



Rapport de base: matières premières

2^e rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations

19 août 2015

Table des matières

1	Introduction.....	3
1.1	Mandat.....	3
1.2	Situation actuelle et progrès réalisés.....	3
2	Mise en œuvre des recommandations	4
2.1	Attrait de la place économique	4
	Recommandations 1 et 2	4
2.2	Transparence	6
	Recommandation 3	6
	Recommandation 4	7
	Recommandation 5	9
	Recommandation 6	9
	Recommandation 7	9
	Recommandation 8	10
	Recommandation 9	11
2.3	Responsabilité des entreprises et des Etats	12
	Recommandation 10	12
	Recommandation 11	14
	Recommandation 12	15
2.4	Politique de développement	16
	Recommandation 13	16
2.5	Conventions contre les doubles impositions et prix de transfert	18
	Recommandation 14	18
2.6	Risques de réputation.....	19
	Recommandation 15	19
2.7	Dialogue avec les acteurs extérieurs à la Confédération et plateforme interdépartementale.....	20
	Recommandations 16 et 17	20

1 Introduction

1.1 Mandat

Le 26 mars 2014, le Conseil fédéral a pris connaissance du premier rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du rapport de base du 27 mars 2013 sur les matières premières¹. Il s'est montré satisfait des progrès réalisés, en soulignant qu'il attachait une grande importance à la poursuite d'une application ciblée des recommandations. A cet effet, il a chargé la plateforme interdépartementale «Matières premières» de lui soumettre un nouveau rapport avant la fin d'août 2015.

Comme le premier, ce deuxième rapport propose pour chacune des 17 recommandations un aperçu de l'état des travaux, avec les principales étapes réalisées et les objectifs atteints. L'accent y est mis sur les événements survenus depuis le premier rapport du 26 mars 2014. La plateforme interdépartementale «Matières premières», dirigée à tour de rôle par le Département fédéral des finances (DFF), le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), poursuit sa mission, le Conseil fédéral l'ayant chargée de rédiger d'ici la fin de 2016 un nouveau rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations.

1.2 Situation actuelle et progrès réalisés

Les matières premières ne suscitent plus autant d'intérêt au niveau international, au G20 notamment, depuis que leurs prix ont tendance à baisser². Le secteur des matières premières reste toutefois au cœur de l'actualité helvétique: le Parlement et les médias s'interrogent à leur sujet, tandis que des initiatives populaires pendantes ou lancées concernent aussi le secteur des matières premières³.

La branche des matières premières implantée en Suisse revêt toujours une grande importance à la fois pour l'économie nationale et pour le négoce mondial des matières premières. Alors qu'en raison de l'évolution générale, la compétition entre places économiques a plutôt eu tendance à se renforcer, la Suisse s'en tire bien en comparaison internationale – comme le montre le chapitre 2 sur l'état de la mise en œuvre des recommandations – dans ses efforts visant à assurer la compétitivité et l'intégrité de sa place économique pour les entreprises actives dans le secteur des matières premières.

Avec ses projets législatifs actuels ou récemment terminés, la Suisse respecte les normes internationales – notamment en matière de négoce hors bourse des produits dérivés ou de lutte contre le blanchiment d'argent. Elle participe activement aux travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires des multinationales, soutient les initiatives internationales ayant pour but de combattre la corruption ou d'améliorer la transparence dans le secteur des matières premières, et s'engage dans la coopération au développement ainsi que dans la définition de nouveaux objectifs pour le programme de développement durable d'ici à 2030 (appelé jusqu'ici programme pour l'après 2015). La Suisse fait même partie du peloton de tête, pour avoir lancé certaines mesures spécifiques au secteur – comme

¹ Voir communiqué de presse du 26 mars 2014: <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=52429>.

² Les communiqués des chefs d'Etat et de gouvernement des pays du G20 constituent un bon indicateur des priorités politiques mondiales; or celui publié au sommet organisé en novembre 2014 à Brisbane ne mentionne que l'efficacité et la collaboration dans le domaine de l'énergie.

³ Le Conseil fédéral a recommandé de rejeter l'initiative populaire «Pas de spéculation sur les denrées alimentaires», en cours d'examen au Parlement, sans proposer de contre-projet. En outre, la récolte des signatures pour l'initiative populaire «Pour des multinationales responsables – protégeons les droits humains et l'environnement» (initiative pour des multinationales responsables) a débuté le 21 avril 2015.

l'introduction, prévue dans la révision du droit de la société anonyme, de dispositions sur la transparence obligeant les entreprises actives dans l'extraction de matières premières à publier leurs paiements au profit de gouvernements. En outre, les autres travaux en cours misent sur l'adhésion volontaire des entreprises de négoce de matières premières à des normes de responsabilité sociale, tandis que le dialogue entre les représentants de la branche, des organisations non gouvernementales (ONG) et des cantons s'est encore amélioré.

Or l'incertitude persiste sur l'évolution des conditions générales de l'économie en Suisse, un paramètre essentiel et pas seulement pour le secteur des matières premières. Il convient notamment de citer ici la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse, ainsi que la 3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III, voir plus loin). Le renforcement du franc suisse à la suite de l'abandon par la Banque nationale suisse (BNS) du taux plancher par rapport à l'euro a encore compliqué la situation. En outre, la concurrence des autres places économiques reste acharnée. Le Conseil fédéral continuera donc de s'engager pour le maintien en Suisse de conditions-cadres attrayantes et fiables.

En résumé, on constate que de nouvelles avancées concrètes ont été obtenues pour de nombreuses recommandations, alors que d'autres recommandations sont de nature permanente et qu'il est plus difficile d'en mesurer le degré de réalisation. De l'avis du Conseil fédéral, les grandes orientations des travaux en cours – préservation ou amélioration des conditions-cadres et réduction des risques existants, y c. les risques de réputation – ont fait leurs preuves. Il reste judicieux pour la Suisse de contribuer activement au développement de standards multilatéraux applicables dans le secteur des matières premières et de mettre en œuvre ces standards, en veillant toutefois à ce que les réglementations soient coordonnées sur le plan international, afin de ne pas pénaliser les entreprises suisses par rapport à la concurrence étrangère. La Suisse poursuivra son engagement en faveur de règles du jeu identiques (*level playing field*) au niveau mondial, soit pour une concurrence équitable en matière fiscale et pour une mise en œuvre cohérente des standards de réglementation.

Le chapitre suivant revient en détail sur les développements et progrès actuels.

