



DB

Déclaration de Berne
Dichiarazione di Berna
Erklärung von Bern

Questions et réponses sur la transparence des paiements dans le secteur des matières premières

Quel est le problème?

Deux tiers des matières premières minérales et énergétiques proviennent de pays en développement. Cette richesse représente un potentiel de développement énorme. Dans une analyse, l'UNESCO parvient ainsi à la conclusion suivante : 20% des recettes supplémentaires que pourrait générer une taxation des revenus liés aux matières premières sur la base des standards internationaux suffiraient à financer la formation de plus de la moitié des 30 millions d'enfants d'Afrique subsaharienne qui ne peuvent aujourd'hui être scolarisés, faute de fonds publics suffisants. Pourtant, bon nombre de pays sont toujours englués dans ce que l'on nomme la «malédiction des ressources naturelles»: pour la majeure partie de la population, les conditions de vie se détériorent ou stagnent, tandis que les conflits perdurent et que la corruption progresse. Plus de 300 millions d'êtres humains vivent aujourd'hui dans des pays riches en matières premières avec moins de 2 dollars par jour.¹

Quel effet peut avoir la transparence?

La transparence n'est de loin pas la solution qui permettra d'endiguer cette malédiction des ressources. Mais c'est une condition préalable à l'amélioration de la situation. Par ailleurs, il s'agit d'une mesure relativement peu coûteuse. La publication des revenus engrangés grâce aux matières premières permet à la société civile locale (avec si besoin un soutien international) de poser des questions critiques à son gouvernement et de lui demander des comptes sur la répartition de la rente provenant de l'extraction des matières premières. La transparence est donc une forme d'aide, instaurant les conditions d'un développement autonome. C'est aussi un excellent moyen de créer une relation de confiance entre citoyens, citoyennes et gouvernement et de prévenir la corruption.

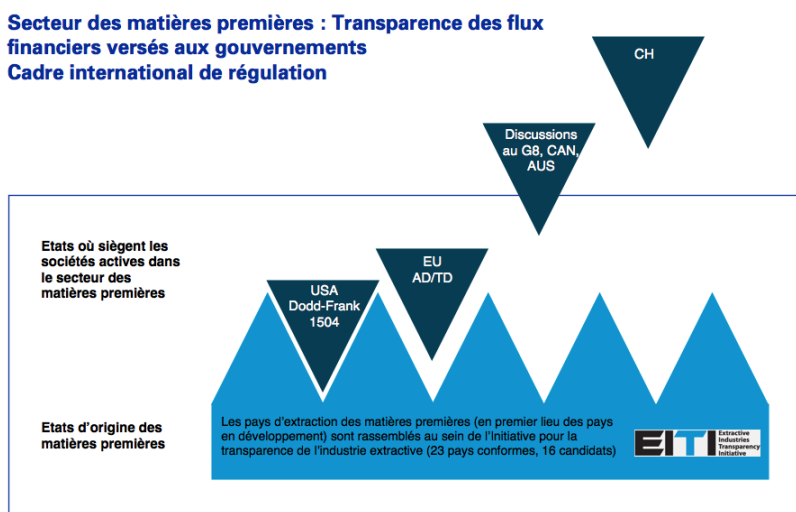
Quelles sont les mesures prises sur le plan international?

Ces dernières années, la communauté internationale a établi, à l'aide de différents instruments, un standard global de transparence établissant des responsabilités spécifiques pour les Etats d'origine des matières premières et les Etats où siègent les sociétés actives dans le secteur des matières premières (voir aussi graphique en page suivante):

