

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux

Administration fédérale des douanes

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.19476.606.00211
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	12
1 Mission et déroulement	15
1.1 Contexte	15
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Les métaux précieux en Suisse.....	17
2.1 Diversité des métaux précieux et de leurs circuits.....	17
2.2 Des données douanières sur l'or erronées et opaques.....	19
3 Le Contrôle des métaux précieux.....	21
3.1 Un champ de contrôle défini pour l'industrie	21
3.2 Un examen adéquat sur la conformité.....	22
3.3 Utilisation économe des moyens au Contrôle des métaux précieux.....	24
4 Les contrôles à l'importation	27
4.1 Une couverture incomplète des risques.....	27
4.2 L'efficacité du contrôle dépend des destinataires agréés.....	28
5 La surveillance des métaux précieux.....	30
5.1 Une surveillance fragmentée.....	30
5.2 Les initiatives suisses en matière de contrôle de provenance	31
5.3 Une surveillance du CMP en développement	32
Annexe 1 : Bases légales, interventions parlementaires et études.....	36
Annexe 2 : Abréviations	38
Annexe 3 : Propriétés, provenances et principales utilisations des métaux précieux.....	39
Annexe 4 : Limites de l'autorégulation des acteurs de la chaîne des métaux précieux.....	40

Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux

Administration fédérale des douanes

L'essentiel en bref

Le contrôle étatique des métaux précieux s'exerce en Suisse à deux niveaux. Les bureaux de l'Administration fédérale des douanes (AFD) se chargent du contrôle aux frontières. Une entité spécialisée de l'AFD – le Contrôle des métaux précieux (CMP) – vérifie la qualité des ouvrages en or, argent, platine et palladium pour les besoins de l'industrie. Celle-ci est organisée de façon décentralisée en Bureau central (BC) et Bureaux de CMP (BCMP). Avec un budget de 10 millions de francs, le CMP garantit (ou « poinçonne ») chaque année plus de 2 millions d'ouvrages.

En 2018, près de 2300 tonnes d'or importées en Suisse ont été soumises aux bureaux de l'AFD (soit 63 milliards de francs). Dans le même temps, le CMP a contrôlé l'importation de montres et de bijoux en métaux précieux pour 18 milliards de francs. Il assure en outre la surveillance sur le marché intérieur et les activités de fonte des métaux précieux.

L'examen du Contrôle fédéral des finances (CDF) a porté sur la conformité et l'économicité du CMP, l'efficacité des contrôles à l'importation ainsi que la surveillance du commerce et de la fonte des métaux précieux. Les résultats d'audit montrent qu'il existe un potentiel d'amélioration important de l'efficacité par un contrôle renforcé des métaux précieux.

Des données douanières erronées et un contrôle à l'importation limité

Le CDF a constaté des erreurs dans les positions tarifaires douanières en raison de l'exemption TVA sur l'or d'investissement et sur l'or destiné à l'affinage ou à la récupération. Les BCMP reçoivent des déclarations douanières selon cette tarification. La qualité insuffisante des données tarifaires leur complique la tâche pour déceler les cas à contrôler. Non soumise à son examen, la position sur l'or brut inclut l'or minier et l'or de nature bancaire. D'après le CDF, la part d'or bancaire s'élèverait à la moitié du volume et trois-quarts de la valeur de l'or importé. En 2018, cette valeur aurait frôlé les 50 milliards de francs.

Les métaux précieux ne sont pas une priorité pour les bureaux de douane. Les vérifications se limitent à des examens ciblés sur les positions tarifaires pour lesquelles un risque financier existe. S'agissant des risques de non-conformité à la loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP), le CDF a noté l'inexistence d'une communication intégrale aux BCMP des déclarations pour les ouvrages en métaux précieux. Le CDF a aussi relevé l'absence d'une logique commune d'analyse des risques entre le CMP et l'AFD. Les contrôles à l'importation se limitent à une vérification par le CMP de la conformité aux dispositions légales du poinçonnement des montres et des bijoux en métaux précieux.

