



16 mai 2014

Rapport relatif à la recommandation 8 du rapport de base sur les matières premières et au postulat 13.3365 « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières »

1. Mandat.....	2
2. Importance du secteur des matières premières	2
2.1 Généralités.....	2
2.2 Problèmes.....	4
3. Aperçu des dispositions sur la transparence dans le secteur des matières premières	5
3.1 Généralités.....	5
3.2 EITI	5
3.3 Directives de l'UE	6
3.4 Législations nationales	8
3.4.1 Etats-Unis.....	8
3.4.2 Hong Kong (Chine).....	9
3.4.3 Canada.....	10
3.5 Conclusion	11
4. Conséquences des dispositions sur la transparence en matière de compétitivité.....	13
5. Adoption de dispositions sur la transparence dans le secteur suisse des matières premières: solutions possibles	13
5.1 Généralités.....	13
5.2 Maintien du statu quo.....	13
5.3 Reprise des principaux éléments de la réglementation européenne et américaine	14
5.4 Extension du champ d'application de la réglementation européenne et américaine	15
6. Options internationales de la Suisse	16
6.1 Evolution des normes internationales.....	16
6.2 Politique de développement et coopération bilatérale	16
7. Recommandation et suite des travaux	17

1. Mandat

Le « Rapport de base: matières premières » du 27 mars 2013¹ comporte 17 recommandations, dont le Conseil fédéral a pris connaissance. Certaines de ces recommandations visent à garantir l'attrait de la place économique suisse. D'autres sont vouées à accroître la transparence des flux financiers et des flux de production, à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises aux niveaux bilatéral et multilatéral, à aider les Etats à appliquer une bonne gouvernance, à identifier à temps les risques pour la réputation de la Suisse et à renforcer le dialogue entre les acteurs concernés. Le 27 mars 2013, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP), conformément à la recommandation 8 du rapport de base sur les matières premières, d'évaluer les effets pour le secteur suisse des matières premières d'une éventuelle adoption de dispositions sur la transparence analogues à celles des Etats-Unis et de l'Union européenne (UE) et d'examiner l'élaboration d'un projet destiné à la consultation. Le DFJP devait accomplir ce mandat en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département fédéral des finances (DFF) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'ici au milieu de l'année 2014. Conformément à cette recommandation, 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 29 avril 2013, la Commission de politique extérieure du Conseil national a déposé le postulat 13.3365 « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières », fondé sur la recommandation 8, dans lequel elle charge le Conseil fédéral d'examiner si les dispositions sur la transparence pourraient être appliquées à l'ensemble du secteur des matières premières, autrement dit aussi bien aux entreprises cotées en bourse qu'à celles qui ne le sont pas, et aussi bien aux activités d'extraction qu'aux activités de négoce. Elle invite en outre le Conseil fédéral à indiquer comment il entend s'engager en faveur de normes de transparence globales. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 29 mai 2013. Dans son avis, il a indiqué que l'administration fédérale analyserait la question du champ d'application des nouvelles dispositions sur la transparence en tenant compte des différents aspects, y compris l'environnement international, et lui soumettrait ses propositions. Le Conseil national a adopté le postulat le 11 juin 2013 par 93 voix contre 77.

Le présent rapport donne suite à la fois à la recommandation 8 du rapport de base sur les matières premières et au postulat 13.3365.

2. Importance du secteur des matières premières

2.1 Généralités

Les ressources naturelles sont la base de notre économie et de notre prospérité; la demande en matières premières est donc forte. Leur extraction et leur négoce jouent un rôle important à l'échelon mondial. Le négoce en particulier a une fonction d'allocation: il permet de faire

¹ Dans le rapport de base sur les matières premières, on entend par matières premières les matières premières énergétiques (par ex. le pétrole ou le gaz naturel), les matières premières minérales (par ex. le cuivre, le fer, l'aluminium ou l'or) et les matières premières agricoles (par ex. les céréales, le sucre, le café ou le coton) (cf. rapport de base sur les matières premières, ch. 1, p. 5, note de bas de page 2

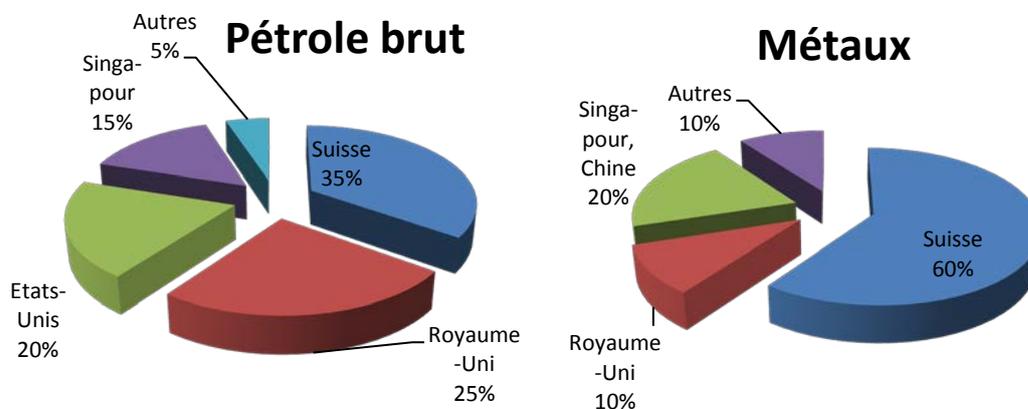
[<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30134.pdf>; 21.05.2014]).

parvenir les matières premières que certains pays ont en excédent dans d'autres pays qui n'en ont pas ou peu. L'essentiel des matières premières négociées sont extraites dans les pays en développement et les pays émergents.

L'exploitation pétrolière, l'extraction de matières premières minérales et le négoce entre autres de produits agricoles de base ont une grande influence sur l'économie, la politique et la société des pays en développement riches en matières premières. Comme l'indique le message concernant la coopération internationale 2013-2016, la Suisse (Direction du développement et de la coopération DDC, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO) mène principalement des projets dans 35 pays et sept régions. Or au moins 19 de ces pays et les sept régions considérées possèdent des réserves considérables de matières premières. Il s'agit par exemple de l'Egypte, du Ghana, du Mozambique, de l'Afrique du Sud et de la Tanzanie en Afrique, de la Bolivie, de la Colombie et du Pérou en Amérique du Sud, de l'Indonésie, de la Mongolie et du Vietnam en Asie, de l'Albanie, de l'Azerbaïdjan, du Kirghizistan et de l'Ukraine en Europe et au sein de la Communauté des Etats indépendants (CEI)².

On distingue deux activités: l'extraction et le négoce³. Chacune de ces activités est le domaine de prédilection d'entreprises spécifiques, mais certaines entreprises dominent toute la chaîne de valeur ajoutée, de l'extraction à la transformation en passant par le négoce. Une majorité des entreprises actives dans le secteur des matières premières en Suisse sont des maisons de négoce qui fournissent des prestations sur l'ensemble de la chaîne logistique.

