

Matières premières: oui à la transparence, mais pas à tout prix



Hubertus Hillerström

Emboîtant le pas aux Etats-Unis et à l'UE, le Conseil fédéral a mis en consultation le 28 novembre 2014 un avant-projet visant à modifier le Code des obligations pour imposer plus de transparence aux sociétés dites «extractives», qui sont actives dans la production de minerais, de pétrole ou de gaz naturel ou dans l'exploitation de forêts primaires. L'avant-projet prévoit également la possibilité de pouvoir en étendre le champ d'application aux sociétés de négoce qui achètent et vendent des matières premières sans les extraire.

Inclure les négociants dès le départ irait plus loin que les législations américaine et européenne et défavoriserait ainsi les entreprises helvétiques par rapport à leurs compétiteurs étrangers. Il s'agit d'un changement important, qui imposerait même à des sociétés non cotées en bourse et dont les comptes et rapports annuels ne sont pas publics de divulguer certains chiffres en lien avec leurs activités.

Rappelons que le secteur des matières premières représente pour la Suisse plus de 10 000 emplois, 3,5% du PIB, sans compter d'importantes rentrées fiscales. Les négociants suisses contribuent notamment à 35% du commerce mondial de pétrole et à 60% de celui des métaux. Autant dire que les enjeux sont de taille et que la concurrence entre places financières est féroce.

Cet élan législatif tire son origine de l'initiative sur la transparence dans les industries extractives (EITI), qui semble simple au premier abord: elle vise à comparer les paiements reçus par les Etats riches en ressources naturelles de la part

des entreprises extractives, d'un côté, avec les montants payés par ces entreprises à ces mêmes Etats, de l'autre. A moins que les entreprises ne se soumettent volontairement à une telle déclaration – c'est par exemple le cas de Glencore et depuis peu de Trafigura –, l'obligation doit être prévue dans le droit national où siègent ces sociétés. Les Etats et les entreprises déclareraient ainsi leurs chiffres de manière indépendante, par année et par projet, et un rapport d'un organe indépendant réconcilierait les informations. Une comparaison des montants obtenus permettrait de dévoiler d'éventuelles divergences et ainsi de lutter contre les détournements de fonds et de combattre la corruption.

Qui serait le gagnant si des règles suisses plus strictes poussaient les entreprises du secteur à se délocaliser?

Les Etats-Unis ont été les premiers à adopter une telle obligation de transparence. De son côté, l'UE a adopté dans sa nouvelle Directive comptable et dans sa Directive sur la transparence des dispositions similaires, s'étendant également aux entreprises actives dans l'exploitation des forêts primaires.

Au Canada, pays hébergeant un grand nombre d'entreprises minières, un groupe de travail a émis des recommandations similaires aux dispositions américaines et européennes, qui pourraient être reprises dans la réglementation sur les bourses. A Hongkong, seules les entreprises entrant en bourse ou cotées en bourse sont tenues de déclarer des paiements pour autant qu'ils atteignent 25% de leur chiffre d'affaires. Les autres places financières d'importance dans ce secteur comme Singapour, Dubaï et les Emirats arabes ne

semblent pas avoir adopté de législation similaire.

En Suisse, il faut noter qu'un grand nombre de sociétés extractives et de négociants ayant également des activités d'extraction tombent déjà sous le coup de la législation américaine ou européenne, soit parce qu'ils sont cotés à la bourse de New York, soit parce que leur maison mère a son siège dans l'UE.

Afin d'illustrer le problème, imaginons à titre d'exemple qu'un négociant suisse achète du pétrole à la société Rosneft, appartenant majoritairement à la Russie, il serait alors obligé de déclarer ce paiement. Ce ne serait cependant pas le cas si BP, basée à Londres, effectuait la même transaction. En outre, les négociants helvétiques se verraient confrontés à une charge administrative disproportionnée. Le résultat effectif d'une telle mesure sur un effort de transparence au niveau global serait d'ailleurs très discutable, du moins si la Suisse était seule à l'appliquer. Enfin, au vu du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, ne faudrait-il pas étendre une telle obligation de déclaration à tous les paiements effectués par des entreprises suisses à des gouvernements ou entreprises étatiques, indépendamment de savoir si elles concernent un négociant en matières premières ou des sociétés comme ABB ou Novartis?

L'avant-projet de loi nous donne un aperçu des règles sur la transparence qui pourraient se concrétiser si le parlement les adopte:

– L'activité extractive comprendrait l'exploration, la prospection, la découverte, l'exploitation et l'extraction de minerais, de pétrole ou de gaz naturel ou l'exploitation de bois provenant de forêts primaires; – Par gouvernement, on entendrait les autorités nationales, régionales ou communales d'un pays tiers, les administrations et les entreprises contrôlées par ces dernières, ainsi que les personnes qui leur sont proches;

– Seuls devront être déclarés les paiements atteignant un seuil total de 120 000 francs par année;

– A l'instar de l'UE, les entreprises non cotées en bourse seraient tenues à une telle obligation de transparence, pour autant qu'elles remplissent cumulativement deux des trois conditions suivantes: (i) total du bilan de 20 millions de francs, (ii) chiffre d'affaires de 40 millions, (iii) 250 employés à plein-temps;

– La nouvelle législation affecterait les sociétés engagées directement ou indirectement dans le domaine de l'extraction, à savoir également les filiales du groupe ou des sociétés mandatées;

– La grande nouveauté par rapport aux autres pays, c'est que la législation suisse permettrait d'étendre l'application de ces règles aux négociants, pour autant que cela se fasse dans le cadre d'une procédure harmonisée à l'échelle internationale.

L'importance du secteur des matières premières en Suisse implique qu'une législation doit être réfléchie et responsable en pesant bien ses conséquences. Qui serait le gagnant si l'on adoptait des règles suisses plus strictes poussant les entreprises du secteur à se délocaliser vers des juridictions moins regardantes? Ni la Suisse, ni les pays riches en matières premières que l'on souhaite protéger.

Dès lors, conditionner l'entrée en vigueur pour les négociants à l'adoption de règles comparables dans un certain nombre d'autres pays importants dans ce domaine pourrait être une solution intéressante. Ce mécanisme permettrait à la Suisse de prendre les devants et de proposer des initiatives globales pour tout le secteur, sans réduire sa capacité concurrentielle et, espérons-le, de réduire le risque sur le pays dû à la pression internationale. Les attaques contre le secteur bancaire l'ont bien montré: la Suisse n'était pas préparée. Reste à espérer que la leçon ait été retenue...