¹ [Brookings Institution](#), 13.9.12

- Etats d'origine des matières premières :** l'Initiative pour la transparence des industries extractives ([ITIE](#)) réunit les Etats producteurs de matières premières disposés à faire preuve de transparence. Un comité composé de représentants des « parties prenantes » (Etats, entreprises et ONG), définit des règles sur le plan international (type des versements à rendre publics, niveau de détail, etc.). Les membres de l'ITIE sont des pays (et non des entreprises²) qui prennent deux engagements:³ (1) rendre publics les paiements versés par des entreprises de matières premières dans les caisses de l'Etat d'origine des matières premières; (2) obliger les entreprises opérant sur leur sol à rendre ces versements publics, elles aussi. Il est ainsi possible de déceler des divergences et des cas présumés de corruption. Comme la Suisse n'est pas un pays producteur de matières premières, elle ne peut pas devenir membre de l'ITIE. C'est toutefois un « pays qui soutient l'ITIE » ; elle s'acquitte à ce titre de contributions financières et dispose actuellement d'une représentation au sein de son comité. L'ITIE est une initiative importante, mais qui seule ne suffit pas. En effet, des Etats particulièrement opaques (comme l'Angola) rechignent à devenir membres de l'ITIE. Les Etats faibles manquent quant à eux de possibilités de contrôle. Mise à part l'exclusion d'un pays participant à l'initiative, l'ITIE n'a aucun moyen de sanction à sa disposition.
- Etats où siègent les sociétés actives dans le secteur des matières premières :** les lacunes de l'ITIE expliquent pourquoi de plus en plus d'Etats où les entreprises de matières premières ont leur siège contribuent de leur côté à renforcer la transparence. Les [Etats-Unis](#) ont pris les devants. En tant que siège de nombreuses entreprises extractives, ils exigent de celles-ci qu'elles publient leurs versements à des gouvernements, indépendamment du fait que ceux-ci aient lieu dans un pays membre de l'ITIE. Ainsi, tous les pays dans lesquels une entreprise opère sont recensés et les données recueillies correspondent à un standard unifié. Au sein de l'UE, le Conseil des ministres, la Commission de l'UE et le Parlement européen se

sont entendus en avril sur une solution efficace qui sera formellement adoptée à la mi-juin. La Grande-Bretagne et la France ont l'intention d'aborder ce sujet lors du prochain sommet du G8. Le [Canada](#) élabore également des propositions.



² Les entreprises peuvent devenir des « sociétés soutenant l'ITIE », mais cela ne les soumet à aucun devoir de publication supplémentaire. Elles doivent rendre publics leurs versements dans les pays membres de l'ITIE (comme toute autre entreprise), mais pas dans les pays non-membres de l'ITIE. L'ITIE n'est donc pas une « initiative volontaire de la part des entreprises », mais une initiative portée par des Etats à laquelle participent des entreprises et des ONG.

³ Exigence n° 11 de l'ITIE: « Le gouvernement doit s'assurer que toutes les entreprises et les entités de l'Etat concernées effectuent une déclaration. »

Que se passe-t-il en Suisse?

L'automne dernier, la [motion](#) «Transparence des paiements effectués par les entreprises de matières premières», largement soutenue, a été déposée au Conseil national. Dans sa réponse du 10.11.12, le Conseil fédéral «salue l'objectif de la motion tendant à augmenter la transparence». Il souhaite toutefois attendre et recommande de rejeter la motion. La recommandation 8 du «[Rapport de base: matières premières](#)», publié à la fin mars 2013, va un peu plus loin. Le Conseil fédéral y relève que «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.» Comme on va le voir, le diable se cache néanmoins dans les détails.

Dans quelle mesure les règles de transparence états-uniennes et européennes concernent-elles aussi les entreprises suisses de matières premières?

Le secteur suisse des matières premières est extrêmement concentré. Un petit groupe d'entreprises se partagent en effet la majeure partie du marché. Les activités de ce groupe en termes d'*extraction* de matières premières (et non de *négoce* de matières premières⁴) sont vraisemblablement couvertes par les règles états-uniennes et surtout européennes. C'est ce que montre le tableau ci-dessous (critère aux Etats-Unis : cotation en bourse ; dans l'UE : cotation en bourse ou maison-mère [boîte aux lettres ou pas] à l'intérieur de l'UE⁵).

Entreprise	Rapport avec la Suisse	Couvert par...	Parce que...	Paiements à des gouvernements se rapportant à...
Vitol	Département commercial principal à Genève (Vitol S.A., Vitol Holding S.à.r.l)	EU AD	Vitol Holding BV (maison-mère) enregistrée aux Pays-Bas. Seulement 6 employés en 2011.	Activités d'extraction de matières premières (mais pas de paiements en lien avec des activités de négoce)
Glencore	Siège principal à Baar (Glencore International AG)	EU TD	Cotation à la bourse anglaise (LSE)	
Trafigura	Succursales majeures (administration et départements commerciaux principaux) à Genève et Lucerne	EU AD	Trafigura Beheer B.V. (maison-mère) enregistrée aux Pays-Bas. Seulement 34 employés en 2012.	
Mercuria	Administration et départements commerciaux principaux à Genève	EU AD	Mercuria Energy Group Ltd. (maison-mère) enregistrée à Chypre.	
Gunvor	Succursale (département commercial principal pour le GNL et le gaz naturel) et filiale (département commercial principal pour le pétrole et le charbon) à	EU AD	Gunvor International B.V. (maison-mère) enregistrée aux Pays-Bas. Seulement 2 employés en 2010.	