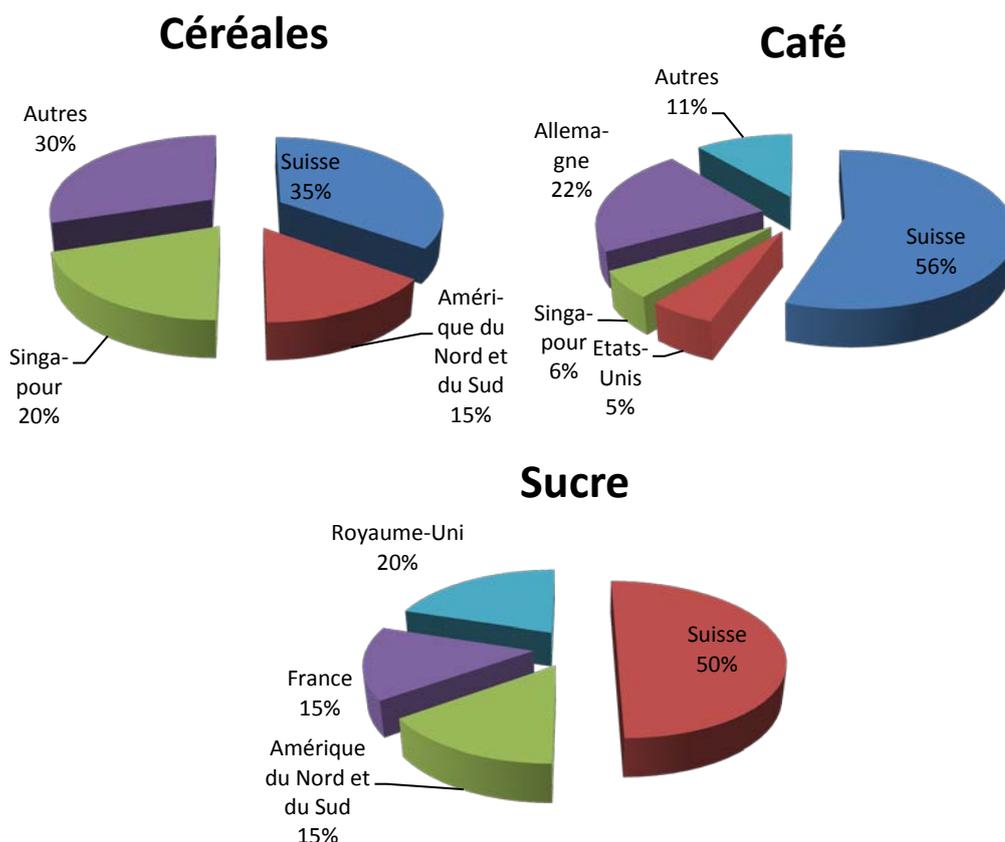
La Suisse est devenue l'un des centres internationaux du négoce de matières premières, dans lequel elle détient une part de marché importante⁴.



² Rapport de base sur les matières premières, ch. 3.4, p. 21.

³ En Suisse, le négoce de matières premières présente principalement les caractéristiques du « commerce de transit »: une entreprise sise en Suisse conclut un contrat avec une entreprise sise à l'étranger pour acquérir des marchandises, puis revend ces marchandises à une autre entreprise sise à l'étranger, en général sans que les marchandises en question n'entrent sur le territoire suisse (cf. rapport de base sur les matières premières, ch. 2.2, pp. 8 et 9). Les banques sont la clé du financement du négoce. Les négociants se protègent d'une chute des prix en échangeant en bourse ou de gré à gré des produits financiers dérivés sur matières premières (cf. rapport de base sur les matières premières, ch. 2.3, pp. 14 s.).

⁴ Rapport de base sur les matières premières, ch. 2.1 et 2.2, pp. 7 ss.



Illustrations: Parts de marché de divers pays actifs dans le négoce par secteur⁵

- Le secteur des matières premières est le secteur le plus représenté dans le classement des 20 premières entreprises suisses en termes de chiffre d'affaires publié par la Handelszeitung⁶. Le négociant de minéraux genevois Vitol arrive en tête avec un chiffre d'affaires de 303 milliards de francs⁷, suivi par GlencoreXtrata et Trafigura. Le négoce de matières premières énergétiques est au cœur de l'activité des sociétés Vitol, Trafigura, Mercuria, Gunvor et Litasco. Cargill et Louis-Dreyfus sont quant à elles spécialisées dans le négoce de matières premières agricoles⁸. A côté de ces géants, on trouve une multitude de petites sociétés, essentiellement actives dans le négoce d'une catégorie bien définie de matières premières⁹.

2.2 Problèmes

Les structures étatiques des pays d'extraction sont souvent défailtantes. Les fonds versés aux gouvernements de ces pays (impôts, redevances et autres transferts importants) pour permettre l'extraction et le négoce peuvent s'évanouir pour des raisons de mauvaise gestion,

⁵ Rapport de base sur les matières premières, ch. 2.2, p. 13, illustrations fondées sur des données de la Geneva Trading and Shipping Association (GTSA), in: NZZ am Sonntag, 28 novembre 2010, et Tribune de Genève, 19 juin 2012.

⁶ <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/das-sind-die-groessten-schweizer-firmen-0> (22.05.2014).

⁷ <http://www.handelszeitung.ch/unternehmen/vitol-umsatzkoenig-waechst-weiter> (22.05.2014).

⁸ Le siège de Cargill se trouve aux Etats-Unis, celui de Louis Dreyfus à Rotterdam. Ces deux sociétés ont bâti de puissantes divisions de négoce en Suisse.

⁹ Cf. rapport de base sur les matières premières, ch. 2.2, p. 12.

de corruption ou d'évasion fiscale ou servir à financer un conflit. En conséquence, la population bénéficie peu des retombées économiques et reste victime de la pauvreté. On parle dans ce contexte de « malédiction des matières premières »¹⁰.

Les informations relatives aux flux financiers et aux flux de matières premières n'étant généralement pas publiées, il est difficile voire impossible à la société civile et aux instances de contrôle politique, comme les parlements, d'imputer les abus constatés dans les pays en développement et dans les pays émergents aux gouvernements. On postule donc qu'en exigeant la transparence sur ces flux, on pourra améliorer la situation. Diverses initiatives multilatérales comme l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) et divers Etats et groupes d'Etats (par ex. l'UE, les Etats-Unis, Hong Kong [Chine], le Canada, la Norvège, etc.) préconisent la mise au jour des flux de capitaux à destination d'organes étatiques pour donner un moyen de pression à la société civile et aux instances de contrôle politique. La publication de ces données permettra en outre aux investisseurs et aux banques qui financent les sociétés d'extraction ou de négoce de vérifier si celles-ci ont un comportement honnête et agissent de manière transparente.

3. Aperçu des dispositions sur la transparence dans le secteur des matières premières

3.1 Généralités

Les instruments, normes et références créés à l'échelon international, notamment dans le secteur des matières premières, sont autant de moyens d'exiger et de promouvoir la responsabilité des entreprises. On peut distinguer deux types de prescriptions internationales: celles issues de groupes d'Etats et celles émanant d'initiatives multilatérales. Les Etats adoptent également des normes à l'échelon national.