Un contrôle des métaux précieux conforme et économe

Le CMP exerce ses tâches de manière conforme en grande partie grâce à la surveillance interne de son BC sur ses BCMP. Le CDF a constaté qu'une activité du bureau de Chiasso était source de conflits d'intérêts potentiels. Celle-ci portait sur l'analyse de la fonte d'or

auprès des raffineries pour le compte de sociétés minières étrangères. Les réserves émises par le CDF ont convaincu le CMP de mettre fin à cette activité fin 2019.

La répartition territoriale judicieuse entre les lieux de production (Arc jurassien et Tessin) et les points d'entrées des métaux précieux (aéroports de Zurich, Bâle, Genève) garantit l'économicité de l'organisation du CMP. Un potentiel d'amélioration subsiste dans l'utilisation des synergies dans chaque bureau et le possible regroupement des activités de la subdivision du Noirmont (Jura) au Bureau de Bienne. L'autofinancement du poinçonnement et des activités de laboratoires est garanti. Son niveau devrait croître avec l'entrée en vigueur en 2020 de l'ordonnance révisée sur les émoluments.

Une surveillance sur les essayeurs-fondeurs en développement

L'ordonnance sur le contrôle des métaux précieux (OCMP) impose aux essayeurs-fondeurs un devoir de diligence sur la provenance des métaux précieux. Jusqu'au début 2019, le BC a limité sa surveillance à de courts examens de nature administrative auprès des essayeurs-fondeurs.

Fin 2019, le BC a mené deux inspections-pilotes sur l'examen du processus de contrôle des matières entrantes et de cas d'importations potentiellement problématiques. Il a pu se forger une première opinion sur les risques de non-respect des dispositions de l'OCMP. Ces inspections ont démontré les lacunes du dispositif actuel de surveillance. Le CDF souligne l'absence de critères clairs et le caractère très limité des moyens de sanctions.

Des recommandations pour renforcer durablement l'efficacité du contrôle des métaux précieux

Dans le contexte des révisions de lois à venir (Loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent (LBA) ; Loi sur la sécurité et le contrôle des frontières (LSCF) ; LCMP), le CDF émet quatre recommandations pour renforcer durablement l'efficacité du système.

Il invite l'AFD à établir et développer une logique globale et intégrée d'analyse de risques et de contrôle à l'importation des métaux précieux coordonnée entre les bureaux de douane, les garde-frontières et les bureaux de contrôle des métaux précieux. Pour améliorer la transparence des statistiques sur l'or et la qualité des contrôles, le CDF recommande à l'AFD d'introduire une distinction entre l'or minier et bancaire. L'AFD devra examiner la communication d'estimations sur ces deux natures d'or. Elle devra aussi analyser les possibilités d'introduire deux sous-positions tarifaires à la position sur l'or brut.

Le CDF invite l'AFD à préciser le champ, les critères et les possibilités de sanction en matière de surveillance du CMP sur le devoir de diligence des fondeurs et essayeurs-fondeurs. Il recommande enfin à l'AFD de renforcer la fonction surveillance au sein dudit Bureau en termes d'indépendance, de compétences et de ressources.

La révision de la LBA aura un impact significatif sur la mise en œuvre de ces recommandations. A l'initiative de l'industrie, le projet actuel de révision de la LBA investit le CMP de la fonction de surveillance sur les intermédiaires financiers du domaine des métaux précieux. La question du champ d'application de la loi se pose. En l'état, celui-ci se limite aux transactions de métaux précieux entre intermédiaires financiers et établissements bancaires. Le CDF regrette l'exclusion du domaine des achats de matières pour la fonte. L'abandon de ce statut d'exception dans le dispositif futur de la LBA devrait dans tous les cas s'accompagner d'une réflexion approfondie sur les besoins et les ressources de surveillance associés.