⁴ La réglementation de l'UE n'inclut pas les activités de négoce. La réglementation états-unienne le fait en partie (transformation, export), mais elle ne touche pas les négociants suisses en matières premières faute de cotation sur une bourse américaine.

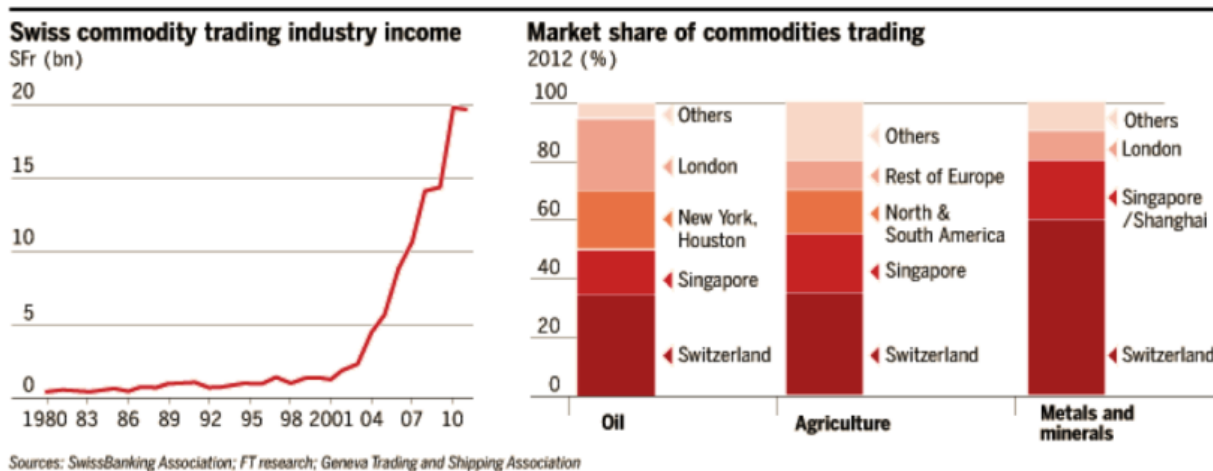
⁵ EU Accounting Directive (texte provisoire, dialogue 9.4.13), article 39(1): « A Member State shall require **any large undertaking or any public interest entity** active in the extractive industry or the logging of primary forests and **governed by its national law** to draw up a consolidated report on payments to governments [...] A **parent undertaking** is considered to be active in the extractive industry or the logging of primary forests **if any of its subsidiary undertakings are active** in the extractive industry or the logging of primary forests. »

	Genève			
Vale	Succursale importante à Saint-Prex (VD)	DF 1504	Cotation en bourse aux USA (NYSE)	Activités d'extraction et de négoce
Xstrata	Siège principal à Zoug	EU AD	Enregistrement en Grande-Bretagne et cotation à la bourse anglaise (LSE)	Activités d'extraction
Cargill, Louis Dreyfus, Bunge, ADM	Ces entreprises sont principalement des commerçants et des producteurs de matières premières agricoles. Les réglementations américaines et européennes ne se rapportent toutefois qu'aux matières premières non renouvelables comme le pétrole, le charbon ou les métaux. Les activités d'extraction du groupe ABCD sont restreintes. C'est pourquoi seules quelques-unes de leurs activités seront soumises par les normes UE ou américaines.			
Transocean	Cotation à la bourse suisse	DF 1504	Cotation en bourse aux USA (NYSE)	Activités d'extraction
Noble Corp	Cotation à la bourse suisse	DF 1504	Cotation en bourse aux USA (NYSE)	Activités d'exploration
Weatherford	Cotation à la bourse suisse	DF 1504	Cotation en bourse aux USA (NYSE)	Activités d'exploration

Quelles lacunes subsistent?

