



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des douanes AFD
Direction générale des douanes

Novembre 2013

Publication des statistiques sur les importations et exportations d'or

Rapport final du groupe de réflexion à l'intention du
Directeur général des douanes

Table des matières

1	Résumé	3
2	Mandat et organisation.....	3
3	Décision de 1981	3
3.1	CONTEXTE.....	3
3.2	STATISTIQUE.....	4
3.3	VUE D'ENSEMBLE DES ASPECTS HISTORIQUES.....	5
4	Situation actuelle	6
4.1	ECONOMIE.....	6
4.2	POLITIQUE	10
4.3	DOUANE.....	12
4.4	STATISTIQUE.....	13
5	Evaluation et synthèse	15
5.1	ARGUMENTS EN FAVEUR DU CHANGEMENT.....	15
5.2	ARGUMENTS CONTRE LE CHANGEMENT.....	17
6	Traitement des données historiques	17
7	Proposition	17
8	Liste des abréviations.....	18
9	Annexe : synthèse des articles de presse.....	19

1 Résumé

Suite à l'interpellation du Conseiller national Cédric Wermuth¹, un groupe de réflexion a examiné la question de la publication de la statistique des importations et exportations d'or. Selon la pratique actuelle, l'or n'est pas repris dans la statistique du commerce extérieur et fait l'objet d'une publication séparée sans ventilation par pays.

Le groupe de réflexion propose que la pratique actuelle soit changée et que l'or et l'argent en barres ainsi que les monnaies soient traités statistiquement comme les autres marchandises - intégration dans la statistique du commerce extérieur - et que les résultats par produits et par pays soient rendus disponibles selon les mêmes principes que ceux s'appliquant aux autres marchandises.

Si l'or en barres constitue la principale marchandise touchée par le changement de pratique, il convient de mentionner la liste complète des produits concernés :

- l'argent sous formes brutes (code 7106.9100 du tarif des douanes suisses)
- l'or sous formes brutes, à usages non monétaires (7108.1200)
- les monnaies n'ayant pas cours légal, autres qu'en or (7118.1000)
- les monnaies d'or et les monnaies de platine ayant cours légal (7118.9010)
- les monnaies d'argent ayant cours légal (7118.9020)
- les monnaies de métaux communs ayant cours légal (7118.9030)

Le groupe de réflexion conclut qu'un changement de pratique se justifie, notamment considérant la cohérence par rapport aux recommandations et pratiques statistiques internationales.

Le groupe de réflexion recommande d'accepter un changement de pratique au 1^{er} janvier 2014 et de soumettre cette proposition au Conseil fédéral en vue d'une décision matérielle.

En ce qui concerne les données historiques du commerce d'or et d'argent en barres et des monnaies (données antérieures à 2014), le groupe de réflexion propose que le DFF examine, d'entente avec le DFAE et le DEFR, la question de leur publication et d'élaborer une proposition à l'intention du Conseil fédéral.

2 Mandat et organisation

Dans un mandat daté du 7 janvier 2013, le directeur général des douanes a chargé un groupe de réflexion d'examiner la question de la publication de la statistique d'or. Le groupe de réflexion a été présidé par le chef de la Division Statistique du commerce extérieur et questions économiques de l'AFD et était composé de collaborateurs de l'AFD, du DFAE, du SFI et du SECO. Le présent document constitue le rapport final du groupe de réflexion soumis au Directeur général des douanes.

3 Décision de 1981

3.1 Contexte

La statistique du commerce d'or ventilée par pays fut rendue publique en 1972. En 1981, le Chef du Département des finances de l'époque décida de faire cesser la diffusion publique de la statistique détaillée par pays². Désormais, seul le total mondial était disponible. Parmi les arguments invoqués au moment de la décision, on peut citer les éléments suivants :

- La Suisse constitue l'une des places les plus importantes au niveau mondial pour l'échange physique de l'or. Les recettes fiscales ainsi générées sont de l'ordre de 60 millions de francs pour les neuf premiers mois de 1980.
- Le commerce de l'or exige une certaine discrétion. La publication de ces données ayant provoqué une agitation sur le marché de l'or, certains pays exportateurs ont préféré se tourner vers des partenaires plus discrets.

¹ Interpellation C. Wermuth (12.3442), « [Importations et exportations d'or. Publication de la statistique](#) ».

² Voir synthèse des articles parus en 1980/1981 en annexe

- La concurrence entre les deux principales places financières pour les échanges d'or est féroce et Londres se bat pour reprendre des parts du marché. Or, Londres pourrait tirer profit des données publiées par la Suisse, aucune donnée n'étant publiée par le Royaume-Uni.

Face aux intérêts en jeu, le droit à l'information du public est apparu plus ambigu. Le risque de conclusions hâtives basées sur des données d'une valeur informative limitée a été évoqué. Au reste, lorsque la statistique détaillée était disponible contre paiement (1972-1980), il semble que le public ou les médias n'en aient pas fait un usage régulier. Il n'empêche qu'une telle statistique aurait apporté des informations clés sur la production d'or de certains pays qui ne publiaient aucunes statistiques (p.ex. URSS).

Le débat se poursuit quelques années plus tard, en décembre 1989, lorsqu'est déposé le postulat du Conseiller national Rolf Seiler demandant la réintroduction d'une statistique de l'or ventilée par pays³. Les motifs avancés par le Conseil fédéral pour rejeter le postulat étaient à nouveau la sensibilité du marché de l'or, les risques d'interprétations erronées et la valeur informative limitée de cette statistique (exclusion du trafic d'entrepôt et des importations via des pays tiers). Invoquant les intérêts de la Suisse, le Conseil fédéral redoutait les répercussions défavorables sur le marché de l'or suisse et ses effets sur les conditions de concurrence entre Londres et Zurich, au détriment de la dernière. Somme toute, le contexte n'avait guère changé.

3.2 Statistique

Le présent chapitre expose comment les importations et exportations d'or, d'argent et de monnaies ont été traitées en Suisse jusqu'à 1981.

En Suisse, les trafics et produits suivants étaient exclus de la statistique du commerce extérieur dès l'origine de la statistique en 1886⁴:

- les entrées d'entrepôt si la marchandise provient de l'étranger et les sorties d'entrepôt si la marchandise repart vers l'étranger sans être introduite dans la libre circulation suisse
- le trafic de perfectionnement (à façon)⁵
- le trafic de frontière⁶
- les marchandises en retour⁷
- les métaux précieux⁸

En ce qui concerne les 4 premières exclusions, la définition suisse correspondait aux standards internationaux de l'époque. Par contre, les métaux précieux ne faisaient pas l'objet d'une pratique uniforme, certains pays les incluant, d'autres les excluant de la statistique du commerce extérieur.

Si la pratique relative aux métaux précieux n'était pas harmonisée au niveau international, il faut aussi relever que la liste des métaux précieux exclus par la Suisse a varié dans le temps.

³ Postulat Rolf Seiler (89.788). « [Statistique des transactions sur l'or](#) ».

⁴ Développement du commerce extérieur de la Suisse dans les années 1886 à 1912, Département fédéral des douanes

⁵ Par trafic de perfectionnement, on entend l'importation ou l'exportation temporaire de marchandises en vue d'une ouvraison ou une transformation. Le trafic de perfectionnement commercial se distingue du trafic de perfectionnement à façon par un changement de propriété durant le processus.