Prüfung der Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle

Eidgenössische Zollverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Die amtliche Edelmetallkontrolle erfolgt in der Schweiz auf zwei Arten. Die Zollstellen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV) übernehmen die Kontrolle an der Grenze. Eine Spezialeinheit der EZV – die Edelmetallkontrolle (EMK) – überprüft die Qualität der Waren aus Gold, Silber, Platin und Palladium für den Industriebedarf. Letztere ist dezentral organisiert und umfasst das Zentralamt und die Edelmetall-Kontrollämter. Die EMK verfügt über ein Budget von 10 Millionen Franken, mit dem sie jedes Jahr die Echtheit von über 2 Millionen Edelmetallwaren mit einer sogenannten Punzierung bestätigt.

2018 wurden knapp 2300 Tonnen in die Schweiz eingeführtes Gold (im Wert von CHF 63 Mrd.) den Zollstellen der EZV zur Prüfung vorgelegt. Im gleichen Zeitraum kontrollierte die EMK die Einfuhr von Uhren und Schmuck aus Edelmetall im Wert von 18 Milliarden Franken. Sie ist ausserdem für die Überwachung des Binnenmarktes und das Schmelzen von Edelmetallen zuständig.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) befasste sich bei ihrer Prüfung mit der Konformität und der Wirtschaftlichkeit der EMK, der Wirksamkeit der Einfuhrkontrollen sowie der Überwachung des Handels und der Schmelze von Edelmetallen. Ihre Prüfung hat gezeigt, dass diese Wirksamkeit durch eine verstärkte Edelmetallkontrolle erheblich verbessert werden könnte.

Fehlerhafte Zollnoten und eine beschränkte Einfuhrkontrolle

Die EFK hat bei den Zolltarifnummern Fehler festgestellt, die auf die Mehrwertsteuerbefreiung von Anlagegold und von zur Raffinierung oder Rückgewinnung bestimmtem Gold zurückzuführen sind. Die Edelmetallkontrollämter erhalten entsprechende Zollanmeldungen auf der Grundlage dieser Tarifierung. Die unzureichende Qualität der Tarifdaten erschwert jedoch ihre Aufgabe, um Fälle aufzuspüren, die einer Kontrolle bedürfen. Die Position «Rohgold», das nicht ihrer Kontrolle untersteht, umfasst Minen- und Bankengold. Gemäss EFK entfällt die Hälfte des Volumens auf Bankengold, und drei Viertel des Wertes sind dem importierten Gold zuzuschreiben. 2018 erreichte dieser Wert fast 50 Milliarden Franken.

Die Edelmetalle haben für die Zollstellen keine Priorität. Ihre Kontrollen beschränken sich auf die gezielte Überprüfung von Tarifpositionen, für die ein finanzielles Risiko besteht. Was das Nichtkonformitätsrisiko gegenüber dem Edelmetallkontrollgesetz (EMKG) angeht, hat die EFK das Fehlen einer umfassenden Übermittlung der Zollanmeldungen für Edelmetallwaren an die Kontrollämter festgestellt. Die EFK hat ausserdem konstatiert, dass die EMK und die EZV nicht über ein einheitliches Risikoanalysekonzept verfügen. Die Einfuhrkontrollen werden von der EMK lediglich auf die Einhaltung der Gesetzesvorschriften über die Punzierung von Uhrengehäusen und Schmuck aus Edelmetallen überprüft.

Eine konforme und wirtschaftliche Edelmetallkontrolle

Die EMK erfüllt ihre Aufgaben regelkonform, was grösstenteils der internen Aufsicht ihres Zentralbüros über die Kontrollämter zu verdanken ist. Die EFK stellte fest, dass eine Tätigkeit der Zollstelle von Chiasso potenziell Interessenkonflikte verursachte. Diese Tätigkeit betraf die Analyse des Goldschmelzens bei den Raffinerien im Auftrag ausländischer Mininggesellschaften. Die von der EFK geäusserten Vorbehalte überzeugten die EMK, diese Tätigkeit per Ende 2019 einzustellen.

