Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on OTC Derivatives, CCPs and Trade Repositories* (Règlement [UE] n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 sur les produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux).

⁵⁴ Cf. communiqué de presse: http://www.sif.admin.ch/00488/index.html?lang=fr&print_style=yes&msg-id=45737.

⁵⁵ *Survey on Implementation of the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets* (principes de réglementation et de supervision des marchés dérivés sur matières premières) – Final Report, IOSCO, octobre 2012.

⁵⁶ Pour un aperçu exhaustif, cf. *Survey on Implementation of the Principles for the Regulation and Supervision of Commodity Derivatives Markets – Final Report* (IOSCO, October 2012) et Annexe A sous <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD393.pdf>.

4.2. Lutte contre le blanchiment d'argent

Les recommandations du Groupe d'action financière (GAFI) constituent les standards internationaux de référence dans la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive. Elles ne visent pas expressément le négoce de matières premières (autres que les métaux précieux et pierres précieuses, cf. Rec. 22, let. c). Toutefois, si un pays établit, dans son évaluation nationale des risques, que certains types d'institutions, d'activités, d'entreprises ou de professions non couvertes par les normes du GAFI présentent un risque de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme, il devrait envisager de leur appliquer des obligations de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (Note interprétative de la Rec. 1, par. *i.f.*). En d'autres termes, l'évaluation nationale des risques est déterminante s'agissant de l'obligation d'envisager un assujettissement de certaines activités, comme le négoce de matières premières, aux normes antiblanchiment au-delà des recommandations du GAFI.

En Suisse, le négoce de matières premières est soumis à la loi sur le blanchiment d'argent (LBA; RS 955), à condition que cette activité soit exercée pour le compte de tiers (cf. art. 2, al. 3, let. c, LBA en relation avec l'art. 5, al. 2, let. b, de l'ordonnance sur l'activité d'intermédiaire financier exercée à titre professionnel). Le négoce de matières premières pour propre compte n'est quant à lui pas soumis à la LBA⁵⁷. Toutefois, l'art. 305^{bis} du Code pénal punit le blanchiment d'argent tant dans le négoce de matières premières pratiqué pour le compte de tiers que dans celui qui est effectué pour propre compte.

Dans le cadre des travaux de mise en œuvre des recommandations révisées du GAFI de 2003, un examen interne a conclu qu'un assujettissement à la LBA du commerce de matières premières pour propre compte ne s'imposait pas. Une comparaison internationale avait d'ailleurs montré qu'aucun système juridique ne le prévoyait⁵⁸.

Dans le cadre de la mise en œuvre des 40 recommandations du GAFI révisées en 2012, la soumission du négoce de matières premières pour propre compte à ces recommandations a de nouveau été examinée et rejetée. Les raisons suivantes ont motivé ce rejet: la fourniture à titre professionnel des services dans le secteur financier (intermédiation financière) est un critère d'assujettissement à la LBA. Par conséquent, le dispositif de lutte contre le blanchiment d'argent s'applique au niveau de l'intermédiation financière dans le négoce des matières premières, ce qui garantit du point de vue systémique que les activités de négoce de matières premières sont enregistrées, comme les autres activités commerciales dans d'autres branches. Par exemple, si l'extraction de matières premières est liée à des violations des droits de l'homme, l'injection du produit des infractions dans les opérations de paiement par le biais d'une banque déclenche un contrôle au sens de la LBA.

La révision des recommandations du GAFI en 2012 a mené au renforcement de la réglementation internationale en matière de lutte contre la criminalité financière dans plusieurs domaines, y compris au niveau de la transparence des personnes morales et des constructions juridiques, des devoirs de diligences des intermédiaires financiers (notamment les règles d'identification des personnes politiquement exposées ou des ayants droit économiques) et de la coopération internationale. Dans ce contexte, la Suisse prévoit de renforcer les devoirs de diligences des intermédiaires financiers, contribuant ainsi à mieux lutter contre les abus aussi dans le domaine du secteur des matières premières et de son commerce.

⁵⁷ Cf. la réponse du Conseil fédéral à la motion 11.4161 «Prévenir les risques de blanchiment d'argent dans le commerce de matières premières pour son propre compte», déposée par Ursula Wyss.

⁵⁸ Cf. ch. 2.4.4 du rapport explicatif «Mise en œuvre des Recommandations révisées du Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux» de janvier 2005; <http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/1237/Bericht.pdf>.

Par ailleurs, il n'a y actuellement pas d'indices selon lesquels le négoce de matières premières pour compte propre serait utilisé généralement de manière abusive à des fins de blanchiment d'argent. Théoriquement, de telles transactions ne présentent qu'un risque de blanchiment d'argent limité, qui n'a pas été démontré dans la pratique.

Finalement, en cas d'assujettissement du négoce des matières premières à la LBA, il reviendrait au négociant, puisqu'il est le cocontractant et l'ayant droit économique de la marchandise, de s'appliquer à lui-même l'obligation de diligence prévue par la LBA et de procéder à un examen du contexte de sa propre transaction. Déjà au niveau conceptuel, l'adoption d'une telle règle ne convainc pas, d'autant que son application risquerait par trop de générer des conflits d'intérêts⁵⁹. Lorsqu'un investisseur place de l'argent dans des matières premières par l'intermédiaire de sa banque, il s'agit en revanche d'une opération financière régie par la LBA.

Même sans l'assujettissement à la LBA du commerce de matières premières pour propre compte, la réglementation suisse, qui assujettit le négoce pour le compte de tiers, dépasse non seulement les exigences découlant des recommandations du GAFI, mais aussi celles qui sont tirées du droit de l'Union européenne.

4.3. Sanctions

Notion, force obligatoire et base légale

Sont appelées sanctions les mesures relevant de la puissance publique qui sont prises pour faire respecter le droit international. Dans la pratique, les principales sanctions sont des mesures économiques ou des mesures de coercition: l'exercice d'une pression économique vise à obliger l'Etat, l'entreprise ou la personne objet de la sanction à modifier son comportement⁶⁰.

Seul le Conseil de sécurité de l'ONU a le pouvoir, en invoquant le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de prononcer des sanctions juridiquement contraignantes pour tous les Etats membres de l'ONU, donc aussi pour la Suisse. Il arrive en outre régulièrement qu'un Etat ou un groupe d'Etats (l'UE par ex.) prennent des mesures de contraintes. De telles sanctions n'ont toutefois pas de caractère universel.

En Suisse, la loi sur les embargos (LEmb)⁶¹ sert de base légale à la Confédération pour édicter des mesures de coercition afin d'appliquer des sanctions non militaires prononcées par l'ONU, l'OSCE ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse dans le but de faire respecter le droit international et les droits de l'homme. La LEmb ne comprend elle-même aucune mesure de coercition, celles-ci sont édictées par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance⁶². Il importe de relever que la LEmb autorise le Conseil fédéral à ne mettre en œuvre que les sanctions prononcées par l'un des acteurs mentionnés plus haut. La Suisse applique ainsi toutes les sanctions à caractère contraignant décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. Depuis 1998, elle a par ailleurs repris à son compte les sanctions décidées par l'Union européenne dans presque tous les

⁵⁹ Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral à la motion 11.4161 déposée par la Conseillère nationale Ursula Wyss, «Prévenir les risques de blanchiment d'argent dans le commerce de matières premières pour son propre compte».

⁶⁰ Les sanctions peuvent revêtir diverses formes, les principales étant les embargos sur le trafic de marchandises (interdictions d'importer ou d'exporter certains biens), les embargos sur les services, les sanctions financières (gel d'avoirs et interdiction de mettre de l'argent et d'autres avoirs à la disposition de certaines personnes), les embargos sur les transports (par ex. interdiction de tout trafic aérien avec le pays visé) et l'interdiction d'entrée dans le pays ou de transit prononcée contre des personnes données.

⁶¹ Loi fédérale du 22 mars 2002 sur l'application de sanctions internationales (LEmb; RS 946.231).

⁶² Vingt ordonnances basées sur la LEmb sont actuellement en vigueur. Onze d'entre elles mettent en œuvre des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, six se fondent sur des mesures de sanctions prises par l'UE et trois associent des mesures de coercition de l'ONU et de l'UE.

cas importants. Pour édicter lui-même des mesures de coercition, le Conseil fédéral devrait se fonder sur l'art. 184, al. 3, Cst.

Sanctions dans le domaine des matières premières

Pour beaucoup d'Etats et de régimes, l'exportation de matières premières représente une source de revenus importante, voire cruciale. Empêcher cet afflux de devises constitue un moyen de pression économique considérable. Rien d'étonnant donc à ce que des sanctions touchent régulièrement ce secteur économique essentiel. Des sanctions internationales ont récemment visé ou visent encore les matières premières suivantes: pétrole et produits pétroliers (Iran, Irak, Syrie), bois et produits du bois (Libéria, Myanmar), charbon de bois (Somalie), charbon, certains métaux, pierres gemmes (Myanmar) et diamants (Libéria, Sierra Leone, Angola, Myanmar). Outre les sanctions qui interdisent l'importation ou le négoce de certaines matières premières, des mesures indirectes peuvent aussi empêcher ou entraver ce négoce. Les sanctions prises contre la Libye en 2011 ne prévoyaient par exemple pas expressément un embargo sur le pétrole. Les relations commerciales ayant toutefois été interdites avec la National Oil Corporation et nombre d'autres compagnies pétrolières libyennes, le résultat fut en réalité le même. Dans le domaine des matières premières, les sanctions ne se limitent souvent pas à une interdiction des importations ou du négoce, mais interdisent également la fourniture de services, l'octroi de moyens financiers, les investissements, etc. ayant trait à l'extraction ou au négoce des matières premières visées.

Le *processus de Kimberley*, lancé pour contrôler le commerce mondial de diamants bruts, a pour objectif d'évincer les «diamants de conflits» du marché international. Dans quelques pays d'Afrique de l'Ouest, la vente de diamants bruts jouait en effet un rôle important dans le financement de guerres civiles. La Suisse, qui continue d'occuper une place prépondérante⁶³ dans le commerce de ces diamants, est membre fondateur du processus de Kimberley, qui regroupe désormais les principaux pays où ils sont produits ou négociés⁶⁴.

Conséquences pour la Suisse

Vu sa position prééminente dans le négoce des matières premières, financement et transport compris, la Suisse est fortement sollicitée en matière d'application des mesures de coercition économiques dans ce secteur. Selon les constatations de la Commission d'enquête indépendante (*Independent Inquiry Committee, IIC*) de l'ONU, qui s'est penchée en 2004 et 2005 sur les reproches de corruption en rapport avec le programme irakien «Pétrole contre nourriture», la Suisse figurait au 3^e rang des importateurs de pétrole irakien, après la Russie et la France. En Suisse, 75 entreprises étaient autorisées à négocier du pétrole irakien. Près de la moitié du commerce de pétrole avec l'Irak était financé par le biais de banques établies en Suisse. Par conséquent, l'examen de l'IIC a porté dans une large mesure sur des sociétés et des personnes domiciliées en Suisse.

La Suisse met en œuvre toutes les sanctions prononcées par le Conseil de sécurité de l'ONU. En cas d'application incomplète ou tardive des sanctions décidées par ses principaux partenaires commerciaux dans le domaine des matières premières, on pourrait lui reprocher – à l'intérieur du pays et à l'étranger – de tolérer des opérations de contournement dont elle tirerait un profit économique, ce qui risquerait de nuire à sa réputation. De plus, un cadre légal différant de celui de ses principaux partenaires commerciaux pourrait générer une insécurité juridique, notamment pour les entreprises actives à l'échelon international.

⁶³ Le volume des importations et des exportations dépasse 2 milliards de dollars américains par an. Pratiquement la totalité du commerce de diamants bruts s'effectue par l'intermédiaire des ports francs.

⁶⁴ L'ordonnance sur le commerce international des diamants bruts (ordonnance sur les diamants, RS 946.231.11), qui régit l'application en Suisse du système de certification adopté par le processus de Kimberley, se fonde également sur la LEmb.

Pour une entreprise, enfreindre les sanctions internationales peut avoir des conséquences pénales et engendrer une publicité négative⁶⁵.

