

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

Quel est le problème?

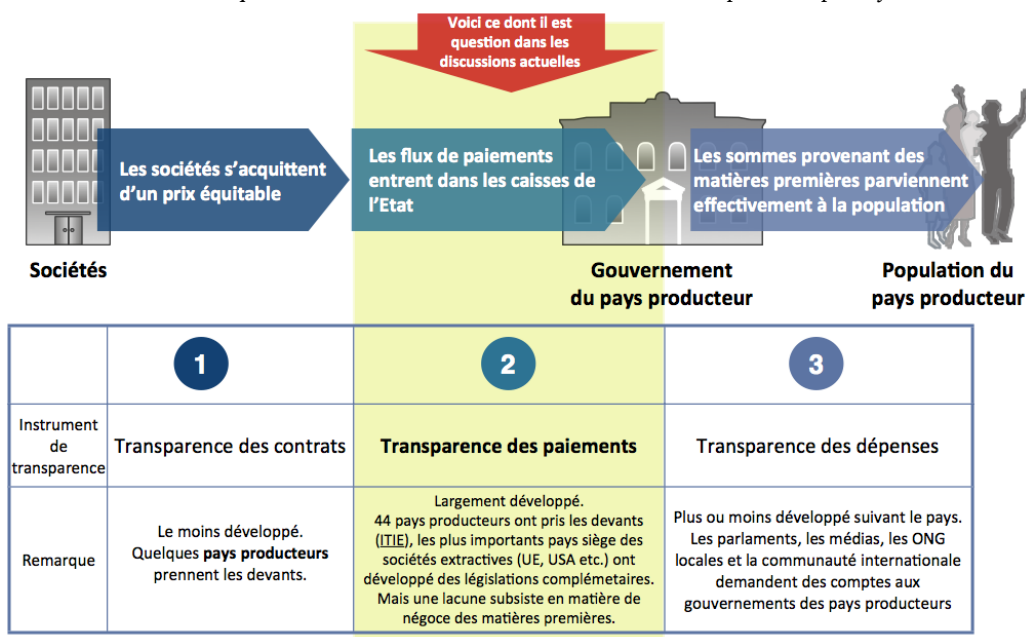
Deux tiers des matières premières minérales et énergétiques proviennent de pays en développement. Cette richesse représente un potentiel de développement énorme. Si cette richesse était utilisée pour lutter contre la pauvreté, elle permettrait de diviser par deux, d'ici à 2030, le nombre de personnes vivant dans la pauvreté.¹ 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.

1

Quel effet peut avoir la transparence?

Il existe différentes formes de transparence. La **transparence des paiements** dont il est question ici signifie que les flux financiers entre les sociétés du secteur des matières premières et les pays producteurs sont publiés. Les transactions entre tiers ne sont pas concernées par cette disposition. Ceci permet d'augmenter les chances que ces sommes parviennent effectivement dans les caisses publiques (cf. graph. 1, point 2). La transparence des paiements n'est de loin pas une solution qui permettra à elle seule d'endiguer la malédiction des ressources. Mais c'est une condition préalable à l'amélioration de la situation. La publication des revenus engrangés grâce aux matières premières permet à la société civile locale de poser des questions critiques à son gouvernement et aussi de lui demander des comptes sur la répartition de la rente provenant de l'extraction des matières premières (point 3). La transparence est donc une forme d'aide, instaurant les conditions d'un développement autonome et un excellent moyen de créer une relation de confiance entre citoyens, citoyennes et gouvernement ainsi que de prévenir la corruption.