Die sinnvolle territoriale Aufteilung zwischen Produktionsstätten (Arc jurassien und Tessin) sowie Einfuhrpunkten von Edelmetallen (Flughafen Zürich, Basel, Genf) gewährleistet eine wirtschaftliche Organisation der EMK. Weiteres Verbesserungspotenzial gibt es beim Ausschöpfen der Synergien in den einzelnen Kontrollämtern und der allfälligen Zusammenlegung der Tätigkeiten der Unterabteilung von Noirmont (JU) mit denen des Kontrollamtes in Biel. Die Selbstfinanzierung der Punzierung und der Labortätigkeiten ist gewährleistet. Der Selbstfinanzierungsgrad dürfte sich nach Inkrafttreten der revidierten Gebührenverordnung im Jahr 2020 erhöhen.

Eine Aufsicht über die Edelmetall-Schmelzer ist in Entwicklung

Die Edelmetallkontrollverordnung (EMKV) schreibt den Edelmetall-Schmelzern eine Sorgfaltspflicht hinsichtlich der Herkunft der Edelmetalle vor. Bis Anfang 2019 beschränkte das Zentralamt seine Aufsicht auf kurze administrative Kontrollen bei den Edelmetall-Schmelzern.

Ende 2019 führte es zwei Pilot-Inspektionen zur Überprüfung des Kontrollprozesses der eingehenden Rohstoffe und zu potenziell problematischen Einfuhren durch. Das Zentralamt konnte sich eine erste Meinung zu den Risiken der Nichteinhaltung der Bestimmungen der EMKV bilden. Diese Inspektionen deckten Lücken im aktuellen Aufsichtsdispositiv auf. Die EFK unterstreicht das Fehlen klarer Kriterien und die sehr begrenzten Sanktionsmittel.

Empfehlungen zur nachhaltigen Stärkung der Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle

Im Rahmen der anstehenden Gesetzesrevisionen (Geldwäschereigesetz (GwG); Bundesgesetz über Zoll und Grenzsicherheit (BGZG); EMKG) gibt die EFK vier Empfehlungen ab, mit denen die Wirksamkeit des Systems dauerhaft gestärkt werden soll.

Sie fordert die EZV auf, auf dem Gebiet der Risikoanalyse und der Einfuhrkontrollen für Edelmetalle einen zwischen den Zollstellen, dem Grenzwachtkorps und den Kontrollämtern koordinierten umfassenden und gesamtheitlichen Ansatz zu entwickeln und auszubauen. Die EFK empfiehlt der EZV, in den Goldstatistiken neu zwischen Minen- und Bankengold zu unterscheiden, um die Transparenz der Statistiken und die Qualität der Kontrollen zu verbessern. Die EZV wird die Meldeart dieser beiden Goldbewertungen neu überdenken müssen. Sie wird ausserdem die Möglichkeiten prüfen müssen, für Rohgold zwei Tarif-Unterpositionen einzuführen.

Die EFK fordert die EZV auf, den Geltungsbereich, die Kriterien und die Sanktionsmöglichkeiten in Bezug auf die Überwachung der Sorgfaltspflicht von Edelmetall-Schmelzern und Handelsprüfern durch die EMK zu präzisieren. Schliesslich empfiehlt sie der EZV, die Aufsichtsfunktion innerhalb des Zentralamtes hinsichtlich der Unabhängigkeit, der Zuständigkeiten und der Ressourcen zu verstärken.