⁶ Sont exclus du commerce spécial, les trafics de frontière suivants : le trafic de marché, le trafic rural et forestier, le trafic d'exploitation forestière avec la France, l'autre trafic de marchandises bénéficiant de la franchise et de facilités douanières, les produits du bétail d'estivage et d'hivernage, le trafic de petites quantités de marchandises admises en franchise ainsi les trafics spéciaux de voisinage

⁷ Les marchandises suisses ou étrangères en retour sont des marchandises qui sont retournées en l'état à l'expéditeur pour cause de refus, de résiliation du contrat ou parce qu'elles n'ont pas été vendues

⁸ Par métaux précieux, on entend l'or et l'argent en barre ainsi que les monnaies.

Tableau 1 : Métaux précieux et monnaies exclus de la statistique du commerce extérieur

Explication des couleurs :

- **rouge** : produit exclu de statistique et résultats **non disponibles**
- **vert** : produit exclu de la statistique mais résultats **disponibles**
- **sans couleur** : produit inclus dans la statistique du commerce extérieur

	jusqu'en 1926	1927-1943	1944-1971	1972-1977	1978-1980	1981-2013
Or bancaire						
- Importation						
- Exportation						
Or industriel						
- Importation						
- Exportation						
Argent en barre						
- Importation						
- Exportation						
Monnaies d'or						
- Importation						
- Exportation						
Autres monnaies						
- Importation						
- Exportation						

L'exclusion s'explique par le souci de l'AFD de mettre à disposition une statistique pertinente, qui ne soit pas influencée par des transactions particulières ne constituant pas du commerce de marchandises proprement dit. Il était considéré en effet que les mouvements de métaux précieux correspondaient plus à des transferts de moyens de paiement, substitués à la monnaie papier, qu'à des mouvements de marchandises en vue de leur travail ou de leur utilisation. Par ailleurs, la difficulté de distinguer l'or industriel de l'or bancaire a conduit à supprimer cette distinction en 1978. Sans cette distinction, il n'était techniquement plus possible de traiter différemment l'or industriel et l'ensemble de l'or en barres s'est retrouvé de fait exclu de la statistique du commerce extérieur. Enfin dès 1981, ce sont l'argent en barres et les autres monnaies qui ont été exclus pour des motifs similaires.

Se fondant sur un préavis positif de la BNS, l'AFD a décidé de mettre les données à disposition du public contre paiement (abonnement) à partir de 1972. Pendant huit années, la diffusion de la statistique d'or était incontestée.

Sous la pression des critiques et en accord avec le Département de l'économie publique et la Banque nationale, le DFF a décidé de suspendre la diffusion de la statistique de l'or ventilée par pays à partir du 1^{er} janvier 1981, ainsi :

- une statistique avec les importations et exportations d'or et de monnaies est publiée, mais sans indication des pays;
- l'or (bancaire et non bancaire) et les monnaies d'or restent exclus de la statistique du commerce extérieur, l'argent en barres et les autres monnaies sont également exclus.

3.3 Vue d'ensemble des aspects historiques

Dans l'ensemble, on peut considérer que l'idée de traiter l'or comme une marchandise spéciale, pour laquelle il n'est pas pertinent de publier des données détaillées par pays, a pu s'appuyer sur des arguments aussi bien économiques (protection de la place financière suisse), politiques (éviter la publicité sur les activités avec des pays sensibles) que statistiques (statistiques trompeuses car incomplètes, l'or perturbe la statistique du commerce extérieur). L'absence de recommandation internationale en matière de statistique et le fait que le Royaume-Uni, principal concurrent sur le marché de l'or, ne publiait aucunes données (ni sur le total, ni par pays) ont conforté la Suisse dans cette pratique.

4 Situation actuelle

Ce chapitre présente le contexte actuel. Il met en évidence les éléments déterminants sur les plans économique (4.1), politique (4.2), douanier (4.3) et statistique (4.4) qui serviront de base à l'analyse de la situation figurant au chapitre 5.

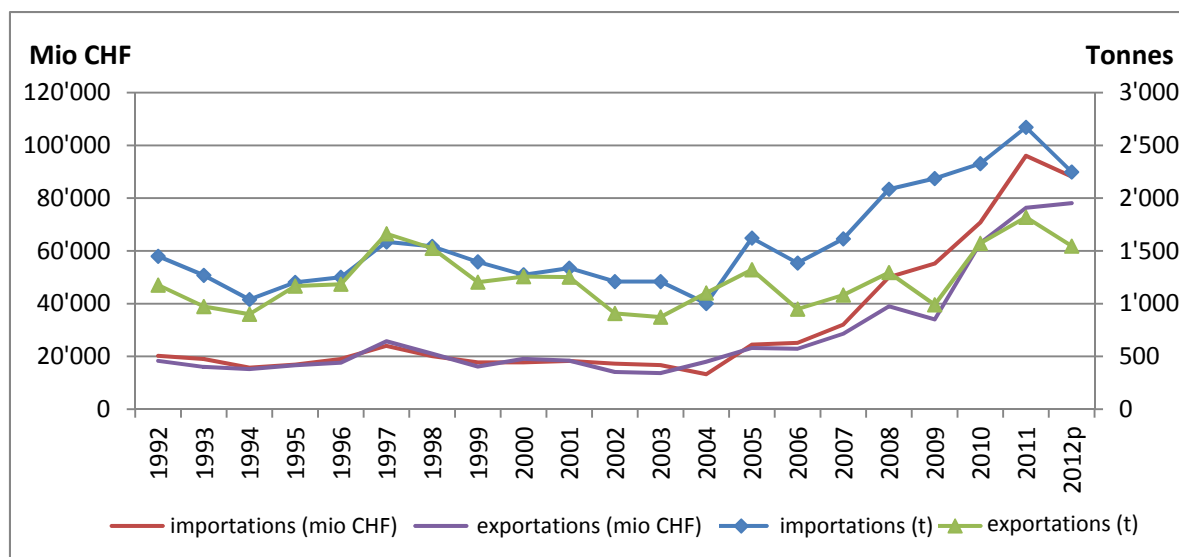
4.1 Economie

Le présent chapitre met en évidence les aspects économiques actuels du commerce de l'or et l'importance que ce dernier revêt en Suisse. La première partie met en relation les importations et les exportations suisses d'or avec la production et le commerce mondiaux de l'or. Les principales raffineries de Suisse y sont ensuite brièvement présentées.

Importations et exportations suisses

Comme le montre l'illustration 1, les importations et les exportations suisses d'or ont fortement augmenté ces dernières années, en particulier en ce qui concerne la valeur totale. Cette augmentation de valeur s'explique dans une large mesure par une augmentation significative du prix de l'or durant la même période. Ainsi, entre 2004 et 2011 par exemple, près de 80 % de l'augmentation de valeur des exportations et 74 % de l'augmentation de valeur des importations peuvent être attribués à l'augmentation du prix de l'or. La quantité totale d'or importé et d'or exporté a également augmenté, mais pas dans la même mesure (voir illustration 1).

Illustration 1: importations et exportations en millions de francs (échelle de gauche) et en tonnes (échelle de droite)



D'une part, l'or importé est destiné à être affiné; il s'agit d'or minier (or d'extraction récente) ou de vieil or⁹ qu'on utilise pour produire de l'or pour les industries horlogère, bijoutière et manufacturière ou de l'or servant de réserve de valeur (par ex. sous forme de lingots). L'or affiné est ensuite exporté, utilisé par l'industrie suisse (et en partie réexporté dans des produits transformés) ou conservé dans les banques suisses. D'autre part, des lingots d'or déjà affinés sont importés et exportés à des fins de thésaurisation¹⁰.

⁹ On entend par vieil or tous les objets d'or pouvant être recyclés, tels que les bijoux en or, les dents en or ou l'or provenant de déchets.

