

Comment s'engage la Suisse dans le domaine des matières premières ?

L'extraction et le négoce des matières premières suscitent souvent le débat. La Confédération prend toutefois sa responsabilité au sérieux en initiant et en soutenant des initiatives internationales, demandant notamment davantage de transparence.

Frédéric Chenais, Julie Tomka, Daniel Zulauf

Abrégé La Suisse a une longue histoire dans le commerce international de marchandises, notamment de matières premières. Le commerce est vital pour la prospérité d'un petit pays ouvert comme la Suisse. Quelque 10 000 personnes travaillent en Suisse dans ce domaine, principalement à Genève, à Zoug et au Tessin. Ce rôle de premier plan s'accompagne de responsabilités. C'est pourquoi l'État de droit et le respect de normes élevées en ce qui concerne les conditions dans lesquelles se déroulent les échanges internationaux sont également essentiels. Plusieurs projets réglementaires sont d'ailleurs en cours, lorsqu'ils n'ont pas déjà été réalisés.

Les nouvelles données publiées en mars 2021 par l'Office fédéral de la statistique montrent que quelque 900 entreprises actives dans le négoce des matières premières emploient environ 10 000 personnes sur le territoire national. De par la nature de leurs activités, ces sociétés ont d'importants volumes de transactions, la plupart réalisés à l'étranger. Près des trois quarts des emplois estimés pour les sociétés de négoce sont localisés dans les cantons de Genève (44 % du total), de Zoug (21,4 %) et du Tessin (9,5 %). Viennent s'y ajouter des activités connexes telles que la certification, le transport et le financement.

Le rôle de premier plan de la Suisse dans le négoce des matières premières s'accompagne de responsabilités, comme en a témoigné l'intense débat qui a récemment entouré la campagne sur l'initiative pour des multinationales responsables. Le secteur des matières premières rassemble en effet certains facteurs de risques. Les négociants traitent des sommes importantes et opèrent dans des pays où la gouvernance et les normes peuvent être faibles. Ils travaillent avec des entreprises d'État, des fonctionnaires ou des intermédiaires étrangers dans des chaînes de valeur complexes. Cette situation engendre

différents types de risques, allant des mauvaises conditions de travail au travail des enfants, en passant par les dommages environnementaux, la corruption, le blanchiment d'argent ou le financement d'activités criminelles.

Dans cette optique, des normes ambitieuses et claires dans le domaine de la responsabilité des entreprises et de la défense des droits de l'homme n'interfèrent pas avec les activités commerciales. Au contraire : une économie plus forte et durable peut mieux se développer dans les pays où les droits de l'homme sont respectés et défendus. En outre, il est dans l'intérêt de la Suisse de promouvoir l'intégrité de son secteur économique et financier – et par là sa réputation.

La tendance est du reste claire : les entreprises actives dans ce domaine ont déjà adapté leurs pratiques vers davantage de transparence et de diligence. Un groupe d'entreprises, d'ONG et de cantons a ainsi élaboré un guide¹ pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme par le secteur du négoce des matières premières ; ce guide est ensuite mis en application par les entreprises. Autre exemple, le message du Conseil fédéral relatif à l'initiative pour des multinationales responsables : il attend des entreprises basées ou opérant en Suisse qu'elles agissent de manière responsable conformément aux normes internationales et qu'elles respectent les droits de l'homme dans toutes leurs activités commerciales, où qu'elles opèrent. La Suisse veille également à ce que les entreprises helvétiques soient soumises aux mêmes règles que leurs concurrents sur les marchés internationaux. Ainsi, une combinaison de mesures contraignantes et non contraignantes

¹ Voir www.commodity-trading.org.



KEystone

forme le cadre pour l'application de bonnes pratiques.