Die Revision des GwG wird sich signifikant auf die Umsetzung dieser Empfehlungen auswirken. Auf Initiative der Industrie wird im aktuellen Revisionsentwurf des GwG die EMK mit der Aufsichtsfunktion über die Finanzintermediäre des Edelmetallbereichs betraut. Das wirft die Frage nach dem Anwendungsbereich des Gesetzes auf. Gegenwärtig beschränkt sich dieser auf die Transaktionen mit Edelmetallen zwischen Finanzintermediären und Geldinstituten. Die EFK bedauert, dass der Bereich des Ankaufs von Schmelzgut vom Geltungsbereich ausgeschlossen ist. Der Verzicht auf diesen Ausnahmestatus in den künftigen Bestimmungen des GwG sollte auf jeden Fall mit einer eingehenden Reflexion über die Bedürfnisse und die damit verbundenen Ressourcen für die Aufsicht einhergehen.

Originaltext auf Französisch

Verifica dell'efficacia del controllo dei metalli preziosi

Amministrazione federale delle dogane

L'essenziale in breve

Il controllo dello Stato concernente i metalli preziosi si articola in Svizzera su due livelli. Gli uffici dell'Amministrazione federale delle dogane (AFD) sono responsabili del controllo ai confini. Un organismo specializzato dell'AFD, il Controllo dei metalli preziosi (CMP), verifica la qualità dei lavori in oro, argento, platino e palladio per il fabbisogno dell'industria. La sua struttura è suddivisa in modo decentralizzato tra l'Ufficio centrale e gli uffici di controllo dei metalli preziosi. Con un budget di 10 milioni di franchi, il CMP garantisce (o «marchia») ogni anno oltre 2 milioni di lavori.

Nel 2018 circa 2300 tonnellate di oro importate in Svizzera sono transitate per gli uffici dell'AFD (per un importo di 63 miliardi di franchi). Nel contempo il CMP ha controllato l'importazione di orologi e gioielli in metalli preziosi pari a 18 miliardi di franchi. Il CMP garantisce inoltre la vigilanza sul mercato svizzero e sulle attività di fusione di metalli preziosi.

La verifica effettuata dal Controllo federale delle finanze (CDF) era incentrata sulla conformità e sull'economicità del CMP, sull'efficacia dei controlli all'importazione e sulla vigilanza del commercio e della fusione di metalli preziosi. I risultati della verifica indicano che tale efficacia potrebbe migliorare in modo considerevole tramite un controllo rafforzato dei metalli preziosi.

Dati doganali errati e un controllo all'importazione limitato

Il CDF ha rilevato errori nelle voci tariffarie doganali a causa dell'esenzione IVA sull'oro da investimento e sull'oro destinato all'affinazione o al recupero. Gli uffici di controllo dei metalli preziosi ricevono dichiarazioni doganali in base a questa tariffazione. La qualità insufficiente dei dati tariffari complica il loro compito di individuare i casi da verificare. Non è assoggettata alla loro verifica la voce concernente l'oro grezzo, che include l'oro di natura mineraria e l'oro di natura bancaria. Secondo il CDF, la quota di oro di natura bancaria ammonterebbe alla metà del volume e a tre quarti del valore dell'oro importato. Nel 2018 questo valore avrebbe sfiorato i 50 miliardi di franchi.

I metalli preziosi non sono una priorità per gli uffici doganali. Le verifiche si limitano a controlli mirati delle voci tariffarie per le quali esiste un rischio finanziario. Siccome si tratta di rischi di non conformità alla legge sul controllo dei metalli preziosi (LCMP), il CDF ha osservato l'assenza di una comunicazione completa destinata agli uffici di controllo relativa alle dichiarazioni per i lavori ricoperti di metalli preziosi. Inoltre, il CDF ha anche constatato la mancanza di un approccio comune nell'analisi dei rischi tra il CMP e l'AFD. I controlli all'importazione si limitano a una verifica effettuata dal CMP circa la conformità alle disposizioni legali della marchiatura degli orologi e dei gioielli in metalli preziosi.