Graph. 1 : *Trois conditions de base pour que la population de l'Etat d'origine profite de la part de la rente extractive qui lui revient de droit – et comment la transparence peut y aider.*



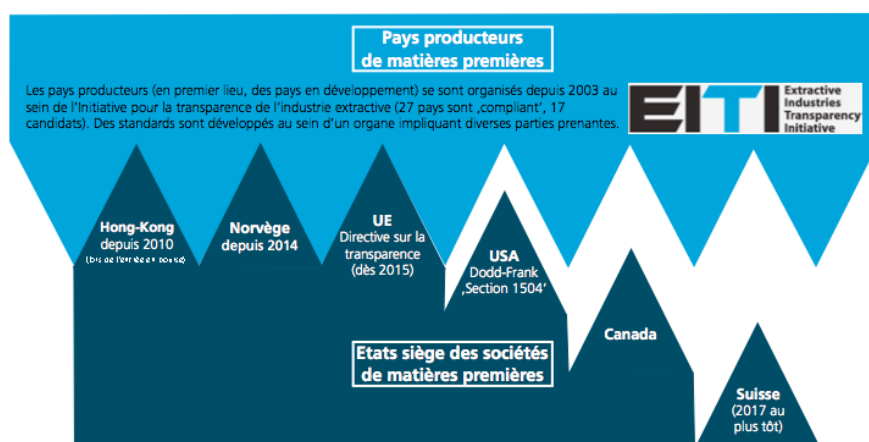
¹ McKinsey Global Institute, Reverse the curse, p. 31–33.

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. Ces règles se complètent mutuellement (cf. Graph. 2):

- **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. L'ITIE est une initiative importante, mais elle ne suffit pas. Des pays particulièrement opaques (p. ex. l'Angola) ne sont en effet pas membres de l'ITIE pour des raisons évidentes et n'entendent pas le devenir. Par ailleurs, les Etats faibles manquent de moyens pour contrôler que leurs règles à ce sujet soient effectivement traduites dans les faits. 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.

Graph. 2: Système global de complémentarité en matière de transparence des paiements (détails des informations que les sociétés du secteur des matières premières mettent à disposition des gouvernements)



- **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. L'[UE](#) et 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 – défini précisément par l'ITIE.⁴ La Grande-Bretagne et la France prévoient de transposer la directive UE dans leur droit interne au 1^{er} janvier 2015, soit avant l'expiration du délai prévu pour ce faire (juillet 2015). L'Italie,

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. »

⁴ [Directive UE sur la transparence](#): "Ce rapport devrait mentionner les types de paiements **comparables** à ceux dont la publication est prévue dans le cadre de l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (**ITIE**)". [USA Dodd-Frank, Section 1504](#): "(C) the term 'payment'— (...) includes taxes, royalties, fees (including license fees), production entitlements, bonuses, and other material benefits, that the Commission, **consistent with the guidelines of the Extractive Industries Transparency Initiative** (to the extent practicable), determines are part of the commonly recognized revenue stream for the commercial development of oil, natural gas, or minerals;"

l'Allemagne, la Suède, le Danemark et la Finlande ont fait part de leur volonté de mettre leur législation à jour rapidement. La Norvège dispose déjà depuis janvier 2014 d'une loi. On attend pour mars 2015 les dispositions relatives à la mise en application de la législation US. Le Canada a annoncé une loi pour juillet 2015.