2 Mise en œuvre des recommandations

2.1 Attrait de la place économique

Recommandations 1 et 2

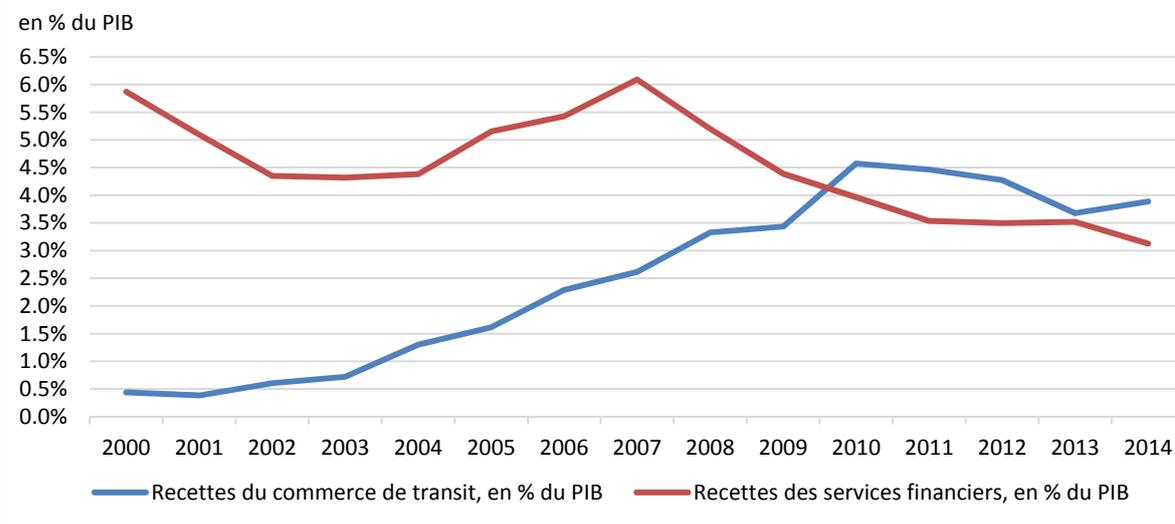
Recommandation 1: *La Suisse doit continuer d'assurer des conditions-cadres attrayantes et sûres en matière politique, économique et juridique, qui profitent à l'ensemble de la place économique suisse, y compris au secteur des matières premières. L'objectif est de maintenir la position importante de 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.*

Développement du secteur des matières premières et cadre général

La branche des matières premières reste cruciale en Suisse pour l'économie et la place financière. On le voit notamment aux recettes nettes tirées du commerce de transit, qui proviennent essentiellement du secteur des matières premières. Ces recettes constituent un bon indicateur du poids économique du domaine d'activité des matières premières (négoce, mais aussi fret, financement du commerce ou contrôles de marchandises). Selon une enquête de la BNS, les recettes tirées en 2014 du commerce de transit ont beau être en léger repli par rapport aux pics de 2010 et 2012, elles n'en atteignent pas moins 25,2 milliards de francs, soit 3,9 % du PIB suisse (voir fig. 1). La BNS ayant amélioré sa méthode de collecte des données, les recettes issues du commerce de transit s'avèrent bien supérieures aux estimations des enquêtes antérieures et du rapport de base sur les matières premières. La fig. 1 montre également qu'en 2010, le commerce de transit s'est classé en tête des exportations de services, dépassant les recettes issues des opérations de commission et des services transfrontières des banques en Suisse.

Fig. 1: Recettes issues du commerce de transit et recettes tirées par les banques des services financiers à l'étranger, en % du PIB



Source: BNS, Bulletin mensuel de statistiques économiques (avril 2015), propres calculs.

3^e réforme de l'imposition des entreprises (RIE III)

Le Conseil fédéral a ouvert le 22 septembre 2014 la consultation concernant la loi sur l'imposition des entreprises III. Les grands axes du projet, à savoir renforcer la place économique suisse et son acceptation au niveau international, ont bénéficié d'un large soutien.

Sur la base du résultat de la consultation, le Conseil fédéral a fixé le 2 avril 2015 les points-clés du message transmis le 5 juin 2015 au Parlement⁴. Il y propose d'abroger les régimes fiscaux actuels (sociétés de domicile, sociétés mixtes, sociétés holdings, sociétés principales, *Swiss Finance Branch*) qui ne correspondent plus aux normes internationales. Une telle mesure toucherait aussi les entreprises actives dans le secteur international des matières premières, souvent au bénéfice d'un statut fiscal cantonal. En contrepartie, il est prévu d'introduire de nouvelles mesures au niveau cantonal, notamment une *patent box* et, en option, la possibilité de déductions accrues pour les dépenses en recherche et développement. L'introduction d'une taxe au tonnage a par contre été refusée, car une telle mesure enfreindrait les principes constitutionnels. En complément, les cantons le jugeant nécessaire pour-

⁴ Voir <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=57551>.

ront alléger leur taux d'imposition des bénéfiques, afin de préserver leur compétitivité fiscale. Les futurs travaux tiendront eux aussi compte des développements internationaux.

En apposant sa signature à la déclaration commune du 14 octobre 2014 sur la fiscalité des entreprises⁵, la Suisse a provisoirement mis fin à une controverse ayant pesé sur ses relations avec l'Union européenne (UE) pendant presque dix ans. Cette déclaration commune ne renferme aucun engagement relevant du droit international et s'en tient à l'énumération de principes et d'intentions communes. Le Conseil fédéral y souligne son intention d'abroger, dans le cadre de la RIE III, toute une série de régimes fiscaux (sociétés de domicile, sociétés mixtes, sociétés holdings, sociétés principales, *Swiss Finance Branch*), ainsi que d'aligner ses futures mesures fiscales sur les normes internationales. En contrepartie, les Etats membres de l'UE confirment leur volonté de supprimer leurs mesures de rétorsion dès que les régimes en question auront été abolis. Aucun délai n'a été fixé dans ce contexte.

2.2 Transparence

Recommandation 3

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 oeuvre 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 3 septembre 2014, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la nouvelle loi sur l'infrastructure des marchés financiers (LIMF), destinée à mettre en œuvre la réforme des marchés des dérivés négociés hors bourse. Le Parlement a adopté la loi à sa session d'été 2015⁶. La LIMF englobe aussi les négociants en matières premières, qui sont inclus dans la définition des contreparties non financières. Conformément aux normes internationales en la matière, aucune exception n'est prévue pour les déclarations d'opérations sur dérivés à un référentiel central, à moins qu'il ne s'agisse d'opérations entre deux petites contreparties non financières qui ne représentent pas de risque pour la stabilité. En revanche, les contreparties non financières sont exemptées de l'obligation de compenser aussi longtemps qu'elles ne concluent des opérations sur dérivés que pour couvrir les risques directement liés à leurs activités commerciales ou à leur gestion de la trésorerie ou de la fortune. Autrement dit, un négociant en matières premières ne sera tenu à une compensation centrale que s'il négocie des produits dérivés à d'autres fins, à partir d'un seuil donné. De plus, la LIMF contient une norme de délégation qui autorise le Conseil fédéral à fixer des limites de positions, pour autant que cela soit nécessaire à une cotation ordonnée et à un règlement efficace, ainsi qu'à une convergence entre les prix opérés sur le marché des dérivés sur matières premières et les prix des matières premières sur le marché au comptant. Le Conseil fédéral tient compte ce faisant des normes internationales reconnues et du développement du droit étranger.

Le 18 février 2015, le Conseil fédéral a en outre approuvé le message concernant l'initiative populaire «Pas de spéculation sur les denrées alimentaires»⁷. L'initiative s'inscrit dans le contexte des fortes variations de prix qu'ont connues de nombreux produits agricoles ces dernières années et qui ont entraîné des problèmes relevant de la situation alimentaire dans

⁵ Voir <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=54818>.

⁶ FF 2015 4485 : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2015/4485.pdf>.