Un controllo dei metalli preziosi nel rispetto delle regole ed economico

Il CMP svolge i propri compiti nel rispetto delle regole e ciò in gran parte grazie al ruolo di vigilanza interna del suo Ufficio centrale sugli uffici di controllo. Il CDF ha constatato che un'attività svolta dall'ufficio di Chiasso era fonte di potenziali conflitti di interesse. Essa era incentrata sull'analisi della fusione dell'oro presso le raffinerie per conto di società minerarie straniere. Le riserve formulate dal CDF hanno convinto il CMP a porre fine a questa attività alla fine del 2019.

La ripartizione territoriale equilibrata tra le zone di produzione (Arco giurassiano e Ticino) e i punti di ingresso dei metalli preziosi (aeroporti di Zurigo, Basilea e Ginevra) garantisce l'economicità dell'organizzazione del CMP. Un potenziale di miglioramento sussiste nell'utilizzo delle sinergie in ogni ufficio così come nell'eventuale raggruppamento delle attività della suddivisione del Noirmont (Giura) presso l'ufficio di Bienne. L'autofinanziamento della marchiatura e delle attività di laboratorio è garantito e dovrebbe aumentare con l'entrata in vigore nel 2020 della revisione dell'ordinanza sugli emolumenti.

Vigilanza sui saggiatori-fonditori in via di sviluppo

L'ordinanza sul controllo dei metalli preziosi (OCMP) impone ai saggiatori-fonditori un dovere di diligenza circa la provenienza dei metalli preziosi. Fino all'inizio del 2019 l'Ufficio centrale ha limitato la vigilanza a brevi controlli di natura amministrativa presso i saggiatori-fonditori.

Alla fine del 2019 l'Ufficio centrale ha effettuato due ispezioni pilota sull'esame del processo di controllo dei materiali in entrata e dei casi di importazione potenzialmente problematici. Ha potuto così farsi una prima idea dei rischi relativi all'inosservanza delle disposizioni dell'OCMP. Queste ispezioni hanno rilevato lacune nel dispositivo di vigilanza attuale. Il CDF sottolinea l'assenza di criteri chiari e il carattere molto limitato degli strumenti sanzionatori.

Raccomandazioni per rafforzare durevolmente l'efficacia dei controlli dei metalli preziosi

Nel quadro delle prossime revisioni di legge (legge sul riciclaggio di denaro (LRD); legge federale sulla dogana e sulla sicurezza dei confini (LDSC); LCMP), il CDF formula quattro raccomandazioni per rafforzare durevolmente l'efficacia del sistema.

Il CDF invita l'AFD a stabilire e sviluppare un approccio globale e integrato di analisi dei rischi e di controllo all'importazione dei metalli preziosi coordinato tra gli uffici doganali, le guardie di confine e gli uffici di controllo dei metalli preziosi. Per migliorare la trasparenza delle statistiche sull'oro e la qualità dei controlli, il CDF raccomanda all'AFD di introdurre una distinzione tra l'oro di natura mineraria e quello di natura bancaria. L'AFD dovrà esaminare la comunicazione di stima su queste due tipologie di oro di diversa natura. Essa dovrà inoltre esaminare le possibilità di introdurre due sottovoci tariffarie alla voce concernente l'oro grezzo.

Il CDF invita l'AFD a precisare il settore, i criteri e le possibilità di introdurre sanzioni in materia di vigilanza del CMP sul dovere di vigilanza dei fonditori e dei saggiatori-fonditori. Esso raccomanda infine all'AFD di potenziare la funzione di vigilanza all'interno dell'Ufficio centrale in termini di indipendenza, competenze e risorse.

La revisione della LRD avrà un impatto significativo sull'attuazione di queste raccomandazioni. Su iniziativa dell'industria, il progetto attuale di revisione della LRD investe il CMP della funzione di vigilanza sugli intermediari finanziari del settore dei metalli preziosi. Si

pone la questione del campo di applicazione della legge. Allo stato attuale, quest'ultimo si limita alle transazioni di metalli preziosi tra intermediari finanziari e istituti bancari. Il CDF si rammarica dell'esclusione del settore degli acquisti di materiali per la fusione. La rinuncia a questo status d'eccezione nel futuro dispositivo della LRD dovrebbe comunque essere accompagnata da un'approfondita riflessione sul fabbisogno e sulle risorse di vigilanza associate.