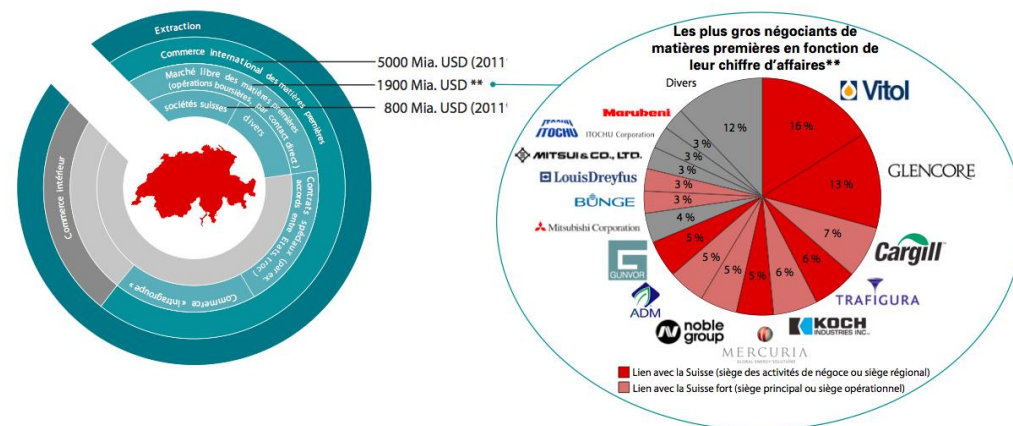
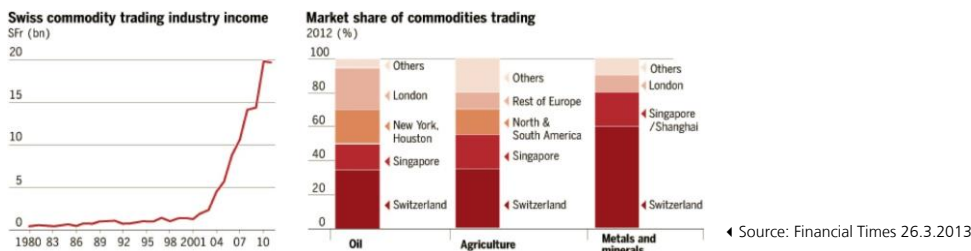
Quelles sont les lacunes qui subsistent ?

- Dans le domaine **extractif**, les réglementations UE et USA et celles des pays ayant récemment adopté des textes analogues couvriront **75 à 80%** des entreprises cotées en bourse (calcul effectué en fonction de leur capital coté).
- En matière de **négoce**, une énorme lacune subsiste. Les Etats membres de l'ITIE l'ont identifiée et fermée. Le standard de l'ITIE modifié en 2013 exige la transparence des paiements effectués en échange d'achats de pétrole aux sociétés étatiques par les négociants.⁵ L'Irak a déjà mis ce standard en pratique. Comme les négociants – contrairement aux sociétés extractives – ne disposent pas forcément de filiales dans les pays membres de l'ITIE, mettre en œuvre les dispositions de l'ITIE relatives aux sociétés de négoce est particulièrement difficile pour eux. Ceci ne fait que renforcer l'importance de dispositions légales complémentaires dans les Etats de domicile des sociétés de négoce.

Le rôle de la Suisse dans le négoce de 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 mondiale dominante**, comme le soulignent de nouvelles données exclusives (Graph. 3). La plupart des grandes entreprises de négoce de matières premières sont fortement liées à la Suisse.

Graph. 3: Développement et parts de marché mondiale de la place suisse du négoce:



Sources : Estimations basées sur UNCTAD STATS ; ** Présentation de First Reserve (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) ; Lien avec la Suisse : recherches de la DB. *** BNS, 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).

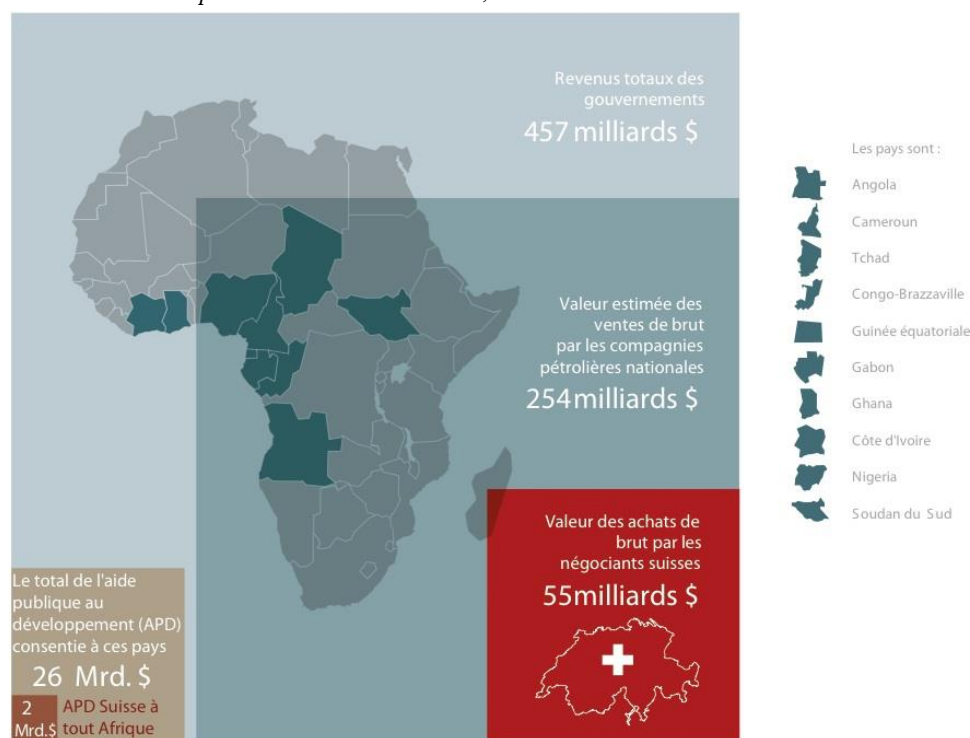
⁵ Rule 4.1.c 'Sale of the state's share of production or other revenues collected in-kind'
⁶ Financial Times, 15.4.13, *Traders reap \$250bn harvest from boom in commodities*

