



La transparence dans la branche des matières premières

La pression s'accroît sur les groupes spécialisés dans les matières premières.

Les organisations non gouvernementales (ONG) critiquent les pratiques de cette branche, où les affaires sont souvent traitées en secret, de même que les réactions du milieu politique. C'est pourquoi l'UE et les États-Unis veulent renforcer les prescriptions auxquelles sont soumis ces groupes, en les obligeant à divulguer à l'administration publique la partie des comptes liés à l'extraction des matières premières. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) joue un rôle décisif dans cette évolution. Cette organisation, née au début du siècle, encourage le dialogue entre les entreprises, les gouvernements et les ONG. La norme de l'ITIE est déjà appliquée par 49 pays riches en matières premières.

La Suisse veut également adapter sa législation. Importante place de négoce pour des matières premières comme le pétrole, le cuivre et le charbon, elle s'engage en faveur de l'ITIE. Elle a organisé, cet automne, une réunion de son Conseil d'administration. Pour la première fois, des négociants y ont pris part, aux côtés des représentants de l'industrie extractive. Seront-ils bientôt soumis, eux aussi, aux prescriptions de l'ITIE ?

La Suisse soutient l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives

Pour de nombreux pays en développement, l'extraction de matières premières génère des recettes d'une importance essentielle. Afin de gérer l'exploitation ces ressources de manière optimale et d'en utiliser efficacement les revenus, une plus grande transparence s'impose. C'est pour cette raison que la Suisse soutient l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Celle-ci a tenu récemment une importante réunion à Berne. *Monica Rubiolo, Thomas Benninger*

Les matières premières, comme le pétrole et les métaux, sont absolument indispensables à l'économie mondiale. La Suisse, où leur négoce assure déjà 4 % du produit intérieur brut, est une plaque tournante importante à cet égard.

Les entreprises du secteur des matières premières investissent et créent des emplois dans les pays en développement. Leurs activités sont, en outre, une source de financement majeure pour de nombreux États, dont elles contribuent à développer l'économie et à réduire la pauvreté. C'est particulièrement le cas lorsque des institutions efficaces créent des bases légales adéquates et des conditions de transparence, qui favorisent l'exploitation bien ordonnée des ressources en évitant les risques de corruption et de conflits. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)¹, volontaire et soutenue par tous les groupes d'intérêt, renforce la bonne gouvernance dans les pays producteurs de matières premières.

Que vise l'ITIE ?

L'ITIE a vu le jour en 2002 à Johannesburg lors du Sommet mondial pour le développement durable. Elle a créé une norme universelle de transparence afin de promouvoir la clarté et l'obligation de rendre des comptes dans le secteur des matières premières. Elle pratique une approche multipolaire fondée sur le consensus et le volontariat. Les trois grands groupes d'intérêt – gouvernements, entreprises extractives et organisations de la société civile – sont les principaux acteurs de l'ITIE. Ils sont représentés dans ses organes (voir encadré).

Les pays sont libres d'adhérer à l'ITIE et de la mettre en œuvre. Lorsqu'un État dé-

cide de le faire, il doit veiller à ce que toutes les entreprises extractives publient les informations afférentes selon la norme ITIE. Il doit, de même, établir des rapports annuels² contenant toutes informations utiles sur les recettes publiques, les volumes d'extraction, les licences d'exploitation ainsi que le cadre légal et fiscal pour les entreprises nationales. Les États qui appliquent l'initiative dans son intégralité sont certifiés conformes à l'ITIE (« EITI compliant »).

Dans chacun d'eux, des groupes composés de représentants du gouvernement, des entreprises et de la société civile vérifient le bon déroulement des procédures. Un fonds fiduciaire, géré par la Banque mondiale, accorde des prêts et une aide technique aux pays engagés dans la mise en œuvre de l'ITIE. Il est cofinancé par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco)³.

La norme ITIE a été remaniée en 2013. Avant cela, seules comptaient la publication et la comparaison des flux de paiement entre les entreprises extractives et les pays possédant des matières premières; au-

jourd'hui, la norme englobe la gouvernance de tout le secteur des matières premières. Elle prescrit de décrire les procédures d'octroi de licence, les régimes fiscaux ainsi que l'utilisation des ressources minières, et de publier les licences d'exploitation et les droits de prospection. Les entreprises d'État sont, en outre, tenues d'informer sur les ventes de matières premières – étape initiale de la chaîne de distribution et point de départ de ce commerce. Les premiers rapports répondant à la nouvelle norme ont été publiés au début de cette année.

Des résultats tangibles aux niveaux national et international

Depuis son lancement, l'ITIE suscite un intérêt croissant. Sa norme est appliquée actuellement par 49 pays⁴. Elle est soutenue par plus de nonante entreprises extractives et 900 organisations de la société civile. Au nombre des États qui s'y conforment figurent la Norvège, les États-Unis et la Grande-Bretagne⁵, à côté de nombreux pays émergents ou en déve-

² Voir les rapports de l'ITIE sur le site Internet de l'initiative.

³ Voir le communiqué du DEFR, Le Conseiller fédéral Schneider-Ammann signe un accord en faveur de la transparence.

⁴ Dont 31 pays certifiés conformes et 17 candidats. Pour la liste complète des pays, voir www.eiti.org/countries.

⁵ Si la Norvège est déjà certifiée conforme, les États-Unis et la Grande-Bretagne sont encore candidats à ce titre.

Comment fonctionne l'ITIE ?

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) est une association qui relève du droit norvégien. Elle recrute ses membres parmi les trois principaux groupes d'intérêt (pays, entreprises d'exploitation de matières premières et organisations de la société civile).