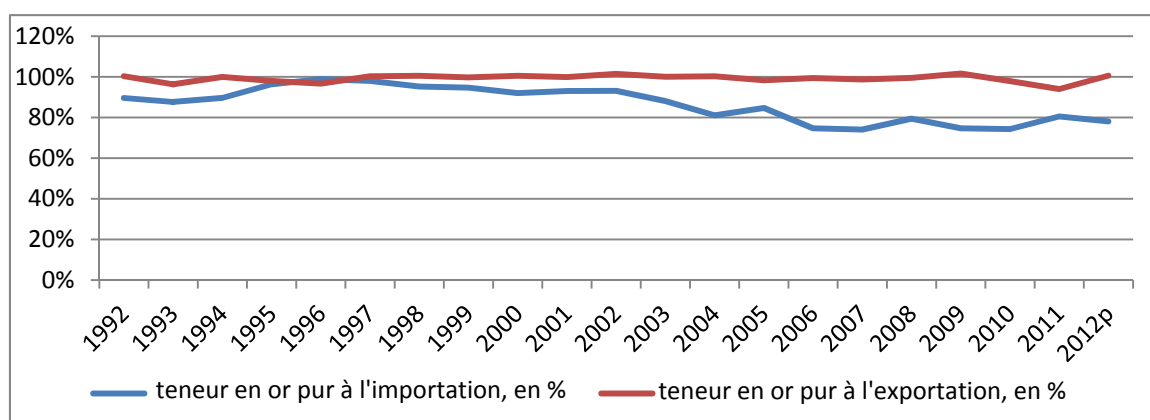
¹⁰ Il convient de distinguer les importations et les exportations physiques d'or du commerce dit de transit. Le commerce de transit est défini comme une activité par laquelle une entreprise sise en Suisse acquiert par exemple des marchandises d'une entreprise à l'étranger et les revend ensuite à une autre entreprise à l'étranger. En général, les marchandises ne franchissent pas la frontière suisse et ne sont pas dédouanées en Suisse.

En ce qui concerne les chiffres relatifs à l'importation et l'exportation d'or, il faut toutefois tenir compte du fait que le poids enregistré ne correspond pas nécessairement au poids d'or pur, car il suffit qu'une marchandise ait une teneur en or de 2 % pour qu'elle soit classée dans la catégorie de l'or.

Cependant, un calcul simple permet d'estimer la teneur moyenne en or pur des marchandises importées et des marchandises exportées. Si l'on divise la valeur des importations ou des exportations par le prix annuel moyen de l'or pur, on obtient une estimation de la quantité d'or pur importé ou exporté. La division de cette grandeur par le poids effectivement enregistré donne la teneur en or pur.

L'illustration 2 montre la teneur en or pur résultant de ce calcul. Pour la quantité exportée, cette proportion est toujours d'environ 100 %. Cela signifie que l'or exporté est quasiment pur, ce qui n'est guère étonnant compte tenu de la place importante qu'occupe la Suisse dans le domaine de l'affinage de l'or (voir ci-dessous). Pour la quantité importée, cette proportion était comprise entre 90 et 100 % jusqu'au début des années 2000; elle s'est réduite à 80 % au cours des dernières années.

Illustration 2: teneur en or pur à l'importation et à l'exportation en %



Source: AFD et propres calculs basés sur le prix de l'or indiqué sur le site d'Oanda

Production et commerce d'or à l'échelle mondiale et comparaison avec la Suisse

Selon le Conseil mondial de l'or¹¹, quelque 170 000 tonnes d'or ont été extraites depuis l'aube de la civilisation. L'or étant une matière facilement recyclable, cette quantité devrait correspondre aux réserves d'or disponibles au niveau mondial. Par ailleurs, le Conseil mondial de l'or estime que la demande mondiale en or s'est élevée à quelque 4500 tonnes pour l'année 2011. Sur ce total, près de 2425 tonnes ont été utilisées par l'industrie (environ 80 % pour créer des bijoux et 20 % pour fabriquer des produits technologiques) et 1515 tonnes pour produire des lingots et des pièces de monnaie. La demande en or des «Exchange Traded Funds» (ETFs) et des fonds d'investissement similaires s'est quant à elle élevée à près de 185 tonnes, alors que celle des banques centrales s'est montée à un peu moins de 460 tonnes. Sur les quelque 4500 tonnes utilisées en 2011, un peu plus de 2800 tonnes provenaient de mines; le reste était du vieil or. Les chiffres publiés par l'Institut de géophysique américain (USGS) pour l'année 2011 en ce qui concerne la production minière d'or à l'échelle mondiale sont légèrement plus bas (2660 tonnes d'or extraites)¹².

La comparaison des importations et des exportations suisses avec celles effectuées au niveau mondial montre par ailleurs que la Suisse occupe, sur le plan international, une position importante dans le commerce de l'or (voir tableau 2). La part de la Suisse aux importations mondiales s'est montée à près de 39 % en 2011; quant à sa part aux exportations

¹¹ Le Conseil mondial de l'or est une association de 23 membres parmi lesquels figurent les principales entreprises actives dans l'extraction d'or; celles-ci assurent près de 60 % de la production mondiale d'or.

¹² Voir, à l'adresse suivante, U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2013: <http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/mcs/>.

mondiales, elle s'est élevée à 31 %. Il convient toutefois de souligner que les importations et les exportations du Royaume-Uni et de la Russie ne sont notamment pas prises en compte dans ces chiffres.

Tableau 2: importations et exportations à l'échelle mondiale pour l'année 2011¹³

	Importation	Exportation
Valeur, en millions de francs	245 034	243 894
Part de la Suisse, en %	39,2	31,3

Source: Comtrade et AFD (pour les chiffres concernant la Suisse)

Nombre d'entreprises et d'employés en Suisse

Comme le montre le tableau 3, il existait en 2008 en Suisse (recensement des entreprises le plus récent disponible) quinze entreprises actives dans la fabrication de métaux précieux, d'alliages de métaux précieux ou de produits semi-finis en métaux précieux; elles employaient 1432 personnes (1381 équivalents plein temps). En 2008, onze entreprises étaient actives dans la fabrication de monnaies; elles comptaient 174 employés. Les indications concernant le commerce de gros et les intermédiaires du commerce sont moins significatives, car le recensement porte non seulement sur le commerce de l'or et des autres métaux précieux, mais également sur le commerce des métaux non précieux (et en ce qui concerne les intermédiaires du commerce, également sur les combustibles et les produits chimiques techniques). Aucune ventilation plus détaillée n'est disponible. Les entreprises actives dans l'extraction de minerais métalliques ont été recensées pour la dernière fois en 1995 (catégorie non mentionnée dans le tableau).

Tableau 3: sites de production, employés et équivalents plein temps

	1995	2001	2008
Production et première transformation de métaux précieux			
Sites de production	20	17	15
Nombre total d'employés (équivalents plein temps)	1409 (1369,9)	1267 (1231,6)	1432 (1381)
Commerce de gros de minerais, de métaux et de produits semi-finis en métal			
Sites de production	367	480	475
Nombre total d'employés (équivalents plein temps)	4538 (4279,3)	5772 (5437,4)	6693 (6309,6)
Intermédiaires du commerce de combustibles, de minerais, de métaux et de produits chimiques techniques			
Sites de production	92	34	44
Nombre total d'employés (équivalents plein temps)	516 (488,6)	109 (99,7)	307 (293,8)
Fabrication de monnaies			
Site de production	17	16	11
Nombre total d'employés (équivalents plein temps)	312 (288,8)	251 (223,9)	174 (157,7)

Source: recensement des entreprises de l'Office fédéral de la statistique

¹³ Les différences relevées entre les importations et les exportations peuvent s'expliquer de différentes manières. Les groupes de pays annonçant les importations et les exportations peuvent par exemple être différents des groupes de pays partenaires. Il est en outre possible que le pays A enregistre l'exportation d'or à destination du pays B, mais que ce dernier ne répertorie pas l'importation en question, car l'or est placé dans un dépôt franc sous douane.