Une action ciblée et cohérente

Le Conseil fédéral a reconnu les risques liés à ce domaine d'activité en 2013 déjà lors de la publication du rapport de base sur les matières premières. Une plateforme interdépartementale regroupant les offices fédéraux concernés par les questions relatives aux matières premières a alors été établie pour promouvoir le flux d'informations et un réseau de compétences visant une action ciblée et cohérente. Le rapport de base et les pistes d'action ont été actualisés en 2018, afin de refléter les principales tendances ainsi que les progrès réalisés depuis 2013. Le rapport de 2018² propose 16 recommandations concernant notamment l'attrait des conditions-cadres, le développement de bonnes pratiques par les entreprises, le renforcement du dialogue avec et entre les parties prenantes, une meilleure compréhension des risques et une détection plus rapide des tendances. Un rapport publié par le Conseil fédéral le 21 avril 2021³ offre une lecture plus complète des progrès accomplis depuis

L'initiative pour des multinationales responsables a suscité un important débat public en Suisse. Une affiche de campagne en Valais.

lors. Arrêtons-nous ici sur trois domaines clés: le secteur de l'or, le financement du négoce et la transparence des paiements faits aux gouvernements.

Dans le domaine de l'or, les principaux raffineurs et des organisations non gouvernementales (ONG) ont participé à des consultations organisées par l'administration fédérale afin de discuter de possibles mesures destinées à améliorer la transparence dans le secteur. La Suisse publie ainsi depuis le 1^{er} janvier 2021 des statistiques distinctes pour différents types d'or minier et raffiné. Cette mesure permettra d'améliorer la traçabilité des flux de marchandises, la transparence des statistiques et la qualité des contrôles.

La Suisse a également fait une proposition allant dans ce sens à l'Organisation mondiale des douanes (OMD): si les pays membres se rallient à ce projet, soutenu également par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la nouvelle classification tarifaire douanière s'appliquera au niveau mondial dès 2027. L'introduction de cette mesure coïncide avec l'entrée en vigueur d'une nouvelle législation de l'Union européenne relative aux

² Conseil fédéral (2018).

³ Conseil fédéral (2021).

minerais provenant de zones de conflit. Cette réglementation sert de base pour la définition du devoir de diligence et de la transparence concernant cet aspect dans le cadre de la mise en œuvre du contreprojet à l'initiative populaire pour des multinationales responsables.

Un des principaux défis sera de suivre l'application et l'impact de ces différentes mesures en collaboration avec l'industrie et les ONG. Leur efficacité passe en effet par l'application de standards élevés identiques pour toutes les juridictions. L'Association des professionnels du marché des métaux précieux de Londres (LBMA), qui regroupe les principaux raffineurs faisant partie de la «liste de bonne livraison» («good delivery list») a ainsi récemment lancé un appel aux États hôtes de centres internationaux de raffinages pour qu'ils adoptent des mesures garantissant l'intégrité et la transparence des chaînes de production.

Le Parlement a par ailleurs adopté en mars 2021 la révision de la loi sur le blanchiment d'argent (LBA). Celle-ci prévoit que le Bureau central du contrôle des métaux précieux devienne l'autorité de surveillance LBA pour les essayeurs de métaux précieux assujettis (c'est-à-dire les entreprises chargées de déterminer la quantité de métal précieux d'échantillons de minerais).

Promouvoir un négoce responsable

La Suisse dispose également d'un segment spécialisé dans le financement du négoce. Une vingtaine de banques réparties avant tout entre Genève et Zurich disposent d'une grande expertise. Elles soutiennent directement les entreprises de négoce en leur mettant à disposition les garanties et les liquidités nécessaires aux transactions, qui représentent des volumes importants. L'interconnexion entre le négoce et le financement est l'un des piliers du domaine d'activité des matières premières en Suisse. L'activité de financement représente en Suisse plus de 1200 emplois.

La place qu'occupe le financement en Suisse engendre des risques, mais également des opportunités. Donnant suite à une intervention parlementaire⁴, le Conseil fédéral a analysé l'efficacité du cadre réglementaire de lutte contre

le blanchiment d'argent pour le secteur des matières premières. La branche du négoce a été invitée à développer des lignes directrices pour mieux établir des pratiques en matière de diligence, parfois déjà existantes. Le Département fédéral des finances (DFF) suit ces développements. Des lignes directrices sont en cours d'élaboration. Les standards internationaux adoptés fin 2017 par le Comité de Bâle pourraient en outre générer des coûts supplémentaires potentiellement injustifiés pour les banques actives dans ce domaine. Ces conclusions font actuellement l'objet de discussions dans le cadre de la mise en œuvre de ces standards au niveau suisse.