Une assemblée générale – la Conférence mondiale de l'ITIE – a lieu tous les trois ans. Elle élit le Conseil d'administration pour

trois ans. Celui-ci se réunit deux à trois fois par année. Il est constitué de vingt membres appartenant aux trois groupes d'intérêt. Sa présidente préside en même temps l'association. En ce qui concerne leur participation aux travaux du conseil, les membres sont organisés en groupes de vote. L'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Commission européenne appartiennent au même groupe que la Suisse, qui

est représentée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco). La Commission européenne assure actuellement la présidence du groupe et représente donc la Suisse au conseil.

Le Secrétariat international de l'ITIE, qui a son siège à Oslo, met en œuvre les décisions du conseil et apporte son soutien à l'application de la norme

¹ www.eiti.org.



Rencontre du Conseil d'administration de l'ITIE, cet automne à Berne. Le secrétaire de l'organisation Jonas Moberg se trouve au centre et la présidente est à sa droite.

loppement. Les rapports ITIE publiés à ce jour par les pays appliquant l'initiative ont déjà recensé des transferts financiers totalisant plus de 1700 milliards d'USD.

Bien que le lien direct entre plus de transparence et de responsabilisation et une gestion plus durable des matières premières soit difficile à établir, les rapports de pays comme le Ghana, le Pérou ou la Sierra Leone montrent que l'initiative a un impact. Généralement, la mise en œuvre de la norme ITIE se traduit dans un premier temps par l'obligation de collecter et de traiter les données, ce qui renforce la conscience que la population et les gouvernements peuvent avoir pour cette question. Du même coup, les déficits d'informations sont rapidement mis en évidence, ce qui entraîne habituellement une amélioration des méthodes gouvernementales en la matière.

Dans un deuxième temps, les données publiées sont passées à la loupe. Les organisations de la société civile et les parlementaires vérifient l'économicité des contrats passés entre les gouvernements et les entreprises extractives. Cette dé-

marche permet d'améliorer le cadre légal et de conclure des contrats plus avantageux ultérieurement, donc d'optimiser la rente que l'État tire des matières premières.

L'affectation des recettes est, elle aussi, soigneusement étudiée. Avec pour résultats, dans de nombreux pays, un surcroît d'investissements dans les infrastructures ou la politique sociale et la création de fonds de stabilité et de réserve, qui atténuent la volatilité des prix des matières premières. Dans l'idéal, les recettes tirées des matières premières sont plus souvent investies au profit des générations futures. L'initiative renforce ainsi les systèmes gouvernementaux et entrepreneuriaux, alimente un débat public informé et instaure la confiance entre les parties prenantes dans les pays producteurs.

La norme ITIE fixe le dénominateur commun que tous les groupes d'intérêt doivent respecter pour sa mise en œuvre. Elle peut aussi s'adapter aux spécificités nationales. Au Pérou, par exemple, suite au fort mouvement de décentralisation que connaît ce pays, l'application de la norme est expérimentée à l'échelle provinciale. En République démocratique du Congo, les entreprises extractives divulguent la

liste de leurs ayants droit économiques. Au Burkina Faso, en Mauritanie et en Zambie, tous les contrats miniers sont publiés.

La norme ITIE est reconnue à l'échelle mondiale dans la mesure où les États-Unis, le Canada et l'UE ont édicté des lois qui introduisent en droit national l'obligation de publier les paiements effectués aux gouvernements par les entreprises extractives cotées en Bourse ou par de grandes entreprises. Ces législations collent étroitement à la norme ITIE. Si la loi Dodd-Frank n'est pas encore entrée en vigueur aux États-Unis, faute d'ordonnance d'application, les membres de l'Union européenne sont, en revanche, en plein processus de mise en œuvre⁶.

La Suisse, partenaire actif

La norme n'étant applicable que par les pays producteurs de matières premières, nous ne sommes pas directement concernés. La Suisse soutient néanmoins l'initiative depuis 2009 en participant aux dépenses courantes de l'ITIE ainsi qu'au fonds d'affectation spécial de la Banque mondiale, qui appuie les procédures de l'ITIE dans les pays concernés. Elle accompagne aussi, sur un plan bilatéral, les pays engagés dans la mise en œuvre. C'est le cas du Pérou, qui a obtenu son label de conformité ITIE en 2009.

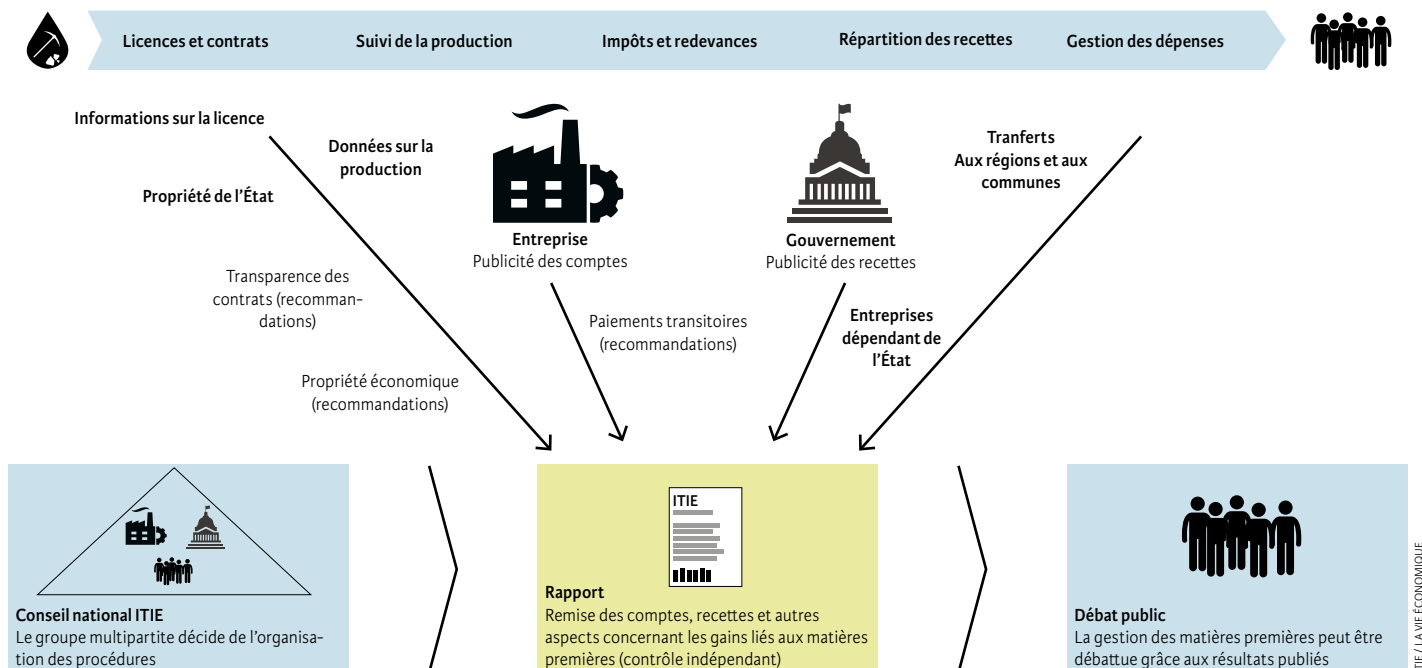
De 2012 à 2014, la Suisse exerçait la présidence de son groupe de vote. Dans cette fonction, elle a contribué au processus de révision de la norme. Elle appuie également les efforts de l'initiative visant à encourager d'autres pays à mettre en œuvre la norme volontaire de transparence. Ce sujet est systématiquement traité lors des sommets de pays en développement producteurs de matières premières.