⁷ Voir <http://www.seco.admin.ch/aktuell/00277/01164/01980/index.html?lang=fr&msg-id=56258>.

différents pays en développement. Les auteurs de l'initiative partent du principe que ces variations de prix sont principalement dues à des opérations spéculatives sur les marchés financiers en lien avec les marchés agricoles physiques (aussi appelés marchés à terme des marchandises). Ils demandent l'interdiction en Suisse de telles opérations avec des instruments financiers portant sur des matières premières agricoles ou des denrées alimentaires. S'il partage les objectifs des auteurs de l'initiative, qui sont d'améliorer l'approvisionnement en denrées alimentaires de la population des pays en développement et de lutter contre la pauvreté, le Conseil fédéral estime néanmoins que l'approche choisie n'est pas judicieuse, doute de l'efficacité des mesures proposées et craint des conséquences néfastes pour l'économie suisse. C'est pourquoi il recommande de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet.

Recommandation 4

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 oeuvre 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.*

Lutte contre le blanchiment d'argent

Le Parlement a adopté le 12 décembre 2014 la loi fédérale sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière (GAFI), révisées en 2012⁸. Cette loi vise à renforcer l'efficacité du dispositif de la Suisse en matière de lutte contre le blanchiment d'argent en complétant la mise en œuvre en Suisse des normes internationales. Les dispositions de cette loi en matière de transparence concernant les personnes morales et les actions au porteur sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2015. Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur des autres dispositions de la loi au 1^{er} janvier 2016⁹.

La révision des recommandations du GAFI en 2012 a affecté la réglementation internationale en matière de lutte contre la criminalité financière sur plusieurs points. Désormais, selon la recommandation 1 du GAFI, les pays doivent évaluer systématiquement leurs risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et établir, sur cette base, des dispositifs permettant d'atténuer ces risques efficacement. La mise en œuvre des normes internationales doit donc être accompagnée d'une évaluation périodique de l'ensemble des risques sur le plan national. Le Conseil fédéral a renforcé dans ce but la coordination au sein de l'administration fédérale en matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, en créant un groupe de travail interdépartemental placé sous l'égide du DFF. Les travaux opérationnels de ce groupe ont débuté en 2014.

Rédigé par le Groupe interdépartemental de coordination sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (GCBF), un premier rapport sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme en Suisse a été publié le 19 juin 2015¹⁰. Le rapport contient aussi une analyse de la menace et des vulnérabilités au blanchiment d'argent qui pèsent sur le secteur des matières premières. Le GCBF recommande que les propositions que contient l'avant-projet de modification du code des obligations (droit de la société anonyme) concernant les règles comptables applicables aux

⁸ FF 2014 9465 : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2014/9465.pdf>.

⁹ Voir <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/medienmitteilungen.msg-id-57064.html>.

¹⁰ Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/39966.pdf>.

sociétés actives dans l'extraction de matières premières soient reprises, en vue d'augmenter la transparence, dans le futur projet de révision du droit de la société anonyme et le message destiné au Parlement. Il recommande également de reprendre dans ce projet de révision l'extension de ces règles au secteur du négoce de matières premières dans le cadre d'une approche coordonnée au niveau international (voir aussi recommandation 8 du présent rapport).

Les exigences relatives à la transparence des personnes morales et des constructions juridiques, aux devoirs de diligence des intermédiaires financiers (notamment les règles d'identification des personnes politiquement exposées ou des ayants droit économiques) et à la coopération internationale ont en outre été précisées lors de la révision des normes du GAFI. La loi précitée précise les devoirs de diligence des intermédiaires financiers et introduit des mesures de transparence au niveau des sociétés. Cela permettra de mieux lutter contre les abus, aussi dans le secteur des matières premières et dans le commerce de celles-ci.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) continue de soutenir l'initiative du Fonds monétaire international (FMI) qui vise à combattre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme dans les pays en développement. Dans ce cadre, outre l'assistance technique en matière de prévention fournie à plus de 30 pays, un manuel spécialement conçu à cet effet aborde les risques de blanchiment dans le secteur des métaux précieux et formule des recommandations destinées aux diverses parties concernées sur la manière de limiter de tels risques.

Lutte contre la corruption

Dans le secteur des matières premières également, la corruption est une importante source de flux financiers illégaux. La Suisse participe activement à la lutte contre la corruption dans le monde. S'appuyant sur la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) – qui est la plus complète des trois conventions internationales de référence dans ce domaine¹¹, sur les plans aussi bien matériel que géographique –, notre pays s'engage résolument en faveur de la mise en œuvre systématique de leurs obligations conventionnelles par les Etats membres, parmi lesquels figurent de nombreux pays producteurs de matières premières. En prévision de la prochaine Conférence des parties à la CNUCC, qui se tiendra en novembre 2015, la Suisse milite en particulier pour un renforcement des processus de suivi applicables après l'évaluation de chaque pays. De ce renforcement découlerait en effet une nette amélioration de la discipline générale de mise en œuvre de la convention.

La Suisse s'emploie en outre à sensibiliser de différentes manières les entreprises helvétiques opérant à l'international, y compris dans le secteur des matières premières, aux risques de corruption auxquels elles sont exposées à l'étranger. Parmi les dernières mesures de prévention adoptées figure l'établissement d'une liste complète des services étrangers auxquels elles peuvent s'adresser lorsque des agents publics exigent d'elles le paiement de montants corruptifs. Cette liste sera publiée sur le site Internet du DFAE.

Blocage et restitution des avoirs illicites de personnes étrangères politiquement exposées

Un projet de base légale formelle permettant de réglementer le blocage à titre conservatoire des avoirs de personnes politiquement exposées à l'étranger est actuellement à l'examen au Parlement (loi fédérale sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite¹²). Ce projet de loi, qui reprend la pratique actuellement en vigueur et les bases légales existantes, réglemente uniformément l'ensemble des questions liées au blocage, à la confiscation et à la restitution de valeurs patrimoniales d'origine illicites détenues par des potentats étrangers. Ce texte fixe en

¹¹ Les deux autres sont la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption.

¹² Voir <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=53048>.

outre les modalités de la confiscation administrative et de la restitution des avoirs de potentats. Enfin, il prévoit des mesures ciblées permettant de soutenir l'Etat d'origine dans ses efforts pour obtenir, par la voie de l'entraide judiciaire, la restitution de valeurs patrimoniales provenant d'actes criminels et transférées à l'étranger.

Recommandation 5

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 oeuvre 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.*

Les résultats finaux du projet BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE et du G20 qui a pour but de contrer l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices sont attendus pour le dernier trimestre de 2015. Les résultats des quinze actions du projet BEPS devraient permettre d'imposer les bénéfices au lieu de l'activité économique effective; les nouvelles règles devraient donc favoriser les pays privilégiant la substance économique et la création de valeur.

Les premiers résultats du projet BEPS ont été publiés en septembre 2014. Les résultats de septembre sont intermédiaires, et les détails de mise en oeuvre doivent encore être définis. En matière de transparence, de nouvelles exigences concernant la documentation des prix de transfert ont été fixées. Les multinationales seront notamment tenues de remplir une déclaration pays par pays contenant certaines informations relatives à la répartition mondiale des bénéfices et des impôts qu'elles acquittent dans chacune des juridictions où elles disposent d'une entité. Ces nouvelles règles ne viseront pas un secteur particulier mais s'adresseront, dans un premier temps, à l'ensemble des multinationales disposant d'un chiffre d'affaire annuel consolidé de plus de 750 millions d'euros ou atteignant un seuil similaire dans la monnaie nationale. Les nouvelles exigences en matière de documentation des prix de transfert permettront d'analyser les risques et de contrôler que les prix de transfert soient correctement appliqués au sein des multinationales. Il est prévu que les autorités fiscales échangent de manière automatique la déclaration pays par pays. La Suisse commencera à mettre en oeuvre les recommandations de l'OCDE lorsque celles-ci auront été finalisées.