Affinage en Suisse

Selon les estimations, quatre raffineries établies en Suisse font partie, compte tenu de leur capacité de fusion annuelle, des plus grandes raffineries au monde: Argor Heraeus SA (Mendrisio, capacité potentielle de fusion de 400 tonnes d'or fin), Metalor Group (Neuchâtel, 650 tonnes), Pamp SA (Castel San Pietro, Chiasso, > 450 tonnes) et Valcambi SA (Balerna, Chiasso, 1400 tonnes)¹⁴. Ces établissements et deux autres raffineries suisses – Cendres+Métaux Refining (Bienne) et PX Précinox (La Chaux-de-Fonds) pour lesquelles aucune indication concernant la capacité de fusion n'est toutefois disponible – figurent sur la liste des bons fournisseurs établie par la London Bullion Market Association (LBMA)¹⁵.

Argor Heraeus SA a été fondée en 1951; depuis 1960, elle a appartenu à 80 % et, depuis 1973, à 100 % à l'Union de Banques Suisses, un des prédécesseurs d'UBS. En 1999, l'UBS s'est retirée de l'entreprise. La raffinerie appartient aujourd'hui à la société Heraeus Holding GmbH, à la Commerzbank International SA, à la Monnaie Autrichienne et à la direction¹⁶.

L'histoire de Metalor Group remonte à 1852. De 1918 à 1998, la raffinerie a appartenu à la Société de Banque Suisse, un autre prédécesseur d'UBS. L'entreprise appartient aujourd'hui à la société française Private Equity Astorg Partners SA ainsi qu'à des particuliers suisses¹⁷.

Pamp SA a été fondée en 1977; en 1981, elle est devenue une filiale de MKS SA, une société financière spécialisée dans les métaux précieux ayant son siège à Genève¹⁸.

L'entreprise Valcambi SA a été fondée en 1961 sous le nom de Valori & Cambi SA; elle porte son nom actuel depuis 1967. Cette année-là, Credit Suisse a acquis 80 % de l'entreprise; de 1980 à 2003, elle lui a appartenu dans son intégralité. Depuis lors, Valcambi SA appartient à la société European Gold Refineries Holding SA (EGR). EGR appartient elle-même à 60 % à la société Newmont Mining, une des plus grandes entreprises actives dans l'extraction d'or à l'échelle mondiale, et à 40 % à des investisseurs privés¹⁹.

Le point commun entre ces entreprises est qu'elles procèdent non seulement à l'affinage de l'or, mais également à celui d'autres métaux précieux tels que l'argent, le palladium ou le platine. Outre des lingots, elles fabriquent notamment des produits pour l'industrie horlogère et bijoutière ou des produits semi-finis pour l'industrie. Il est frappant de constater que, comme décrit ci-dessus, Argor Heraeus SA, Metalor Group et Valcambi SA n'appartiennent plus aujourd'hui aux deux grandes banques suisses, comme cela était le cas dans les années 1980.

Commerce de l'or exercé par les banques

La Suisse (Zurich) et le Royaume-Uni (Londres) sont les deux principaux centres de négoce d'or physique au monde²⁰. Au London Bullion Market (LBM), où l'or est négocié hors bourse (over-the-counter, OTC), 561 tonnes d'or au total ont changé de main par jour en

¹⁴ Gold Bars Worldwide: <http://www.goldbarsworldwide.com/>. On peut citer d'autres grandes raffineries: Rand Refinery (Afrique du Sud, 600 tonnes), Tanaka Kikinzoku Kogyo K.K. (Japon, 540 tonnes), Heraeus Group (Allemagne, Etats-Unis, Hong Kong, 400 à 500 tonnes), The Perth Mint (Australie, > 300 tonnes), Johnson Matthey Group (Etats-Unis, Canada, 250 tonnes).

¹⁵ Les raffineries d'or énumérées dans cette liste par la LBMA satisfont à des standards de qualité élevés. Les lingots d'or produits par ces raffineries peuvent être négociés sans restriction.

¹⁶ Gold Bars Worldwide.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Il existe en outre des bourses où des contrats à terme libellés en or sont négociés (contrats appelés futures). Ces bourses doivent toutefois être distinguées des centres de négoce d'or physique. Les principales bourses de ce type sont les suivantes: la New York Mercantile Exchange (COMEX), la Tokyo Commodity Exchange, la Chicago Board of Trade, l'Euronext/LIFFE, la Bolsa der Mercadorias e Futuros et la Korea Futures Exchange.

2012 dans le cadre d'un peu plus de 2600 transactions en moyenne («gold transferred»)²¹. Dans ce contexte, la quantité d'or nouvellement extraite en 2012 équivaut à celle négociée à Londres en l'espace d'environ cinq jours²². Toutefois, cela ne signifie pas que l'or est obligatoirement importé au Royaume-Uni et exporté du pays. Seule la transaction est conclue au LBM. Un négoce physique ne doit pas nécessairement également y avoir lieu. L'or reste souvent où il est et change seulement de propriétaire.

Exception faite de la quantité d'or importée et exportée physiquement, aucune indication concernant les échanges commerciaux d'or en Suisse n'est disponible. Il est par conséquent difficile de déterminer quel rôle joue encore aujourd'hui le commerce de l'or pour les banques suisses. Comme il n'existe aucune bourse d'or physique en Suisse, les éventuelles transactions sont en outre négociées hors bourse.

En ce qui concerne la formation des prix, le LBM constitue le principal centre de négoce au monde. Le prix de l'or y est fixé deux fois par jour dans le cadre d'une conférence téléphonique spéciale tenue par les cinq membres de la London Gold Market Fixing Limited (Scotia Mocatta, Deutsche Bank, HSBC Investment Banking Group, Société Générale Corporate & Investment Banking et Barclays Capital). Le prix de référence défini est publié et utilisé au niveau mondial par les fabricants, les consommateurs, les investisseurs et les banques centrales.

4.2 Politique

Au-delà de l'importance économique que revêt le secteur aurifère pour la Suisse, celui-ci constitue aussi une source de revenu importante pour les pays producteurs. Or, l'extraction et le commerce de l'or interviennent souvent dans un contexte fragile de pays en développement. Cette activité est ainsi particulièrement exposée à des risques tels que conditions de travail dangereuses, travail des enfants, conflits armés, déplacements de populations, atteinte à l'environnement, financement de conflits armés, blanchiment d'argent ou corruption. Ces problèmes sont en partie dus à la faiblesse des institutions politiques locales.