En 2013, le *Rapport de base sur les matières premières* du Conseil fédéral considérait que l'initiative était importante pour l'amélioration de la transparence et exigeait un approfondissement de l'engagement suisse. On peut voir une preuve de cet engagement dans la 30^e réunion du Conseil d'administration de l'ITIE⁷, qui s'est tenue fin octobre à Berne à l'invitation de la Suisse. En marge de cette rencontre, notre pays a aussi organisé un symposium public sur le thème « Négocie de matières premières et transparence ».

⁶ Voir dans ce numéro l'article d'Adrian Tagmann, de l'Office fédéral de la justice, sur la situation en Suisse.

⁷ Le résumé des débats est accessible sur le site www.seco-cooperation.admin.ch.

Présentation schématique du système ITIE



Finances publiques : une approche globale s'impose

Dans de nombreux pays en développement, l'extraction des matières premières pose de grands défis aux finances publiques. En raison de la faiblesse de leurs institutions, tant au niveau national que régional, ils ont souvent de la peine à gérer les ressources substantielles du secteur des matières premières. Leur politique et leur administration doivent dès lors s'adapter aux caractéristiques spécifiques de ce secteur. Il s'agit notamment de choisir et de mettre en œuvre un régime fiscal adéquat, de prévoir les recettes ou de s'intéresser aux prix de transfert internes au sein des groupes multinationaux.

Il convient en outre de déterminer la part des recettes qui doit être investie et celle qui doit être économisée. Ensuite, il y a lieu de préparer et de renforcer les processus de planification des investissements publics à partir du moment où leur volume s'élève. De plus, l'argent économisé doit être géré et placé de manière professionnelle, ce qui réclame des connaissances techniques et souvent une adaptation du cadre juridique.

Le Seco pratique une approche globale qui vise à renforcer les capacités du secteur des finances publiques dans les pays prioritaires de la coopération suisse au dé-

veloppement. Le soutien de l'ITIE est assuré conformément à divers instruments internationaux, régionaux et bilatéraux.

Les programmes internationaux incluent un fonds fiduciaire, administré par le Fonds monétaire international⁸, qui aide les ministères des Finances à gérer les revenus tirés de l'extraction de matières premières. À plus faible échelon, le Seco participe notamment au centre régional de l'Institut de gouvernance des ressources naturelles⁹ pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale. Au niveau bilatéral, enfin, le Seco travaille avec différents pays partenaires riches en matières premières : c'est le cas notamment du Ghana, où la politique et l'administration fiscales se renforcent depuis 2008, et du Pérou, où l'efficacité des dépenses s'accroît au niveau régional.

Les discussions menées à Berne pendant la réunion du Conseil d'administration de l'ITIE ont confirmé la valeur ajoutée de normes volontaires, comme celles de l'ITIE, destinées à améliorer la transparence dans la coopération avec les prin-

cipaux acteurs. Elles ont aussi révélé que l'initiative pouvait être développée si ceux-ci sont intéressés à un dialogue ouvert.

Avec l'organisation du symposium sur l'ITIE et le commerce des matières premières, qui s'est déroulée en octobre, la Suisse a souligné son intérêt à plus de transparence dans le commerce des matières premières et sa volonté de participer à l'effort dans le cadre d'une procédure concertée. Le renforcement des capacités permettant une gestion responsable des matières premières dans les pays d'origine demeure le principal défi pour la durabilité de ce secteur. C'est pourquoi la Suisse poursuivra son engagement dans les pays en développement, tout en participant activement au dialogue international sur ces thèmes.



Monica Rubiolo
Cheffe du secteur
Soutien macro-économique (Seco),
Berne

Thomas Benninger
Collaborateur
scientifique, secteur
Soutien macro-économique (Seco),
Berne

⁸ Voir FMI, *IMF Launches Trust Fund to Help Countries Manage Their Natural Resource Wealth*, 2010, communiqué de presse 10/497.

⁹ L'Institut de gouvernance des ressources naturelles est une organisation de la société civile spécialisée dans le travail d'information et le transfert de savoir exercés avec des journalistes et des parlementaires. Voir www.resourcegovernance.org.