Les passages ci-après présentent les prescriptions de l'EITI, de l'UE, des Etats-Unis, du Canada et de Hong Kong (Chine). L'UE, les Etats-Unis et Hong Kong (Chine) sont les principaux concurrents de la Suisse en matière de négoce. De nombreuses entreprises extractrices cotées en bourse ont leur siège au Canada.

3.2 EITI

L'EITI a été fondée en 2002. Il s'agit d'une initiative indépendante ciblant les Etats riches en matières premières, qui exige la publicité des transferts effectués par les entreprises extractrices en faveur de ces Etats. L'initiative réunit une coalition de gouvernements, d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'investisseurs et d'organisations partenaires. 44 Etats riches en matières premières mettent ses prescriptions en œuvre en publiant les montants perçus par leurs gouvernements pour l'extraction. Lorsqu'un Etat se soumet aux prescriptions de l'EITI, l'ensemble des entreprises extractrices de ces Etats doivent publier les montants des flux; l'Etat lui-même doit lui aussi exposer les montants qu'il perçoit de ces entreprises.

De nombreux gouvernements (par ex. celui de la Suisse, des Etats-Unis, de l'Allemagne et de la France), plus de 70 entreprises de l'industrie minière (par ex. GlencoreXstrata et Vale), plus de 80 investisseurs institutionnels et institutions partenaires d'envergure internationale, telles que la Commission européenne et l'Union africaine soutiennent l'EITI sur les plans

¹⁰ Cf. rapport de base sur les matières premières, ch. 3.4, p. 22.

technique et financier. L'organisation a précisé ses prescriptions en matière de publication en 2013, exigeant la transparence sur les revenus générés par la vente de pétrole. La même année, plusieurs Etats membres du G8 ont annoncé leur intention de mettre en œuvre ces prescriptions (c'est déjà le cas en Norvège). Les Etats parties à l'EITI qui exportent une quantité importante des matières premières qu'ils extraient doivent publier le montant des revenus générés de cette manière¹¹. La Suisse soutient l'initiative depuis 2009 en participant au conseil d'administration de l'EITI, en finançant deux fonds fiduciaires administrés par la Banque mondiale pour aider les Etats dans la mise en œuvre et un autre fonds fiduciaire administré par le Fonds monétaire international pour épauler les ministères des finances dans la gestion des revenus générés par l'extraction de matières premières

L'EITI a mis en place un système de rapport reposant sur des normes internationales unifiées, qui favorise la transparence des revenus nationaux en établissant une double comptabilité: les entreprises extractrices publient les montants versés aux gouvernements des pays d'extraction, et les gouvernements déclarent ce qu'ils ont reçu. Ce procédé permet de comparer les données et de constater d'éventuelles différences qui pourraient indiquer qu'il y a eu des détournements. Le système prévoit différentes sanctions (par ex. suspension ou exclusion de membres) en cas de violation des prescriptions (par ex. retard de publication).

3.3 Directives de l'UE

Le 9 avril 2013, la Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen ont convenu que les entreprises actives dans les secteurs des industries extractives (pétrole, gaz naturel, charbon) ou de l'exploitation forestière dans les forêts primaires devaient notamment déclarer les sommes versées aux gouvernements, et ce pays par pays, mais aussi projet par projet. En octobre 2011, la Commission européenne a présenté au Parlement et au Conseil des ministres des modifications de la directive comptable et de la directive sur la transparence¹² qui consacrent l'obligation de déclarer pays par pays pour les entreprises précitées, qu'elles soient cotées en bourse ou non.

- *Directive comptable*: la directive 2013/34/UE¹³ du 26 juin 2013 est entrée en vigueur le 19 juillet 2013, le délai de mise en œuvre étant fixé au 19 juillet 2015. Les Etats membres peuvent toutefois prévoir que les dispositions s'appliquent pour la première fois aux états financiers de l'exercice commençant le 1^{er} janvier 2016¹⁴. La directive est applicable aux grandes entreprises non cotées en bourse¹⁵ et aux entités d'intérêt pu-

¹¹ Norme EITI du 11 juillet 2013, règle 4.1.c: « Revenus des ventes des parts de production de l'Etat et ou autres revenus perçus en nature : lorsque la revente des parts de production de l'Etat et/ou les autres revenus perçus en nature sont significatifs, le gouvernement et les entreprises d'Etat sont tenus de divulguer les volumes revendus et les revenus perçus ». (http://eiti.org/files/French_EITI_STANDARD_11July2013.pdf; 22.05.2014).

¹² Il s'agit de directives qui, contrairement aux règlements, ne sont pas directement applicables, mais doivent être transposées dans le droit national. Chaque Etat membre a donc une certaine *latitude dans la mise en œuvre*. Il en résulte que certains pourraient trouver des solutions plus attrayantes que d'autres.

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:182:0019:0076:FR:PDF> (23.05.2014).

¹⁴ Cf. art. 53, ch. 1, de la directive 2013/34/UE.

¹⁵ Sont considérées comme grandes entreprises les entreprises qui, à la date de clôture du bilan, dépassent les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants: a) total du bilan: 20 millions d'euros; b) chiffre d'affaires net: 40 millions d'euros; c) nombre moyen de salariés au cours de l'exercice: 250 (cf. art. 3, ch. 4, de la directive 2013/34/UE).

blic¹⁶ actives dans les industries extractives ou dans l'exploitation des forêts primaires. Elle n'encadre pas le négoce de matières premières. Les paiements supérieurs à 100 000 euros au cours d'un exercice aux autorités nationales, régionales ou locales d'un Etat membre ou d'un Etat tiers doivent être déclarés conformément aux bases juridiques de chaque Etat membre¹⁷. Les paiements considérés sont des droits à la production, des impôts ou taxes perçus sur le revenu, la production ou les bénéfices des sociétés (à l'exclusion des impôts ou taxes perçus sur la consommation, tels que des taxes sur la valeur ajoutée, des impôts sur le revenu des personnes physiques ou des impôts sur les ventes), des redevances, des dividendes, des primes de signature, de découverte et de production, des droits de licence, frais de location, droits d'entrée et autres contreparties de licence et/ou de concession et des paiements pour des améliorations des infrastructures. Les paiements doivent être présentés projet par projet.

- *Directive sur la transparence*: la directive 2013/50/UE¹⁸ du 22 octobre 2013 est entrée en vigueur le 26 novembre 2013 et devra être mise en œuvre d'ici au 26 novembre 2015¹⁹. Se référant à la directive comptable, cette directive prévoit une obligation de déclarer les paiements versés par des entreprises cotées en bourse à des services de l'Etat.

Les entreprises concernées doivent publier ces informations dans un rapport annuel mis à la disposition du public sous la forme prévue dans les législations nationales des Etats membres²⁰. Ces derniers doivent sanctionner les comportements fautifs de manière efficace, proportionnée et dissuasive.