Comme montré ci-dessus, la plupart des activités d'extraction des entreprises suisses devraient vraisemblablement être couvertes par la réglementation européenne. Si la Suisse se contente de la reprendre à la lettre, elle risque de se doter d'une législation « alibi », dépourvue d'avantages réels pour la population des pays en développement riches en matières premières.

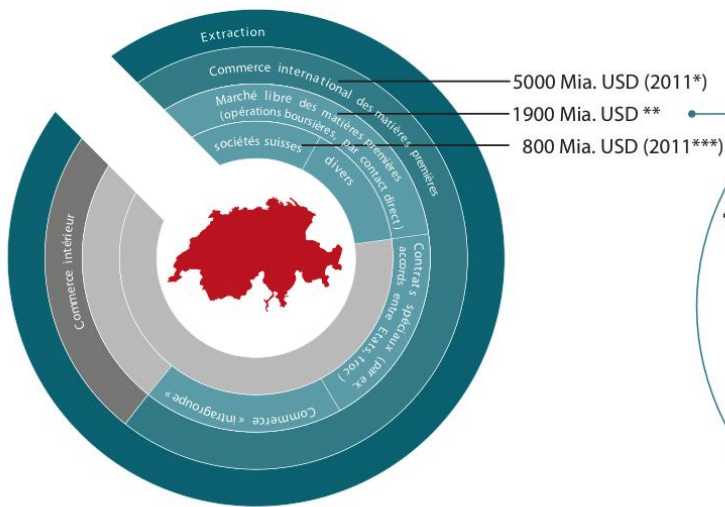
Le secteur suisse des matières premières englobe principalement le *négoce* des matières premières, bien que la plupart des sociétés négociantes exercent aussi une partie de leurs activités dans le domaine extractif. Selon une analyse du *Financial Times*, le bénéfice réalisé par les sociétés négociantes de matières premières durant la dernière décennie dépasse celui des cinq plus gros constructeurs automobiles⁶. Dans le négoce des matières premières, la Suisse occupe une position exceptionnelle au niveau mondial, comme le soulignent de nouvelles données exclusives (voir graphiques). La plupart des entreprises de négoce de matières premières sont fortement liées à la Suisse.



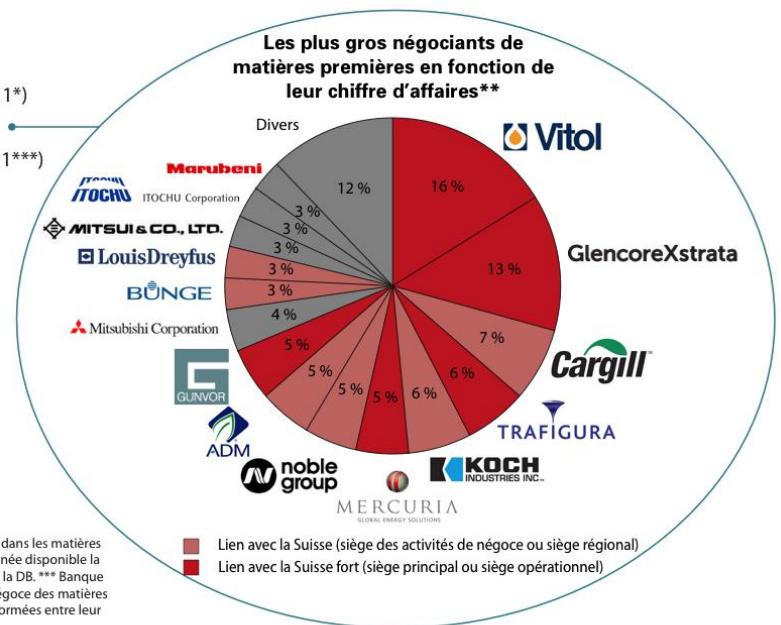
Source: *Financial Times* 26.3.2013 (Metals and minerals: non-ferrous)

⁶ *Financial Times*, 15.4.13, *Traders reap \$250bn harvest from boom in commodities*

Le négoce des matières premières mondial en un coup d'œil



Sources : Estimations basées sur UNCTAD STATS ; ** Présentation de First Reserve (un des principaux investisseurs dans les matières premières) présentées au FT Global Commodities Summit 2013, basées sur des données provenant des firmes (année disponible la plus récente, chiffres quelque peu surévalués, car activités extractives incluses ; Liens avec la Suisse: Recherches de la DB. *** Banque nationale suisse, balance des paiements 2012, chiffres quelque peu sous-évalués, car toutes les transactions de négoce des matières premières ne sont pas comprises dans le commerce de transit (p. ex. lorsque les matières premières ont été transformées entre leur achat et leur vente, comme du pétrole qui serait raffiné).