L'orientation internationale des grandes entreprises opérant dans le négoce de matières premières réduit en partie de tels risques. Ces entreprises ne peuvent en général pas se permettre de mener une politique commerciale qui irait à l'encontre des sanctions prononcées par exemple par les Etats-Unis ou l'Union européenne. Tel n'est toutefois pas le cas de petites ou très petites entreprises, qui n'ont aucune relation avec les Etats-Unis ou l'UE et qui pourraient dès lors être tentées d'exploiter de manière très ciblée des lacunes du dispositif suisse de sanctions. Les ressortissants des Etats-Unis et de l'UE qui travaillent au sein d'entreprises suisses sont toutefois tenus de respecter non seulement le droit suisse, mais aussi les sanctions prises par leur pays d'origine.

Même si la Suisse reprend rapidement et de manière exhaustive dans sa propre législation les sanctions de l'ONU ou de ses principaux partenaires commerciaux dans le domaine des matières premières, la vérification du respect des interdictions édictées constitue un défi majeur, vu la taille, l'hétérogénéité, le manque de transparence et la mobilité qui caractérisent ce secteur économique⁶⁶.

4.4. Présentation des comptes

Situation internationale

Dans la déclaration finale du Sommet de Deauville de mai 2011⁶⁷, les gouvernements du G8⁶⁸ se sont engagés à mettre en place des règlements ou à promouvoir des normes volontaires qui incitent les entreprises pétrolières, gazières et minières à publier les paiements en faveur d'entités étatiques.

Aux **Etats-Unis**, le Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, adopté en juillet 2011, prévoit au paragraphe 1504⁶⁹ que les entreprises américaines et étrangères d'extraction et d'exportation de matières premières cotées en bourse et enregistrées auprès de l'US Security and Exchange Commission (SEC) doivent publier, par pays et par projet, les montants égaux ou supérieurs à 100 000 dollars américains qu'elles versent à des gouvernements pour le droit d'accéder et d'exploiter du pétrole, du gaz naturel et d'autres richesses du sous-sol. La transparence est notamment requise pour les impôts, les redevances d'extraction, les taxes de concession, les dividendes et les dépenses d'infrastructure. La publication des montants globaux doit mentionner le projet, le gouvernement, la catégorie, la devise, la période financière considérée, le segment commercial ainsi que d'autres informations que la SEC juge utiles dans l'intérêt public et pour la protection des investisseurs. Selon les dispositions d'exécution relatives au paragraphe 1504, la publication de ces paiements devrait commencer en septembre 2013. Pour l'heure, la mise en œuvre de cette disposition demeure toutefois incertaine, car une coalition de représentants de la branche a intenté une action contre son application devant la Cour suprême des Etats-Unis. Le paragraphe 1502⁷⁰ du Dodd-Frank Act prévoit par ailleurs que les producteurs et leurs sous-traitants qui sont cotés en bourse aux Etats-Unis et qui négocient des «minerais des conflits»

⁶⁵ En 2005 et 2006, une fonderie d'or tessinoise a été confrontée, du jour au lendemain, à de graves problèmes économiques, car un rapport d'experts de l'ONU lui avait (à tort) reproché d'être mêlée au négoce illégal d'or avec la République démocratique du Congo. Ce rapport et les comptes rendus négatifs parus dans les médias ont incité nombre de partenaires commerciaux à se distancer de la fonderie, remettant en question son existence.

⁶⁶ Cf. à ce propos l'interpellation 11.4187 du 23 décembre 2001 de Carlo Sommaruga: Appliquer de manière efficace l'embargo sur le pétrole syrien.

⁶⁷ Déclaration du G8 de Deauville - Un nouvel élan pour la liberté et la démocratie, par. 62.

⁶⁸ Allemagne, France, Italie, Japon, Canada, Russie, Royaume-Uni et Etats-Unis.

⁶⁹ Le paragraphe 1504 complète le Securities Exchange Act de 1934 en lui ajoutant le paragraphe 13(q).

⁷⁰ Le paragraphe 1502 complète le Securities Exchange Act de 1934 en lui ajoutant le paragraphe 13(p).

provenant de la République démocratique du Congo ou de l'un des pays voisins doivent divulguer depuis janvier 2013 la provenance des minerais et le respect des devoirs de diligence en ce qui concerne la chaîne de sous-traitance⁷¹.

Au sein de l'**UE**, la Commission européenne a soumis en octobre 2011 au Parlement et au Conseil des ministres une révision des directives régissant la présentation des comptes et la transparence⁷², qui prévoit également l'introduction de la publication par pays pour les entreprises cotées en bourse et les grandes⁷³ entreprises non cotées actives dans l'extraction minière ou exploitant des forêts tropicales primaires. Ces entreprises seront tenues de publier les droits de production, les impôts sur le bénéfice, les redevances de concession, les dividendes, les bonus de signature, d'exploration et de production, les loyers, l'accès au marché et les rétributions pour les licences et les concessions, ainsi que d'autres prestations directes fournies aux gouvernements concernés. Les versements effectifs seront ventilés par pays et, si possible, par projet. Dans le cadre de la procédure législative en cours, les Etats membres de l'UE se sont prononcés en faveur d'une ventilation par pays. De l'avis du Conseil, les versements devront être publiés à partir de 500 000 euros. Le Parlement européen continue de soutenir la proposition de la Commission et des seuils de versements plus bas. Les délibérations au sein du Conseil et du Parlement s'achèveront au plus tôt au printemps 2013⁷⁴.

Les entreprises domiciliées en Suisse actives dans l'extraction minière et cotées en bourse aux Etats-Unis ou au sein de l'Union européenne devraient dès lors, tant en vertu des dispositions prévues par la Commission européenne qu'en vertu du Dodd-Frank Act, publier tous les montants qu'elles versent à des entités étatiques.

Considérant l'évolution aux Etats-Unis et en Europe, des associations d'entreprises de l'extraction minière et des organisations non gouvernementales ont signé, au **Canada**, le 6 septembre 2012 un mémorandum d'entente (*memorandum of understanding*) visant à élaborer un règlement-cadre concernant l'obligation des entreprises extractrices de publier, par pays et par projet, les sommes versées à des gouvernements. Ce règlement, qui devrait être élaboré d'ici à mi-2013, sera remis au Gouvernement canadien, aux gouvernements des provinces et/ou aux régulateurs boursiers en vue de sa mise en œuvre⁷⁵.

Singapour ne prévoit pas pour l'heure d'introduire une réglementation contraignant les entreprises minières, pétrolières et gazières cotées en bourses à divulguer les montants versés aux pays où elles opèrent. Les réglementations adoptées par Singapour revêtent de l'importance dans la mesure où cet Etat pourrait constituer une alternative à la Suisse pour les entreprises (de matières premières), entre autres pour des motifs fiscaux.

La **Global Reporting Initiative (GRI)** met au point des lignes directrices pour l'établissement de rapports de durabilité par les grandes entreprises, ainsi que par les petites et moyennes entreprises (PME), les gouvernements et les ONG. Afin que soient respectées toutes les exigences de la

⁷¹ La SEC s'est prononcée sur les dispositions d'exécution le 22 août 2012. De plus amples informations, de même que la version définitive de la disposition peuvent être consultées sur les sites

<http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-164.htm> et <http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67716.pdf>.

⁷² Directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE (directive sur la transparence), quatrième directive 78/660/CEE concernant les comptes annuels de certains formes de sociétés et septième directive 83/349/CEE concernant les comptes consolidés.

⁷³ Les directives révisées 78/660/CE et 83/349/CE définissent en tant que grandes entreprises celles qui dépassent deux des seuils suivants: total du bilan de 40 millions d'euros, montant net du chiffre d'affaires de 20 millions d'euros et 250 membres du personnel employés en moyenne au cours de l'exercice.

⁷⁴ Pour de plus amples informations, cf. http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=200973.

⁷⁵ De plus amples informations ainsi que le mémorandum d'entente peuvent être téléchargés aux adresses suivantes: http://www.mining.ca/www/media_lib/MAC_News/2012/Transparency%20QA_Final.pdf et http://www.mining.ca/www/media_lib/MAC_News/2012/Transparency%20MoU.pdf.

GRI (note A), les lignes directrices pour le reporting développement durable⁷⁶ prévoient la publication par pays de tous les versements fiscaux, ainsi que, s'ils sont importants, des recettes, des coûts opérationnels, des salaires, des intérêts et des dividendes⁷⁷. Les obligations concrètes des entreprises minières, gazières, pétrolières et des métaux sont définies dans des instructions complémentaires⁷⁸. Depuis 2010, la Suisse soutient la GRI dans ses efforts visant à favoriser la prise de conscience de l'utilité des rapports sur la durabilité et la mise en place des capacités correspondantes dans les pays en développement.

Lancée en 2002 par des gouvernements, des entreprises et des organisations non gouvernementales, l'**Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)**, à caractère volontaire, s'adresse aux Etats riches en matières premières afin de promouvoir la publication, dans des rapports annuels des entreprises extractives, des flux de paiement allant de celles-ci vers l'Etat (impôts, concessions, etc.). L'ITIE vise à accroître la transparence de ces flux et à améliorer ainsi la répartition et l'utilisation des recettes issues de l'exploitation des matières premières. Tous les pays riches en matières premières peuvent adhérer volontairement à l'ITIE. Les entreprises qui exploitent des matières premières dans ces Etats sont alors tenues de publier les versements au gouvernement. Suite à un examen des standards de l'ITIE en 2011, le conseil de l'ITIE a adopté, lors de sa dernière séance (octobre 2012), des améliorations pratiques afin de renforcer l'impact de l'ITIE. Dès la mi-2013, l'ITIE exigera la publication des paiements par chaque entreprise. Elle continue d'examiner l'obligation de publier les ventes opérées par les entreprises pétrolières nationales, de même que les licences et les contrats. Actuellement, 18 Etats, principalement africains, atteignent le statut de «conforme à l'ITIE» et 19 s'efforcent d'y parvenir. La Suisse soutient cette initiative depuis 2009: elle siège au conseil d'administration de l'ITIE, elle finance deux des fonds fiduciaires créés par la Banque mondiale afin d'aider les Etats à appliquer l'ITIE et un fonds fiduciaire géré par le FMI, qui aide les ministères des finances à administrer les revenus issus de l'extraction de matières premières.

Elaboré en 2011 par un vaste cercle de parties intéressées⁷⁹, le **Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit à haut risque** (cf. aussi chap. 5.1) s'adresse aux entreprises qui mènent des activités extractives dans des zones de conflit. Le guide aide ces entreprises à identifier les risques et à s'acquitter de leur devoir de diligence pour la chaîne d'approvisionnement, afin d'éviter que leurs activités contribuent indirectement à soutenir un conflit ou à violer les droits de l'homme. Il est complété par deux documents consacrés aux défis en matière d'extraction et de commerce de matières premières: or, étain, tantale et tungstène. Le guide de l'OCDE aidera les entreprises soumises au Dodd-Frank Act (par. 1502) à s'acquitter de leur obligation de divulguer le nom de leurs fournisseurs primaires et de respecter le devoir de diligence⁸⁰.

Pour ce qui est des normes internationales d'information financière (**International Financial Reporting Standards, IFRS**), les parties concernées, consultées publiquement en 2011 par le Bureau international des normes comptables (*International Accounting Standards Board, IASB*), n'ont accordé qu'une faible priorité à l'introduction d'une obligation pour les entreprises extractrices de matières premières de publier leurs comptes par pays (y c. les versements à des gouvernements). Dès lors, et contrairement au projet de recherche sur la présentation des comptes

⁷⁶ Sustainability Reporting Guidelines.

⁷⁷ Global Reporting Initiative (2006): Indicateurs et protocoles: Economie, pp. 4 et 5.

⁷⁸ Appelés «suppléments sectoriels».

⁷⁹ Etats membres de l'OCDE (Suisse: Secrétariat d'Etat à l'économie [SECO]) et autres pays, secteur privé, associations commerciales, organisations non gouvernementales et milieux scientifiques.