La norme ITIE, une plateforme pour des réformes

Dans de nombreux pays, les entreprises exploitant des matières premières publient les paiements qu'elles effectuent à l'État concerné. Ce succès a été obtenu par l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE). Révisée en 2013, cette dernière s'est dotée d'une norme qui encourage la publication d'informations sur les droits de prospection et les concessions. Une conférence récente à Berne démontre que les efforts se poursuivent. *Clare Short*

Le conseil d'administration de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a tenu récemment à Berne sa trentième séance. Ses membres, qui représentent des gouvernements, des entreprises et la société civile, ont discuté de la transparence dans la branche des matières premières. Cette rencontre est l'occasion de passer en revue l'évolution suivie jusqu'ici par l'initiative.

Près de dix ans se sont écoulés depuis la première séance du conseil d'administration. À l'époque, l'objectif était déjà de renforcer le dialogue entre les gouvernements, les entreprises extractives et les organisations de la société civile. De-

puis, les parties prenantes ont cherché ensemble des solutions aux défis complexes liés à la gouvernance dans le secteur lié à l'exploitation des matières premières.

Cette année à Berne, des sociétés de négoce ont participé pour la première fois à la séance avec le statut d'observateurs. Le conseil a accepté la candidature du Malawi. Ce petit État d'Afrique australe devient ainsi le 49e pays à mettre en œuvre la norme ITIE. Au total, plus de 400 employés travaillent à plein temps à l'application des exigences de l'initiative dans les États concernés. À cela s'ajoutent environ 1200 personnes qui siègent dans les comités nationaux de l'ITIE chargés de supervi-

ser les processus de mise en œuvre au niveau local.

Les efforts de transparence portent leurs fruits sur le plan financier et politique. Grâce à l'ITIE, le Nigeria a pu récupérer quelque 2 milliards d'USD. Au Kazakhstan, le système gouvernemental a été renforcé. L'initiative a également permis d'améliorer la traçabilité des redevances minières au Ghana et la gestion des paiements pétroliers au Tchad. Aux États-Unis, un portail de données administratives est désormais disponible. À Trinidad et Tobago, des campagnes d'information ont été organisées à l'intention des jeunes.

L'ITIE emprunte également de nouvelles voies pour promouvoir la transparence dans le négoce de matières premières et la divulgation des ayants droit économiques¹ des sociétés actives dans ce secteur. Elle le fait également dans d'autres domaines: la petite exploitation minière, les contrats d'échange et les processus conduisant à l'octroi de licences d'exploitation. L'ITIE a montré qu'elle était un moyen avantageux de réaliser des réformes qui servent ensuite de modèles à d'autres secteurs.

Malgré tout, il reste encore beaucoup à faire. Garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans la branche des hydrocarbures et l'industrie minière reste un énorme défi, même dans les pays qui mettent en œuvre la norme ITIE. Comme la plupart des grands défis mondiaux, celui-ci n'a pas de solution simple et rapide. L'élaboration de la norme a exigé beaucoup d'efforts. Il faudra en déployer encore davantage afin de garantir que les données publiées dans les rapports ITIE soient utilisées pour améliorer l'admi-



Les négociants en matières premières attirent de plus en plus l'attention. La présidente du conseil d'administration de l'ITIE Clare Short s'exprime à Berne.

¹ Un ayant droit économique est soit la personne physique qui, en dernier lieu, possède ou contrôle le partenaire contractuel, soit la personne physique à l'instigation de laquelle une transaction a été effectuée ou une relation d'affaires s'est établie.

nistration des finances publiques et renforcer l'obligation de rendre des comptes.

Le principe de la transparence des paiements

L'ITIE veut promouvoir, au niveau mondial, la divulgation d'informations et la redevabilité dans l'exploitation des ressources naturelles. La norme qui a été élaborée à cet effet renforce les systèmes gouvernementaux et entrepreneuriaux, informe l'opinion publique et instaure la confiance entre les parties prenantes évoluant dans les pays riches en matières premières. Partout où elle est mise en œuvre, un groupe multipartite garantit son application. Il comprend des représentants du gouvernement, des entreprises extractives et les organisations de la société civile.

La norme a évolué au fil du temps : l'ITIE s'est d'abord doté de principes généraux en 2003. Elles les remplacés par des critères en 2005, puis des règles en 2008, avant de les réviser en 2013 pour adopter la norme actuellement en vigueur. Comme l'impose le caractère multipartite de l'ITIE, les différents milieux représentés au conseil d'administration ont dû collaborer étroitement et trouver des solutions consensuelles pour assurer ce développement continu.

Les différentes étapes suivies par la norme ont fait évoluer le contenu des rapports nationaux de l'ITIE. L'objectif principal est toujours de publier tous les versements effectués par des compagnies pétrolières, gazières ou minières au profit des États concernés.

Les rapports actuels vont, toutefois, bien au-delà. Ils livrent aussi des informations sur les droits d'exploitation, les concessions, les contrats, les conditions-cadres fiscales et légales, la production, les entreprises étatiques et l'utilisation des fonds provenant du secteur des matières premières ainsi que d'autres données pertinentes. Depuis 2006, plus de 250 rapports ont été publiés. Ils couvrent ensemble plus de 1700 milliards d'USD de recettes publiques.

Une mise en œuvre sur mesure

La mise en œuvre de la norme ITIE n'est pas un but en soi et ne signifie pas que la cor-

ruption a été éradiquée dans un pays. Elle introduit plutôt un processus et une plateforme qui serviront de base à de futures réformes, lesquelles déboucheront sur une augmentation de la transparence et un renforcement de la redevabilité. L'ITIE se fonde sur la conviction que le pays concerné est le seul à pouvoir réaliser des changements durables et qu'il n'est pas possible de les imposer de l'extérieur.

S'il n'existe qu'une seule norme ITIE, sa mise en œuvre doit tenir compte de 49 réalités nationales. C'est ce qui explique les différences significatives qui marquent les différents rapports. Souvent, ceux-ci contiennent des innovations spécifiques au contexte local.