Il n'y a pas encore eu de retour d'expérience puisque les Etats membres ont jusqu'au milieu de l'année 2015 pour mettre en œuvre la directive sur la transparence et jusqu'à fin 2015 pour mettre en œuvre la directive comptable. Mais le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, l'Italie, la Suède, le Danemark et la Finlande notamment se sont prononcés en faveur d'une transposition rapide de ces directives dans leurs législations nationales. Bien que la Norvège ne soit pas un Etat membre, son Parlement a adopté le 5 décembre 2013 une loi sur la

¹⁶ Cf. art. 2, ch. 1, let. a à d, de la directive 2013/34/UE.

¹⁷ Cf. art. 43, ch. 1, de la directive 2013/34/UE.

¹⁸ Directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil 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, la directive 2003/71/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation et la directive 2007/14/CE de la Commission portant modalités d'exécution de certaines dispositions de la directive 2004/109/CE.

¹⁹ 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 concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés (78/660/CEE) et 7^e directive concernant les comptes consolidés (83/349/CEE) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0109&from=FR%20>) (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0050&from=FR>) (23.05.2014).

²⁰ L'Allemagne mettra vraisemblablement en œuvre l'obligation de déclarer par l'intermédiaire de son registre du commerce, la France par le biais du registre du commerce et des sociétés.

transparence dont les dispositions, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2014, sont analogues à celles prévues dans les directives de l'UE²¹.

3.4 Législations nationales

3.4.1 Etats-Unis

Le « Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act »²², adopté le 21 juillet 2010, comporte des dispositions sur la transparence et l'obligation de déclarer principalement dans les domaines suivants:

- *section 1502*: cette section prévoit des obligations de déclarer pour les producteurs cotés en bourse, leurs sous-traitants et les grandes entreprises²³ qui exploitent des minéraux issus des régions en conflit de la République démocratique du Congo ou d'un Etat voisin (par ex. l'Ouganda, la Tanzanie, la Zambie, l'Angola, etc.). Ces entreprises doivent indiquer dans un rapport à l'attention de l'autorité de surveillance des bourses la « US Security and Exchange Commission » (SEC) l'origine des minéraux et les mesures de diligence qu'elles ont prises vis-à-vis de leur chaîne de sous-traitants. Ces mêmes indications doivent figurer sur le site Internet desdites entreprises. Il était prévu que les dispositions s'appliquent dès l'exercice qui a débuté le 1^{er} janvier 2013. Mais une coalition de représentants de la branche et d'Etats fédéraux, après avoir été déboutés par la Cour du district de Columbia, ont recouru contre les dispositions d'exécution de la section 1502 édictées par la SEC devant la Cour d'appel fédérale.
- *section 1504*: cette section prévoit que les entreprises cotées en bourse enregistrées auprès de la SEC et les grandes entreprises américaines ou étrangères qui extraient, transforment et exportent des matières premières, leurs filiales et les autres entités qu'elles contrôlent déclarent par pays et par projet les paiements qu'elles effectuent en faveur des exécutifs communaux, régionaux et nationaux pour accéder à des ressources pétrolières, gazières ou autres contenues dans le sous-sol, les extraire et les exporter. L'interprétation de la notion d'exportation est encore sujette à discussion : faut-il la considérer comme faisant partie de la production, à laquelle on peut rattacher les étapes de l'extraction, du transport et de l'exportation ? ou comme du négoce, dans les cas où les sociétés minières, pétrolières ou gazières ou un Etat lui-même, s'il se charge de l'extraction, livrent les matières premières à des sociétés ? La section 1504 inclut les paiements adressés à des entreprises étatiques. La transparence est notamment exigée sur les impôts, les redevances d'extraction, les taxes, les pourcentages sur la production, les bonus, les dividendes et les dépenses en matière d'infrastructures. Pour chaque paiement, la déclaration au moyen d'un formulaire de la SEC accessible via la banque de données EDGAR doit indiquer la somme globale par pays, par projet, par gouvernement, par catégorie de paiement, par devise, par exercice, par segment de l'entreprise, et toute autre information que la SEC considère comme indiquée dans l'intérêt public et pour la protection des investisseurs. La publication devra avoir lieu au plus tard 150 jours après la clôture de l'exercice 2014 pour les paiements qui ont eu lieu à partir du 30 septembre 2013. Les rapports des entreprises qui clôturent leur

²¹ Cf. le texte de loi à l'adresse <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Lovvedtak/2013-2014/vedtak-201314-010/> (28.05.2014) et le rapport explicatif à l'adresse <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-ls-20132014/20.html?id=741280> (28.05.2014).

²² <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr4173enr/pdf/BILLS-111hr4173enr.pdf> (28.05.2014).

²³ Cf. avis de droit de l'ISDC (annexe), pp. 11 s., 41 et 46.

exercice au 30 septembre sont donc attendus dès février 2015. Il est interdit de contourner ces règles. Des sanctions sont notamment prévues pour les entreprises qui font de fausses indications dans leurs rapports annuels: la SEC peut leur infliger une amende et les actionnaires peuvent tenter des actions civiles. La SEC a adopté les dispositions d'exécution de la section 1504 le 22 août 2012; celles-ci prévoyaient l'obligation de déclarer les paiements et les prestations en nature à partir de 100 000 dollars avant septembre 2013²⁴. Dans son arrêt du 2 juillet 2013, la Cour du district de Columbia a considéré comme fondé le recours de l'American Petroleum Institute et de l'U.S. Chamber of Commerce contre ces dispositions d'exécution et prié la SEC de mieux justifier les solutions choisies ou d'élaborer de nouvelles dispositions. Aucun rapport n'a encore été établi aux Etats-Unis. Là non plus, on ne peut pas encore profiter d'une quelconque expérience.

3.4.2 Hong Kong (Chine)

Les prescriptions intitulées « Main Board Chapter 18 / GEM Chapter 18A »²⁵ de la bourse de Hong Kong (HKEx) relatives aux entreprises spécialisées dans l'exploration pour les matières premières et dans l'exploitation du pétrole (« Mineral Companies »)²⁶ sont entrées en vigueur le 3 juin 2010. Ces nouvelles règles de cotation, qui ne s'appliquent qu'aux entreprises qui entrent en bourse ou qui effectuent des transactions importantes, ont pour objectif de donner des informations fiables aux investisseurs. Les entreprises concernées sont soumises à des règles spécifiques de déclaration en rapport avec l'exploitation de minerais ou de pétrole²⁷. Les entreprises nouvellement cotées à la HKEx et celles qui effectuent des « transactions importantes » portant sur des minerais ou du pétrole (c'est-à-dire pour des montants équivalant à au moins 25 % de leur chiffre d'affaires) doivent remplir des obligations spécifiques. Elles doivent notamment faire procéder à une évaluation indépendante et conforme aux normes des réserves minières, faire un état des droits sur ces réserves et se prononcer sur les questions sociales et environnementales associées. Elles doivent présenter en détail les droits d'utilisation du sol et d'exploitation et les mesures qu'elles mettent en œuvre pour respecter la législation des pays d'extraction et les réglementations et rendre publiques les autorisations qu'elles ont reçues et les paiements importants qu'elles ont effectués,

²⁴ Cf. <http://www.sec.gov/rules/final/2012/34-67717.pdf> (26.05.2014),
<http://www.sec.gov/rules/final/finalarchive/finalarchive2012.shtml#> (26.05.2014).