⁸⁰ Cf. communiqué de presse de la Securities Exchange Commission (SEC) des Etats-Unis concernant le guide de l'OCDE: <http://www.sec.gov/news/press/2012/2012-163.htm>.

ayant trait à des activités extractives⁸¹, ce sujet ne figure pas dans le programme actuel des travaux de l'IASB⁸².

Situation en Suisse

Le nouveau droit comptable, du 23 décembre 2011 (art. 957 ss du code des obligations, CO), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, ne se fonde pas sur la forme juridique des entreprises et distingue celles-ci selon leur importance économique.

Le nouveau droit comptable s'applique aux entreprises qui sont tenues de tenir une comptabilité et de présenter des comptes conformément à l'art. 957 CO. C'est notamment le cas des entreprises domiciliées en Suisse et inscrites au registre du commerce. Une entreprise qui n'est pas débitrice d'un emprunt par obligations et n'a pas de titres de participation cotés en bourse en Suisse ou à l'étranger, n'est pas tenue de divulguer ses comptes annuels individuels et ses comptes annuels consolidés (art. 958e CO).

Le nouveau droit comptable ne fait pas de distinction entre branches d'activités. Il ne définit aucune obligation de présenter les versements destinés à des entreprises étatiques ou à des gouvernements étrangers dans un poste séparé du compte de résultat ou en annexe aux comptes annuels (cf. art. 959b CO). Le Conseil national a clairement rejeté l'idée de contraindre les sociétés transnationales à présenter des informations spécifiques par pays dans leurs comptes consolidés⁸³. Il n'a cependant pas discuté d'une obligation de publication limitée des paiements d'entreprises de matières premières à des gouvernements et à des entreprises étatiques. L'art. 959b, al. 5, CO spécifie toutefois que le compte de résultat ou l'annexe doivent faire apparaître d'autres postes «si ceux-ci sont importants pour l'évaluation des résultats par des tiers ou si cela répond aux usages dans le secteur d'activité de l'entreprise».

En plus des comptes annuels, les sociétés dont les titres sont cotés en bourse et lorsque la bourse l'exige, les sociétés coopératives comptant au moins 2000 membres et les fondations soumises par la loi à un contrôle ordinaire de révision sont tenues de dresser des états financiers selon une norme reconnue (art. 962, al. 1, CO), telle que les normes internationales d'information financière (IFRS). La norme IFRS 6 (Prospection et évaluation de ressources minérales) ne prévoit aucune obligation particulière de publier les versements à des entreprises étatiques ou à des gouvernements étrangers. Les autres normes IFRS ne prévoient pas non plus explicitement une telle publication. Les entreprises sont toutefois (indirectement) tenues de publier ces versements s'ils entraînent des dépenses et/ou des provisions supplémentaires considérables. Ces mêmes entreprises doivent établir des comptes consolidés au niveau du groupe selon une norme comptable reconnue (art. 963b CO).

Lorsqu'une association, une fondation ou une société coopérative se trouve à la tête d'un groupe, celui-ci peut transférer l'obligation d'établir des comptes consolidés à une entreprise contrôlée si celle-ci réunit toutes les autres entreprises sous une direction unique par la détention d'une majorité des voix ou d'une autre manière et prouve qu'elle les contrôle effectivement (art. 963, al. 4, CO). Cette possibilité de transférer l'obligation d'établir des comptes consolidés, introduite dans

⁸¹ Le projet traitera simultanément la présentation des comptes pour les biens incorporels, les activités liées à l'extraction de matières premières ainsi que la recherche et le développement. L'élaboration de nouvelles normes IFRS ne sera décidée qu'après achèvement du projet de recherche.

⁸² Les résultats de la consultation et les éléments qui ont servi de base à la discussion ultérieure au sein de l'IASB en janvier 2012 peuvent être consultés aux adresses suivantes:
http://www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+agenda+consultation/meeting_summaries/IASB+January+2012.htm et
http://www.ifrs.org/Current+Projects/IASB+Projects/IASB+agenda+consultation/meeting_summaries/IASB+May+2012.htm.

⁸³ BO 2010 N 1918 ss; cf. aussi interpellation 11.3859 du conseiller national Hans-Jürg Fehr «Etablissement des comptes par pays – La Suisse accuse-t-elle un retard dans ce domaine?».

le nouveau droit comptable par le Parlement, recèle un potentiel d'abus, car diverses affaires et transactions de l'association, de la fondation ou de la société coopérative qui transfère l'obligation ne doivent pas figurer dans les comptes consolidés⁸⁴.

4.5. Imposition des entreprises

Pour les entreprises spécialisées dans le négoce de matières premières, les impôts sont l'un des principaux facteurs, mais de loin pas le seul, qui motivent le choix d'un site (cf. chap. 3.1). Sur ce plan, divers sites se concurrencent, cherchant à offrir des conditions fiscales favorables, afin d'attirer les entreprises. Dans le négoce de matières premières, cette concurrence oppose la Suisse à des pays d'Asie, mais aussi à d'autres pays européens.

La concurrence internationale ne repose pas seulement sur le taux de l'impôt, mais aussi sur l'aménagement du régime fiscal. En Suisse, les entreprises internationales, et notamment les entreprises de négoce de matières premières, qui remplissent certaines conditions peuvent bénéficier au niveau cantonal de régimes fiscaux particuliers (par ex. pour les sociétés mixtes ou les sociétés de domicile)⁸⁵. Certains de ces régimes fiscaux d'entreprise font l'objet de critiques de la part de l'UE, qui leur reproche de réserver des traitements différents aux revenus enregistrés dans le pays et à l'étranger.

Après avoir consulté les commissions parlementaires compétentes et les cantons, le Conseil fédéral a adopté en juillet 2012 un mandat relatif à un dialogue avec l'UE au sujet des régimes fiscaux des entreprises. Ce dialogue vise à trouver une solution qui préserve la compétitivité de la place économique suisse, qui tient compte des nécessités budgétaires de la Confédération et des cantons et qui favorise l'acceptation à l'échelle internationale⁸⁶. Dirigées par le DFF, les discussions avec l'UE sont menées conjointement avec le DFAE et le DEFR et avec la participation des cantons. La reprise par la Suisse du «code de conduite» de l'UE n'est pas à l'ordre du jour de ces discussions. Le dialogue avec l'UE est étroitement lié à la troisième réforme de l'imposition des entreprises. En septembre 2012, le DFF et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) ont institué une organisation de projet commune chargée des travaux relatifs à la troisième réforme de l'imposition des entreprises⁸⁷. Cette organisation est en train d'élaborer des propositions de réforme.

4.6. Prix de transfert et conventions contre les doubles impositions

La création de structures de groupe appropriées conjuguées avec l'application des structures de prix de transfert reconnues permet de concentrer les bénéfices où ils sont peu taxés. A l'instar d'autres multinationales, celles spécialisées dans les matières premières se voient reprocher de contribuer, en aménageant leurs structures de groupe de cette manière, à priver les pays exportateurs de matières premières (souvent des pays en développement) d'un substrat fiscal substantiel.

La Suisse n'a pas édicté de prescriptions particulières pour vérifier les prix de transfert. Conformément à la circulaire du 19 mars 2004 de l'Administration fédérale des contributions (AFC), les cantons sont néanmoins tenus de mettre en œuvre les principes de l'OCDE applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et des administrations fiscales⁸⁸. Selon ces principes internationalement reconnus, la plus-value générée dans le négoce de

⁸⁴ Cf. BO 2011 N 882 ss; BO 2011 E 262 ss, BO 2010 E 1913 ss.

⁸⁵ Cf. à ce sujet la réponse détaillée du Conseil fédéral à la question Badran (12.1119).

⁸⁶ Cf. communiqué de presse:

<http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00513/00772/index.html?lang=fr&msg-id=44786>.

⁸⁷ Cf. communiqué de presse

<http://www.efd.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00467/index.html?lang=fr&msg-id=46084>

⁸⁸ Cf. <http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/principes-de-l-ocde-applicables-en-matiere-de-prix-de-transfert-a-l->

matières premières est rétribuée à sa juste valeur lorsque le prix de transfert appliqué au sein d'une multinationale correspond au prix facturé par des tiers indépendants pour la même prestation fournie dans les mêmes conditions⁸⁹.

Lorsqu'une multinationale abuse des prix de transfert, un Etat lésé peut, en se fondant sur une convention contre les doubles impositions (CDI) contenant une disposition appropriée, ajuster les bénéfices de la société domiciliée sur son territoire et l'imposer en conséquence. L'initiative doit cependant émaner de l'Etat lésé. Les pays en développement ne disposant le plus souvent pas du savoir-faire requis pour vérifier les prix de transfert, ils ne contrôlent que rarement les méthodes de transfert appliquées par les multinationales de matières premières. Dans ce contexte, l'OCDE s'efforce de sensibiliser ces pays à cette problématique, par exemple dans le cadre du Forum mondial sur les prix de transfert. La Suisse appuie les efforts de l'OCDE dans ce domaine et a jusqu'à présent adopté ou paraphé plus de 45 CDI avec des pays émergents ou en développement⁹⁰.

La conclusion d'accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF) peut également permettre à un pays en développement d'obtenir les informations nécessaires pour appliquer une taxation appropriée. Selon le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 10.3880 «Avantages et inconvénients d'accords sur l'échange de renseignements avec des pays en développement», il convient en général de privilégier la conclusion d'une CDI, car une telle convention permet simultanément d'éviter une double imposition⁹¹.

L'OCDE se penche par ailleurs sur l'évasion fiscale pratiquée par les multinationales dans le cadre d'un projet transversal intitulé *Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)*, en français: Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices). Ce projet vise notamment à déterminer si les bénéfices imposables de multinationales sont réalisés hors des sites où elles exercent leur activité commerciale effective, et, le cas échéant, les raisons de cette situation. Sur la base des constatations faites, l'OCDE prévoit d'élaborer des mesures correctrices dans le cadre d'un plan d'action. L'OCDE réalisera rapidement les travaux dans ce domaine, en vue de la réunion de juin 2013 de son Comité fiscal. La Suisse participe à ces travaux, en sa qualité d'Etat membre. En l'occurrence, il est important que les principes fondamentaux du droit soient respectés et que tous les Etats participants jouent à armes égales au niveau de la concurrence en matière fiscale et de subventions. Le plan sera vraisemblablement présenté à l'occasion du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du G20 qui se déroulera au début de septembre 2013 à Saint-Pétersbourg.

5. Responsabilité de l'entreprise et de l'Etat

5.1. Responsabilité de l'entreprise

5.1.1. Contexte

L'extraction de matières premières pose de nombreux défis aux pays hôtes qui les exportent, aux pays du siège des entreprises de matières premières et aux entreprises elles-mêmes. Les acteurs concernés ont une responsabilité particulière dans les domaines suivants: l'environnement, la situation dans les zones de conflit, le respect des normes de travail (par ex. travail des en-

[intention-des-entreprises-multinationales-et-des-administrations-fiscales-2010_tpg-2010-fr](#).

⁸⁹ Cf. art. 9 du modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune élaboré par l'OCDE (http://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/modele-de-convention-fiscale-concernant-le-revenu-et-la-fortune-2010_9789264175273-fr).

⁹⁰ Pour une vue d'ensemble des CDI conclues par la Suisse, cf. <http://www.sif.admin.ch/themen/00502/00740/index.html?lang=fr>.

⁹¹ Cf. aussi la motion 12.3796 «Echange de renseignements en matière fiscale. Conclusion des accords avec des pays en développement». Le rapport du 4 avril 2012 en exécution du postulat 10.3380 se trouve sous: <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/02572/index.html?lang=fr>

fants), les droits de l'homme, les déplacements forcés, la nécessité de protéger les mines par des forces de sécurité (valeur des investissements et des produits extraits) et la fiscalité.

Il faut faire une distinction fondamentale entre la responsabilité des entreprises et celle des Etats, que ce soit le pays hôte ou celui où sont domiciliées les multinationales. L'application de la législation et des standards relève principalement de la responsabilité du pays hôte où les matières premières sont extraites ou traitées. Toutefois, d'une manière générale, des voix s'élèvent pour réclamer de nouvelles solutions, compte tenu de la mondialisation et de l'importance croissante des acteurs privés. Dans les pays en développement fragiles notamment, les capacités insuffisantes de l'Etat ou les relations d'acteurs corrompus au sein des gouvernements, de l'administration et de la justice entravent l'application des dispositions légales.