Il est de la responsabilité des Etats d'assurer le respect des droits de l'homme. En conformité avec les priorités de sa politique étrangère, la Suisse s'engage depuis longtemps à garantir l'intégrité de l'activité commerciale aurifère dans le cadre de nombreuses initiatives volontaires, brièvement exposées ci-après:

- «Devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque»: l'OCDE a édicté des recommandations générales à l'intention des multinationales implantées dans les Etats membres (Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales). Dans le cadre de ces travaux, un guide a été élaboré au sujet du devoir de diligence dans le secteur des minerais. Il contient une annexe exclusivement consacrée aux spécificités de l'extraction de l'or. Le projet comprend par ailleurs un système permettant d'assurer la traçabilité de l'or. Les mesures législatives prises par les Etats-Unis ont conféré une dynamique propre au projet de l'OCDE (voir notamment le «Dodd-Frank Act» de juillet 2010 portant sur la réglementation des marchés financiers). Actuellement, la législation américaine se focalise toutefois clairement sur la République démocratique du Congo et sur la Région des Grands Lacs. Depuis le début des travaux entrepris par l'OCDE, la Suisse a participé activement à l'élaboration du guide et soutient les recommandations qui y sont formulées à l'intention des entreprises.
- «Better Gold Initiative»: la Suisse a lancé cette initiative le 15 octobre 2013. Celle-ci vise à établir sur le plan international et en Suisse, en partenariat avec le secteur privé, une chaîne de création de valeur pour l'or extrait et commercialisé de manière équitable et durable. Au niveau de la production, des mines petites et très petites du Pérou devraient, dans un premier temps, être en mesure d'extraire l'or selon les exigences des

²¹ Voir «Clearing – Statistical Table» à l'adresse <http://www.lbma.org.uk>.

²² Compte tenu de la compensation (netting), cette estimation représente la limite inférieure.

standards de durabilité pertinents («Fairtrade»/«Fairmined» et «Responsible Jewellery Council»). Du côté des acheteurs, les acteurs intéressés (raffineries, bijouteries et banques) devraient promouvoir le commerce de l'or équitable et la demande en cette matière. Enfin, l'initiative a pour but de soutenir les pays partenaires dans la mise en place de politiques d'encadrement des petites exploitations minières. Grâce à ces lignes d'intervention complémentaires, la «Better Gold Initiative» contribue concrètement à instaurer davantage de transparence dans la chaîne de création de valeur du secteur aurifère et à mettre en œuvre le guide susmentionné de l'OCDE.

- Le «Responsible Jewellery Council» (RJC) est une organisation d'entreprises de toute la chaîne d'approvisionnement du commerce de l'or et des diamants (exploitation minière, raffinerie, commerce, transformation) qui a élaboré des standards visant à garantir une gestion responsable des entreprises. En 2009, le RJC a introduit un mécanisme de certification permettant de contrôler les entreprises quant au respect des droits humains, du droit du travail et des standards environnementaux et de les certifier. Trois raffineries suisses et différentes entreprises horlogères et bijouteries suisses sont déjà membres du RJC.
- Les standards «Fairtrade» et «Fairmined» utilisés dans le secteur aurifère constituent des systèmes de certification consistant à soutenir les petites et moyennes coopératives d'exploitation minière dans l'introduction de méthodes d'extraction socialement et écologiquement plus responsables. En parallèle, grâce à la sensibilisation des consommateurs à cette problématique, ceux-ci sont disposés à payer un supplément de prix qui est versé aux mines sous la forme d'une prime destinée à financer des projets sociaux.
- La Suisse est également très engagée sur le plan international en ce qui concerne la protection de la santé et de l'environnement dans le cadre de l'extraction de l'or. L'extraction de matières premières métalliques implique nécessairement une atteinte à l'environnement. L'extraction de l'or s'accompagne pour sa part souvent de nuisances graves pour l'environnement²³. Consciente de ces répercussions écologiques, la Suisse soutient depuis longtemps des mesures visant à mettre en place une exploitation aurifère respectueuse de l'environnement. Dernièrement, elle a largement contribué à l'aboutissement des négociations qui ont été menées lors de la convention sur le mercure (convention de Minamata) et dont la Norvège et elle-même avaient suggéré la tenue il y a plus de dix ans déjà dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). La convention a pour but de protéger la santé humaine et l'environnement des émissions anthropiques de mercure en garantissant leur réduction à l'échelle mondiale. Le dernier cycle de négociations a eu lieu du 9 au 11 octobre 2013 au Japon et s'est conclu par la signature de la convention sur le mercure par 92 Etats, dont la Suisse²⁴.
- Cette approche est fondée sur les expériences de la coopération suisse au développement, qui s'engage dans ce domaine depuis plus de 20 ans dans le but d'améliorer les conditions de vie des mineurs et de leur famille en Amérique latine (Equateur, Pérou et

²³ Cela est dû, d'une part, au fait qu'il est nécessaire d'extraire une très importante quantité de roches pour obtenir une faible quantité d'or. Compte tenu de l'évolution des méthodes d'extraction et du niveau élevé des prix du marché, il est rentable d'extraire des minerais ne présentant qu'une teneur d'un gramme d'or par tonne de roches. D'autre part, l'extraction effective de l'or nécessite le recours à des substances extrêmement toxiques telles que le mercure et le cyanure. Ces dernières sont libérées dans l'environnement, en partie faute de moyens technologiques appropriés utilisés lors de la procédure d'extraction ou en raison d'accidents ou de dysfonctionnements, et polluent à grande échelle des écosystèmes entiers.

²⁴ Dans le cadre de ces négociations, la Suisse a notamment plaidé avec force pour que le problème des petites exploitations artisanales d'or («Artisanal and Small Scale Gold Mining») soit abordé de manière spécifique. On sait que ces dernières constituent, outre les centrales à la houille et au lignite, la principale source d'émission de mercure dans l'air, l'eau et le sol. Ainsi, la convention prévoit l'obligation pour les Etats d'élaborer des plans d'action nationaux visant l'instauration de mesures de formalisation et de réglementation du secteur de l'extraction de l'or ainsi que la réduction des émissions de mercure produites par les petites exploitations d'or.

Bolivie) et en Asie (Mongolie)²⁵. Ces projets ont contribué à la création de meilleurs cadres légaux pour le secteur. Ainsi, à la fin de 2011, toutes les communautés de petites exploitations minières de Bolivie et du Pérou ayant obtenu les certifications «Fairtrade» et «Fairmined» étaient des anciens projets pilotes de la DDC.

- La Suisse soutient également différentes initiatives ne concernant pas exclusivement l'or, mais les matières premières en général. Une des principales initiatives soutenues par la Suisse est l'«Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE, en anglais EITI)», qui représente la plate-forme la plus largement étayée dans le domaine de la transparence des flux financiers générés par l'extraction minière, pétrolière et gazière. Les programmes multilatéraux ou bilatéraux soutenus par la Suisse, en collaboration avec le FMI et la Banque mondiale, permettent aux pays riches en matières premières de créer des conditions-cadres pour le secteur des matières premières, de négocier des contrats équitables d'extraction ou encore d'améliorer leurs finances publiques.
- Il convient en outre de mentionner les «Principes volontaires sur la sécurité et les droits humains»: des Etats (la Suisse, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Canada, l'Australie, la Norvège et la Colombie), des ONG (notamment Amnesty International, Human Rights Watch) et des entreprises (notamment BP, Shell, Anglo Gold Ashanti, Barrick Gold) ont élaboré des standards communs concernant les droits humains et la sécurité dans le domaine de l'extraction des matières premières.

4.3 Douane

En préambule, il convient de préciser que l'or et l'argent en barres ainsi que les monnaies sont soumises aux mêmes prescriptions douanières que les autres marchandises. En Suisse, on distingue 7 régimes douaniers selon lesquels les marchandises peuvent être traitées:

- L'importation : mise en libre pratique après dédouanement
- Le transit : passage de marchandises non taxées à travers la Suisse
- l'entrepôt douanier : entrée ou sortie d'entrepôt
- l'admission temporaire : marchandises introduites en Suisse pour une durée limitée
- le perfectionnement actif : marchandises introduites en Suisse en vue d'un perfectionnement puis réexportées
- le perfectionnement passif : marchandises acheminées à l'étranger en vue d'un perfectionnement puis réimportées
- l'exportation

Les données à disposition de l'AFD (déclarations en douane acceptées au sens de l'art. 33 de la Loi sur les douanes (RS 631.0)) sont suffisantes pour constituer la statistique du commerce extérieur, qui, conformément aux recommandations internationales, couvre les régimes de l'*importation, de l'exportation et du perfectionnement actif et passif*.