²⁵ HKEx Listing Rules, Chapter 18 (cf. https://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/mbrules/vol1_2.htm ; http://www.hkex.com.hk/eng/rulesreg/listrules/mbrules/documents/chapter_18.pdf; (26.05.2014).

²⁶ Selon les HKEx Listing Rules, Chapter 18, 18.01 (3), les « Mineral Companies » sont (i) des entreprises nouvellement cotées en bourse qui prospectent pour trouver des ressources naturelles ou qui les exploitent directement ou par le biais de filiales ou (ii) des entreprises cotées en bourse qui effectuent des transactions, des acquisitions ou des ventes importantes de minerai ou de pétrole. Les domaines précités doivent constituer l'activité principale de ces entreprises cotées (« major activity »), c'est-à-dire qu'elle doit représenter 25 % ou plus de leurs actifs, de leurs revenus ou de leurs frais d'exploitation ou de ceux d'une filiale. Les entreprises déjà cotées ne sont considérées comme « Mineral Companies » que si elles ont effectué des transactions importantes ou acheté des minerais ou du pétrole après l'entrée en vigueur du chapitre 18 modifié.

²⁷ Le négoce n'est pris en compte qu'en cas de transaction importante (25 % des activités existantes [chiffre d'affaires]) portant sur l'achat ou la vente de valeurs minières ou pétrolières.

dont les redevances et les impôts²⁸. L'ensemble des informations demandées doivent figurer dans un rapport publié sur le site Internet de la HKEx et sur les sites des entreprises cotées, en règle générale en anglais et en chinois²⁹. Bien que les entreprises spécialisées dans l'exploration pour les matières premières et dans l'exploitation du pétrole soient soumises à des prescriptions supplémentaires en matière de transparence par rapport aux autres sociétés cotées à la HKEx, elles bénéficient également de nombreuses facilitations: règles d'exemption, registres des opérations boursières plus courts, exigences adaptées en matière de révision, de gestion et de continuité. La capitalisation boursière de ces entreprises doit être d'au moins 50 millions de dollars hongkongais, soit environ 6,4 millions de dollars américains; ce montant permet à des entreprises petites, moyennes ou grandes d'être cotées.

L'expérience hongkongaise ne porte actuellement que sur l'obligation de déclarer les réserves de ressources naturelles et les dépenses effectuées dans ce domaine. Il n'y a encore aucun rapport connu en ce qui concerne la publication d'informations à l'entrée en bourse ou lors de l'acquisition de quantités importantes de minerai ou de pétrole. John Tsang (ministre des finances hongkongais) a expliqué que les efforts consentis pour rendre la HKEx plus attrayante pour les entreprises spécialisées dans l'exploration pour les matières premières et dans l'exploitation du pétrole avaient été bien reçus. Un an après l'entrée en vigueur du « Main Board Chapter 18 / GEM Chapter 18A », 169 de ces entreprises étaient cotées à la HKEx³⁰.

3.4.3 Canada

Le Canada n'a pas adopté pour l'heure de dispositions sur la transparence dans le secteur des matières premières qui se fonderaient par exemple sur une initiative internationale comme l'EITI. Sa réglementation relative à la bourse et aux valeurs mobilières comporte néanmoins des dispositions sur la transparence au sens large. Les autorités des provinces et des territoires, réunies au sein des *Autorités canadiennes en valeurs mobilières*, ont approuvé des *instruments nationaux* qu'il revient à chaque province et territoire de mettre en œuvre. Deux de ces instruments sont censés permettre aux investisseurs de mieux évaluer les chances de succès et les risques liés aux projets portant sur les matières premières. Le premier, le *règlement 43-101 sur l'information concernant les projets miniers*³¹ prévoit notamment que les renseignements scientifiques et techniques ne peuvent provenir que de personnes qualifiées et que les informations relatives aux ressources et aux réserves minérales doivent répondre à des normes bien définies. Le second, le *règlement 51-101 sur l'information concernant les activités pétrolières et gazières*³² comporte lui aussi des règles précises sur les exigences à remplir en matière de communication d'informations relatives aux réserves de pétrole et de gaz.

²⁸ HKEx Listing Rules, Chapter 18, 18.05-18.08.

²⁹ Rapport à la HKEx soumis par le biais d'un système électronique en vue de la publication sur le site <http://www.hkexnews.hk/> (26.05.2014) et publication sur les sites Internet des entreprises cotées elles-mêmes, en règle générale en anglais et en chinois. Les documents publiés de part et d'autre doivent avoir le même contenu et le même format. Les rapports publiés doivent pouvoir être consultés sur le site Internet d'une entreprise cotée pendant au moins cinq ans.

³⁰ <http://english.peopledaily.com.cn/90778/7660448.html> (26.05.2014).

³¹ Document disponible à l'adresse <http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/valeurs-mobilieres/43-101/2011-06-30/2011juin30-43-101-vofficielle-fr.pdf> (26.05.2014).

³² Document disponible à l'adresse <http://www.lautorite.qc.ca/files/pdf/reglementation/valeurs-mobilieres/51-101/2010-12-30/2010-12-30-51-101-vadmin-fr.pdf> (26.05.2014).

Le 16 janvier 2014, le « Groupe de travail sur la transparence dans les industries extractives », composé de représentants de la branche et d'organisations non gouvernementales a publié ses recommandations relatives à la divulgation obligatoire des paiements versés par les sociétés minières canadiennes³³ aux gouvernements³⁴. Il est prévu d'intégrer ces recommandations à la réglementation sur la bourse et les valeurs mobilières. Ces nouvelles prescriptions sont inspirées tant de la législation américaine (cf. ch. 3.4.1) que de la législation européenne (cf. ch. 3.3)³⁵ et sont donc applicables aux entreprises cotées en bourse et aux grandes entreprises³⁶ actives dans la mise en valeur commerciale³⁷ des minerais. La divulgation obligatoire concerne les montants à partir de 100 000 dollars canadiens, dans certains cas à partir de 10 000 dollars canadiens³⁸. Les entreprises³⁹ doivent publier ces informations chaque année projet par projet sur leur site Internet et par le biais du système librement accessible SEDAR⁴⁰. Les recommandations prévoient également des sanctions proportionnées correspondant à celles du système de divulgation obligatoire applicable aux valeurs mobilières dans les provinces. Elles visent les décideurs à l'échelon fédéral et les autorités de réglementation des valeurs mobilières dans les provinces.

Comme cela a été mentionné plus haut, ces recommandations datent du 16 janvier 2014; il n'y a donc pas encore de retour d'expérience. Le 3 mars 2014, le cabinet du ministre des Ressources naturelles du Canada a annoncé que la mise en œuvre devait s'effectuer d'ici au mois de juin 2015⁴¹.