Testo originale in francese

Audit of the effectiveness of the precious metals control

Federal Customs Administration

Key facts

State control of precious metals in Switzerland is conducted at two levels. The Federal Customs Administration (FCA) offices are responsible for border controls. A specialised unit of the FCA, Precious Metals Control (PMC), checks the quality of gold, silver, platinum and palladium articles for industrial purposes. It is decentrally organised into the Central Office and Precious Metals Control Offices. With a budget of CHF 10 million, the Precious Metals Control guarantees (hallmarks) more than 2 million articles each year.

In 2018, nearly 2,300 tonnes of gold imported into Switzerland were submitted to the FCA offices (value CHF 63 billion). Over the same period, the PMC checked imports of watches and jewellery made of precious metals worth CHF 18 billion. In addition, it also monitors the domestic market and precious metal melting activities.

The audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the compliance and economic efficiency of the PMC, the effectiveness of import controls and the supervision of the trade and melting of precious metals. The audit results show that there is significant potential for improving effectiveness through enhanced precious metals control.

Incorrect customs data and limited import controls

The SFAO found errors in the customs tariff headings due to the VAT exemption for investment gold and gold destined for refining or recovery. The Precious Metals Control Offices receive customs declarations according to these tariff headings. The insufficient quality of the tariff data makes it difficult for them to detect the cases that need to be checked. The heading for raw gold includes gold ore and gold for banking purposes, and is not subject to checks. According to the SFAO, banking gold accounts for half the volume of imported gold and three-quarters of its value. In 2018, the value of imported gold was estimated to be close to CHF 50 billion.

Precious metals are not a priority for customs offices. Checks are limited to targeted inspections of those tariff headings where a financial risk exists. With regard to the risks of non-compliance with the Precious Metals Control Act (PMCA), the SFAO noted declarations for precious metal articles were not always passed on to the Precious Metals Control Offices. The SFAO also noted the absence of a common risk analysis approach between the PMC and the FCA. Import controls are limited to verification by the PMC for compliance with the legal provisions on the hallmarking of watches and jewellery made of precious metals.

Precious metals control compliant and economical

The PMC carries out its duties in a compliant manner largely through the Central Office's internal monitoring of its Precious Metals Control Offices. The SFAO found one activity in the Chiasso office to be a source of potential conflicts of interest. This concerned the analysis of gold melting at refineries on behalf of foreign mining companies. The SFAO's reservations convinced the PMC to terminate this activity at the end of 2019.

The PMC's organisation is cost-effective thanks to the careful geographical distribution of production sites (Jura Arc and Ticino) and precious metal entry points (Zurich, Basel and Geneva airports). There is still potential for improvement in the use of synergies in all the offices and the possible consolidation of activities from the Noirmont (Jura) subdivision to the Bienne office. Self-financing of the hallmarking and laboratory activities is guaranteed and its level is expected to increase with the entry into force of the revised ordinance on fees in 2020.

Supervision of assayer/melters in development

The Precious Metals Control Ordinance (PMCO) imposes on assayer/melters a duty of care regarding the origin of precious metals. Until the beginning of 2019, the Central Office limited its supervision to short administrative examinations for assayer/melters.

At the end of 2019, the Central Office conducted two pilot inspections to examine the process of incoming materials control and cases of potentially problematic imports. It was able to form an initial opinion on the risks of non-compliance with the provisions of the PMCO. These inspections demonstrated the shortcomings of the current supervisory system. The SFAO highlighted the lack of clear criteria and the very limited sanctions.

Recommendations for strengthening the effectiveness of precious metal controls in the long term

Against the background of the upcoming legislative revisions (Anti-Money Laundering Act (AMLA); Border Security and Control Act (BSCA); PMCA), the SFAO issued four recommendations to strengthen the effectiveness of the system in the long term.