Des directives internationales

En ce qui concerne la mise en place de standards, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (Itie) joue elle aussi un rôle important dans la promotion d'une conduite responsable dans le secteur des matières premières. Les exigences concernant la publication des paiements des entreprises au profit des pays membres de l'Itie ont été renforcées en 2019 et sont entrées en vigueur en janvier 2020. Ces obligations ont été concrétisées dans les «Directives pour la déclaration par les entreprises achetant du pétrole, du gaz et des minéraux auprès des gouvernements», publiées en août 2020.

Les négociants basés en Suisse devraient idéalement appliquer volontairement ces directives – ce que les deux plus grands, Glencore et Trafigura, font déjà. La Suisse espère améliorer la transparence du secteur en dehors du cadre de l'Itie et soutient ainsi le développement de standards internationaux au sein de l'OCDE, en collaboration avec l'Itie. Également soutenue par la Suisse, la Responsible Mining Foundation a publié un rapport sur la transparence du secteur de négoce de matières premières extractives en mars 2021⁵. Ce rapport présente les résultats des pratiques de diligence raisonnable et de transparence de 25 entreprises. Il conclut que les entreprises sont tenues de faire preuve d'une action plus systématique sur des questions telles que les droits de l'homme, la lutte contre la corruption et la transparence sur leurs paiements aux gouvernements.

⁴ Postulat 17.4244, *La supervision bancaire est-elle suffisante pour juguler les risques de blanchiment dans le secteur des matières premières?*

⁵ Responsible Mining Foundation (2021).

Le code des obligations oblige par ailleurs depuis cette année les grandes entreprises suisses à déclarer les paiements faits au profit de gouvernements dans le cadre de l'extraction de matières premières. Le Parlement a inscrit une norme de délégation qui permet au Conseil fédéral d'étendre cette obligation aux activités de négoce, en fonction des développements au niveau international.

Quelles perspectives ?

Le secteur du négoce des matières premières restera incontournable en Suisse comme dans le monde. De par sa nature, il devra toujours réagir aux enjeux géopolitiques et réglementaires – parfois fort différents d'un pays à l'autre – tout en continuant à assurer le lien entre les producteurs et les consommateurs. Si la tendance internationale va vers l'alignement des standards et leur mise en œuvre effective, les défis restent de taille pour éviter la fragmentation et les inégalités des conditions de concurrence entre les juridictions. La Suisse participe activement aux initiatives internationales, notamment au sein de l'OCDE, de l'Itie et auprès de la LBMA. Elle initie également des progrès vers davantage de transparence, comme avec sa proposition faite à l'OMD.

L'observation et l'analyse régulière de ce secteur, en dialogue avec les parties prenantes, permettront d'identifier les nouveaux défis à relever pour qu'il continue à contribuer à la

prospérité de la Suisse, tout en participant au développement de tous les acteurs impliqués dans la chaîne de production. Il reste également crucial pour la Suisse de mesurer l'impact de son action. Les conditions d'accès aux ressources, la transparence des financements, un système de taxation équitable, l'impact environnemental, la transition énergétique et les conséquences de la pandémie de Covid-19 resteront vraisemblablement à l'agenda des gouvernements et des organisations de la société civile. Les différents mouvements citoyens qui se sont développés ces dernières années sont là pour le rappeler.



Bibliographie

- Conseil fédéral (2018). *Le secteur suisse des matières premières : état des lieux et perspectives*. Rapport du 30 novembre.
- Conseil fédéral (2021). *État de la mise en œuvre des recommandations du rapport « Secteur suisse des matières premières : état des lieux et perspectives »*. Rapport du 21 avril.
- Responsible Mining Foundation (2021). *The ESG due diligence and transparency report on extractive commodity trading*.