Dans le régime de l'*entrepôt douanier* et dans le cas des dépôts francs sous douane²⁶, les exigences légales²⁷ portent uniquement sur l'obligation d'établir un inventaire. Un inventaire complet est demandé pour l'entrepôt douanier, alors qu'un inventaire limité aux marchandises sensibles est demandé pour les dépôts francs sous douane. Les mouvements (entrées / sorties) ne font pas l'objet d'un relevé. L'inventaire est tenu par l'entreposeur ou l'entrepoteur. Il peut être consulté par l'AFD.

²⁵ SDC Experiences with Formalization and Responsible Environmental Practices in Artisanal and Small-Scale Gold Mining in Latin American and Asia (Mongolia).

²⁶ S'il ne constitue pas un régime douanier mais une "destination douanière", le dépôt franc sous douane présente de nombreux points communs avec l'entrepôt douanier et on peut donc, en simplifiant quelque peu, l'assimiler à l'entrepôt douanier.

²⁷ Art. 56 et 66 de la Loi sur les douanes du 18.3.2005 (RS 631.0)

Pour avoir une idée exhaustive des mouvements, il serait nécessaire de compléter la statistique du commerce extérieur par un relevé des mouvements d'entrepôts. La création d'un tel relevé est possible, mais elle nécessiterait une révision de la loi sur les douanes ou la création d'une base légale particulière sur le modèle adopté dans le processus de Kimberley (diamants bruts).

4.4 Statistique

La Suisse applique les recommandations internationales de l'ONU et les règlements de l'UE. L'exclusion de l'or et de l'argent en barres ainsi que des monnaies de la statistique du commerce extérieur constitue une lacune majeure, notamment en raison de l'importance de ce trafic en Suisse. Le présent chapitre expose les standards actuels concernant la définition et la publication des données statistiques.

4.4.1 Portée de la statistique du commerce extérieur

La définition datant du début du 20^e siècle (cf. ch. 3.3) reste globalement valable actuellement. Au niveau international, le changement le plus important concerne le trafic de perfectionnement à façon, les marchandises en retour et les échanges d'électricité, qui ont été intégrés à la statistique du commerce extérieur au début des années 2000. La Suisse a adapté ses pratiques en conséquence en 2006 avec un calcul rétroactif des données à partir de 2002²⁸. Actuellement, la statistique du commerce extérieur comprend :

Importation :

- importation directe de marchandises;
- marchandises mises en libre pratique en sortie de dépôts francs sous douane;
- réimportation de marchandises suisses;
- trafic de perfectionnement (commercial et à façon)²⁹;
- marchandises en retour³⁰;
- trafic dans la zone frontière³¹.

Exportation :

- exportation directe de marchandises suisses;
- exportation en entrepôt douanier;
- réexportation de marchandises nationalisées;
- trafic de perfectionnement (commercial et à façon);
- marchandises étrangères en retour;
- trafic dans la zone frontière.

Sur le plan des marchandises, la Suisse exclut les échanges d'or et d'argent en barres et de monnaies de la statistique du commerce extérieur.

ONU

Le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU définit les concepts et définitions à appliquer dans la statistique du commerce extérieur. Les principes sont présentés dans le document "International Merchandise Trade Statistics : Concepts and Definitions 2010" (IMTS).

²⁸ A partir de cette date, le trafic de perfectionnement à façon, les marchandises en retour ainsi que l'électricité sont repris dans la statistique du commerce extérieur.

²⁹ Par trafic de perfectionnement, on entend l'importation ou l'exportation temporaire de marchandises en vue d'une ouvrison ou d'une transformation. Le trafic de perfectionnement commercial se distingue du trafic de perfectionnement à façon par un changement de propriété durant le processus.

³⁰ Par marchandises en retour on entend les marchandises renvoyées en l'état à l'expéditeur pour cause de refus, de résiliation du contrat ou de l'impossibilité de conclure une vente.

³¹ Par trafic dans la zone frontière on entend l'importation de marchandises dans une zone s'étendant sur 10 km des deux côtés de la frontière.

Concernant l'or, l'ONU indique que l'or non monétaire doit être inclus dans la statistique du commerce extérieur. Par or non monétaire, il est entendu (cf. IMTS 2010, ch. 1.10) :

"Non-monetary gold covers all gold other than monetary gold. Non-monetary gold can be in the form of bullion (that is, gold bullion takes the form of coins, ingots or bars with a purity of at least 995 parts per thousand, including such gold held in allocated gold accounts), gold powder and gold in other unwrought or semi-manufactured forms."

Par opposition, l'or monétaire est exclu de la statistique :

"Monetary gold is gold to which the monetary authorities (or others who are subject to the effective control of the monetary authorities) have title and is held as reserve assets. Gold bullion not held as reserve assets is not a financial asset and is included in non-monetary gold."

Union européenne

Les règlements de l'UE³² indiquent que l'or non monétaire doit être inclus dans la statistique.

4.4.2 Publication des résultats par pays

Monde

Sur le plan mondial, diverses banques de données permettent d'accéder aux statistiques d'importation et d'exportation de quasiment tous les pays du monde. En particulier, les Nations Unies mettent à disposition ces données dans la banque de données Comtrade³³, qui peut être interrogée via internet.

Dans l'ensemble, il est relativement aisé d'estimer les statistiques d'importation et d'exportation de la Suisse en se fondant sur les données fournies par nos partenaires, quand bien même celles-ci sont parfois erronées ou incomplètes.

Union européenne

Eurostat publie des statistiques sur les importations et les exportations d'or pour tous les pays de l'UE et de l'AELE. S'il y a peu de temps encore, plusieurs pays ne respectaient pas ce principe et excluaient l'or partiellement ou complètement, il faut relever que les pratiques des Etats membres ont été peu à peu harmonisées ces dernières années. Depuis 2012, le Royaume-Uni fournit les données à Eurostat (livraison rétroactive depuis 2005). Globalement cependant, les différences parfois importantes constatées entre les données mises à disposition par les différents Etats membres de l'UE (notamment liées à des divergences de classification) suggèrent que la qualité des données disponibles à Eurostat est encore perfectible.