3.5 Conclusion

Selon la tendance qui se dégage des dispositions supranationales et nationales sur la transparence présentées ci-dessus, les sociétés cotées et les grandes entreprises non cotées en bourse qui extraient et exploitent des minerais, du pétrole ou du gaz naturel doivent déclarer les paiements qu'elles adressent à des services de l'Etat à partir d'un certain montant. En règle générale, elles le font par le biais d'un système électronique accessible au public. Elles sont sanctionnées en cas de non-respect des règles.

³³ « L'approche viserait les entreprises étatiques et privées (moyennes et grandes) des secteurs minier, pétrolier et gazier menant des activités au Canada qui atteignent ou dépassent deux des trois seuils suivants : biens d'une valeur de 20 millions de dollars canadiens; chiffre d'affaires net de 40 millions de dollars canadiens; 250 employés » (<https://www.rncan.gc.ca/salle-medias/documents-information/2014/15566> [26.05.2014]).

³⁴ Document disponible à l'adresse http://www.pwyp.ca/images/Recommandations_du_groupe_de_travail.pdf (26.05.2014).

³⁵ Cf. <https://www.rncan.gc.ca/salle-medias/documents-information/2014/15566> (26.05.2014).

³⁶ Cf. avis de droit de l'ISDC (annexe), pp. 26, 41 et 46.

³⁷ La notion de mise en valeur commerciale désigne l'ensemble des étapes du cycle de vie d'un projet et de la chaîne de valeur, c'est-à-dire l'exploration, le développement, la production, la cessation d'activité, l'abandon ou la vente, le transport et l'exportation. Le facteur qui déclenche la divulgation est la remise d'un paiement au gouvernement. Le négoce semble également être pris en compte, même s'il n'est pas évoqué en tant que tel.

³⁸ Pour les « émetteurs émergents ».

³⁹ Cf. <https://www.rncan.gc.ca/salle-medias/documents-information/2014/15566> (26.05.2014).

⁴⁰ Cf. http://www.sedar.com/homepage_fr.htm (26.05.2014).

⁴¹ Cf. <https://www.rncan.gc.ca/salle-medias/documents-information/2014/15566> (26.05.2014).

Rapport relatif à la recommandation 8 du rapport de base sur les matières premières et au postulat 13.3365 « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières »

Référence / n° de dossier: COO.2180.109.7.127546 / 235.1/2013/01206

	UE	Etats-Unis	Canada	Hong Kong (Chine)
Base juridique	directive --> requiert une mise en œuvre par les Etats membres	loi	recommandations	réglementation sur les bourses
Entrée en vigueur	19.07.2013 (directive comptable) / 26.11.2013 (directive sur la transparence)	21.07.2010 (loi); dispositions d'exécution -> contestées par la voie judiciaire	-	03.06.2010
Entreprises concernées	entreprises cotées en bourse, grandes entreprises et entreprises d'intérêt public de l'industrie extractive	grandes entreprises et entreprises cotées en bourse qui exploitent, transforment et exportent des matières premières	entreprises cotées en bourse et grandes entreprises qui exploitent, transforment et vendent des matières premières	entreprises spécialisées dans l'exploration pour les matières premières et dans l'exploitation du pétrole dont les actions sont nouvellement cotées à la HKEx ou qui y étaient déjà cotées et effectuent une transaction importante (au moins 25 % du chiffre d'affaires) portant sur des minerais ou du pétrole
Matières premières	minerais, pétrole, gaz naturel, bois des forêts primaires	minerais, pétrole, gaz naturel	minerais, pétrole, gaz naturel	minerais, pétrole
Paiements	paiements à partir de 100 000 euros	paiements à partir de 100 000 dollars américains	paiements à partir de 100 000 voire 10 000 dollars canadiens	paiements importants aux gouvernements des pays d'extraction (impôts, redevances et autres)
Publication	conformément aux dispositions édictées par les Etats membres	par le biais d'un système électronique accessible au public	sur le site Internet de l'entreprise et par le biais d'un système électronique accessible au public	dans un rapport publié sur le site Internet de la HKEx et sur les sites des entreprises cotées
Sanctions possibles	sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives	mesures administratives, de droit pénal et de droit civil	mise en œuvre par les provinces conformément au système en vigueur	réparation (règles générales) / suspension du négoce / suppression de la cotation

4. Conséquences des dispositions sur la transparence en matière de compétitivité

Les conséquences pour la compétitivité de la Suisse de l'adoption de dispositions sur la transparence devraient être limitées. C'est ce que montre l'analyse des bases légales étrangères effectuée par l'Institut suisse de droit comparé (ISDC)⁴². Presque tous les pays européens (Etats membres de l'UE et Norvège), les Etats-Unis et le Canada ont adopté de telles dispositions ou sont sur le point de le faire. Hong Kong (Chine) impose l'obligation de déclarer aux entreprises qui entrent en bourse et aux entreprises déjà cotées qui effectuent des transactions importantes portant sur des minerais ou du pétrole. En adoptant des dispositions sur la transparence, la Suisse ne ferait que s'aligner sur le droit étranger. Cela limiterait le risque de départ d'entreprises.

5. Adoption de dispositions sur la transparence dans le secteur suisse des matières premières: solutions possibles

5.1 Généralités

Au cours des dernières années, l'EITI et certains Etats ont pris des mesures pour parvenir à plus de transparence dans le secteur des matières premières. Ils ont adopté des prescriptions imposant des obligations aux entreprises de ce secteur, en particulier à celles qui sont spécialisées dans l'extraction. L'EITI n'engage pas que les entreprises extractrices, mais aussi les Etats parties, qui doivent eux aussi déclarer les paiements qu'ils reçoivent. Ils doivent désormais aussi publier les revenus qui proviennent de la vente des matières premières extraites sur leur territoire. Ces efforts internationaux en faveur d'une plus grande transparence dans le secteur des matières premières ont une influence sur la Suisse; les activités de l'EITI, les directives de l'UE et le Dodd-Frank Act aux Etats-Unis ont des répercussions sur les autres pays et institutions. En tant que centre international du négoce, la Suisse a la responsabilité de soutenir ces démarches internationales.

Si elle adoptait elle-même des règles en matière de transparence, elle contribuerait à lutter plus efficacement contre la corruption et à mettre des affaires au jour, elle inciterait les gouvernements à utiliser les revenus des matières premières dans l'intérêt de la collectivité et participerait à la promotion de la bonne gouvernance dans les entreprises. De manière plus générale, elle permettrait que les transactions entre les pays d'extraction et les entreprises actives dans le secteur des matières premières soient plus transparentes.

Plusieurs solutions sont envisageables.

5.2 Maintien du statu quo

Cette première solution consisterait pour la Suisse, en dépit des tendances internationales, à se passer de réglementation propre sur la transparence dans le secteur des matières premières⁴³. La Suisse continuerait de s'investir en faveur des initiatives internationales (par ex.

⁴² La concurrence est rude dans le secteur des matières premières. En matière de négoce, la Suisse rivalise avec les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et de plus en plus aussi avec Singapour, Dubaï (Emirats arabes unis) et Hong Kong (Chine).

l'EITI) pour parvenir à des améliorations, créer un cadre et instituer des normes. Mais elle ne pourrait guère de cette manière assumer réellement sa responsabilité en tant qu'Etat où siègent de nombreuses entreprises du secteur des matières premières. Elle prendrait des risques pour sa réputation et se soumettrait vraisemblablement à des pressions internationales.

