



27.03.2013

Rapport de base: matières premières

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

Condensé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Conclusions et recommandations

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

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

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

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

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

Attrait de la place économique

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

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

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

Transparence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Responsabilité des entreprises et des Etats

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

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

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

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

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

Politique de développement

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

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

Conventions contre les doubles impositions et prix de transfert

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

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

Risques de réputation

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

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

Dialogue avec les acteurs extérieurs à la Confédération et plateforme interdépartementale

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

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

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