Les entreprises multinationales de matières premières qui opèrent dans ces contextes assument dès lors une responsabilité particulière, par exemple pour le respect des droits de l'homme, la prévention de la corruption et la protection de l'environnement. Elles peuvent contribuer fortement à l'application de standards mondialement reconnus dans les pays hôtes grâce à des réglementations et initiatives internationales volontaires (cf. chap. 5.1.2).

Droits de l'homme

Publiés par l'Organisation des Nations Unies (ONU), les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme définissent pour la première fois un cadre de référence reconnu internationalement qui fixe les responsabilités de l'Etat et des acteurs privés en matière de protection ou de respect des droits de l'homme dans le contexte de la mondialisation⁹². Par ailleurs, la Déclaration universelle des droits de l'homme précise que tous les organes de la société sont tenus de promouvoir et de reconnaître les droits de l'homme. Les entreprises ont donc une responsabilité partagée dans le respect et la promotion de ces droits.

La Confédération et les représentations suisses à l'étranger sont confrontées à des cas dans lesquels des sociétés en mains suisses ou avec des participations suisses sont mises en relation avec des violations des droits de l'homme. Cela concerne notamment des entreprises d'extraction de matières premières, un secteur présentant des risques particuliers de violation des droits de l'homme, et les sociétés qui le cas échéant n'assument pas leur responsabilité relative au respect de ces droits. L'extraction de matières premières a non seulement des effets directs sur la protection des droits de l'homme (conditions de travail précaires, par ex.), mais également des conséquences indirectes fréquentes, comme par exemple les déplacements forcés. Ceux-ci sont certes exécutés par le pays hôte, mais avec l'intention de permettre cette extraction dans la région en question. Ils peuvent conduire à plusieurs violations des droits de l'homme reconnues au niveau international, notamment le droit à un hébergement décent, à la nourriture, à l'eau, à l'accès aux soins, à la formation, au travail ou à la sécurité. Dans plusieurs cas, ces conséquences affectent particulièrement des groupes de population indigènes et des minorités. L'achat de matières premières de provenance douteuse pose également problème, et notamment le négoce de matières premières issues de très petites mines, qui cachent parfois des conditions extrêmement précaires (sécurité au travail, etc.) et présentent d'autres risques tels que le travail des enfants ou l'exploitation sexuelle⁹³.

⁹² «Stratégie Ruggie»: la Confédération a lancé un dialogue multipartite pour discuter des activités liées à l'application des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme avec des acteurs extérieurs à l'administration fédérale (notamment ceux issus de l'économie, de la science et de la société civile). Il s'agit à cet égard des activités de tous les secteurs économiques et pas uniquement du secteur des matières premières. En adoptant le postulat von Graffenried (12.3503), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de lui soumettre un rapport sur la stratégie de mise en œuvre des Principes de l'ONU.

⁹³ Cf. notamment «InBrief: Human rights, social development and the mining and metals industry», Conseil international des mines et métaux, juin 2012.

Environnement

L'extraction de matières premières implique nécessairement une atteinte à l'environnement, dont les conséquences sont particulièrement importantes lors de l'extraction de matières premières non renouvelables telles que les métaux ou les énergies fossiles: par exemple, l'exploitation minière (extraction, traitement et élimination) entraîne souvent une érosion, une perte de la biodiversité, ainsi que la contamination des sols et des nappes phréatiques. Dans de nombreux cas, l'impact négatif sur l'environnement découle de la nécessité d'extraire un volume important de matériaux (roches, combustibles fossiles) pour obtenir une quantité précise de métal⁹⁴ ou du fait que les nouveaux gisements découverts, difficiles à atteindre, ne peuvent être exploités qu'avec un risque environnemental accru (par ex. forages en eaux profondes pour les énergies fossiles, gaz de schiste [fracturation hydraulique ou fracking]).

Aucun traité spécifique aux aspects environnementaux de l'extraction de matières premières n'existe au niveau mondial. Le droit international coutumier (interdiction d'atteintes environnementales transfrontières) et les principes du droit international (principes de précaution et du pollueur-payeur) sont toutefois déterminants. De plus, plusieurs traités portent sur les conséquences environnementales de cette activité (biodiversité, protection des nappes phréatiques, substances dangereuses pour l'environnement, etc.) et influent ainsi sur les législations nationales correspondantes. La Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) tente précisément de prévenir l'impact environnemental négatif important de certains projets (raffineries pétrolières, exploitation minière, etc.) grâce à ses traités environnementaux.

Toutefois, la densité de réglementation et l'application de ces accords varient fortement selon les régions du monde. Des progrès considérables ont été réalisés dans le cadre de la CEE-ONU, alors que les pays en développement, notamment, accusent un retard important en la matière. De plus, les tribunaux nationaux sont souvent réticents à opposer les principes du droit environnemental aux entreprises. La prise en compte des exigences environnementales dans l'extraction de matières premières repose donc surtout sur des standards et des principes non contraignants.

Ces dix dernières années, la sensibilité relative à l'impact environnemental de l'extraction de matières premières a augmenté en raison de la pression croissante exercée sur les grandes entreprises multinationales. La dimension écologique est de plus en plus prise en compte, en particulier par les grandes entreprises, grâce à des mesures et initiatives volontaires. Par exemple, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises internationales, qui sont soutenus par la Suisse, ou les dix principes du Pacte mondial de l'ONU comprennent des exigences environnementales concrètes (cf. chap. 5.1.2). Afin que ces mesures volontaires soient effectives, elles doivent être résolument mises en œuvre par les entreprises. Néanmoins, ces standards ne sont souvent pas appliqués par les petites et moyennes entreprises et par les exploitations minières illégales.

Corruption

Le secteur des matières premières n'est pas épargné par le problème de la corruption⁹⁵. Le degré d'exposition relativement élevé des entreprises aux risques de corruption s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs⁹⁶. Tout d'abord, la majeure partie des matières premières énergétiques et minérales provient de pays au contexte fragile où le problème de corruption est particulièrement répandu. A cela s'ajoute une forte interaction des entreprises concernées avec les

⁹⁴ Facteur 8 pour l'acier, facteur 37 pour l'aluminium et facteur 348 pour le cuivre.

⁹⁵ Le terme de corruption désigne tout abus d'une position de confiance afin d'obtenir un avantage indu. Deux comportements sont visés: celui de la personne qui abuse de sa position de confiance et celui de la personne qui, pour cela, octroie l'avantage indu. La corruption concerne aussi bien les agents publics que les personnes privées et les personnes morales. Cf. «[Prévenir la corruption – Conseil aux entreprises suisses actives à l'étranger](#)», brochure publiée par le SECO (2008), p. 6.

⁹⁶ Le [Bribe Payers Index 2011](#) de Transparency International atteste des risques de corruption particulièrement élevés caractérisant le secteur des matières premières (cf. p. 15).

autorités étatiques. L'attribution de marchés publics, l'octroi de licences, le paiement de redevances, la constitution de monopoles ou les prescriptions douanières sont autant de procédures particulièrement sujettes à des incitations à la corruption. Enfin, alors que des montants considérables sont en jeu, le marché des matières premières demeure peu transparent; la structure complexe de certaines sociétés holding ou le fait qu'une entreprise ne soit pas cotée en bourse favorisent une relative opacité.

La corruption peut être un véritable problème, également pour des entreprises établies en Suisse et actives à l'étranger. A la pression qu'elles affrontent sur les marchés internationaux s'ajoutent des difficultés liées aux spécificités juridiques, aux usages ou à la situation politique de leurs pays d'activité. Sur demande, la représentation suisse de l'Etat concerné livre aux entreprises son appréciation des risques politiques ou autres qui se présentent dans le pays.

Les entreprises sont soumises à l'ensemble de la législation suisse en matière d'interdiction de la corruption⁹⁷, ainsi qu'à celle des Etats dans lesquels elles sont actives. L'application de ces législations n'est toutefois pas garantie, surtout dans des contextes fragiles, en raison de capacités insuffisantes ou de la complicité directe du gouvernement, de l'administration et de la justice avec des agents corrupteurs. Sur le plan national, la Suisse a ratifié les trois principales conventions internationales de lutte contre la corruption⁹⁸ et son engagement est régulièrement évalué dans le cadre d'examen par les pairs. Elle obtient chaque fois une bonne appréciation. Elle peut dans ce cadre aussi s'appuyer également sur les initiatives volontaires en matière de gestion responsable des entreprises (cf. chap. 5.1.2), qui formulent des exigences spécifiques par rapport à la corruption⁹⁹.

La coopération internationale, en particulier avec des Etats qui n'appliquent pas les mêmes standards, ainsi que la détermination avec laquelle la Suisse met en œuvre les instruments législatifs auxquels elle a souscrit, sont déterminants pour assurer l'efficacité de la lutte contre la corruption sur le marché des matières premières. Enfin, l'engagement volontaire des entreprises est décisif pour garantir leur intégrité.

5.1.2. Instruments d'une gestion entrepreneuriale responsable

Principes généraux

La Suisse attend des entreprises opérant au niveau international qu'elles respectent les dispositions légales en Suisse et à l'étranger et qu'elles assument des obligations de diligence particulières dans le cadre d'une gestion responsable (responsabilité sociétale des entreprises, RSE)¹⁰⁰. Cela vaut particulièrement dans les pays où l'Etat de droit n'est pas encore suffisamment développé et dans les zones de conflit. Dès lors, la Confédération soutient et participe activement à l'élaboration et à l'application de différents instruments et standards internationaux pour promouvoir une gestion responsable des entreprises. En font partie, en premier lieu, les principes détaillés

⁹⁷ La corruption d'agents publics est incriminée à l'art. 322^{ter-septies} du Code pénal suisse (CP); la corruption privée à l'art. 4a de la loi contre la concurrence déloyale (LCD); la responsabilité pénale des personnes morales à l'art. 102, al. 2, CP.

⁹⁸ La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et la Convention des Nations Unies contre la corruption.

⁹⁹ Consciente du fait que les transactions commerciales internationales sont un terrain favorable à la sollicitation et à l'offre de pots-de-vin, l'OCDE a établi, entre autres, des recommandations à cet égard dans ses Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales, en particulier au chapitre VII (lutte contre la corruption, la sollicitation de pots-de-vin et d'autres formes d'extorsion). Ces recommandations comprennent notamment la proscription des pratiques de corruption au sein de l'entreprise ou par le recours à des tiers, la mise en place de mécanismes de contrôle interne et de programmes ou de mesures de déontologie et de conformité, une pratique diligente vis-à-vis des agents recrutés par l'entreprise et une communication transparente de leurs mesures de lutte contre la corruption, ainsi que la proscription de contributions politiques illégales.

¹⁰⁰ Cf. concept RSE du SECO de décembre 2009 sur la définition et le rôle de la RSE, <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=fr>.

lés reconnus internationalement tels que les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises internationales¹⁰¹, qui ont été mis à jour en 2011, et les dix principes du Pacte mondial de l'ONU¹⁰². Par ailleurs, la Suisse apporte son soutien à des instruments thématiques de l'OIT (Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale)¹⁰³ et de l'ONU (Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme)¹⁰⁴. Elle a également pris une part active dans l'élaboration de la norme ISO 26000 sur la responsabilité sociétale. Ces instruments servent de cadre de référence pour les entreprises qui souhaitent définir et appliquer un code de conduite, toutes branches confondues. A travers son engagement en faveur des conventions fondamentales sur le travail de l'OIT¹⁰⁵ et de deux déclarations¹⁰⁶, la Suisse soutient également des règles universelles qui promeuvent un développement durable du commerce mondial, y compris dans le secteur des matières premières. Elle a aussi encouragé l'élaboration d'autres initiatives et instruments internationaux qui portent de manière ciblée sur des sujets précis (par ex. protection des minorités, promotion des conventions fondamentales sur le travail dans les projets de coopération de l'OIT, corruption¹⁰⁷) et elle accompagne activement leur mise en œuvre.