Recommandation 6

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.*

En 2014 comme en 2015, la présidence tournante du G20 n'a pas invité la Suisse au volet financier du G20 (*G20 Finance Track*). La Suisse n'a donc pas pu participer directement aux discussions, mais s'est engagée en faveur d'une transparence accrue lors de ses contacts bilatéraux avec les Etats du G20 et au sein des enceintes multilatérales, et continuera de le faire. La plus aboutie de ces initiatives multilatérales est la *Joint Organisations Data Initiative Oil (JODI Oil)*. Or là aussi, le potentiel d'amélioration reste bien réel, car beaucoup de pays ne fournissent pas des données complètes. En outre, beaucoup de données sont souvent transmises avec du retard. La *JODI Oil* a bien noté la Suisse (meilleure catégorie), pour sa ponctualité comme pour le caractère exhaustif des données envoyées.

Recommandation 7

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.

La mise en œuvre de la nouvelle norme ITIE, adoptée en 2013, s'est poursuivie en 2014 et 2015. A ce jour, 25 pays ont publié des rapports conformes à cette nouvelle norme, et bon nombre d'entre eux ont profité des nouvelles exigences pour approfondir leur compte rendu. Ils ont analysé et traité de manière transparente les thèmes comme les réformes dans le secteur des matières premières, la publication des flux financiers au niveau des projets, les propriétaires réels (*beneficial ownership*) des licences, ou encore les ventes d'entreprises pétrolières étatiques à des sociétés commerciales.

Dans le cadre de sa politique étrangère, la Suisse a fourni un soutien actif à l'ITIE pour convaincre d'autres pays de mettre en œuvre la norme. Ainsi, elle a systématiquement abordé la question de l'ITIE lors de rencontres avec des gouvernements de pays en développement extracteurs de matières premières. A fin mai 2015, 48 pays mettaient en œuvre l'ITIE, dont 31 étaient conformes à la norme (pays conformes) et 17 avaient entamé le processus de validation (pays candidats). En 2014, le Royaume-Uni, la Colombie, le Myanmar et les Seychelles sont devenus candidats à l'ITIE, tandis que la République démocratique du Congo, la Guinée, l'Indonésie, la Sierra Leone, Trinité-et-Tobago et le Tchad ont obtenu le statut «conforme». La rétrogradation de l'Azerbaïdjan dans la catégorie des pays candidats montre que la conformité à l'ITIE exige des efforts durables en vue d'améliorer la transparence et le dialogue entre les différentes parties prenantes. Les rapports ITIE rédigés à ce jour par les pays participants couvrent 240 années fiscales ainsi que des paiements et des recettes supérieurs à 1568 milliards de dollars américains.

Au terme de la réunion du comité de pilotage qui s'est tenue en avril 2015, à Brazzaville, l'attention s'est portée sur la préparation de la prochaine réunion du conseil d'administration de l'ITIE, qui, à l'invitation de la Suisse, se déroulera en octobre 2015, à Berne. Hormis les affaires courantes, le comité de pilotage examinera également de près le rôle du commerce des matières premières. Comme elle l'a exprimé à plusieurs reprises lors de différentes discussions avec des représentants commerciaux, la Suisse soutient la participation volontaire d'entreprises commerciales à l'ITIE. L'entreprise Trafigura, sise en Suisse, a d'ailleurs annoncé en novembre 2014 qu'elle publierait sur une base volontaire ses paiements à des pays extracteurs de matières premières, conformément aux directives de l'ITIE. Ce faisant, elle soutient activement l'intégration du commerce à l'ITIE.

Recommandation 8

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.*

Le 25 juin 2014, le Conseil fédéral a approuvé le rapport relatif à la recommandation 8 et au postulat 13.3365 «Davantage de transparence dans le secteur des matières premières»¹³.

¹³ Voir <http://www.parlament.ch/sites/doc/CuriaFolgeseite/2013/20133365/Bericht%20BR%20F.pdf>. Voir aussi la réponse du Conseil fédéral au postulat 13.3365 de la CPE-N: http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20133365.

La Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a examiné le rapport dans sa totalité le 24 mars 2015.

En approuvant ce rapport, le Conseil fédéral a également arrêté les prochaines étapes: il a ainsi élaboré sur cette base, dans le cadre de la révision du droit de la société anonyme, un projet de dispositions sur la transparence des paiements au profit de gouvernements¹⁴ qui s'inspire des directives européennes¹⁵. La réglementation de l'avant-projet vaudrait pour les entreprises cotées en bourse ainsi que pour les grandes entreprises actives dans l'extraction de matières premières. Pour l'instant, il a été renoncé à étendre la réglementation au négoce de matières premières avec les gouvernements. Le Conseil fédéral se réserve toutefois la possibilité, dans une norme de délégation, d'étendre la réglementation aux entreprises actives dans le négoce de matières premières et aux paiements qui s'ensuivent au profit de gouvernements, dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale. Le projet élaboré lors de la révision du droit de la société anonyme a été adopté le 28 novembre 2014, et la procédure de consultation a pris fin le 15 mars 2015. Les avis reçus sont en cours de dépouillement. Les résultats seront publiés en automne 2015.

Dans sa motion 13.3422 intitulée «Plan d'action visant à accroître la transparence dans le négoce des matières premières», Maja Ingold chargeait en outre le Conseil fédéral de mettre au point et d'appliquer un plan d'action prévoyant un ensemble de mesures visant à accroître rapidement la transparence dans le négoce international des matières premières¹⁶. Le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion dans son avis du 28 août 2013, puis le 5 mai 2015 au Conseil national, en se référant au rapport susmentionné et au projet mis en consultation entre-temps. La motion a été par la suite retirée.

Au niveau international, la Suisse s'engage pour l'instauration d'un standard aussi global que possible. Elle a par exemple évoqué la transparence des versements au profit de gouvernements à l'occasion de dialogues financiers avec les Etats-Unis, le Canada et Singapour. Les travaux restent toutefois en souffrance aux Etats-Unis, et de source officielle Singapour ne prévoit pas d'introduire de telles dispositions sur la transparence.

Recommandation 9

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.*

Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables

La Suisse continue de soutenir et de financer, avec l'UE et le Canada, la mise en œuvre du *Guide OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (Guide OCDE)*. Elle est présente dans le groupe multipartite en charge de l'encadrement de ce processus OCDE, et ainsi en

¹⁴ Voir <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2014/2014-11-28.html>.

¹⁵ Directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et modifiant la directive 2001/34/CE (directive sur la transparence), 4^e directive sur les comptes annuels (78/660/CEE) et 7^e directive concernant les comptes consolidés (83/349/CEE).

¹⁶ Voir http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20133422.

mesure de défendre ses intérêts et de faire valoir son expertise lors des réunions semestrielles qui rassemblent toutes les parties prenantes. Au cours des deux dernières rencontres, qui ont eu lieu à Kinshasa (novembre 2014) et à Paris (mai 2015), des progrès ont pu être enregistrés dans la mise en œuvre du Guide OCDE dans le monde: le cadre fourni par le guide a suscité l'intérêt des Etats membres et d'Etats non membres, comme la Chine, la Colombie ou encore Dubaï. Il sert de base à la mise en œuvre de programmes nationaux et régionaux, ainsi qu'à une proposition de la Commission européenne concernant l'autocertification des importateurs. Ce processus multipartite fait figure d'exemple au sein de l'OCDE pour plusieurs autres projets sectoriels de mise en œuvre du devoir de diligence (dans l'industrie textile ou le secteur agricole, p. ex.). L'administration fédérale sensibilise les entreprises suisses au Guide OCDE, en particulier celles actives dans des zones de conflit ou des contextes fragiles. L'année dernière, le SECO a conseillé plusieurs entreprises concernant les étapes nécessaires à la mise en œuvre du Guide OCDE.