Cette diversité dans la mise en œuvre s'explique par le travail des groupes multipartites qui identifient les priorités nationales et fixent d'un commun accord le processus de l'ITIE. Ainsi, le Liberia a décidé d'étendre son rapport aux secteurs de la sylviculture et de l'agriculture. Les rapports du Pérou et de la Tanzanie contiennent également des données sur les montants que les entreprises ont versés aux autorités infranationales. En ce qui concerne la Tanzanie, l'intégration de données régionales et locales dans le rapport ITIE a révélé que plusieurs millions d'USD avaient été mal répartis et qu'ils étaient dus à la région où se déroule l'exploitation minière.

Informations sur les premières ventes

Si les États ont la possibilité de présenter des informations concernant toute la filière du secteur extractif, ils tiennent également compte de nouveaux aspects qui sont importants dans le contexte local et qui n'avaient pas été couverts jusque-là par la norme ITIE. Les efforts entrepris depuis peu pour faire la lumière sur les « premières ventes » en sont un exemple. Ces transactions initiales entre les entreprises pétrolières étatiques et les négociants sont extrêmement lucratives et opaques.

La République démocratique du Congo, l'Irak, le Nigeria, la Norvège et d'autres pays publient déjà des informations sur les versements que reçoivent leurs compagnies nationales d'hydrocarbures pour les premières ventes de pétrole aux né-

gociants internationaux. Le groupe suisse Trafigura, un géant du négoce des matières premières, s'est volontairement engagé à divulguer ses paiements en faveur des gouvernements qui mettent en œuvre l'ITIE.

Transparence sur les ayants droit économiques

Ces progrès sont appréciables. Cependant, il est urgent de poursuivre les efforts de mise en œuvre de la norme. Celle-ci doit être mieux utilisée pour contribuer à une bonne information de l'opinion publique et à l'amélioration des plans d'action politique. Le conseil d'administration de l'ITIE aide les États à intégrer les obligations de divulgation imposées par la norme dans leurs systèmes gouvernementaux, dans les prescriptions en matière de présentation des comptes et dans leur législation nationale.

Il existe une autre possibilité d'utiliser l'ITIE comme plateforme pour des réformes supplémentaires – par exemple pour étendre la redevabilité. Elle consiste à faire la transparence sur les ayants droit économiques des entreprises de matières premières qui sont autorisés à extraire du pétrole, du gaz naturel ou des minerais. Plusieurs pays essaient actuellement, dans le cadre d'un projet pilote, de déterminer qui sont les véritables ayants droit économiques qui se cachent derrière des réseaux souvent opaques d'entreprises.

À l'avenir, l'ITIE continuera de promouvoir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, pour que ces valeurs soient complètement intégrées dans les systèmes nationaux. Alors seulement, on pourra s'attendre à ce que l'exploitation des matières premières profite à tous.



Clare Short

Présidente du conseil d'administration de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE), Royaume-Uni

Le Conseil fédéral veut davantage de transparence dans le secteur des matières premières

L'UE et les États-Unis ont renforcé leurs lois sur la branche des matières premières. Selon le Conseil fédéral, la Suisse doit elle aussi se doter d'une réglementation qui accroisse la transparence. Les représentants des sociétés de négoce sont d'accord avec le principe. *Adrian Tagmann*

Le Conseil fédéral voudrait améliorer la transparence de la branche suisse des matières premières. Le but est de pousser les entreprises et les États riches en ressources naturelles à adopter un comportement responsable. C'est ce que prévoit l'avant-projet de révision du droit de la société anonyme, envoyé en procédure de consultation il y a un an. Ce texte contient également de nouvelles dispositions sur la transparence dans le secteur des matières premières¹.

Les dispositions sur la transparence font suite au postulat déposé par la Commission de politique extérieure du Conseil national sous le titre « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières » et au rapport de base sur les matières premières, publié au printemps 2013². Ce dernier recommandait d'évaluer les effets sur le secteur suisse des matières premières d'une éventuelle adoption – à l'image des États-Unis et de l'UE – de dispositions relatives à la transparence et d'étudier la mise au point d'un projet destiné à la consultation.

Les dispositions proposées s'appuient sur le droit de l'Union européenne, dont les États membres doivent transposer dès cette année dans leurs législations les directives modifiées sur les états financiers et la transparence³. Ces deux directives contiennent des dispositions sur la trans-

parence et la publication des paiements effectués au profit de gouvernements par des entreprises actives dans les industries extractives.

La loi Dodd-Frank, promulguée aux États-Unis en juillet 2010, contient des prescriptions similaires⁴. Elle n'est pas encore applicable, car le tribunal du district de Columbia a admis il y a deux ans un recours déposé notamment par l'American Petroleum Institute contre les dispositions d'exécution. Les juges ont ordonné à l'autorité de surveillance des marchés

financiers (SEC) d'élaborer de nouvelles dispositions d'exécution⁵.

Déclarer les versements en faveur d'instances étatiques

En Suisse aussi, les entreprises extractives seront tenues de publier les versements au profit d'instances étatiques. La réglementation proposée par le Conseil fédéral s'applique aux grandes sociétés cotées

⁵ Conformément à un jugement prononcé récemment par le tribunal de district du Massachusetts, la SEC a été chargée d'accélérer l'élaboration des nouvelles dispositions d'exécution. Voir *Victory for Oil Transparency Advocates as Federal Court Sides with Oxfam America*, 2 septembre 2015, à l'adresse www.oxfamamerica.org.

⁴ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 21 juillet 2010, section 1504.

¹ Voir *Révision du droit de la société anonyme*, à l'adresse www.bj.admin.ch. Concernant le secteur des matières premières, voir les articles 964a ss de l'avant-projet relatif à la révision du Code des obligations et le rapport explicatif de la procédure de consultation, p. 53 ss et p. 165 ss.

² *Rapport de base: matières premières – Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral*, 27 mars 2013, recommandation 8.

³ La directive comptable (2013/34/EU) est entrée en vigueur le 19 juillet 2013 et devait être mise en œuvre d'ici au 19 juillet 2015 par les États membres. Les modifications de la directive sur la transparence (2013/50/EU) sont entrées en vigueur le 26 novembre 2013. Les États membres ont jusqu'au 26 novembre 2015 pour les transposer dans leurs législations nationales.