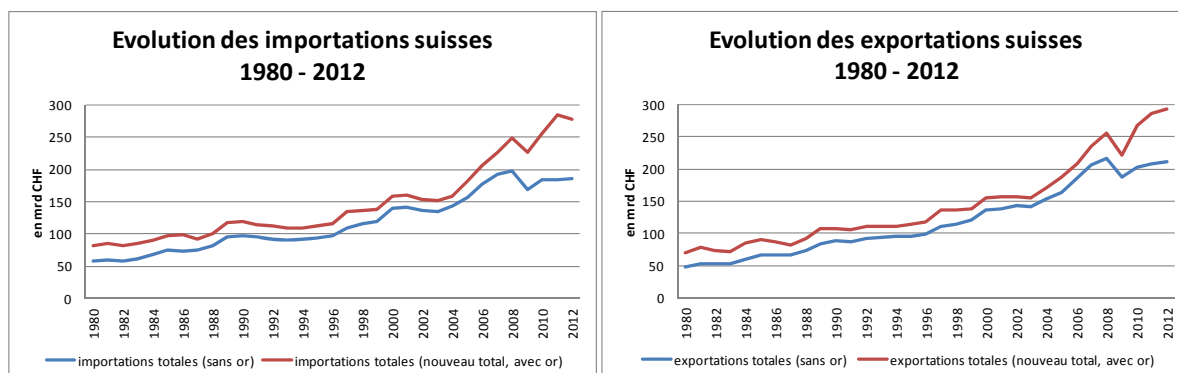
Suisse

La statistique du commerce extérieur de la Suisse est incomplète en regard des recommandations de l'ONU et de l'UE : ni la banque de données Swiss-Impex, ni les résultats diffusés sous une autre forme n'incluent le commerce d'or et d'argent en barres et de monnaies. Cette lacune est très importante puisque la valeur des marchandises non prises en compte représentait en 2012 environ 90 milliards de francs à l'importation et 80 milliards à l'exportation alors que le total du commerce (sans or, argent et monnaies) se montait à respectivement 185 et 212 milliards de francs. A noter que l'écart entre le commerce avec et sans l'or s'est creusé sur les dernières années, essentiellement en raison de l'évolution du prix de l'or. La prise en compte de l'or modifie aussi fortement la balance commerciale. Ainsi, l'excédent pour 2012 passe de 26 milliards (sans l'or) à 15 milliards (avec l'or).

Illustration 5 : Commerce extérieur suisse avec et sans or, de 1980 à 2012

³² Règlement (UE) n° 113/2010 de la Commission du 9 février 2010 mettant en œuvre le règlement (CE) 471/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant les statistiques communautaires relatives au commerce extérieur avec les pays tiers, pour ce qui est des échanges visés, de la définition des données, de l'établissement de statistiques du commerce par caractéristiques des entreprises et par monnaie de facturation, et des biens ou mouvements particuliers (JO L 37)

³³ <http://comtrade.un.org/>



Un tableau séparé avec les résultats annuels de l'or, de l'argent et des monnaies est certes disponible, mais ni le contenu (pas d'indication du pays partenaire, résultats uniquement annuels), ni la forme ne satisfont aux recommandations internationales.

Les livraisons de données de la Suisse aux organisations internationales (FMI, ONU) correspondent à la définition suisse de la statistique du commerce extérieur ; elles ne comprennent donc ni l'or, ni l'argent en barres, ni les monnaies. Jusqu'à présent, aucune organisation internationale n'a néanmoins demandé de recevoir des données complètes.

Suite aux obligations contractées par la Suisse lors de la révision des annexes de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la coopération dans le domaine statistique (RS 0.431.026.81) le 1^{er} octobre 2010³⁴, la Suisse livre les données relatives au commerce de l'or à Eurostat (office statistique de l'UE) depuis le 1^{er} janvier 2012. Cependant, à la demande de la Suisse, Eurostat limite la publication des statistiques d'or suisses aux résultats par produits sans ventilation par pays (application de la confidentialité à ces données).

5 Evaluation et synthèse

Sur la base des considérations exposées ci-dessus, il apparaît que l'intégration des importations et des exportations d'or, d'argent et de monnaies dans la statistique du commerce extérieur correspond aux recommandations internationales en matière de publications statistiques et est en ligne avec la politique nationale. Selon le groupe d'experts, les arguments présentés en 1980 pour justifier la suppression du détail par pays n'ont plus la même pertinence. En principe, la Suisse n'a donc plus de raison de s'opposer à la publication d'une statistique transparente sur ces mouvements.

Le fait que le champ de la statistique du commerce extérieur ne couvre pas l'ensemble des mouvements - le trafic d'entrepôt et le transit sont exclus - ne constitue pas un argument déterminant pour exclure l'or et l'argent en barres ainsi que les monnaies de la statistique. En effet, l'exclusion de ces trafics est conforme aux standards internationaux et la plupart des pays n'enregistrent pas ces mouvements particuliers.

5.1 Arguments en faveur du changement

Transparence

La publication des statistiques d'or par pays s'inscrit dans le sillage des efforts de la Suisse en matière de transparence. Elle contribuera à la bonne réputation de la Suisse, et en particulier des entreprises actives dans ce secteur. Les milieux consultés (banques, entrepri-

³⁴ Décision n° 2/2010 du Comité statistique Union européenne - Suisse du 1^{er} octobre 2010 portant modification de l'annexe A de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la coopération dans le domaine statistique (JO L 280)

ses de raffinage) dans le cadre de cette étude se sont d'ailleurs exprimés de manière favorable par rapport au changement de pratique³⁵.

La publication des données permettra d'identifier plus facilement les filières d'approvisionnement et de mieux évaluer le bien-fondé de certaines critiques émanant de la société civile et portant sur les effets négatifs de ce commerce sur les droits de l'homme et l'environnement³⁶. L'engagement de la Suisse en matière de promotion des droits de l'homme et de protection de l'environnement en sera ainsi renforcé.

Le changement de pratique répond à diverses interventions parlementaires, la dernière en date ayant été déposée en juin 2012 par le Conseiller national Cédric Wermuth³⁷. Il reflète la volonté du Conseil fédéral d'améliorer la transparence exprimée dans le rapport sur les matières premières (recommandation 9)³⁸.

Les autorités seront encouragées à mettre en œuvre les recommandations internationales, traduites notamment par des programmes d'aide au développement ciblés sur les problèmes et les régions touchées. En ce qui concerne les acteurs du secteur privé, leur engagement pour le respect des standards internationaux sera renforcé.

Respect des standards internationaux en matière de statistique

Une lacune substantielle en regard des recommandations internationales³⁹ sera supprimée et la publication des statistiques selon les normes internationales rétablira une image plus juste et précise des échanges commerciaux de la Suisse avec ses partenaires.

Suppression des distorsions statistiques

La nouvelle pratique permettra de mettre fin aux distorsions statistiques provoquées par l'exclusion des échanges de l'or au niveau des statistiques du commerce bilatéral et simplifiera les comparaisons internationales. L'or pouvant parfois représenter jusqu'à 99 % des échanges de biens avec certains pays, l'amélioration de la comparabilité sera considérable.

Les totaux publiés par la Suisse et ceux mis à disposition par Eurostat sur le commerce de la Suisse seront harmonisés et les divergences parfois considérables entre la statistique du commerce extérieur suisse et celle des pays partenaires seront réduites de manière significative.

Pouvoir de négociation suisse renforcé

L'intégration de l'or dans les statistiques officielles pourrait permettre d'améliorer la position suisse dans les négociations commerciales. En effet, il n'est actuellement pas possible de contester les chiffres annoncés par les pays partenaires sur le commerce d'or puisque ces données sont confidentielles en Suisse.

Suppression d'une confidentialité relative

La nouvelle pratique mettra fin à une confidentialité devenue relative avec le temps, puisque les banques de données internationales sur le commerce extérieur permettent souvent d'estimer les mouvements d'or de la Suisse à partir des données des pays partenaires, sauf erreurs et omissions, et ainsi de contourner la confidentialité des statistiques suisses.

³⁵ Dans sa réponse à la consultation, une entreprise a répondu: " Das Goldgeschäft ist kein Geheimnis und sollte auch nicht als solches wahrgenommen werden und deshalb scheint es mir wichtig, mit allen möglichen Mitteln Transparenz zu schaffen und die Entmystifizierung des Goldgeschäftes voranzutreiben".

³⁶ Cf. par exemple „[Gold. Die Rolle der Schweiz in einem schmutzigen Geschäft](#)“, *Gesellschaft für bedrohte Völker*, Décembre 2012.