Quelle approche pour la Suisse?

Ne pas rendre plus transparent *l'ensemble du secteur des matières premières* serait pour la Suisse un non-sens et une grande opportunité manquée. Il appartient désormais à la Suisse de combiner « le meilleur des deux mondes » au regard des réglementations états-uniennes et européennes (cf. tableau ci-dessous) et de développer une approche qui tienne compte du poids de la Suisse en tant que principale place mondiale du négoce des matières premières.

Aperçu des approches de régulation

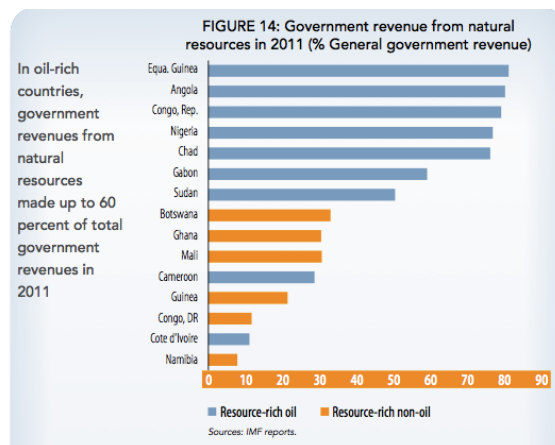
	N'englobe pas seulement les activités d'extraction, mais aussi les activités de négoce	N'englobe pas seulement les entreprises cotées en bourse, mais aussi les grandes entreprises non cotées en bourse
USA	partiellement (export)	x
UE	x	✓
Adéquat pour la Suisse	✓	✓

Le 29 avril 2013, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-CN) s'est logiquement prononcée à 17 voix contre 6 en faveur d'un [postulat](#) qui charge le Conseil fédéral d'examiner la soumission de l'ensemble du secteur des matières premières suisse (entreprises cotées en bourse et non cotées en bourse, activités d'extraction et activités de négoce) lors de l'élaboration d'un projet de loi sur la transparence. Le Conseil national s'est prononcé sur ce postulat le 11 juin 2013.

Pourquoi faut-il inclure le négoce des matières premières?

- ...parce que la Suisse donnerait sinon l'impression de se soustraire à sa responsabilité, puisqu'elle occupe une position de leader mondial dans les activités de négoce.
- ...parce que les Etats-Unis et l'UE, chacun de leur côté, ont empoigné à bras le corps le cœur de leurs activités dans le secteur des matières premières (entreprises d'extraction minière et de pétrole⁷).
- ...parce que les activités d'extraction de matières premières réalisées par des entreprises suisses sont certes substantielles (et ont très souvent lieu dans des pays fragiles), mais que pratiquement toutes les grandes entreprises sont déjà couvertes sur ce plan par la réglementation de l'UE (voir tableau ci-dessus).
- ...parce que la tendance, au niveau international, consiste à accroître la transparence tout au long de la chaîne de création de valeur (soit de l'extraction à la distribution). L'initiative pour la transparence ITIE a adopté fin mai de [nouvelles règles](#) prévoyant entre autres de couvrir désormais les opérations commerciales entre les entreprises d'Etat et les négociants en matières premières (Rule 4.1c).

• ...parce que la transparence dans le négoce des matières premières est extrêmement importante pour les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Contrairement à la plupart des autres gros producteurs de pétrole, des pays comme la République du Congo, l'Angola, le Gabon ou le Nigéria passent presque exclusivement par des négociants en matières premières (souvent suisses) pour commercialiser leur production. Les produits de ces ventes sont très importants, car ils font partie des recettes du secteur des matières premières, qui génèrent, dans ces Etats, plus de 60% des recettes publiques (voir graphique ci-contre). Dans le même temps, la malédiction des matières premières est ici particulièrement marquée. Malgré l'ampleur de cette richesse, la pauvreté *croît* dans les trois premiers pays évoqués.