Quelle est l'importance des paiements effectués depuis la Suisse?

En juillet 2014, la DB, Swissaid et le Natural Resource Governance Institute (NRGI) ont effectué une étude pionnière qui a permis pour la première fois de quantifier les paiements effectués par des sociétés suisses en direction d'un certain nombre de pays choisis. En collaboration avec des consultants de la branche, plus de 1500 transactions relatives à des tankers de pétrole ont été identifiées et analysées. De telles données sont rarement disponibles publiquement. Comme cette étude le montre, les paiements accomplis par des négociants suisses aux gouvernements sont énormes. Pas moins de 55 milliards de dollars ont ainsi été acquittés aux 10 plus gros pays producteurs de pétrole au Sud du Sahara au cours de ces trois dernières années. Ceci représente le double du total de l'aide au développement reçue par ces pays durant la même période, et 28 fois les montants de l'aide versée par la Confédération à l'ensemble du continent. Dans des pays comme le Nigeria ou la Guinée Equatoriale, 20 à 30% des recettes publiques dépendent de négociants suisses. La transparence des paiements permettrait aux négociants de contribuer efficacement à empêcher le détournement de telles sommes dans les pays producteurs.

4

Graph. 4: *Importance des paiements de négociants suisses pour les dix plus gros pays producteurs de pétrole au Sud du Sahara, 2011-2013*