5.3 Reprise des principaux éléments de la réglementation européenne et américaine

Cette deuxième solution consisterait à reprendre les éléments principaux des directives de l'UE voire du Dodd-Frank Act⁴⁴ et à les intégrer dans le droit suisse⁴⁵. En conséquence, tant les entreprises cotées en bourse que les grandes entreprises non cotées en bourse⁴⁶ qui exploitent des matières premières et éventuellement, conformément à la réglementation américaine, celles qui en exportent, devraient déclarer leurs paiements à des services de l'Etat par pays et par projet à partir d'un certain seuil (par ex. 100 000 francs), soit dans le rapport annuel de la bourse, librement accessible, soit sur leurs sites Internet. Il serait important dans ce contexte de mettre en place des sanctions efficaces et proportionnées en cas de violation des nouvelles règles. Il serait par exemple possible d'attribuer la tâche de veiller au respect des dispositions sur la transparence au conseil d'administration, qui pourrait également porter la responsabilité en cas de violation. Une entreprise qui ne respecterait pas les dispositions aurait à craindre pour sa réputation et serait donc sanctionnée au moins indirectement. Elle pourrait aussi être exclue des appels d'offres publics. Parallèlement, la Suisse pourrait continuer à soutenir les initiatives internationales et les cadres et normes mis en place à travers le monde.

Les entreprises extractrices qui ont leur siège en Suisse et qui sont cotées en bourse au sein de l'UE ou aux Etats-Unis ou ont une société-mère enregistrée au sein de l'UE sont déjà soumises aux dispositions sur la transparence dans le secteur des matières premières. Ces entreprises n'auraient donc pas à subir d'inconvénients si la Suisse adoptait une réglementation analogue à celle de l'UE ou des Etats-Unis. Elles ne seraient pas soumises à une charge supplémentaire, puisque les éléments qu'elles devraient déclarer seraient les mêmes. La Suisse aurait moins à craindre pour sa réputation si elle mettait en place ses propres dispositions en matière de transparence, sans compter qu'elle pourrait contribuer à réduire les effets négatifs liés à l'extraction de matières premières.

Par contre, les entreprises extractrices domiciliées en Suisse qui ne sont pas déjà soumises à la réglementation européenne ou américaine devraient remplir de nouvelles obligations et

⁴³ Le nouveau droit comptable du 23 décembre 2011 (art. 957 ss du code des obligations, CO), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, ne comporte aucune obligation de déclarer les paiements en faveur de gouvernements ou d'entreprises étatiques étrangères, par exemple en tant que poste à part entière du compte de résultat ou en tant qu'annexe à celui-ci (cf. art. 959b s. CO). Conformément à l'art. 962 CO, les sujets de droit doivent dans certaines conditions dresser en plus des comptes annuels des états financiers selon une norme reconnue (IFRS). Là non plus, il n'y a pas d'obligation de déclarer les paiements à des gouvernements étrangers.

⁴⁴ Ces dispositions ne sont pas encore entrées en vigueur ou n'ont pas encore été mises en œuvre.

⁴⁵ Cf. ch. 3.3 et 3.4.1

⁴⁶ La réglementation ne concernerait pas les PME afin de ne pas leur infliger de charges supplémentaires (la délimitation pourrait par ex. se faire par le biais des valeurs-seuil pour la révision ordinaire).

auraient en conséquence de nouvelles tâches. Il est difficile d'évaluer le rapport coût-efficacité d'une telle mesure faute de recul.

Les entreprises établissent leur siège en Suisse du fait d'une multitude de critères: situation économique et juridique stable, imposition concurrentielle, main d'œuvre qualifiée, niveau de vie élevé et système financier efficace⁴⁷. Il est peu probable qu'un seul nouveau facteur (des règles supplémentaires en matière de transparence) les détermine à quitter la Suisse.

5.4 Extension du champ d'application de la réglementation européenne et américaine

Le postulat 13.3365 « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières » charge le Conseil fédéral d'examiner si on pourrait appliquer les directives européennes ou la réglementation américaine à l'ensemble du secteur suisse des matières premières. En conséquence, toutes les entreprises qui extraient des matières premières, les exportent ou en font le négoce, quelle que soit leur taille et qu'elles soient cotées en bourse ou non seraient soumises aux règles de transparence. Au vu de l'évolution des dispositions sur la transparence dans le contexte international, cette extension au négoce doit être interprétée de manière restrictive. Elle ne concernerait que les activités de négoce qui impliquent des paiements à des gouvernements, des entreprises étatiques ou des autorités. En ce sens, l'extension demandée dans le postulat ne s'appliquerait de fait pas à la grande majorité des activités de négoce, à savoir celles qui se déroulent entre entreprises purement privées. Les nouvelles règles adoptées fin mai 2013 par l'EITI, selon lesquelles les Etats devraient déclarer également les activités importantes de négoce entre entreprises étatiques et négociants en matières premières, vont dans le sens d'une extension du champ d'application⁴⁸. Toutes les entreprises qui exploitent, exportent ou vendent des matières premières, cotées en bourse ou non, seraient concernées. Elles devraient déclarer les paiements effectués à des services de l'Etat à partir d'un certain seuil (par ex. 100 000 francs), soit dans le rapport annuel de la bourse, librement accessible, soit sur leurs sites Internet. Il faudrait néanmoins définir quelles transactions sont visées par la réglementation et doivent être qualifiées d'exportation, de négoce de matières premières et d'activités commerciales (par ex. la vente de matières premières au premier acheteur après l'extraction). De plus, il faudrait déterminer quels sont les éléments à déclarer, par exemple les contrats fondant les paiements et les parties à ces contrats, les destinataires des versements et les détails des livraisons (en particulier la quantité, la qualité, le prix et la date). Quoiqu'il en soit, comme indiqué plus haut, ces règles ne concerneraient pas les transactions entre entreprises privées spécialisées dans le négoce des matières premières.

Il est à noter que l'adoption de dispositions sur la transparence dans le négoce limiterait les risques pour la réputation de la Suisse dans ce domaine, où elle joue un rôle majeur au plan mondial. Faute de recul, il est difficile d'évaluer le rapport coût-efficacité de l'adoption par la Suisse de règles de transparence qui s'étendraient au négoce. Appliquer ces règles à toutes les activités de négoce impliquant des entités étatiques irait bien plus loin que ce qu'exigent

⁴⁷ Ces conditions favorables pourraient être remises en question par les derniers développements (suppression partielle des avantages en matière de fiscalité des entreprises, possible complication de l'accès à de la main d'œuvre qualifiée suite à l'acceptation de l'initiative contre l'immigration de masse, répercussions éventuelles de la crise financière et du conflit fiscal sur le système financier, etc.).