Instruments spécifiques dans le domaine de l'extraction de matières premières

Eu égard aux défis caractéristiques de l'extraction de matières premières, plusieurs initiatives et instruments volontaires ont été lancés depuis l'an 2000 pour soutenir les entreprises dans la mise en place d'une extraction durable¹⁰⁸. La Suisse soutient plusieurs de ces initiatives dans le cadre de sa coopération au développement (SECO et DDC) et des mesures de promotion de la sécurité humaine (DFAE/DSH). La Suisse s'est particulièrement engagée en faveur de certaines de ces initiatives au cours des dernières années, notamment dans les domaines suivants:

- *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque*: la Suisse soutient financièrement sa mise en œuvre et participe au groupe de gouvernance qui accompagne celle-ci (cf. également chap. 4.4).
- *Better Gold Initiative*: courant 2013, la Suisse lancera cette initiative. Celle-ci a pour objectif d'établir en partenariat avec le secteur privé au niveau international et en Suisse, une chaîne de création de valeur pour l'or extrait et négocié de manière équitable et durable. Cela permettra d'avoir davantage d'«or éthique» sur le marché. Au niveau de la production, des petites et des extrêmement petites mines du Pérou regroupées en coopératives devraient, dans un premier temps, être en mesure d'extraire l'or durablement (selon les exigences de Fair-trade et du *Responsible Jewelry Council*). Du côté des acheteurs, différents acteurs (raffine-

¹⁰¹ <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/01213/index.html?lang=fr>.

¹⁰² <http://www.unglobalcompact.org/Languages/french/index.html>.

¹⁰³ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_124923.pdf.

¹⁰⁴ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/A.HRC.17.31_fr.pdf.

¹⁰⁵ Convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948: FF 1974 I 1577 / RS 0.822.719.7; Convention n° 98 concernant l'application des principes du droit d'organisation et de négociation collective, 1949: FF 1999 I 475 / RS 0.822.719.9; Convention n° 29 sur le travail forcé, 1930: FF 1939 I 761 / RS 0.822.713.9; Convention n° 105 sur l'abolition du travail forcé, 1957: FF 1958 I 571 / RS 0.822.720.5; Convention n° 138 concernant l'âge minimum d'admission à l'emploi, 1973: FF 1999 I 475 / RS 0.822.723.8; Convention n° 182 sur les pires formes de travail des enfants, 1999: FF 2000 I 292 / RS 0.822.728.2; Convention n° 100 sur l'égalité de rémunération, 1951: FF 1971 II 1541 / RS 0.822.720.0; Convention n° 111 concernant la discrimination (emploi et profession), 1958: FF 1960 I 29 / RS 0.822.721.1.

¹⁰⁶ Déclaration de 1998 de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail: FF 2000 292; Déclaration de 2008 de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable: FF 2012 3921 (3967).

¹⁰⁷ Guide de bonnes pratiques pour les contrôles internes, la déontologie et la conformité (OCDE, 18 février 2010) et chap. VII des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises internationales.

¹⁰⁸ Ces initiatives reposent, par ex., sur des approches réunissant plusieurs parties prenantes (c'est-à-dire que l'on fait appel aux principaux acteurs), mais elles peuvent également être élaborées individuellement par les parties concernées (par ex. associations professionnelles).

ries, bijouteries et banques) ont déjà fait part de leur intérêt. En adoptant cette approche, la *Better Gold Initiative* contribue concrètement à l'application du Guide OCDE susmentionné.

- *Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme*: cette initiative réunissant plusieurs parties prenantes (société civile, industrie des matières premières, Etats membres) vise à empêcher les violations des droits de l'homme par les forces de sécurité dans le secteur des matières premières. La Suisse en est membre à part entière depuis septembre 2011. Depuis 2012, une entreprise de matières premières domiciliée en Suisse est membre de cette initiative. L'objectif de la Suisse est de convaincre d'autres entreprises de matières premières ayant leur siège dans le pays d'y participer.
- *Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)*: depuis 2009, la Suisse et d'autres Etats donateurs s'efforcent de renforcer cette initiative et, partant, l'engagement international de la Suisse dans le secteur des matières premières. Celle-ci est membre du Conseil de l'ITIE et finance au niveau multilatéral avec la Banque mondiale la mise en œuvre de l'initiative dans certains pays ou encore par l'intermédiaire du soutien bilatéral à un pays (Pérou) (cf. également chap. 4.4).
- Il faut également citer les initiatives suisses sur les entreprises militaires et de sécurité privées: le Document de Montreux de 2008, qui décrit les obligations de droit international et fournit des recommandations aux Etats concernant les activités de ces sociétés présentes dans une zone de conflit armé, et le Code de bonne conduite des entreprises de sécurité privées de 2010. Les opérations de sécurité constituent une part importante des activités quotidiennes de la chaîne de négoce de matières premières et le Code de conduite international peut représenter un futur mécanisme de certification en la matière.

De plus, la Suisse a soutenu activement ces dernières années l'élaboration et l'application de nombreux standards privés volontaires pour promouvoir des processus de production et de traitement durables des matières premières naturelles dans le cadre de procédures réunissant plusieurs parties prenantes, notamment pour le café (4C), le coton (*Better Cotton Initiative*; BCI), le soja (table ronde sur le soja responsable, *Roundtable on Responsible Soy*; RTRS), les biocarburants (table ronde sur les biocarburants durables, *Roundtable on Sustainable Biofuels*; RSB) ou l'huile de palme (table ronde pour une huile de palme durable, *Roundtable on Sustainable Palm Oil*; RSPO). Elle est pionnière dans le domaine de la production propre¹⁰⁹ et soutient ce concept auprès de nombreux pays en développement.

Enfin, la Suisse s'engage en faveur des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises internationales dans le cadre d'un Point de contact national (PCN)¹¹⁰, afin de résoudre des problèmes concrets pouvant survenir lors des activités des sociétés suisses à l'étranger. En cas de notifications déposées par des particuliers, des organisations non gouvernementales ou des syndicats, le PCN permet d'instaurer un dialogue avec les entreprises concernées et de contribuer à la recherche desolutions. Ces dernières années, le PCN a traité un nombre croissant de notifications liées au secteur des matières premières (négoce et extraction). Il est par ailleurs activement impliqué au niveau international afin d'approfondir la collaboration avec les entreprises de ce secteur¹¹¹.

¹⁰⁹ Par «production propre», on entend une protection de l'environnement clairvoyante et spécifique à l'exploitation, obtenue grâce à des améliorations organisationnelles et techniques (utilisation efficace des matières premières et de l'énergie, prévention des déchets, des eaux usées et des rejets de gaz).

¹¹⁰ En Suisse, le PCN est rattaché au secteur Investissements internationaux et entreprises multinationales du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Pour traiter les notifications, le PCN suisse constitue un groupe de travail ad hoc, interne à l'administration. La composition du groupe de travail dépend du sujet de la notification: des représentants d'offices fédéraux sont choisis pour leurs connaissances techniques nécessaires à un cas donné, par ex. DSH (DFAE) pour des questions touchant aux droits de l'homme, SIF (DFF) pour des affaires fiscales, DA (SECO) pour des questions liées au travail, etc.

¹¹¹ Par ex. séminaire PCN avec l'association faîtière du secteur des matières premières ICCM à Londres

L'engagement de la Suisse repose sur différents motifs: la longue tradition commerciale du pays et l'importance traditionnelle du secteur des matières premières en Suisse facilitent la collaboration avec les entreprises concernées, tout comme la volonté de renforcer la lutte contre la corruption; le bon fonctionnement du gouvernement; la bonne gestion des finances publiques dans les pays en développement et la promotion d'une gestion responsable des entreprises. L'extraction de matières premières a également davantage attiré l'attention ces dernières années. Dans ce domaine, l'engagement de la Suisse se concentre sur les intérêts des pays en développement ainsi que sur les besoins des entreprises qui opèrent dans un contexte difficile (zone de conflit, par ex.) et requièrent des directives concrètes pour mettre en place une gestion responsable d'entreprise.

5.2. Situation juridique dans le contexte transfrontière

Des actions en justice devant les tribunaux suisses contre des sociétés mères domiciliées en Suisse en raison d'actes commis à l'étranger par des filiales ou des sous-traitants sont possibles sous certaines conditions.

5.2.1. Droit civil

Plaintes devant les tribunaux suisses

Il convient de faire la distinction entre la compétence judiciaire et le droit applicable. Les dispositions relatives à la compétence déterminent si une plainte peut être déposée auprès d'un tribunal suisse, alors que le droit applicable détermine si une entreprise est effectivement responsable. Les réponses à ces deux questions sont indépendantes l'une de l'autre. Il se peut ainsi qu'une plainte soit recevable en vertu d'une compétence judiciaire existante, mais que la responsabilité ne soit pas reconnue en vertu du droit applicable.

Compétence judiciaire

Les tribunaux du siège de la société¹¹² en Suisse sont compétents pour les plaintes de droit civil fondées sur un acte illicite qui sont déposées en Suisse contre une entreprise (art. 129 LDIP ou art. 2, al. 1 et art. 5, al. 3, CL). La condition est donc que l'entreprise en question ait son siège en Suisse, ce qui est le cas pour les sociétés mères concernées en l'espèce, domiciliées dans ce pays. Il est dès lors possible de déposer plainte contre celles-ci, que les reproches portent sur leurs propres actes ou sur ceux de leurs filiales. Cela s'applique également lorsqu'une filiale visée par une plainte a son siège en Suisse.

Lorsque le siège n'est pas en Suisse, une plainte devant les tribunaux helvétiques est néanmoins possible sous certaines conditions. Ceci est notamment le cas si un acte illicite ayant un impact à l'étranger a été perpétré depuis la Suisse (compétence au lieu de l'acte en Suisse) ou si une action exécutée à l'étranger entraîne un dommage en Suisse (compétence au lieu du résultat en Suisse). Ainsi, une action a pu être intentée contre une entreprise américaine en Suisse, car elle avait apporté un soutien technique à l'holocauste entre 1935 et 1945 depuis ses locaux de Genève. Le lieu de l'acte se trouvait en Suisse¹¹³.

Il existe d'autres fors en Suisse, par exemple au lieu d'une éventuelle succursale dans ce pays ou si plusieurs auteurs sont concernés. A titre subsidiaire, la Suisse peut constituer un for de né-

(mars 2012); guide sur l'engagement des parties prenantes dans le secteur de l'extraction.

¹¹² Siège d'après les statuts de la société (art. 21 LDIP) ou, dans le champ d'application de la Convention de Lugano, également le lieu de l'administration centrale ou du principal établissement (art. 60 CL); LDIP: loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé, RS 291; CL: Convention du 30 octobre 2007 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, Convention de Lugano, RS 0.275.12.

¹¹³ ATF [131 III 153](#) et [132 III 661](#).

cessité (art. 3 LDIP) lorsqu'une procédure à l'étranger se révèle impossible ou qu'on ne peut raisonnablement exiger qu'elle y soit introduite et pour autant toutefois que la cause présente un lien suffisant avec la Suisse.

Droit applicable

Le succès d'une plainte éventuelle dépend du droit applicable. En cas d'actes illicites, celui-ci est déterminé devant les tribunaux suisses en vertu des art. 132 ss LDIP. L'auteur et le lésé peuvent décider ensemble d'appliquer le droit suisse. A défaut d'une décision commune, la législation du lieu de résidence habituelle commun à l'auteur et au lésé vaut automatiquement et, à titre subsidiaire, le droit du lieu de l'acte. Dans des cas exceptionnels, le droit du lieu du résultat peut être retenu. Par ailleurs, la Suisse a ratifié plusieurs conventions internationales qui prévoient des réglementations particulières dans des domaines spécifiques (par ex. pollution par hydrocarbures ou corruption)¹¹⁴. Dans le cadre du présent rapport, seul le droit suisse est examiné.