Better Gold Initiative

Lancée en 2013, la *Better Gold Initiative* a permis de créer un marché pour de l'or issu de petites mines péruviennes respectant des critères reconnus de responsabilité sociale et environnementale. En tout, plus d'une demi-tonne d'or a été importée et commercialisée en Suisse, payée à un prix équitable, augmenté d'une prime destinée à encourager les bonnes pratiques des mineurs. Le volume d'or généré ne répond pas encore à la demande, concrétisée par la Swiss Better Gold Association, plateforme regroupant les principaux acteurs du marché suisse de l'or (raffineurs, joailliers, horlogers, instituts financiers etc).

Une évaluation à la mi-2015 a permis, après 2 années de mise en œuvre, de confirmer la pertinence de l'Initiative, d'en mesurer les effets et d'en estimer la pérennité. Sur cette base, ainsi que des leçons apprises, il est prévu de préparer une nouvelle phase de l'Initiative qui, dès 2016, la poursuivra au Pérou et l'étendra géographiquement, très probablement à la Bolivie et à la Colombie.

Statistique du commerce de l'or

Le 18 février 2015, se fondant sur le second rapport du groupe de réflexion sur la statistique des importations et des exportations d'or, le Conseil fédéral a approuvé la publication des données historiques ventilées par pays et a chargé le DFF de les publier sous une forme adéquate. Ainsi, la transparence par rapport au passé a également été améliorée.

Les statistiques des importations et des exportations d'or, d'argent et de monnaies des années 1982 à 2013 sont disponibles depuis février 2015 sur le site de l'Administration fédérale des douanes (AFD)¹⁷. Des indications pour l'interprétation des résultats et des liens vers les rapports et communications à ce sujet complètent les données. Le nombre de téléchargements du fichier de données (3640 depuis février) et de consultations de la page dédiée à la statistique de l'or (16'550) montrent l'intérêt porté à ce sujet.

En ce qui concerne les années récentes, à partir de 2012, les statistiques sont disponibles dans la base de données de l'AFD sur les échanges de marchandises (Swiss-Impex) depuis le mois de mai 2015.

2.3 Responsabilité des entreprises et des Etats

Recommandation 10

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*

¹⁷ <http://www.ezv.admin.ch/themen/04096/04101/05233/05672/index.html?lang=fr>

l'homme. En réponse au postulat von Graffenried «Une stratégie Ruggie pour la Suisse» (12.3503)¹⁸, un état des lieux doit être établi, les lacunes existantes doivent être identifiées et les mesures nécessaires à la mise en oeuvre 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.

Swisspeace a mené auprès des groupes d'intérêts concernés des consultations sur les priorités et les attentes liées à la « stratégie Ruggie » (ci-après plan d'action national). Les résultats de ces consultations ont été présentés et discutés le 17 mars 2014, lors d'un dialogue multipartite.

De ce dialogue est né un premier projet de plan d'action national, dont le but est principalement d'assurer la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations Unies et de définir la position de la Confédération. L'accent est mis sur la protection et le respect des droits de l'homme dans les activités économiques, en particulier lorsque les entreprises opèrent à l'étranger.

Au printemps 2015, le projet de plan d'action national a été mis en consultation auprès des services fédéraux intéressés et des groupes d'intérêts externes à l'administration fédérale. Cette consultation a montré que les positions de ces groupes d'intérêts divergeaient parfois fortement. L'intégration des différents points de vue est un processus long mais primordial pour l'adhésion à ce projet novateur. Dès lors, il a été décidé d'élaborer d'ici fin 2015, une nouvelle version du plan d'action national qui se basera également sur les meilleures pratiques internationales.

Le postulat 14.3663 « Accès à la réparation », qui a été accepté, charge le Conseil fédéral d'analyser dans un rapport quelles sont les mesures judiciaires et non judiciaires qui sont mises en oeuvre par d'autres Etats pour permettre aux personnes ayant subi une atteinte à leurs droits humains de la part d'une entreprise située dans un pays d'accueil un accès effectif à la réparation dans le pays d'origine de cette entreprise. Le rapport analytique demandé dans le postulat est en lien étroit avec les travaux en cours pour le plan d'action national. Afin d'assurer une coordination et une cohérence optimales et d'éviter toute redondance, les résultats de l'analyse doivent être intégrés dans le plan d'action.

Afin de promouvoir une responsabilité globale des entreprises qui couvre non seulement les droits de l'homme, mais aussi des aspects tels que les conditions de travail, l'environnement, la prévention de la corruption et la loyauté de la concurrence, le Conseil fédéral a approuvé, le 1^{er} avril 2015, un document de position sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE), incluant également un plan d'action 2015-2019¹⁹. Cette position du Conseil fédéral définit quatre axes stratégiques pour les activités de la Confédération : la Confédération participe à la conception des normes RSE au niveau international ; elle sensibilise et soutient les entreprises suisses dans la mise en oeuvre de la RSE ; elle encourage la RSE dans les pays en développement ou en transition ; enfin, elle promeut la transparence des activités relevant de la RSE. La position du Conseil fédéral se veut intersectorielle et couvre donc également le secteur des matières premières.

¹⁸ Voir l'avis du Conseil fédéral concernant le postulat 12.3505 von Graffenried: http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123503.

¹⁹ Voir <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/38882.pdf>.

La position RSE et le plan d'action national pour la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme se complètent mutuellement, sans qu'aucun des deux ne prime l'autre. La position RSE n'anticipe aucunement les décisions relatives au processus et aux contenus relevant du plan d'action national.

Depuis octobre 2013, la Suisse s'engage dans le Groupe de rédaction sur les droits de l'homme et les entreprises (CDDH-CORP). Ce groupe a élaboré une déclaration politique soutenant les Principes directeurs des Nations Unies, qui a été adoptée par le Comité des ministres le 16 avril 2014. Des travaux concernant des recommandations pour la mise en œuvre des Principes directeurs sont en cours et devraient s'achever avant la fin de 2015.²⁰

En mars 2014, la Suisse a accueilli la réunion plénière des Principes volontaires sur la sécurité et les droits de l'homme (PV), en concluant ainsi son année de présidence de l'initiative, au cours de laquelle elle a conduit la négociation d'une stratégie 2013-2016 et contribué à l'adhésion du Ghana en tant que premier pays africain. L'entreprise extractive Glencore, dont le siège est en Suisse, a déposé sa demande d'adhésion à l'initiative en 2014 et a été admise en mars 2015, lors de la réunion plénière qui s'est tenue à Londres sous la présidence britannique. En tant que membre du comité de pilotage des PV, la Suisse a contribué aux travaux de mise en œuvre de la stratégie de l'initiative, en particulier à l'adoption des mécanismes de vérification et à l'alignement sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

La Suisse a poursuivi la promotion des PV auprès de gouvernements de pays d'accueil d'entreprises extractives comme le Pérou, la République démocratique du Congo RDC ou le Nigéria, afin de les convaincre d'adhérer à l'initiative.