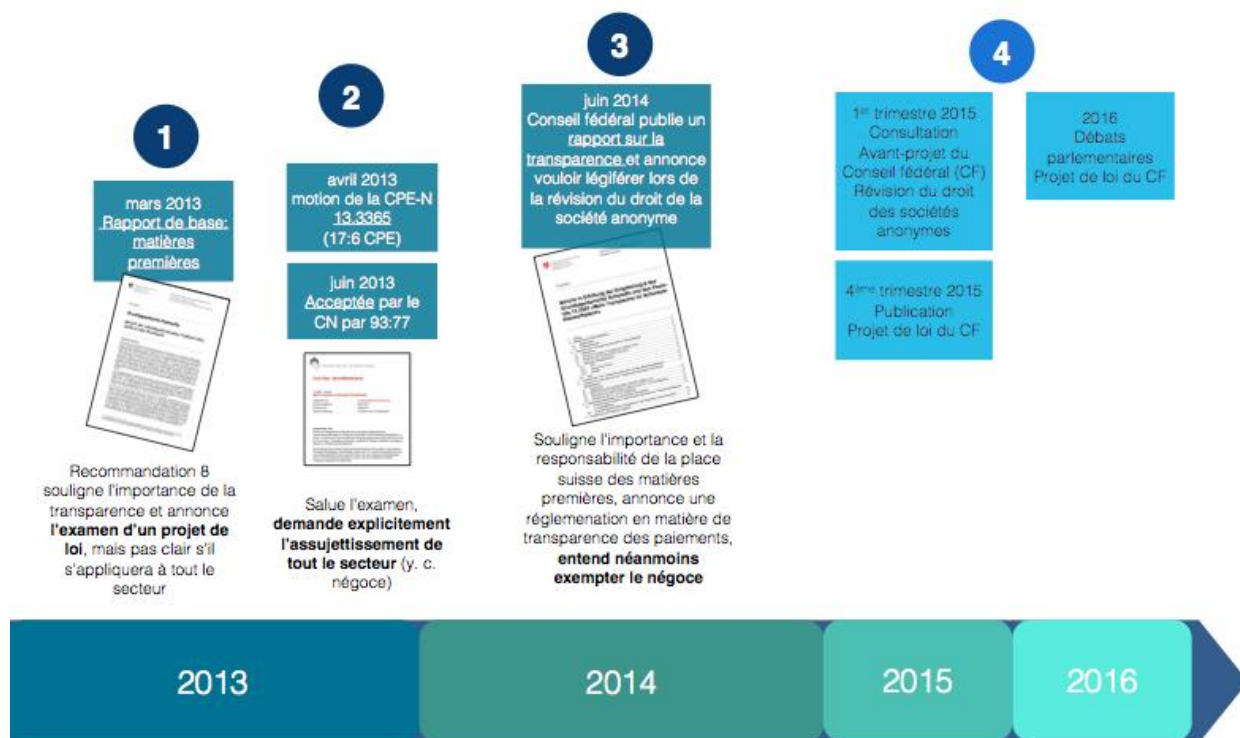
Source : pour les montants de l'aide globale au développement : Banque Mondiale pour 2011 et 2012 (*Indicateurs du développement dans le monde 2014*), utilisés pour estimer un total sur trois ans ; pour l'aide au développement de la Confédération : indications du Conseil fédéral (réponse au postulat 14.3595) pour 2013 (ensemble du continent) multipliés par trois (trois ans). Revenus des gouvernements : Fonds Monétaire International (*Perspectives de l'économie mondiale 2014*) ; ventes de brut par les compagnies pétrolières nationales et les achats des négociants suisses : voir le rapport 2014 de la DB/NRGI/Swissaid, Big Spenders : Swiss trading companies, African oil and the risks of opacity.

Que se passe-t-il en Suisse au niveau politique ?

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 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](#)» va désormais un peu plus loin et annonce l'examen d'un avant-projet destiné à la consultation. Il n'est cependant pas clair si cet avant-projet s'appliquera également au négoce. 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 explicitement le Conseil fédéral d'examiner la soumission de l'ensemble du secteur. Le 11 juin, le Conseil national a adopté ce postulat par 93 voix contre 77. Le

Conseil fédéral a répondu à ce postulat en publiant, le 25 juin 2014, un rapport sur la transparence et annoncé un projet destiné à la consultation pour les prochains mois.

Graph. 4: Processus politique accompli jusqu'ici en Suisse:



5

Quels sont les points positifs contenus dans le rapport sur la transparence du Conseil fédéral?

- **Le rapport reconnaît clairement la malédiction des ressources :** « Les structures étatiques des pays d'extraction sont souvent défailtantes. Les fonds versés aux gouvernements de ces pays (impôts, redevances et autres transferts importants) pour permettre l'extraction et le négoce peuvent s'évanouir pour des raisons de mauvaise gestion, de corruption ou d'évasion fiscale ou servir à financer un conflit. En conséquence, la population bénéficie peu des retombées économiques et reste victime de la pauvreté. On parle dans ce contexte de malédiction des matières premières ».
- **Il souligne que la transparence est une solution importante:** « Les informations relatives aux flux financiers et aux flux de matières premières n'étant généralement pas publiées, il est difficile voire impossible à la société civile et aux instances de contrôle politique, comme les parlements, d'imputer les abus constatés dans les pays en développement et dans les pays émergents aux gouvernements. On postule donc qu'en exigeant la transparence sur ces flux, on pourra améliorer la situation. »
- **Il analyse correctement la situation internationale :** « On constate à l'échelon international une tendance en faveur d'une plus grande transparence des paiements effectués par les entreprises du secteur des matières premières aux gouvernements. [...] Ces efforts internationaux en faveur d'une plus grande transparence dans le secteur des matières premières ont une influence sur la Suisse; les activités de l'EITI, les directives de l'UE et le Dodd-Frank Act aux Etats-Unis ont des répercussions sur les autres pays et institutions. »
- **Il reconnaît la responsabilité particulière de la Suisse dans le négoce des matières premières et l'utilité d'une régulation :** « En tant que centre international du négoce, la Suisse a la responsabilité de soutenir ces démarches internationales » et « l'adoption de dispositions sur la transparence dans le négoce limiterait les risques