Conformément au droit suisse, ce sont les auteurs d'actes illicites (c'est-à-dire les filiales et les sous-traitants ayant commis les actes illicites à l'étranger) qui sont responsables, et non leurs sociétés mères. Des exceptions sont uniquement envisageables si la société mère et la filiale ne peuvent être distinguées sur le plan organisationnel et s'il apparaît juridiquement abusif de se prévaloir de l'indépendance de la personne morale (principe de l'extension de la responsabilité; art. 2 CC¹¹⁵). Une obligation générale de surveillance des filiales par leur propriétaire économique n'existe pas et irait à l'encontre du principe d'indépendance des personnes morales. Cette responsabilité incombe aux dirigeants et aux organes de surveillance de la filiale. En général, celle-ci est responsable, pas la société mère.

Explications concernant la situation juridique dans le droit civil

En matière d'actes illicites, le droit procédural suisse repose sur le principe reconnu internationalement selon lequel le tribunal qui a le lien le plus étroit avec les faits et est dès lors le mieux à même de les juger doit toujours être compétent. Il s'agit généralement du tribunal du siège de l'auteur ou du lieu du délit, c'est-à-dire un tribunal étranger pour les actes commis à l'étranger par des entreprises étrangères. La compétence des tribunaux suisses pour de tels faits n'est donc admise qu'avec des réserves.

En revanche, si un acte illicite a été commis en Suisse, une plainte sur le lieu du délit en Suisse est bien évidemment possible – un principe également appliqué dans de très nombreuses juridictions. C'est pourquoi toutes les procédures judiciaires contre des groupes suisses de matières premières qui ont été médiatisées ces dernières années ont apparemment été menées sur le lieu de l'événement à l'étranger, et non en Suisse.

Le droit suisse ne connaît pas de responsabilité générale des sociétés mères pour leurs filiales, car les personnes juridiques sont considérées comme indépendantes. Même si une filiale opérant à l'étranger est détenue à 100 % par une société mère suisse, elle demeure indépendante de cette dernière d'un point de vue juridique. L'ayant droit économique lié à l'auteur n'est pas pertinent pour déterminer la responsabilité.

Pour ces motifs, des plaintes déposées en Suisse contre des sociétés mères opérant au niveau international en raison d'actes illicites perpétrés à l'étranger par des filiales ou sous-traitants étrangers sont généralement exclues et, même s'il existe un for, elles n'aboutiraient que dans des cas exceptionnels. Il est en revanche possible d'engager une procédure directement contre l'entreprise responsable, c'est-à-dire de porter plainte contre la filiale ou la société mère à cause

¹¹⁴ Par ex. Convention internationale du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, RS 0.814.291.

¹¹⁵ Code civil suisse du 10 décembre 1907, RS 210.

des actes qu'elle a elle-même commis, dans la mesure où il existe un lien suffisant avec la Suisse.

Plaintes devant les tribunaux étrangers

La responsabilité éventuelle de groupes internationaux ayant leur siège en Suisse peut-elle être engagée dans des pays tiers pour leurs activités ou celles de leurs filiales ou sous-traitants? La réponse à cette question dépend du droit étranger et ne peut être fournie ici de manière globale.

Jusqu'à présent, toutes les plaintes devant des tribunaux étrangers contre des sociétés mères en raison de délits commis à l'étranger par des filiales ont apparemment été rejetées. Par exemple, en janvier 2013, l'entreprise néerlandaise Royal Dutch Shell n'a pas été reconnue responsable aux Pays-Bas en raison de dommages environnementaux causés par des filiales au Nigeria. Selon le tribunal, c'est la filiale Shell Nigeria qui porte la responsabilité. A titre de comparaison juridique, il est en outre renvoyé à l'affaire *Kiobel vs. Royal Dutch Petroleum*¹¹⁶ actuellement en cours aux Etats-Unis, qui concerne la question controversée de la compétence extraterritoriale américaine pour les entreprises internationales. Il s'agit de déterminer si le droit international public conditionne l'exercice de la compétence judiciaire par un Etat à certains critères (par ex. exécution de l'acte pertinent sur le territoire souverain de l'Etat exerçant la compétence). Du point de vue suisse, la réponse est positive.

Plusieurs Etats européens qui ont pris position dans l'affaire *Kiobel* susmentionnée (par ex. l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les Pays-Bas) estiment également que la compétence devrait être accordée aux tribunaux qui ont le lien le plus étroit avec les faits. Dans son avis, l'Allemagne expose sa propre situation juridique et celle d'autres pays européens¹¹⁷, qui correspond dans l'ensemble à la réglementation suisse et ne permet d'engager la responsabilité des sociétés mères nationales pour des actes illicites commis à l'étranger par des filiales étrangères que dans des cas exceptionnels. Les pays mentionnés préviennent qu'en l'absence de liens suffisants (lieu de l'acte ou du résultat ou siège de «l'entreprise ayant commis l'acte» dans le pays), une compétence extraterritoriale pour de tels faits constituerait une violation de la territorialité et de la souveraineté des Etats étrangers.

5.2.2. Droit pénal

L'autorité du lieu où l'entreprise a son siège est compétente pour poursuivre celle-ci pénalement (art. 36, al. 2, CPP¹¹⁸). En Suisse, les sociétés qui ont leur siège dans le pays peuvent donc être attaquées. Ainsi, une entreprise domiciliée en Suisse a été condamnée en novembre 2011, car ses responsables n'avaient pas pris toutes les mesures d'organisation raisonnables et nécessaires pour empêcher le versement de montants corruptifs à des agents publics étrangers en Lettonie, en Tunisie et en Malaisie¹¹⁹.

A quelques exceptions près en matière de financement du terrorisme, de blanchiment d'argent et de corruption, la responsabilité de l'entreprise est néanmoins subsidiaire: l'entreprise est uniquement responsable lorsque l'acte ne peut être imputé à une personne physique précise en raison d'une organisation déficiente.

S'il n'existe pas de critère spatial suffisant en Suisse pour les infractions commises par des personnes physiques, le champ d'application du Code pénal suisse (CP)¹²⁰ peut être étendu aux

¹¹⁶ Cf. <http://www.scotusblog.com/case-files/cases/kiobel-v-royal-dutch-petroleum/> et <http://www.supremecourt.gov/Search.aspx?FileName=/docketfiles/10-1491.htm>.

¹¹⁷ Brief *amicus curiae* of the Federal Republic of Germany, p. 12, disponible sur Internet (cf. note de base de page 117).

¹¹⁸ Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007, RS 312.0.

¹¹⁹ <http://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=42300>.

¹²⁰ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP), RS 311.0.

infractions à l'étranger sous des conditions restrictives, par exemple lorsque l'auteur se trouve en Suisse et que l'acte est également punissable à l'étranger¹²¹. Pour les personnes physiques, il s'agit notamment des cas dans lesquels des Suisses en sont les auteurs ou les victimes.

6. Conclusions et recommandations

Le secteur des matières premières, et en particulier le commerce des matières premières, s'est beaucoup développé en Suisse pour devenir une branche économique importante, contribuant de plus en plus à la création de valeur, à l'emploi et aux recettes fiscales. La Suisse est l'une des plus importantes places mondiales du négoce des matières premières. Un commerce bien organisé contribue au niveau global à une répartition efficiente et durable des matières premières.

La position centrale de la Suisse dans le domaine du négoce des matières premières implique des défis multiples à plusieurs niveaux. Du fait de la forte mobilité des entreprises de matières premières, notre pays doit faire face à une compétition internationale accrue entre places économiques, qui ne se manifeste pas seulement vis-à-vis de certains Etats de l'UE et aux Etats-Unis, mais qui s'étend aussi à Singapour, Dubaï et d'autres pays asiatiques. La Suisse est mise au défi de maintenir et de renforcer ses conditions-cadres attrayantes et sûres, y compris une fiscalité compétitive et une place financière performante.

Le secteur des matières premières est également confronté à d'autres défis à prendre au sérieux, dont le respect des droits de l'homme et des normes environnementales dans les pays exportateurs ainsi que les problèmes de gouvernance dans ces Etats. Ces défis peuvent comporter des risques pour la réputation des entreprises, mais aussi pour celle de la Suisse. Il convient donc, dans le cadre des efforts en cours dans le domaine de la politique financière et économique ainsi que de la politique étrangère et de développement, d'aborder de manière constructive et différenciée ces différents aspects ainsi que les questions qui y sont liées, et notamment celles portant sur la transparence des flux de produits et des flux financiers ainsi que sur la fiscalité et la surveillance. Il importe dans ce contexte de distinguer l'extraction du négoce des matières premières, quand bien même certaines entreprises sont actives dans les deux domaines. Le Conseil fédéral attend de toutes les entreprises qui opèrent en Suisse ou depuis la Suisse un comportement intègre et responsable en matière de respect des droits de l'homme et d'observation des normes environnementales et sociales, et ce en Suisse comme à l'étranger. En particulier dans les Etats fragiles connaissant une gouvernance lacunaire, la population et l'économie sont particulièrement vulnérables en cas de non-respect des standards internationaux.

Comme le montre le présent rapport, la Suisse fait beaucoup pour assurer tant la compétitivité que l'intégrité de la place économique suisse, y compris la place du négoce de matières premières. Si l'on excepte quelques initiatives spécifiques au secteur des matières premières, ces efforts portent sur l'aménagement des conditions-cadres générales applicables aux entreprises, la Suisse ne pratiquant en principe pas de politique économique sectorielle. Afin de défendre ses intérêts de manière efficace et cohérente, la Suisse s'engage par ailleurs aujourd'hui déjà dans les organismes internationaux concernés entre autres par le domaine des matières premières, comme l'OCDE, la Banque mondiale, le FMI, dans le Conseil de stabilité financière ou dans le dialogue avec le G20. Son engagement peut et doit toutefois être renforcé dans certains domaines. Les recommandations qui suivent découlent de ce constat.

¹²¹ Cf. art. 4 à 7 CP: double incrimination; l'auteur se trouve en Suisse, il n'est pas extradé, etc.

Attrait de la place économique

En lien avec le secteur des matières premières, et tout en tenant compte des autres objectifs politiques de l'Etat, il est très important de renforcer la compétitivité internationale, d'assurer et d'améliorer l'accès aux marchés, de renforcer la résistance aux crises et de défendre l'intégrité de la place financière.

Recommandation 1: *La Suisse doit continuer d'assurer des conditions-cadres attrayantes et sûres en matière politique, économique et juridique, qui profitent à l'ensemble de la place économique suisse, y compris au secteur des matières premières. L'objectif est de maintenir la position importante de la Suisse en tant que place économique compétitive, transparente et socialement responsable et de préserver de manière durable les contributions significatives des entreprises de matières premières dans la création de valeur au niveau macroéconomique. Dans le contexte du dialogue avec l'UE en matière de fiscalité des entreprises, il importe de trouver des solutions qui préservent la compétitivité de la place économique suisse, qui tiennent compte des nécessités budgétaires de la Confédération et des cantons et qui, en même temps, favorisent l'acceptation à l'échelle internationale.*

Recommandation 2: *La Suisse doit en principe mettre en œuvre les standards multilatéraux applicables dans le secteur des matières premières. Dans la mise en œuvre de réglementations, il faut veiller à ce qu'elles sont coordonnées sur le plan international afin de ne pas créer pour les entreprises suisses des conditions-cadres défavorables par rapport aux autres places économiques en jeu. Sur le plan international, la Suisse doit s'engager aussi bien dans l'élaboration que dans la mise en œuvre de standards de réglementation pour des règles du jeu identiques (level playing field) au niveau mondial.*

Transparence

Dans le domaine de la régulation des marchés financiers, les standards internationaux pertinents ont déjà été mis en œuvre et des réformes entreprises dans ce sens. Ainsi, la réforme des marchés des produits dérivés négociés hors bourse initiée par le Conseil fédéral devrait-elle accroître la transparence du négoce des dérivés, y compris les dérivés sur matières premières. La Suisse applique aujourd'hui déjà la plupart des principes de l'OICV relatifs à la régulation et à la surveillance des marchés des dérivés sur matières premières. Il n'apparaît pas efficace et judicieux de soumettre les négociants de matières premières physiques à une obligation d'obtenir une autorisation comme négociants en valeurs mobilières, dans la mesure où ils traitent des dérivés pour leur propre compte.