Le Panel international des ressources²¹ du Programme des Nations Unies pour l'environnement élabore des bases scientifiques, sur proposition de différents pays, dont la Suisse, dans le domaine de la gouvernance des ressources naturelles, y compris dans le secteur des matières premières. Dans le cadre de la réunion régulière du Panel international des ressources, un atelier soutenu par la Suisse aura lieu en octobre 2015 à Davos. Cette action de la Suisse est notamment à mettre en lien avec le Plan d'action Economie verte 2013 du Conseil fédéral, qui prévoit entre autres le renforcement de la responsabilité écologique dans le secteur des matières premières²².

Egalement en lien avec le Plan d'action Economie verte, l'OFEV a rédigé, avec le soutien d'experts externes, des documents de base sur certaines matières premières utilisées en Suisse : une analyse du marché, une analyse du degré de couverture du marché par les principales normes de durabilité, et une analyse de pertinence ont été réalisées pour les matières premières critiques du point de vue de l'environnement, telles que le soja, le cacao, le café, le poisson, l'huile de palme, la tourbe, l'huile de tournesol, le coton et les textiles en coton. Par ailleurs, une méthode de comparaison et d'évaluation des normes de durabilité a fait l'objet d'un examen.

Recommandation 11

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 initia-*

²⁰ Voir http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/hr_and_business/default_FR.asp.

²¹ Voir www.unep.org/resourcepanel/.

²² Voir <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=48071>.

tives et des lignes directrices internationales auprès des organismes internationaux adéquats, qui tiennent également compte des répercussions écologiques notamment.

Depuis mars 2014, plusieurs consultations informelles ont eu lieu avec des cantons, des ONG et des entreprises de négoce sous la conduite du DFAE et du SECO. Les différentes parties se sont mises d'accord d'élaborer dans un premier temps un guide afin de mettre en œuvre les Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme (UNGP) pour le secteur du négoce des matières premières.

En novembre 2014, les ONG et les compagnies de négoce ont participé ensemble, sous la direction du DFAE et du SECO, à une discussion sur l'élaboration d'un guide. Lors de cet événement, l'*Institute for Human Rights and Business* a été invité à présenter un travail similaire effectué dans le cadre d'un projet de la Commission européenne pour la mise en œuvre des UNGP pour le secteur du pétrole et du gaz. Sur la base de cette discussion réunissant toutes les parties prenantes, l'administration fédérale a préparé en consultation avec des ONG et des entreprises entre février et avril 2015, un cahier des charges pour l'élaboration d'un guide pour la mise en œuvre des UNGP pour le secteur du négoce des matières premières. Une invitation à soumissionner a été lancée en mai 2015 et l'*Institute for Human Rights and Business* a été sélectionné en juin 2015.

Le mandat prévoit de cartographier le secteur des matières premières sous l'angle de ses exigences spécifiques en matière de respect des droits de l'homme d'ici à fin 2015. Il s'agira ensuite d'élaborer en 2016, sur la base de ces travaux, le guide destiné aux sociétés de négoce de matières premières. Selon le mandat, ce guide devra notamment contenir des recommandations pratiques relatives aux obligations de diligence dans le domaine des droits de l'homme ainsi qu'à l'établissement de rapports. Le coup d'envoi des travaux a été donné le 22 juin 2015, à l'occasion d'une réunion de tous les partenaires intéressés.

Recommandation 12

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.*

Le 28 mai 2014, le Conseil fédéral a approuvé le rapport rédigé en exécution du postulat 12.3980 « Rapport de droit comparé. Mécanismes de diligence en matière de droits humains et d'environnement en rapport avec les activités d'entreprises suisses à l'étranger »²³ (et de la recommandation 12), ainsi que l'expertise de droit comparé réalisée par l'Institut suisse de droit comparé (ISDC)²⁴.

Suite à l'examen de ce rapport, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a déposé sa motion 14.3671 du 1^{er} septembre 2014 intitulée « Mise en œuvre du rapport de droit comparé du Conseil fédéral sur la responsabilité des entreprises en matière de droits humains et d'environnement ». Celle-ci chargeait le Conseil fédéral de proposer pour les entreprises, dans le cadre du projet de révision du droit de la société anonyme (ou éventuellement dans un projet distinct), une obligation de diligence (« due diligence » selon les directives de l'ONU) en matière de droits humains et d'environnement²⁵. Dans son avis du 17 décembre 2014, le Conseil fédéral proposait de rejeter la motion, au motif que cette dernière allait plus loin que la réglementation adoptée par l'UE. La motion exigeait en effet

²³ Voir aussi la réponse du Conseil fédéral au postulat 12.3980 de la CPE-N : http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123980.

²⁴ Cf. le communiqué de presse sous : <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2014/2014-05-28.html> (rapport : <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/ber-apk-nr-f.pdf> ; expertise ISDC : <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bj/aktuell/news/2014/2014-05-28/qutachten-sir-d.pdf>).

²⁵ http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143671.

d'inscrire une obligation expresse de diligence dans la loi et ne prévoyait pas – contrairement à la réglementation de l'UE – de permettre aux entreprises de s'abstenir de fournir les informations demandées.

Le Conseil fédéral se déclarait toutefois disposé à élaborer et mettre en consultation un projet qui s'inspire de la législation européenne et évite ainsi de désavantager la place économique suisse. Le projet de loi relatif à l'obligation de fournir des informations non financières sera préparé et mis en consultation ultérieurement, lorsque les travaux de mise en œuvre dans les Etats membres de l'UE seront plus avancés. Le Conseil national a rejeté la motion 14.3671 le 11 mars 2015.

2.4 Politique de développement

Recommandation 13

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.*

Initiatives globales et grands axes thématiques

La DDC a conclu un partenariat avec le *Natural Resource Governance Institute*. Ce partenariat poursuit un double objectif : d'une part, renforcer le cadre normatif international pour accroître la transparence dans le secteur des matières premières et, d'autre part, promouvoir la publication d'informations sur les contrats et sur les activités commerciales des entreprises proches de l'Etat dans les pays riches en matières premières. Le partenariat porte aussi bien sur des travaux de portée générale que sur des activités bilatérales spécifiques dans les pays prioritaires de la DDC.

Depuis mars 2014, la DDC développe en outre un programme visant à prévenir et à combattre efficacement la corruption au niveau local. L'idée est d'améliorer la diffusion et l'ancrage de normes adéquates en soutenant les acteurs qui opèrent localement, mais sont également présents sur la scène internationale. En ce qui concerne les initiatives globales, certaines collaborations établies de longue date, comme avec *Transparency International* (TI) ou avec l'*International Centre for Asset Recovery* (ICAR), ont été reconduites, d'autres évaluées (notamment avec la *Stolen Asset Recovery Initiative*, StAR). Un nouveau partenariat a en outre été conclu en Norvège avec le *U4 Anti-Corruption Resource Centre*. Il vise à renforcer les capacités de formation et de recherche dans les pays en développement. Ces initiatives sont toutes en rapport avec la question des matières premières.

Afin de soutenir les pays qui respectent la norme de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE), le SECO cofinance – en coordination avec d'autres donateurs – un fonds géré par la Banque mondiale²⁶. Fin 2015, ce dernier sera remplacé par une nouvelle initiative²⁷, qui entend faire avancer les réformes du secteur des matières premières dans les pays en développement tout au long de la chaîne de création de valeur. L'appui à la mise en œuvre de l'ITIE n'en restera pas moins une question centrale. Le SECO prévoit de soutenir la nouvelle initiative et participe actuellement à sa conception, en étroite concertation avec la Banque mondiale.