pour la réputation de la Suisse dans ce domaine, où elle joue un rôle majeur au plan mondial. »

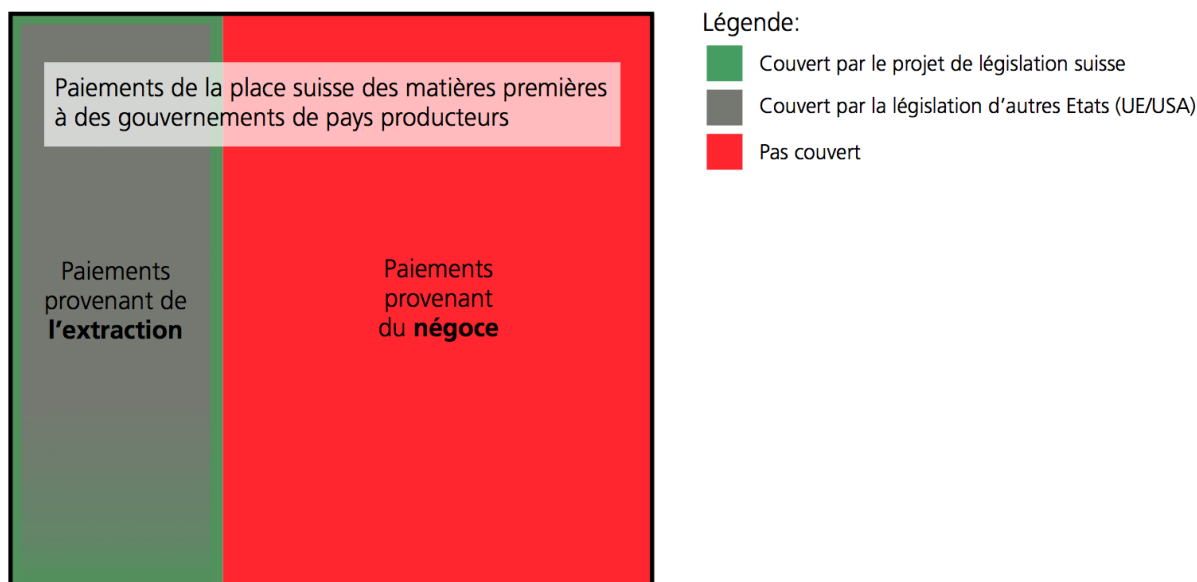
- Il reconnaît à juste titre la nécessité d’agir : si la Suisse se passait de mesures, elle « ne pourrait guère de cette manière assumer réellement sa responsabilité en tant qu’Etat où siègent de nombreuses entreprises du secteur des matières premières ».

Pourquoi la proposition du Conseil fédéral demeure néanmoins insatisfaisante ?

- Comme il a été indiqué plus haut, le Conseil fédéral affirme dans son rapport sur la transparence l’importance d’accroître celle-ci et souligne la « reponsabilité particulière » de la Suisse dans le négoce des matières premières. **Pourtant, il aboutit finalement à la conclusion surprenante selon laquelle il convient d’exempter le négoce de matières premières de la réglementation annoncée.**

Une telle réglementation ne s’appliquerait dès lors qu’à l’extraction. Mais ceci est une double absurdité, car on peut partir du principe que l’essentiel des paiements (dès 100’000 Euros) provenant de l’industrie extractive sont déjà publiés, puisque la grande majorité des sociétés extractives suisses disposent d’une filiale dans l’UE, et sont ainsi soumises à la directive UE. (cf. analyse en annexe). L’utilité d’une telle réglementation pour les populations de l’Etat d’origine des matières premières est dès lors minime.