Recommandation 3: *Le DFF, en collaboration avec la FINMA, doit analyser s'il convient de prendre des mesures en ce qui concerne les principes de l'OICV relatifs à la régulation et à la surveillance des marchés de dérivés sur matières premières. Les résultats de ces analyses seront autant que possible pris en compte dans le cadre de la révision en cours portant sur les dérivés négociés hors bourse. Lors de la mise en œuvre des réformes des marchés des dérivés hors bourse, il importe de veiller à ce que les opérations de couverture de risques des négociants en matières premières ne soient pas rendues plus difficiles et que les entreprises suisses de matières premières ne subissent pas de désavantage économique par rapport aux entreprises domiciliées dans l'Union européenne ou aux Etats-Unis.*

Le Conseil fédéral s'oppose à l'afflux en Suisse de fonds acquis illicitement et déploie un large éventail d'instruments pour l'empêcher. En font notamment partie des mesures de lutte contre (a) le blanchiment d'argent, (b) les délits fiscaux, (c) la corruption, (d) la restitution aux Etats d'origine des avoirs illicitement acquis de personnes politiquement exposées. La Suisse a mis en œu-

vre les standards internationaux de lutte contre le blanchiment d'argent, parfois dans une mesure plus étendue que d'autres Etats. Les négociants en matières premières qui agissent en tant qu'intermédiaires financiers (agissant pour le compte de clients) sont déjà soumis à la loi sur le blanchiment d'argent.

Recommandation 4: *Le dispositif de lutte contre les flux financiers illégaux doit être régulièrement examiné et, le cas échéant, adapté sur la base des nouveaux risques qui peuvent résulter également de fonds acquis illicitement provenant du négoce des matières premières. Des mesures visant à renforcer davantage les instruments de lutte contre le blanchiment d'argent sont proposées dans le cadre de la révision en cours concernant la mise en œuvre des recommandations du GAFI, mesures qui doivent également contribuer à combattre les abus en vue de blanchiment d'argent dans le secteur des matières premières.*

La Suisse s'estime tenue de suivre les principes de pratiques fiscales équitables entre les Etats. Elle rejette l'évasion fiscale et participe à la discussion internationale en matière de fiscalité concernant la question de l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS).

Recommandation 5: *La Suisse doit soutenir activement les discussions au sein de l'OCDE sur les possibilités d'endiguer l'évasion fiscale et examiner la mise en œuvre des résultats en Suisse. Il importe dans ce cadre que les principes juridiques fondamentaux soient respectés et que des conditions de concurrence équitables en matière fiscale et de subventionnement soient garanties.*

Dans l'intention de promouvoir la transparence des marchés physiques de matières premières, le G20 a lancé des initiatives telles que la Joint Organisations Data Initiative Oil (JODI Oil) ou l'Agricultural Market Information System (AMIS) ou encore l'initiative visant à améliorer la fonction des agences d'évaluation des prix du pétrole (*Oil Price Reporting Agencies*).

Recommandation 6: *Les initiatives du G20 visant à accroître la transparence des prix et des volumes sur les marchés physiques des matières premières doivent être soutenues au sein des forums multilatéraux.*

Il est souhaitable d'améliorer la transparence des flux financiers des entreprises extractives aux gouvernements. C'est pourquoi la Suisse participe activement à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Les atouts de l'ITIE sont d'une part que ses standards sont développés en commun par des ONG, des entreprises et des gouvernements – ce qui permet de promouvoir leur applicabilité et leur durabilité – et, d'autre part, que la transparence accrue n'est pas uniquement exigée de la part des entreprises, mais aussi de la part des Etats. Cette approche garantit par ailleurs des conditions de concurrence équitables pour toutes les entreprises travaillant dans un pays d'extraction donné.

Recommandation 7: *La Suisse doit renforcer son engagement en faveur de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) et s'engager pour un impact renforcé de l'ITIE. En particulier, elle doit en général soutenir les propositions de réforme de cette initiative, actuellement en discussion. Ceci concerne entre autres d'une part la publication des flux financiers au niveau des projets et des ventes d'entreprises pétrolières étatiques à des sociétés commerciales (y compris celles qui sont sises en Suisse). D'autre part, et sous réserve des informations commerciales sensibles, la transparence contractuelle doit être promue aux travers de la publication des contrats d'extraction passés entre les gouvernements et les entreprises de matières premières.*

Recommandation 8: *Les effets pour le secteur suisse des matières premières d'une éventuelle adoption – à l'image des Etats-Unis et de l'UE – de dispositions sur la transparence doivent être évalués et l'élaboration d'un projet destiné à la consultation doit être examinée. La Suisse doit en outre s'engager au niveau international en faveur d'un standard global, qui prévoit pour toutes les entreprises actives dans l'extraction autant que possible les mêmes dispositions, clairement compréhensibles, sur la transparence.*

Des travaux sont également en cours au niveau international pour améliorer la transparence du flux des produits, ce afin d'éviter que des biens produits dans le non-respect des droits de l'homme ou des normes environnementales ou servant au financement de conflits parviennent dans le circuit économique. La Suisse a par exemple été en 2003 l'un des co-fondateurs du processus de Kimberley, qui vise à éliminer les diamants de la guerre du commerce international.

En ce qui concerne le commerce de l'or, qui contrairement au commerce de transit implique que l'or arrive physiquement en Suisse, le Conseil fédéral est disposé à étudier la possibilité de ventiler les statistiques du commerce extérieur par pays. Un groupe de travail sous la direction du DFF, respectivement de l'Administration fédérale des douanes, va élaborer des propositions en ce sens.

Recommandation 9: *La Suisse doit poursuivre son engagement en faveur d'initiatives multilatérales visant à améliorer la transparence du flux des produits – telles que le guide de l'OCDE «Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas» – et en appliquer les standards. Elle doit également, comme prévu, lancer cette année la «Better Gold Initiative», dont le but est de mettre en place une chaîne de création de valeur pour l'or extrait et commercialisé de manière équitable et durable. Pour améliorer la transparence dans ce domaine, les statistiques du commerce de l'or doivent être ventilées par pays. Le groupe de travail mis sur pied par le DFF élaborera des propositions concrètes prévoyant la publication de statistiques.*

Responsabilité des entreprises et des Etats

La responsabilité des entreprises ne concerne pas que le secteur des matières premières, mais toutes les entreprises, en particulier les multinationales. Les entreprises actives dans le domaine de l'extraction des matières premières sont particulièrement concernées, car elles œuvrent souvent dans des régions politiquement instables avec un Etat de droit faible. Afin de promouvoir le respect des droits de l'homme et les standards de protection de l'environnement, la Suisse soutient en particulier les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, ou encore les Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme et s'engage activement afin ce qu'ils soient appliqués par la Suisse, par les entreprises et par les autres Etats. Dans le sillage de la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE révisés en 2011, le Conseil fédéral est en passe de réorganiser le Point de contact national afin de développer son ancrage auprès des groupes d'intérêt et au sein de l'administration fédérale et d'agencer de manière plus efficace son activité d'intermédiaire. Le DFAE et le DEFR ont par ailleurs amorcé en 2012 un dialogue multipartite avec des ONG, des entreprises et des institutions scientifiques portant sur la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Fin 2012, le Conseil national a en outre chargé le Conseil fédéral de lui soumettre un rapport sur la mise en œuvre de ces principes directeurs de l'ONU.

Recommandation 10: *La Suisse doit poursuivre son engagement visant à promouvoir la gestion responsable des entreprises et intensifier le dialogue multipartite du DFAE et du DEFR portant sur les Principes directeurs de l'ONU relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. En réponse au postulat von Graffenried «Une stratégie Ruggie pour la Suisse» (12.3503), un état des lieux doit être établi, les lacunes existantes doivent être identifiées et les mesures nécessaires à la mise en œuvre des Principes directeurs de l'ONU doivent être définies. Les entreprises suisses, dans le cadre d'une gestion responsable des entreprises, doivent – en particulier dans les Etats fragiles – respecter les devoirs de diligence dans les domaines des droits de l'homme et de la protection de l'environnement et prendre les mesures susceptibles de minimiser les risques et à contribuer à la réputation favorable des entreprises et de la place économique suisses. La Suisse doit s'engager en faveur de la responsabilité des entreprises aussi bien dans le domaine de l'extraction des matières premières que dans celui du négoce des matières premières.*

Recommandation 11: *Un groupe de travail doit, avec des représentants des acteurs concernés (en particulier les cantons ainsi que les entreprises et les ONG) élaborer des propositions de standards (y compris les mécanismes de mise en œuvre) dans le domaine de la responsabilité sociétale des entreprises dans le domaine du négoce de matières premières. Sur la base de ces propositions, il conviendra d'examiner la possibilité de déposer des initiatives et des lignes directrices internationales auprès des organismes internationaux adéquats, qui tiennent également compte des répercussions écologiques notamment.*

Un rapport de droit comparé, qui a été demandé par la Commission de politique extérieure du Conseil national (postulat 12.3980), doit par ailleurs présenter, si, et le cas échéant comment, dans différents pays comparables à la Suisse les membres de conseil d'administration peuvent être légalement tenus de respecter des devoirs de diligence relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement pour les activités de leur groupe à l'étranger. Sur la base de cette étude de droit comparé, des solutions adéquates pour la Suisse devront être présentées, ceci en coordination avec d'autres Etats et avec des organisations internationales.

Recommandation 12: *Sur la base du rapport de droit comparé (Po. 12.3980 de la CPE-N), et à la lumière du contexte international, il convient d'examiner s'il est nécessaire d'agir au niveau de la législation suisse.*

Politique de développement

La Suisse, outre les initiatives mentionnées plus haut (ITIE, Better Gold), soutient dans le cadre de sa coopération au développement des pays en développement ou en transition également dans leurs efforts pour améliorer leurs conditions-cadre et pour accroître leurs capacités en matière de gouvernance. Ceci est essentiel pour permettre aux pays en développement riches en matières premières de mieux utiliser leur potentiel. Les efforts comprennent le renforcement des structures étatiques et des mécanismes de contrôle démocratique, la mobilisation de leurs ressources internes et la promotion de systèmes d'administration des finances publiques efficaces et efficaces.

Recommandation 13: *La Suisse doit poursuivre son engagement bilatéral et global dans le domaine de la coopération au développement et de la coopération avec les pays de l'Est afin de promouvoir la bonne gouvernance et de l'approfondir de manière ciblée notamment dans les domaines des mécanismes de contrôle démocratiques, de renforcement des capacités étatiques et de gestion efficiente des revenus provenant de l'extraction des matières premières. De la sorte, les Etats exportateurs de matières premières seront mieux armés pour lutter contre des risques comme le blanchiment d'argent, la corruption, la fuite de capitaux et l'évasion fiscale.*

Conventions contre les doubles impositions et prix de transfert

En concluant des conventions contre les doubles impositions (CDI) et des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF) avec les pays émergents et les pays en développement, la Suisse contribue à ce que ces pays puissent agir contre une organisation abusive en matière de prix de transfert. Ces accords peuvent aider les pays en développement à mobiliser des ressources internes.

Recommandation 14: Conformément à la politique menée jusqu'ici par le Conseil fédéral, la conclusion d'AERF avec des pays en développement peut être prise en compte, bien qu'il faille préférer la conclusion des CDI lorsqu'on est en présence d'intérêts économiques et pour éviter les doubles impositions. Les CDI et les AERF ne déploient tous leurs effets que si les pays partenaires disposent des capacités étatiques nécessaires.

Risques de réputation

La grande importance économique du secteur des matières premières a également conduit à un intérêt public accru. Une partie du débat public porte sur la question des risques économiques et politiques que peuvent entraîner pour la Suisse les activités d'un grand nombre d'entreprises de matières premières. Les mesures proposées dans le rapport représentent une contribution importante à la diminution du risque de réputation. Simultanément, la Suisse doit renforcer sa perception des développements dans le secteur des matières premières.

Recommandation 15: L'évolution du débat public, aussi bien politique que médiatique, en Suisse et à l'étranger, doit être observée dans le but de détecter à temps les risques pour la réputation de notre pays et pour la place économique suisse. Les représentations suisses à l'étranger en particulier doivent intégrer davantage ces questions dans leurs rapports et contribuer à approfondir les informations. Il convient également de prendre des mesures pour renforcer la communication concernant l'engagement de la Suisse pour assurer l'intégrité et la compétitivité du secteur des matières premières.