La Suisse doit se doter d'une réglementation qui accroisse la transparence dans le domaine des matières premières. La moitié des participants à la consultation y sont favorables.

en Bourse que la loi soumet à un contrôle ordinaire de révision et qui sont actives dans la production de matières premières (minerais, pétrole, gaz naturel ou bois). Ces sociétés devront publier un rapport où figureront tous les paiements effectués au profit de gouvernements, dépassant 120 000 francs par exercice comptable. La publication se fera par voie électronique. En outre, le Conseil fédéral devrait pouvoir étendre ces dispositions aux entreprises négociant les matières premières, dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale.

La réglementation proposée par le Conseil fédéral est une réponse aux menaces dont la réputation du pays pourrait souffrir. La Suisse occupe, en effet, une place importante dans le négoce des matières premières et le danger ne peut que s'accroître s'il se fait distancer par les réglementations européenne et étasunienne sur la question de la transparence dans le domaine des matières premières.

Une partie de la branche des matières premières va dans ce sens

Les réactions aux propositions du Conseil fédéral sont mitigées, comme le montrent les résultats de la procédure de consultation qui a pris fin en mars dernier. Sans anticiper les conclusions du rapport sur cette procédure, prévu pour la fin de l'année, on peut dire ceci : près de la moitié des participants qui se sont explicitement exprimés approuvent la réglementation et un quart la rejettent résolument. Parmi ceux qui la refusent, environ un quart estiment que des règles sectorielles sur la transparence n'ont pas leur place dans le droit de la société anonyme et le droit comptable. Si vraiment elles sont nécessaires, elles doivent figurer dans une loi spéciale.

Une partie de ses tenants souhaitent que le négoce soit intégré dans la nouvelle réglementation, compte tenu de son im-

portance pour la Suisse. La Swiss Trading and Shipping Association, qui exprime une position plutôt favorable, approuve elle aussi, à certaines conditions, une extension au négoce. De grandes entreprises extractives, qui n'appartiennent pas à cette association interprofessionnelle, n'ont toutefois pas donné leur avis lors de la procédure de consultation.

Quelques participants, comme l'Union suisse des arts et métiers, ont critiqué le «zèle moralisateur» de ces propositions⁶. La faîtière Economiesuisse et d'autres associations économiques, telles que Swissholdings et Swissbanking, ont rejeté la norme de délégation qui permettrait au Conseil fédéral d'étendre les dispositions sur la transparence au négoce des matières premières dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale.

Des voix isolées ont demandé des modifications de la norme de délégation. Certains participants pensent qu'il n'est pas nécessaire que la procédure soit harmonisée à l'échelle internationale. D'autres demandent que la marge d'appréciation du Conseil fédéral soit limitée : pour eux, la réglementation ne devrait être étendue au négoce que si au moins sept autres places importantes dans ce domaine introduisent des dispositions analogues. Les adversaires de la norme de délégation estiment que celle-ci restreindrait inutilement la liberté entrepreneuriale.

Certains milieux consultés estiment que la publication des paiements effectués au profit de gouvernements pourrait violer des secrets d'État ou commerciaux ainsi que des accords contractuels de confidentialité. Les versements représentent, selon eux, des informations sensibles auxquelles la concurrence ne devrait pas avoir accès.

De nombreux participants exigent que le domaine d'application soit plus en

adéquation avec le droit européen, car l'avant-projet outrepassa les directives de l'UE sur ce point. Ils demandent de ne pas inclure l'activité «indirecte» d'extraction de matières premières. Ce terme désigne les activités des autres sociétés membres du groupe et des sous-traitants.

Les ONG demandent davantage

Une coalition d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'œuvres d'entraide considèrent que l'avant-projet ne va pas assez loin en obligeant les entreprises à publier sur leur site Internet le rapport relatif aux paiements effectués au profit de gouvernements. Elles exigent que ce document soit déposé auprès d'une instance étatique. Elles réclament, en outre, l'inscription dans la loi d'un format de données uniforme. Enfin, les rapports et les informations sous forme électronique devraient être accessibles au public pendant au moins 25 ans, et non dix comme le prévoit l'avant-projet.

Les ONG ont augmenté la pression. Depuis le printemps dernier, elles collectent des signatures en faveur de «l'initiative pour des multinationales responsables». Celle-ci se concentre plus globalement sur la responsabilité sociale des entreprises.

Les débats parlementaires montreront à quel point les dispositions sur la transparence dans le secteur des matières premières sont controversées.



Adrian Tagmann

Avocat, collaborateur scientifique,
Office fédéral de la justice, Berne

⁶ De même que les chambres de commerce soleuroise et zurichoise.

Lorenz Kummer

Responsable de la politique de développement dans le secteur des matières premières, Swissaid, Berne



La transparence crée de la richesse pour les pauvres

Dans le commerce des matières premières, la transparence des paiements est le meilleur moyen de lutter contre la corruption. Si la Suisse veut assumer ses responsabilités en tant que principale place de négoce des matières premières, elle a besoin d'une loi qui intègre les négociants basés sur son territoire dans le système mondial de transparence.

En 2014, la Confédération a encaissé environ 64 milliards de francs. Imaginez que plus d'un tiers de ce montant vienne de l'électricité vendue par Swisshydro, entreprise étatique d'énergie hydraulique, à des distributeurs nigériens. Pour générer ce courant, il a fallu construire des barrages sur pratiquement tous les fleuves, rivières et ruisseaux du pays, avec les conséquences que cela implique pour l'homme et l'environnement. Pourtant, les bénéfices ne profitent pas aux cantons de montagne, mais s'évaporent à Berne. En plus, Swisshydro et le Conseil fédéral gardent secrets les détails de ces transactions (prix, volumes, conditions). Aussi inimaginable que cela ?