³⁷ Interpellation Cédric Wermuth (12.3442). « [Importations et exportations d'or. Publication de la statistique](#) »,

³⁸ Cf. « [Rapport de base : matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral](#) », Recommandation 9, p. 49

³⁹ Cf. notamment les [Principes fondamentaux de la statistique officielle](#) de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU.

5.2 Arguments contre le changement

Risque de délocalisation

Une médiatisation accrue des activités liées au commerce de l'or pourrait décourager certaines entreprises sises en Suisse et les inciter à se déplacer là où leur activité peut s'effectuer de manière plus discrète. Il en va d'une part des dénonciations, fondées ou non, des violations de droits de l'homme, qui peuvent stigmatiser l'activité entière de certaines entreprises. Mais d'autre part, il s'agit également d'une question de sécurité liée au transport de métaux précieux : trop de visibilité peut être un facteur de risque menaçant toute la chaîne de production.

Il convient toutefois de préciser que, parmi les entreprises consultées, aucune n'a formulé une quelconque remarque à ce propos.

Pressions accrues sur les autorités et les entreprises suisses

Une publication des statistiques reviendra à indiquer la provenance de l'or. L'origine ainsi révélée pourrait favoriser l'identification des acteurs impliqués (pays, entreprises, mines, etc.) et faciliter l'attribution à ceux-ci de comportements répréhensibles sous l'angle des droits de l'homme et de la protection de l'environnement. Un tel développement pourrait peser sur les relations bilatérales que la Suisse entretient avec certains pays producteurs.

6 Traitement des données historiques

Subsidiairement au changement de la pratique future, le groupe de réflexion s'est posé la question de la mise à disposition des données par pays pour les années précédant le changement proposé. Il est d'avis que par souci de transparence et de cohérence, il faudrait également publier les données relatives à la période 1981-2013. Mais afin d'éviter tout préjudice, le groupe de réflexion propose d'examiner plus en détail la question de la mise à disposition des données historiques avant la transmission au Conseil Fédéral pour décision.

7 Proposition

Le groupe de réflexion propose la mise en œuvre suivante :

- intégration de l'or et de l'argent en barre et des monnaies dans la statistique du commerce extérieur à partir de 2014
- publication des données selon les standards appliqués aux autres marchandises : importation / exportation par pays en quantité et en valeur
- livraison des données à tous les destinataires (Eurostat, FMI, ONU, milieux économiques, etc.) selon le même standard
- examen en détail de la question de la mise à disposition des statistiques historiques

Concernant l'information des utilisateurs statistiques, un communiqué de presse sur les premiers résultats de la statistique d'or et d'argent en barres ainsi que de monnaies, paraîtra fin février 2014.

Novembre 2013

8 Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AFD	Administration fédérale des douanes
BNS	Banque nationale suisse
CE	Communauté européenne
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
EGR	European Gold Refineries Holding SA
EITI	Extractives Industries Transparency Initiative
ETF	Exchange-traded fund (fonds indiciel coté)
FMI (IMF)	Fonds monétaire international (International Monetary Fund)
ICHa	Impôt sur le chiffre d'affaires
IMTS	International Merchandise Trade Statistics
JO	Journal officiel
LBMA	London Bullion Market Association
LBM	London Bullion Market
LD	Loi sur les douanes
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OTC	over-the-counter
OCDE (OECD)	Organisation de Coopération et de Développement Économiques (Organisation for Economic Co-operation and Development)
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
RJC	Responsible Jewellery Council
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI (SIF)	Secrétariat d'Etat aux questions financières (Staatssekretariat für internationale Finanzfragen)
UBS	Union de banques suisses
UE	Union européenne
UNEP	United Nations Environment Programme
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

9 Annexe : synthèse des articles de presse

Articles parus en 1980-1981 entourant le débat sur la statistique du commerce de l'or

En 1980, à la suite de l'article du Financial Times (15.9.1980) sur les importations d'or en provenance d'Iraq et du Moyen Orient, divers journaux (NZZ, Der Bund) ont publié des articles commentant les données dans un premier temps, puis prenant position sur la statistique de l'or en elle-même et sur ses lacunes. Ils relayaient ainsi les inquiétudes exprimées par le secteur bancaire. La pratique instaurée au début de l'année 1981 - publication des résultats par produits sans détail par pays - a permis de calmer les milieux bancaires, mais des doutes ont été rapidement émis sur le choix qui a été fait de privilégier les intérêts d'une branche économique.

"Oil states transfer \$2.9 bn in gold, Switzerland says", Financial Times (15.9.1980)

L'article publié par le Financial Times commente de manière détaillée les résultats par pays. Tant les hausses des échanges (Bulgarie, Irak, Koweït, Emirats arabes) que les baisses (URSS, Afrique du Sud) sont commentées. Des hypothèses sont également émises, notamment sur un éventuel échange or-pétrole entre l'URSS et les pays producteurs de pétrole.

"Schwer erfassbarer Goldhandel", Bund (28.10.1980)

Dans un article publié près d'un mois après celui du Financial Times, le Bund discrédite la statistique suisse des échanges d'or. Face à l'importante demande d'informations sur le marché de l'or, le Bund estime que la publication de cette statistique nuit gravement à la place financière suisse, d'une part parce qu'elle divulgue des informations sensibles, d'autre part parce que même si la statistique est établie de manière correcte, elle induit les lecteurs en erreur. Le problème réside essentiellement dans le fait que la statistique ne relève pas le commerce de transit ni les activités opérées depuis les entrepôts douaniers.

L'article prend la défense des milieux bancaires pour lesquels la discrétion passe avant le devoir d'information. Il appuie cet argument en indiquant que le Royaume-Uni ne publie pas de données sur le commerce de l'or, ce qui constitue un avantage pour la place financière de Londres.

"Irritation im Schweizer Goldhandel", NZZ (12.11.1980)

Après un développement sur l'imposition de l'or (ICha), l'article aborde le problème de l'interprétation de la statistique du commerce extérieur dans le domaine des échanges d'or. La NZZ se fait le porte-parole des banques pour lesquelles la publication de la statistique de l'or constitue un réel problème, car cette dernière fournit des indications trompeuses sur les activités du marché de l'or à Zurich.

L'éclairage donné sur les échanges avec l'Afrique du Sud et l'URSS est vigoureusement critiqué ("unerwünschte Publizität"). Il est notamment relevé que l'URSS ne publie pas de statistique d'échange d'or. Les banques craignent la perte d'un client important.

Par ailleurs, le fait que le Royaume-Uni ne publie pas de statistique met les banques suisses dans une position délicate face à leurs concurrentes londoniennes. Même si la pertinence des statistiques est réduite, ces concurrents seraient en mesure de tirer des conclusions sur la base des données publiées.

En conclusion, l'article demande à ce qu'une nouvelle pesée soit faite entre l'intérêt public à l'information et l'intérêt de la place financière suisse.

"Reduzierte Information über den Goldhandel", NZZ (27.1.1981)

Peu après l'introduction de la nouvelle pratique, la NZZ remarque que l'AFD a tiré les conséquences des critiques. Toutefois, elle prend aussi la défense de l'intérêt public : le commerce d'or est une activité économique comme les autres et elle estime qu'il n'y a pas de raison de le traiter différemment. Il est aussi relevé qu'à aucun moment il n'était possible de tirer des conclusions sur l'activité commerciale d'entreprises ou de pays et que, d'autre part, le manque d'information (lié à la nouvelle pratique) ouvre la porte aux hypothèses et à la polémique.