²⁶ Fonds fiduciaire multi-donateurs (FMDT) de l'ITIE

²⁷ Extractive Global Programmatic Support (EGPS) Facility

Le Fonds monétaire international (FMI) a réalisé de réels progrès avec son Fonds fiduciaire spécialisé pour la gestion de la richesse en ressources naturelles, cofinancé par la Suisse. Au Mozambique, par exemple, la législation réglant l'extraction des matières premières a été entièrement révisée et durcie. On y a également réorganisé l'administration fiscale et augmenté l'imposition des entreprises du secteur. Enfin, un soutien a été apporté à l'administration des finances pour qu'elle soit à même de prévoir plus précisément les recettes et d'identifier plus précocement les risques fiscaux. Dans le cadre de ce fonds fiduciaire, le FMI travaille en outre avec l'ITIE à l'établissement d'une classification acceptée au niveau international et permettant de saisir les flux de recettes du secteur des matières premières. A l'avenir, cette classification sera utilisée aussi bien dans les rapports de l'ITIE que dans le Manuel de statistiques de finances publiques 2014 du FMI, qui sert de norme internationale en matière de statistiques financières. Elle contribuera à améliorer la transparence des rapports sur les recettes du secteur des matières premières et à en bannir les redondances. Une évaluation des activités financées par le fonds fiduciaire réalisée durant le premier semestre 2015 a montré que cette initiative est à même de répondre à la demande d'expertise spécialisée provenant des pays en développement producteurs de matières premières.

En février 2015, le SECO a examiné la possibilité de soutenir le *Responsible Mining Index*. Cet indice prévoit de publier régulièrement des évaluations indépendantes d'entreprises minières fondées sur certains critères convenus de responsabilité sociale et environnementale. Si d'autres bailleurs de fonds sont trouvés et si l'examen de diligence est positif, le SECO soutiendra l'indice avec une participation de 2 millions d'euros pour la période 2015-2017.

Les débats internationaux en cours sur le programme de développement durable d'ici à 2030 (appelé jusqu'ici programme pour l'après-2015) accordent eux aussi une place importante à la thématique des matières premières, notamment à la question des flux financiers déloyaux et illicites. La Suisse a participé activement aux négociations de la troisième conférence internationale sur le financement du développement, qui a eu lieu en juillet 2015 à Addis Abeba et a été couronnée de succès. Elle a ainsi réussi à faire inscrire plusieurs de ses priorités dans le document final, notamment le renforcement des capacités locales et la mise en place de réformes institutionnelles relatives à l'imposition et de mesures visant à encourager la restitution des avoirs acquis de façon déloyale (asset recovery).

Initiatives régionales et bilatérales

L'appui du SECO à l'*Eurasia Knowledge Hub* du *Natural Resource Governance Institute* (NRGI), qui s'occupe principalement d'aide technique et de sensibilisation aux niveaux régional et local, a été retardé en raison de difficultés dans la collaboration entre le NRGI et le pays d'accueil, à savoir l'Azerbaïdjan. Les activités prévues en 2015 et 2016 seront menées à partir d'un autre pays.

Le nouveau partenariat du SECO avec l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*, CABRI) ainsi que sa collaboration en cours avec le Forum africain sur l'administration fiscale (*African Tax Administration Forum*, ATAF) visent à renforcer les capacités des finances publiques à mieux utiliser les recettes provenant de l'extraction de matières premières dans les pays d'Afrique et à promouvoir les échanges de connaissances et le dialogue entre les administrations fiscales du continent. Le but est d'améliorer les pratiques de collecte des impôts dans toute l'Afrique et de combattre du même coup la fraude et la soustraction fiscales. Durant la période sous revue, l'ATAF s'est concentré sur la lutte contre la manipulation des prix de transfert (*transfer mispricing*) en général et dans le secteur des matières premières en particulier, ainsi que sur l'analyse et l'évaluation d'incitations fiscales qui tendent potentiellement à éroder l'assiette fiscale.

Le SECO a étendu son engagement bilatéral au **Ghana**. Il soutient désormais non seulement la sensibilisation des parlementaires à la thématique des matières premières, mais encore les activités journalistiques dans ce domaine. Cette double approche vise à soutenir le

gouvernement ghanéen dans l'exécution de son obligation de rendre compte des recettes du secteur des matières premières.

Au **Pérou**, le SECO a approuvé un nouveau programme bilatéral d'appui aux réformes des administrations des finances de certaines régions et municipalités. De nombreux bénéficiaires de ce programme souhaitent améliorer en particulier la planification et l'utilisation des recettes du secteur des matières premières.

En **Mongolie**, la DDC s'engage depuis 2005 en faveur d'une amélioration de la législation régissant les activités des petites exploitations minières artisanales. A l'avenir, ses projets relevant du secteur minier viseront en particulier à garantir la sécurité de l'emploi et à améliorer l'accès des mineurs et de leur famille à un système adéquat de prévention en matière de santé.

Au **Mozambique**, aux collaborations établies de longue date avec des centres s'engageant en faveur d'une utilisation responsable et transparente des biens publics sont venues s'ajouter, en mars 2014, celles avec le *Centro Terra Viva* et l'*Observatorio do Meio Rural* (observatoire de l'environnement rural). Ces deux organismes jouent un rôle actif dans la résolution des questions de propriété foncière dans les régions minières.

En **Bolivie**, deux nouveaux projets sont prêts à être réalisés depuis juin 2015. L'un vise à soutenir financièrement la création d'une division de gestion des conflits au Ministère des mines et l'autre à garantir une gestion durable des ressources hydriques dans les régions minières.

2.5 Conventions contre les doubles impositions et prix de transfert

Recommandation 14

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.*

Par décision du Conseil fédéral d'avril 2012²⁸, la Suisse conclut entre autres des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale (AERF) quand de tels accords l'intéressent pour des raisons liées à sa politique fiscale ou à sa politique de développement. Les pays en développement y voient un instrument important pour accroître leurs recettes fiscales. De tels accords contribuent à renforcer la coopération suisse au développement. Les trois premiers AERF (Jersey, Guernesey et Ile de Man) sont en vigueur depuis le 14 octobre 2014 et peuvent être appliqués depuis le 1^{er} janvier 2015. Les AERF avec Andorre, le Groenland, Saint-Marin et les Seychelles ont été approuvés par le Parlement le 20 mars 2015. Le délai référendaire a expiré le 9 juillet 2015 sans avoir été utilisé. Ces accords devraient donc entrer en vigueur en été 2015. Outre les Seychelles, la Suisse a négocié des AERF avec deux autres pays en développement – Grenade et Belize. L'AERF avec Grenade a été signé le 19 mai 2015, celui avec Belize le 10 août 2015. La Suisse mène d'autres négociations dans ce sens, également avec des pays en développement. Il est vrai que certains pays en développement leur préfèrent la convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe con-

²⁸ Voir le rapport du Conseil fédéral «Avantages et inconvénients de l'échange de renseignements avec des pays en voie de développement», rédigé en exécution du postulat 10.3880 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 1^{er} octobre 2010, complété des réponses aux questions posées par cette commission dans le postulat 13.3008 du 21 janvier 2013, téléchargeable sous:

https://www.efd.admin.ch/dam/efd/fr/dokumente/vor-_und_nachteilevoninformatonsabkommenmitentwicklungslaendern.pdf.download.pdf/avantages_et_inconvenient_sdechangederenseignementsavecdespayse.pdf.

cernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. D'où leur peu d'intérêt à négocier en plus un AERF. La Suisse a signé cette convention multilatérale le 15 octobre 2013.