⁴⁸ Il est prévu dans ce cadre que les pays d'extraction déclarent les revenus qui proviennent de la vente des matières premières extraites sur leur territoire.

les dispositions de l'UE et des Etats-Unis, et ce bien qu'on ne sache pas encore exactement comment il faut interpréter la notion d'exportation dans la réglementation américaine. De plus, les entreprises suisses concernées seraient confrontées à une charge supplémentaire.

Les règles suisses iraient beaucoup plus loin que les directives européennes et la réglementation américaine si on étendait leur champ d'application aux petites et moyennes entreprises non cotées en bourse. Il serait exagéré d'inclure ces entreprises, qui couleraient sous une charge administrative disproportionnée. De surcroît, la Suisse prendrait une direction contraire aux développements internationaux. Elle ferait mieux de se limiter aux entreprises cotées en bourse et aux grandes entreprises non cotées en bourse, comme le font les réglementations de l'UE et des Etats-Uni⁴⁹.

6. Options internationales de la Suisse

6.1 Evolution des normes internationales

On constate à l'échelon international une tendance en faveur d'une plus grande transparence des paiements effectués par les entreprises du secteur des matières premières aux gouvernements. L'EITI est une initiative bénéficiant d'une large acceptation, à laquelle une coalition internationale de gouvernements, d'entreprises, d'organisations appartenant à la société civile, d'investisseurs et d'organisations partenaires adhèrent; de plus, elle est soutenue par le G8 et des institutions partenaires comme la Commission européenne et l'Union africaine. La Suisse, peu présente dans l'extraction de matières premières, n'est pas un Etat partie à l'EITI (« Implementing Country »), mais elle appuie l'initiative depuis des années (en tant que « Supporting Country ») et s'engage, en collaboration avec d'autres Etats, pour la transparence dans le secteur minier et le secteur des matières premières. Il importe de poursuivre sur cette voie.

Il est aussi envisageable que la Suisse lance une initiative multilatérale pour mettre en œuvre des règles sur la transparence avec d'autres Etats dont les entreprises sont fortement représentées dans le secteur des matières premières. Elle pourrait par exemple mettre cette thématique à l'agenda d'organisations régionales ou envisager une collaboration plus étroite avec les Etats où siègent des entreprises suisses.

6.2 Politique de développement et coopération bilatérale

Il ne faut pas perdre de vue que l'adoption de dispositions sur la transparence est certes une condition nécessaire du développement durable dans les pays d'extraction, mais pas une condition suffisante. Sans volonté politique de la part des gouvernements de ces pays, cette mesure serait vaine. Il ne faut pas manquer d'assortir la publication des paiements d'autres mesures touchant aux finances publiques et à la gouvernance du secteur des matières premières. On pense notamment à l'établissement de systèmes de saisie électronique des données, à la fourniture d'informations à la population (y compris aux personnes directement concernées par les activités des entreprises), à des mesures d'incitation visant à favoriser

⁴⁹ On pourrait se référer aux valeurs-seuil prévues à l'art. 727, al. 1, ch. 2, CO pour l'obligation de révision (contrôle ordinaire). En conséquence, seules les sociétés qui dépassent deux des valeurs suivantes au cours de deux exercices successifs seraient soumises aux dispositions sur la transparence: (i) total du bilan de 20 millions de francs, (ii) chiffre d'affaires de 40 millions de francs et (iii) effectif de 250 emplois à plein temps en moyenne annuelle.

une plus grande participation des citoyens aux processus de décision politique, à l'amélioration de la coopération entre les niveaux national, régional et local de l'Etat et à la surveillance des autorités politiques à ces différents niveaux. Il s'agit de défis imposants vu la situation qui règne sur les plans politique et économique dans de nombreux pays en développement riches en matières premières. Comme l'expose le Conseil fédéral dans son rapport du 26 mars 2014 intitulé « *Rapport de base: matières premières* » - *Rapport concernant l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations*⁵⁰, de nombreuses actions sont en cours ou sont prévues sur ces deux plans. Elles s'inscrivent parfaitement dans les réflexions de l'OCDE sur les partenariats globaux en matière de politique de développement qui visent l'efficacité de l'imposition et la mobilisation des ressources fiscales dans les pays en développement.

7. Recommandation et suite des travaux

Comme l'indiquent la recommandation 2 du rapport de base sur les matières premières et l'avis du Conseil fédéral sur le postulat 13.3365 « Davantage de transparence dans le secteur des matières premières », il serait bon que la Suisse veille, dans la mise en œuvre de réglementations, à ce qu'elles soient 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. En conséquence, et vu les avantages et les inconvénients des différentes solutions proposées, la Suisse devrait s'inspirer des réglementations existantes, à savoir les directives européennes et la réglementation américaine. Les directives européennes en sont déjà au stade de la mise en œuvre. Le régime de transparence américain a quant à lui été contesté par la voie judiciaire. Les bases légales en elles-mêmes ne sont pas sujettes à caution, mais la SEC doit revoir les dispositions d'exécution ou du moins la manière dont elle les justifie. Aligner tout d'abord la réglementation suisse sur les directives de l'UE est donc la bonne solution.

Le DFJP propose au Conseil fédéral de le charger, en collaboration avec le DFF, le DFAE et le DEFR, de l'élaboration d'un avant-projet qui pourra être mis en consultation. L'avant-projet de révision du droit de la SA, qui sera mis en consultation d'ici fin 2014, constituerait un cadre approprié. La future réglementation s'inspirera des dispositions sur la transparence contenues dans les directives européennes. La réglementation portera sur les entreprises extractrices cotées en bourse et les grandes entreprises extractrices non cotées en bourse. On renoncera par contre à l'étendre à l'ensemble du négoce de matières premières, comprenant les transactions entre entreprises privées. Il n'est pas encore possible de dire si le commerce avec des entités étatiques devra être soumis aux dispositions sur la transparence. Cela dépendra notamment de ce que feront l'UE et les Etats-Unis. Même si cet élément n'est pas encore d'actualité, il serait bon de donner au Conseil fédéral la compétence d'adapter avec rapidité et flexibilité le droit suisse en fonction des évolutions, notamment dans le cas où l'UE et les Etats-Unis décideraient d'étendre le champ d'application des règles en la matière au négoce avec des entités de l'Etat. Il faudra donc déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter des dispositions visant à étendre le champ d'application des règles sur la transparence dans le cadre d'une démarche coordonnée sur le plan international. En restreignant cette délégation de compétence à la réglementation du négoce de matières premières avec des entités étatiques, on s'assurera que les conséquences sont prévisibles et limitées sur le plan matériel.

⁵⁰ Cf. <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34215.pdf> (28.05.2014).

La Suisse continuera de s'investir sur le plan international au sein de l'EITI pour mettre au point des normes globales dans le secteur minier et le secteur des matières premières qui prévoient des dispositions en matière de transparence claires et compréhensibles pour toutes les entreprises spécialisées dans l'extraction et le négoce. Dans le cadre de la coopération au développement, elle pourra également poursuivre son combat pour l'amélioration de l'information et des possibilités de surveillance.

Annexe

Avis de droit de l'ISDC du 31 janvier 2014 sur les dispositions en matière de transparence dans le secteur des matières premières (avis 13-205; état le 5 mars 2014; pas de version française).