Dialogue avec les acteurs extérieurs à la Confédération et plateforme interdépartementale

Plusieurs départements de l'administration fédérale mènent un dialogue, d'une part avec les cantons et, d'autre part, avec la branche (entreprises et associations) et les ONG concernant divers aspects de la thématique des matières premières. Une plateforme interdépartementale a été constituée au sein de l'administration fédérale en 2012 afin d'élaborer des bases sur les questions de matières premières. La mise en œuvre de la plupart des mesures est intégrée dans des projets déjà en cours dans différents départements, qui ne concernent pas seulement la thématique des matières premières.

Recommandation 16: Les contacts avec les cantons ainsi qu'avec la branche (entreprises et associations) et les ONG doivent être poursuivis et développés par les départements responsables, dans le but d'identifier les chances et les risques et de discuter en commun des possibilités de solutions.

Recommandation 17: La plateforme interdépartementale «Matières premières» doit être maintenue afin de garantir et de regrouper les flux d'information au sein de l'administration fédérale, de suivre les développements nationaux et internationaux dans le sens d'une reconnaissance avancée et de coordonner le dialogue avec les cantons, ainsi qu'avec la branche et les ONG. La plateforme assure le compte rendu.

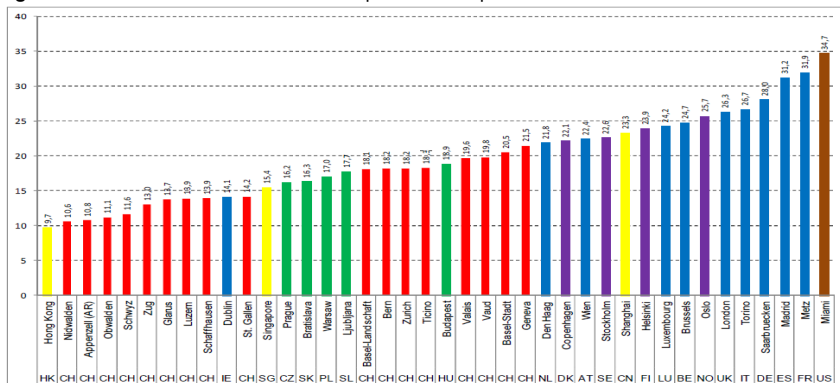
Liste des abréviations

AERF	Accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale
AF	Administration fédérale
APPI	Accords de promotion et de protection réciproque des investissements
BEPS	Base Erosion and Profit Shifting / Erosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices
CC	Code civil suisse
CDI	Conventions contre les doubles impositions
CEA-ONU	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
GEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CEI	Communauté d'États indépendants
CFTC	Commodity Futures Trading Commission
CL	Convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, Convention de Lugano
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CO	Code des obligations
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CSF	Conseil de stabilité financière
EATR	<i>Effective average tax rate</i> / charge fiscale moyenne effective
EAU	Emirats arabes unis
EMIR	Règlement sur l'infrastructure du marché européen
FMI (IMF)	Fonds monétaire international (International Monetary Fund)
GAFI	Groupe d'action financière
GRI	Global Reporting Initiative
GTSA	Geneva Trading and Shipping Association
IASB	International Accounting Standards Board / Bureau international des normes comptables
IFRS	International Financial Reporting Standards / normes internationales d'information financière
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
LBA	Loi sur le blanchiment d'argent
LBVM	Loi sur les bourses
LCTA	Lugano Commodity Trading Association
LDIP	Loi fédérale sur le droit international privé
LEmb	Loi sur les embargos
MiFID	Markets in Financial Instruments Directive / Directive concernant les marchés d'instruments financiers
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
OIT	Organisation internationale du travail
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTC	<i>Over the counter</i> / négocié hors bourse ou de gré à gré
PCN	Point de contact national (pour les Principes directeurs de l'OCDE)
PIB	Produit intérieur brut
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SEC	US Security and Exchange Commission
TR	<i>Trade repositories</i> / référentiels centraux
ZCA	Zug Commodity Association
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (Centre européen de recherche en économie)

Annexes

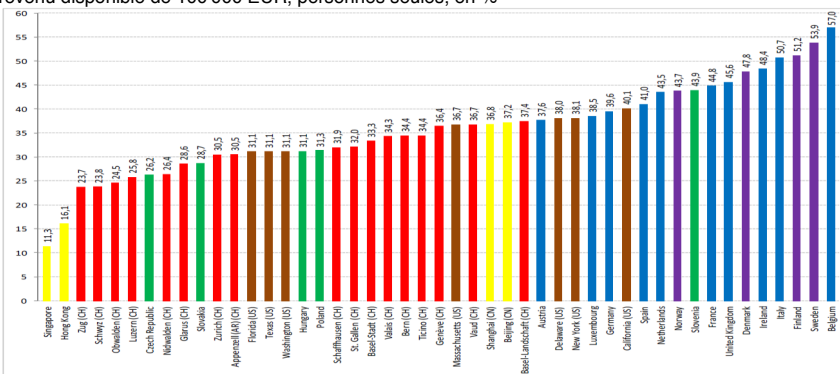
Annexe 1

Figure A.1: Indice de fiscalité 2011 du BAK pour les entreprises



Source: ZEW/BAKBASEL, Indice de fiscalité 2011 du BAK. International Benchmarking Programme (IBP). Bâle: BAKBASEL.¹²²

Figure A.2: Indice de fiscalité 2011 du BAK pour l'emploi d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, revenu disponible de 100'000 EUR, personnes seules, en %



Source: ZEW/BAKBASEL, Indice de fiscalité 2011 du BAK. International Benchmarking Programme (IBP). Bâle: BAKBASEL.¹²³

¹²² La charge fiscale effective a été calculée pour les chefs-lieux des cantons suisses. Les autres valeurs correspondent aux capitales économiques de la région considérée. Lorsque plusieurs régions d'un même pays sont concernées, la charge fiscale moyenne est représentée comme médiane. Les couleurs représentent des groupes de pays: cantons suisses (rouge), pays de l'Est (vert), Scandinavie (violet), Europe continentale/Irlande/Grande-Bretagne (bleu), Etats-Unis (brun) et Asie (jaune).

¹²³ La charge fiscale effective a été calculée pour les chefs-lieux des cantons suisses; pour la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Italie, la Norvège et la Suède, elle a été calculée pour les capitales nationales. Les couleurs représentent des groupes de pays: cantons suisses (rouge), pays de l'Est (vert), Scandinavie (violet), Europe continentale/Irlande/Grande-Bretagne (bleu), Etats-Unis (brun) et Asie (jaune).

Annexe 2: Interventions parlementaires 2002 - 2012. Source Curia Vista, mots-clés «matière première», «marché des matières premières», «accords sur les matières premières», «prix des matières premières», «industrie minière» (état 31.12.2012)

Numéro de l'objet	Titre	Type	Partis	Avis du Conseil fédéral	Etat	Date du dépôt
05.5045	Industrie du granit en péril	Question	PDC-PEV		Liquidée	14.03.2005
07.3465	Davantage de transparence dans la formation des prix des denrées alimentaires	Motion	UDC	Rejet	Rejetée - Liquidée	21.06.2007
08.3270	Crise alimentaire et pénurie de matières premières et de ressources	Postulat	PDC-PEV	Acceptation	Accepté - Transmis	29.05.2008
08.3310	Denrées alimentaires de base et produits financiers	Postulat	PDC-PEV	Acceptation	Accepté - Transmis	11.06.2008
08.3387	Dérive spéculative du secteur financier	Interpellation	PDC-PEV		Liquidée	12.06.2008
09.3819	Pénurie des ressources. Mieux réguler le marché à terme des matières premières	Interpellation	Verts		Liquidée	23.09.2009
10.5451	Pas de chocolat suisse produit grâce au travail des enfants	Question	PS		Liquidée	27.09.2010
10.3736	Agriculture et coût de la vie en Suisse	Interpellation	UDC		Liquidée	29.09.2010
11.3343	Déclaration obligatoire pour l'importation d'uranium	Motion	Verts	Rejet	Rejetée - Liquidée	12.04.2011
11.5261	A qui profite Glencore?	Question	PS		Liquidée	07.06.2011
11.3585	Sécurité de l'approvisionnement en métaux rares	Interpellation	PDC-PEV		Liquidée	16.06.2011
11.3803	Rôle de la Suisse en tant que siège de sociétés de matières premières	Postulat	PS	Acceptation	Accepté - Liquidé	21.09.2011
11.3840	Régulation des sociétés de négoce de matières premières	Motion	Verts	Rejet	Non encore traitée au conseil	26.09.2011
11.3859	Etablissement des comptes par pays. La Suisse accuse-t-elle un retard dans ce domaine?	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	28.09.2011

11.3905	Assurer l'approvisionnement de l'industrie suisse en matières premières	Interpellation	UDC		Liquidée	29.09.2011
11.3929	Assurer l'approvisionnement de l'industrie suisse en matières premières	Interpellation	UDC		Liquidée	29.09.2011
11.4161	Prévenir les risques de blanchiment d'argent dans le commerce de matières premières pour son propre compte	Motion	PS	Rejet	Non encore traitée au conseil	23.12.2011
12.5093	Maintien du volume des productions de l'agriculture suisse	Question	UDC		Liquidée	06.03.2012
12.3138	Attribution suspecte de licences minières au Congo. Rôle de la compagnie Glencore et du FMI	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	13.03.2012
12.5184	Commerce international des matières premières. Accroître la transparence sur les flux de capitaux	Question	PDC-PEV		Liquidée	30.05.2012
12.5194	Pérou et Xstrata. Soutenir un monitoring indépendant	Question	PS		Liquidée	30.05.2012
12.5195	Pérou et Xstrata. Explosion sociale	Question	PS		Liquidée	30.05.2012
12.5201	Mort de manifestants au Pérou. Quid des responsabilités de la Suisse?	Question	Verts		Liquidée	30.05.2012
12.5208	Xstrata au Pérou doit changer d'attitude	Question	Verts		Liquidée	30.05.2012
12.3442	Importations et exportations d'or. Publication de la statistique	Interpellation	PS		Liquidée	06.06.2012
12.3449	Responsabilité des sociétés multinationales ayant leur siège en Suisse	Interpellation	PDC-PEV		Non encore traitée au conseil	07.06.2012
12.3475	Terres rares. Planification stratégique des ressources	Postulat	PDC-PEV	Acceptation	Accepté - Transmis	12.06.2012
12.3499	Accès à la justice des victimes de violations des droits humains par des filiales d'entreprises suisses à l'étranger	Interpellation	PDC-PEV		Liquidée	13.06.2012
12.3517	Violations des droits humains et de l'environnement par des filiales de multinationales	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	13.06.2012
12.444	Etendre au commerce des devises et des matières premières les règles réprimant les opérations d'initiés	Initiative parlementaire	UDC		Non encore traitée au conseil	14.06.2012

12.3627	Initiative pour la transparence dans les industries extractives. Position de la Suisse dans le cadre de la révision de la stratégie de l'ITIE	Interpellation	Verts		Non encore traitée au conseil	15.06.2012
12.3741	Contrôle du devoir de diligence. Chaînes d'approvisionnement en matières premières provenant de zones de conflit ou à haut risque	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	20.09.2012
12.3773	Transparence des paiements effectués par les entreprises de matières premières	Motion	PS	Rejet	Non encore traitée au conseil	24.09.2012
12.3805	Accapement des terres. Investissements dans l'exploitation à grande échelle des terres et de l'eau dans les pays en développement	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	26.09.2012
12.3862	Quelle cohérence en matière de sanctions économiques?	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	27.09.2012
12.3904	Mesures contre l'impunité des entreprises en cas de violation des droits de l'homme et de dommages à l'environnement	Interpellation	PS		Non encore traitée au conseil	30.09.2012
12.5510	Scandale de corruption au Nigéria. La réputation de la Suisse en pâtira-t-elle?	Question	PS		Liquidée	05.12.2012
12.1119	Conditions fiscales applicables aux sociétés faisant le commerce de matières premières	Question	PS		Liquidée	13.12.2012