Graph. 5 La proposition du Conseil fédéral définit de fausses priorités et oublie l’essentiel:



S’il veut tenir compte de ses responsabilités, chaque pays doit en premier lieu créer davantage de transparence aux endroits où cela fait le plus de sens. De nombreux pays d’origine et les plus importants pays sièges de sociétés du secteur des matières premières l’ont fait. Si la Suisse, principale place mondiale du négoce, exemptait ce dernier des dispositions qu’elle s’appête à adopter, elle ne ferait rien d’autre qu’adopter une législation alibi dépourvue de toute crédibilité. Le fait que le Conseil fédéral propose une norme de délégation permettant de soumettre le négoce rapidement par voie d’ordonnance lorsque *d’autres pays* en feraient de même souligne que le Conseil fédéral voit bien le problème, mais qu’il manque de courage.

Annexe

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 (voir ci-dessus). **Les paiements de ce groupe en termes d'extraction de matières premières (et non de négoce de matières premières⁷) sont vraisemblablement couvertes par les règles états-uniennes et européennes.** C'est ce que montre le tableau ci-dessous (critère aux Etats-Unis : cotation en bourse ; dans l'UE : cotation en bourse ou "grand group" enregistré au sein de l'UE⁸).

Entreprise	Rapport avec la Suisse	Couvert par...	Parce que...	Couverts par les dispositions UE/USA
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 3 employés en 2012.	Paiements à des gouvernements résultant d'activités extractives de matières premières (mais pas de paiements en lien avec des activités de négoce)
Glencore	Siège principal à Baar (Glencore plc, St. Helier, Baar Branch).	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. ≥ 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 Genève	EU AD	Gunvor Group Ltd. (parent company) enregistrée à Chypre.	
Vale	Succursale importante à Saint-Prex (VD)	DF 1504	Cotation en bourse aux USA (NYSE)	Paiements à des gouvernements résultant d'activités d'extraction et de négoce
Négociants en matières premières agricoles 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.			
Industrie pétrolière, fournisseurs de services: Schlumberger, Baker Hughes, Transocean	Cotation à la bourse suisse	DF 1504	Cotation en bourse aux USA (NYSE)	Paiements à des gouvernements résultant d'activités d'exploration ou d'extraction.

⁷ La réglementation de l'UE n'inclut pas les activités de négoce. La réglementation états-unienne [actuellement examinée par la SEC du fait d'une décision de justice] le fait en partie (transformation, export), mais elle ne touche pas les négociants suisses en matières premières faute de cotation sur une bourse américaine.

⁸ Directive comptable UE (EU AD), Article 42(1): "États membres imposent aux **grandes entreprises et à toutes les entités d'intérêt public** actives dans les industries extractives ou l'exploitation des forêts primaires d'établir et de rendre public un rapport sur les paiements effectués au profit de gouvernements sur une base annuelle"; Article 3(7) "Un **grand groupe** est un groupe (...) qui, (...) dépasse (...) les limites chiffrées **d'au moins deux des trois critères** suivants: a) total du bilan: 20 000 000 EUR; b) chiffre d'affaires net: 40 000 000 EUR; c) nombre moyen de salariés au cours de l'exercice: 250."

Article 44 (1): "Une entreprise mère est considérée comme active dans les industries extractives ou l'exploitation des forêts primaires si **une de ses entreprises filiales est active** dans les industries extractives ou l'exploitation des forêts primaires" La [directive UE en matière de transparence](#) (EU TD) étend cette obligation aux sociétés cotées en bourse au sein de l'UE, même si leur siège n'est pas situé dans l'UE.