En Suisse peut-être. Mais pas dans des pays comme la Guinée équatoriale, le Congo-Brazzaville ou le Nigeria. Ces États africains (et d'autres) dépendent de leurs exportations de pétrole brut, commercialisé par des compagnies pétrolières étatiques. Dans les dix plus grands pays producteurs de pétrole d'Afrique subsaharienne, ces exportations ont représenté de 2011 à 2013 plus de la moitié des recettes publiques¹. Elles totalisaient une valeur de 254 milliards de dollars. Un cinquième des transactions ont passé par des sociétés de négoce basées dans notre pays. Selon les années et les États concernés, cette dépendance à l'égard des firmes suisses peut même dépasser un tiers.

Plus de lumière sur le négoce

Le secret qui entoure ces transactions est à la mesure de leur volume. Jusqu'ici, seule l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) s'est attaquée au problème et a défini des règles

concernant la vente de matières premières par des entreprises étatiques. Dans la branche des matières premières, le négoce reste malgré tout le domaine le moins perméable au mouvement mondial qui réclame davantage de transparence.

Il y a plusieurs raisons à cela. D'une part, l'ITIE ne comprend de loin pas tous les grands pays producteurs de matières premières. D'autre part, ses règles sur les ventes sont formulées de manière vague et n'intègrent pas les acheteurs dans le processus. Plus important encore: les pays dans lesquels sont domiciliées les sociétés de négoce ont omis jusqu'à présent de compléter les règles de l'ITIE par leurs propres dispositions légales. Aux États-Unis, au Canada ou dans l'UE, des lois sur la transparence imposent de publier les versements effectués au profit de gouvernements, mais elles ne se réfèrent qu'à l'*extraction*, et non au *négoce*, des matières premières.

Paielements et contrats dans la ligne de mire

La Suisse, principale plaque tournante du négoce de matières premières, se doit d'agir. Malheureusement, le Conseil fédéral a raté le coche: il n'a pas voulu étendre aux sociétés de négoce les dispositions sur la transparence dans les entreprises extractrices, qui figurent dans l'avant-projet de révision du droit de la société anonyme. Il veut, toutefois, avoir la possibilité de le faire plus tard, dans le cadre d'une « procédure harmonisée à l'échelle internationale ».

La Suisse doit s'atteler immédiatement à ce projet, en se joignant à d'autres pays où se négocient les matières premières, telles que la Grande-Bretagne, les États-Unis et Singapour.

Quelles sont les informations nécessaires pour éclairer le secteur opaque du négoce des matières premières? Il faut principalement que tous les versements soient déclarés par expédition (« cargo-by-cargo »). Cela inclut notamment les indications sur le prix, le volume et la qualité de la marchandise.

Pour le négoce soit complètement transparent, il faut aussi faire la lumière sur les contrats.

C'est seulement si l'on connaît les conditions auxquelles la transaction avec des sociétés étatiques a eu lieu (appel d'offres ouvert, accords à long terme, etc.) que l'on peut mesurer si tout s'est déroulé dans les règles. Pour la population des pays producteurs, c'est la seule manière de s'assurer que les bénéfices de la vente de ses richesses minières sont consacrés à la lutte contre la pauvreté et qu'ils n'atterrissent pas dans les poches des politiciens. Tel est l'objectif principal des dispositions sur la transparence.

Dans la branche des matières premières, le négoce reste malgré tout le domaine le moins perméable au mouvement mondial qui réclame davantage de transparence.

¹ A. Gillies, M. Guéniat et L. Kummer, *Les négociants suisses, le pétrole africain et les risques de l'opacité*, juillet 2014.



Stéphane Graber

Sécretaire général, Swiss trading and shipping association (STSA), Suisse



La transparence du négoce de matières premières, vue par la branche

La transparence dans le négoce de matières premières concerne les pratiques et les paiements. La Swiss trading and shipping association (STSA), qui regroupe les professionnels de la branche, soutient l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Celle-ci veut faire de la transparence des paiements une obligation pour tous les acteurs d'un pays. Les gouvernements et les entreprises étatiques devraient édicter des règles compréhensibles, plus particulièrement en ce qui concerne la « première vente ».

Le négoce de matières premières est souvent perçu comme une activité discrète, caractérisée par l'opacité. C'est pour cette raison que les consommateurs, les politiciens, la société civile, certaines organisations non gouvernementales et des partenaires commerciaux demandent qu'il fasse preuve de davantage de transparence et de gouvernance. Les entreprises de négoce se sont employées de manière continue, acharnée et proactive à dissiper les ambiguïtés, communiquer davantage et élargir leurs responsabilités. Cependant, ces efforts n'ont pas été reconnus. Il est donc impératif de clarifier la notion de « transparence » dans le négoce des matières premières, tout particulièrement pour les firmes qui se conforment aux normes actuelles, déjà très strictes.

Il s'agirait de renforcer la transparence dans deux grands domaines. D'abord les pratiques commerciales, ce qui vise les problèmes liés à l'environnement, aux droits humains, à la durabilité, à la corruption et à la gestion des risques. Il convient, ensuite, d'accorder une attention particulière aux flux financiers et aux paiements. La Swiss trading and shipping association (STSA), qui regroupe les professionnels de la branche, soutient ces efforts. Elle est, elle-même, engagée dans plusieurs initiatives qui vont dans ce sens. Mentionnons, parmi celles-ci, l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), qui vise à da-

vantage de transparence dans les paiements relatifs aux activités minières. Cette question est d'une importance particulière, car les recettes qui en sont issues constituent des sources significatives de revenus à long terme pour les pays concernés. Cela les différencie du négoce physique des matières premières, dont les activités sont à court terme et opérées sur des marchés ouverts.