Des avancées sont également à signaler parmi les conventions contre les doubles impositions (CDI) prévoyant une clause sur l'échange de renseignements conforme à la norme de l'OCDE conclues avec des pays émergents ou en développement. Ainsi, une CDI aux normes internationales a été paraphée avec le Pakistan (la CDI sans clause conforme à la norme de l'OCDE remontant au 19.07.2005). La Suisse a encore signé en 2014 des CDI conformes à la norme internationale avec l'Argentine, le Ghana et l'Ouzbékistan (des CDI sans clause conforme à la norme de l'OCDE étant déjà en vigueur avec les deux derniers Etats cités)²⁹.

D'autres CDI ou AERF avec des pays émergents et des pays en développement suivront, dans les limites des ressources disponibles, afin de concrétiser la politique suisse d'assistance administrative et d'étendre le réseau de conventions en place.

Par ailleurs, le Conseil fédéral envisage d'appliquer aussi la norme de l'OCDE en matière d'échange de renseignements aux CDI qui n'auraient pas encore été adaptées dans ce sens. Il a donc mis en consultation, du 22 octobre 2014 au 5 février 2015, le projet de loi fédérale sur l'application unilatérale de l'échange de renseignements selon la norme de l'OCDE (LERN)³⁰. Les différents avis sont en cours d'évaluation. En prenant cette mesure, en signant la convention multilatérale de l'OCDE et du Conseil de l'Europe concernant l'assistance administrative en matière fiscale ainsi qu'en poursuivant les travaux de révision des actuelles conventions contre les doubles impositions, le Conseil fédéral confirme sa volonté de mettre rapidement en œuvre la norme de l'OCDE concernant l'assistance administrative en matière fiscale.

Les progrès réalisés au niveau des prix de transfert ont été présentés plus haut, à propos de la recommandation 5 relative au plan d'action BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*) de l'OCDE.

2.6 Risques de réputation

Recommandation 15

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.*

Depuis 2012, une analyse annuelle des médias écrits nationaux et internationaux est effectuée par Présence Suisse afin d'identifier la présence d'articles sur le négoce des matières premières. Depuis 2013, la thématique du négoce de l'or a été introduite dans cette analyse.

En 2014, une légère augmentation du nombre d'articles dans la presse internationale sur le commerce des matières premières en général, et en lien avec la Suisse a été observée. Les thèmes les plus fréquemment abordés étaient l'intensification du retrait des banques du négoce des matières premières, la baisse du prix du pétrole ainsi que l'impact des sanctions contre la Russie sur le négoce des matières premières. La proportion des articles alliant les

²⁹ Voir l'aperçu général actuel des CDI et des AERF conclus par la Suisse, sous <https://www.sif.admin.ch/sif/fr/home/themen/internationale-steuerpolitik/doppelbesteuerung-und-amtschilfe.html>.

³⁰ Voir le communiqué du 22 octobre 2014 publié sous <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=54902>.

questions de négoce aux thématiques de l'environnement, des droits de l'homme et des activités illégales à un peu augmenté mais ne représente que 8% des articles traitant du négoce des matières premières. Dans la presse suisse, l'augmentation du nombre d'articles sur le négoce des matières premières continue de progresser régulièrement depuis 2011, mais la proportion de ces derniers qui font référence à des activités illégales, à l'environnement ou aux droits de l'homme est stable.

Dans les grands médias internationaux, la question du commerce de l'or a été moins traitée que l'année précédente, et les références à la Suisse et aux activités illégales sont moins nombreuses. La presse suisse a par contre plus traité le commerce de l'or, à cause de l'initiative populaire fédérale "Sauvez l'or de la Suisse" ainsi que la publication des statistiques de l'or par pays.

Depuis 2014, les questionnaires envoyés aux ambassades pour la rédaction des rapports sur la situation des droits de l'homme comprennent une série de questions sur l'économie et les droits de l'homme ainsi que sur les matières premières.

La communication avec les ambassades sur les questions de responsabilité sociale et des matières premières a continué. Par exemple, en République démocratique du Congo, l'ambassade de Suisse a lancé un dialogue multi-acteurs avec des représentants de l'industrie extractive, les autorités publiques et la société civile afin d'améliorer la gouvernance du secteur minier. Au Ghana, l'ambassade a participé à l'organisation d'un voyage d'étude pour des parlementaires sur les chaînes de valeur de plusieurs matières premières. En Colombie, parallèlement à l'initiative *Ethical Commitment of Swiss Companies in Colombia* et au soutien à *Guías Colombia*, l'ambassade a participé à une visite de terrain conjointe d'une ONG et d'une compagnie minière suisses. Le *Myanmar Centre for Responsible Business*, soutenu par la Suisse, a publié en septembre 2014 sa première évaluation d'impact social, environnemental et sur les droits de l'homme du secteur gazier et pétrolier (*Sector Wide Impact Assessment*).

2.7 Dialogue avec les acteurs extérieurs à la Confédération et plateforme interdépartementale

Recommandations 16 et 17

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.*

Le dialogue entre l'administration fédérale et les différents représentants des milieux intéressés s'est encore intensifié, avec la participation d'entreprises aussi bien que d'ONG à de nombreuses réunions portant sur des thèmes spécifiques. En outre, le Secrétariat d'Etat du DFAE, le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SFI) et le SECO ont organisé en mars 2015 la deuxième table ronde sur les matières premières. Les représentants invités des cantons, d'entreprises, d'associations et d'ONG y ont discuté des principaux défis menaçant la compétitivité et l'intégrité du secteur des matières premières en Suisse, tout en procédant à l'évaluation des mesures déjà prises. De l'avis des services fédéraux concernés, le dialogue entre les ONG, les entreprises, les associations et les cantons s'est sensiblement amélioré depuis la publication du rapport de base sur les matières premières.

Pour mieux connaître les conditions et l'impact de l'exploitation et du négoce des matières premières au niveau mondial et pour la Suisse en particulier, la Direction du développement et de la coopération (DDC) a lancé et cofinancé, conjointement avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et la Commission pour le partenariat scientifique avec les pays en développement (Kommission für Forschungspartnerschaften mit Entwicklungsländern, KFPE), un dialogue entre les institutions universitaires suisses. Sur la base d'une conférence internationale, trois instituts de l'Université de Berne et de la Haute Ecole de Saint-Gall élaborent, sous le patronage des Académies suisses des sciences, un aperçu de l'état des connaissances et des lacunes de la recherche. Ces travaux déboucheront sur un document succinct à l'intention des décideurs politiques.

La plateforme interdépartementale «Matières premières» sera maintenue au sein de l'administration fédérale. Les offices concernés (soit notamment: AFD, DDC, Fedpol, FINMA, OFEN, OFEV, OFJ, SECO, Secrétariat d'Etat/Direction politique du DFAE, SFI) se rencontrent plusieurs fois par an, sous la direction alternée du SFI, du SECO et du Secrétariat d'Etat du DFAE, afin d'échanger des informations et de faire le point sur la situation.