Source : The World Bank Africa's Pulse n° 6, octobre 2012

- ...parce que même les représentants du secteur déclarent qu'ils s'attendent à être assujettis à la législation américaine « Dodd Frank 1504 » (GTSA⁸) ou que, à titre personnel, ils saluent explicitement le fait de publier les flux financiers dans le négoce des matières premières (Martin Fasser, ZCA⁹).

⁷ Plus de 80% des plus grandes entreprises mondiales d'extraction minière et d'exploitation de pétrole sont cotées en bourse aux Etats-Unis et ont de nombreuses autres cotations ou leur siège principal à l'intérieur de l'UE.

⁸ Selon Le Temps du 17.1.13, « Le négoce genevois face à la transparence à l'américaine », Stéphane Graber, secrétaire général de la Geneva Trading and Shipping Association (GTSA), s'attend à ce que les entreprises genevoises de matières premières soient largement assujetties à DF 1504 [ce qui diffère fortement de notre estimation, mais indique que le secteur pourrait très bien s'arranger avec la transparence des versements] et salue de façon explicite les règles de transparence : « Dans tous les cas, beaucoup de sociétés locales de commerce de matières premières seront concernées par ces règles, parce qu'elles sont cotées aux Etats-Unis, qu'elles y ont une filiale ou qu'elles y disposent de contreparties », prévient de son côté Stephan Graber. [...] « Le secteur est en réalité très favorable aux initiatives sur la transparence », assure Stephan Graber. Son principal souci est de s'assurer que « la Suisse assure la réciprocité, afin d'éviter à une société soumise aux règles américaines de faire l'objet de doubles contrôles et de frais supplémentaires ici ».

⁹ Martin Fasser (Zug Commodity Association - ZCA) a souligné lors de plusieurs débats (15.11.12 à l'Université de Saint-Gall, 21.3.13 au lycée de Küsnacht) que, de son point de vue, rendre publics les versements dans le négoce des matières premières ne poserait pas de problème et qu'il fallait le faire si cela apportait quelque chose. A l'été 2012, il adoptait dans la NZZ (24.8.12) une position critique face à la réglementation américaine, insuffisante selon lui, « seule une solution globale prenant en compte les entreprises non cotées en bourse peut être efficace ».

- ...parce qu'il serait contradictoire que le Conseil fédéral déclare d'un côté que « le secteur suisse des matières premières regroupe avant tout des sociétés de négoce, à quelques notables exceptions près » et qu'il se limite ensuite à ces prétendues¹⁰ exceptions en ce qui concerne la transparence.
- ... parce que la Suisse ne pourrait au mieux qu'attendre quelques petites années avant que la pression ne devienne trop forte. Mais, dans l'intervalle, les recettes perdues en raison du manque de transparence le seront pour toujours pour les habitants des pays en développement riches en matières premières. Un baril de pétrole ou une tonne de minerai ne peuvent être vendus qu'une seule fois. La Suisse doit donc agir au plus vite.



«The revelation of traders' profitability will heighten calls for greater transparency from an industry that, although central to the global economy, is little understood and largely unregulated.»

Financial Times, 15.4.13

«I want this G8 to drive greater transparency around the globe so that revenues from oil, gas and mining can help developing countries to forge a path to sustainable growth, instead of fuelling conflict and corruption.»



David Cameron, lettre au réseau international d'ONG Publish What You Pay (PWYP), 26.2.13



When local communities know how much business is paying to extract oil, gas, or minerals, they are in a better position to demand a fair share of the revenue. In this way, oil, gas, and mining projects bring more benefits to local communities. [...] By covering more and more extractive companies, recent US legislation and new European rules move the world closer to a global standard on transparency. «Other countries, such as Canada, China, and Switzerland must now adopt these standards», Mr Annan said.

Africa Progress Panel, 16.4.13

«I welcome that Switzerland is considering similarly high transparency standards. Switzerland is an important trading hub and a crucial jurisdiction in creating a level playing field for these companies [...].»



MEP Arlene McCarthy, Rapporteur and Shadow-Rapporteur EU Transparency and Accounting Directives, 20.11.12

¹⁰ Citation tirée du Rapport de base : matières premières (p. 11). Les entreprises suisses de matières premières qui réalisent des activités d'extraction ne sont toutefois pas des exceptions (presque toutes les entreprises dominantes disposent d'investissements d'extraction plus ou moins élevés). Mais ces activités sont pratiquement toutes couvertes par l'UE (voir ci-dessus).