La force de l'ITIE est qu'une fois adoptées par un pays, les exigences en matière de transparence des paiements et de divulgation des informations sont claires et s'appliquent à tous les acteurs. C'est la raison pour laquelle les négociants de matières premières s'y conforment déjà dans les pays qui les ont intégrées dans leur législation. En Irak, par exemple, les négociants déclarent leurs achats auprès de l'État ou des entreprises publiques (par exemple la compagnie pétrolière nationale), sans pour autant être membres de l'ITIE.

Les États et les entreprises publiques doivent intervenir

En fait, les négociants, en leur qualité d'acheteurs, ne peuvent pas eux-mêmes décider de la nature et de l'étendue des informations qui doivent être divulguées par les gouvernements et les entreprises publiques. Ces derniers doivent donc prendre les

devants, conjointement avec le secrétariat de l'ITIE. Ils doivent définir le degré de transparence de la « première vente » de matières premières aux négociants. Ceux-ci peuvent contribuer à la mise en œuvre et au respect des normes de l'ITIE en faisant valoir leur expertise en matière technique et institutionnelle.

Dans cet esprit, la STSA et ses membres approuvent l'ITIE qui développe la transparence et la traçabilité en amont de la chaîne des matières premières. Ce devoir de vigilance, appliqué dès l'ori-

gine, aide à identifier et à traiter les problèmes de santé, de sécurité, d'environnement et de droits humains. Il atténue ainsi les risques concomitants pour tous les acteurs en aval de la chaîne, dont les négociants de matières premières, les utilisateurs et les consommateurs.

Cette pratique est conforme aux initiatives de transparence des activités commerciales, comme les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (« principes Ruggie ») des Nations Unies. Il convient d'identifier, d'atténuer et de signaler les risques, afin de renforcer la transparence

en matière de droits humains et d'environnement. La STSA soutient ce type d'initiatives et se réjouit de poursuivre le dialogue avec les différentes parties prenantes en ce qui concerne la transparence dans le négoce de matières premières.

L'ITIE est d'une importance particulière, car les recettes issues des matières premières constituent des sources significatives de revenus à long terme pour les pays concernés.

Andrew Gowers

Directeur des affaires, Trafigura, Genève



Transparence des paiements : le bon choix pour Trafigura

L'année dernière, Trafigura a été la première entreprise active dans le négoce des matières premières à adhérer à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE).

Elle a franchi ce pas en raison de l'intérêt grandissant de l'État et de la société civile pour la question.

Le négoce et la transparence n'ont pas toujours fait bon ménage dans l'industrie extractive. La question est particulièrement vive pour les rapports qu'entretenait la branche avec les organismes publics des pays dont le sous-sol regorge de minerais. Plus d'un aura été surpris par l'adhésion l'an passé du négociant en pétrole et métaux Trafigura à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). C'était une première pour une entreprise de cette branche. L'ITIE a pour principal but de chercher à rendre publics les paiements que les entreprises pétrolières et minières effectuent en faveur des gouvernements au titre de droits de licence, de redevances de concession et d'impôts. En sa qualité de négociant situé en aval, Trafigura a certes un intérêt limité dans le secteur de l'extraction, mais le rapprochement avec cette initiative est utile à bien des égards. En premier lieu, l'attention soutenue avec laquelle les autorités, la société civile et les partenaires commerciaux observent le secteur appelle davantage de transparence. En effet, certains négociants en matières premières sont devenus des entreprises de grande taille et leur influence a grandi au diapason de leur expansion, attirant inévitablement les regards. Il est d'autant plus nécessaire d'expliquer nos activités.

L'ITIE, un espace d'échange

Autre raison, le débat concernant la divulgation des paiements effectués par les négociants en matières premières en faveur des

L'attention soutenue avec laquelle les autorités, la société civile et les partenaires commerciaux observent le secteur appelle davantage de transparence.

gouvernements prend de plus en plus d'ampleur. L'an passé, Trafigura a ainsi réalisé un sondage d'opinion anonyme pour connaître l'avis d'acteurs importants sur le rôle et l'influence de ces sociétés. Les personnes qui y ont répondu ont notamment déploré l'opacité des paiements réalisés en faveur des gouvernements. Or, l'ITIE est le principal espace d'échange sur ces questions pour les autorités, les entreprises et les organisations de la société civile. L'extension de cette initiative aux achats effectués par les négociants auprès des sociétés pétrolières publiques est envisagée depuis peu. Le troisième motif qui explique la décision de Trafigura est l'évolution de la réglementation : l'Union européenne et les États-Unis, en particulier, vont en effet exiger la divulgation des paiements effectués par les sociétés extractives aux gouvernements. Jusqu'ici, les efforts se sont concentrés sur les entreprises actives dans l'extraction de matières premières. De plus en plus d'États membres de

l'ITIE divulgueront les paiements effectués par des négociants et exigeront d'eux qu'ils fassent de même, afin de garantir la concordance des données. L'Irak a ainsi déjà adhéré au mouvement. Notre démarche constitue aussi une réaction aux recommandations du gouvernement suisse, formulées dans son « Rapport de base :

matières premières » paru en 2013. Ce texte préconise de réformer l'ITIE, afin que les négociants en matières premières divulguent eux aussi les paiements qu'ils effectuent en faveur des sociétés pétrolières publiques.

Trafigura : la publication attendue dès cette année

À la fin de cette année, Trafigura commencera à divulguer ses paiements en faveur des sociétés pétrolières publiques dans les pays qui mettent en œuvre l'initiative. Nous nous sommes en outre engagés à collaborer avec

le secrétariat de l'ITIE et avec les entreprises qui soutiennent l'initiative, afin d'accroître la transparence dans l'industrie extractive. Certes, la divulgation des paiements ne concernera qu'une petite partie de nos activités commerciales, mais les réactions positives que nous avons reçues des États, de nos partenaires commerciaux, des organisations non gouvernementales et des médias montrent que cette décision est tout à fait justifiée. La question est désormais de savoir combien de temps il faudra aux autres négociants en matières premières pour sentir d'où vient le vent et adhérer eux aussi à l'ITIE.