It invites the FCA to establish and develop a global and integrated approach to risk analysis and control for the import of precious metals. This should be coordinated between customs offices, border guards and precious metals control offices. To improve the transparency of gold statistics and the quality of controls, the SFAO recommends that the FCA introduce a distinction between gold ore and banking gold. The FCA should examine the communication of estimates on these two types of gold. It should also analyse the possibility of introducing two tariff subheadings under the heading for gold ore.

The SFAO invites the FCA to specify the scope, criteria and possible sanctions in terms of the PMC's monitoring of melters' and assayer/melters' duty of care. Finally, it recommends that the FCA strengthen the supervisory function within this Office in terms of independence, skills and resources.

The revision of the AMLA will have a significant impact on the implementation of these recommendations. On the initiative of the sector, the current AMLA revision project entrusts the PMC with the supervisory function over financial intermediaries in the precious metals sector. The question of the scope of application of the law remains. As it stands, it is limited to precious metal transactions between financial intermediaries and banks. The SFAO regrets the exclusion of purchases of material for melting. The removal of this exemption from the future AMLA should in any case be accompanied by an in-depth review of the needs and associated supervisory resources.

Original text in French

Prise de position générale de l'Administration fédérale des douanes

Die EZV dankt der EFK für ihre Überprüfung der Wirksamkeit der Edelmetallkontrolle (EMK). Das Resultat bestätigt, dass die 2016 ergriffenen Effizienzsteigerungsmassnahmen die beabsichtigte Wirkung erzielt haben und durch die Anpassung der Gebührenverordnung 2019 die Kostendeckung nachhaltig verbessert wird. Die wertvollen Erkenntnisse im Bereich der Aufsichtstätigkeit über Handelsprüfer und Edelmetall-Schmelzer bekräftigen uns, das Zentralamt in diesem Bereich weiter zu entwickeln. Die Einschätzung der EFK, dass eine gesamtheitliche und integrale Risikoanalyse effektiver sei und anzustreben ist, teilen wir voll und ganz; sie unterstreicht denn auch die Wichtigkeit des neu geschaffenen Direktionsbereichs Risikoanalyse und Analytik.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La fabrication, le marché et l'importation en Suisse des ouvrages d'horlogerie et de bijouterie en métaux précieux fait l'objet d'un contrôle étatique depuis plus d'un siècle. La loi sur le contrôle des métaux précieux (LCMP) a institué un Contrôle des métaux précieux (CMP), rattaché à l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Le programme de modernisation et de numérisation (DaziT) prévoit une intégration à l'horizon 2020 du CMP et de ses processus dans les processus douaniers. Parallèlement, la révision de la loi fédérale sur la lutte contre le blanchiment d'argent (LBA), dont l'entrée en vigueur est prévue entre la mi-2021 et 2022, prévoit d'attribuer au CMP la surveillance des intermédiaires financiers du commerce des métaux précieux que sont les essayeurs-fondeurs (les raffineries habilitées à marquer les produits de la fonte).

La question de la provenance des métaux précieux, plus particulièrement de celle de l'or, a fait l'objet de plusieurs interpellations parlementaires et d'une attention accrue de la société civile et des médias. En réponse au postulat 15.3877 Recordon, le Conseil fédéral a établi en novembre 2018 un rapport sur le commerce de l'or produit en violation des droits humains (ci-après « Rapport du Conseil fédéral sur l'or »). Celui-ci définit une série de mesures à prendre conjointement par les offices fédéraux et les essayeurs-fondeurs pour améliorer la traçabilité et les contrôles sur l'origine de l'or.

1.2 Objectif et questions d'audit

Le CDF a examiné l'efficacité du contrôle des métaux précieux auprès de l'AFD sous quatre angles :

- Les contrôles du CMP sont-ils effectués de manière conforme ?
- L'organisation du CMP est-elle économe ?
- Les contrôles à l'importation et au transit en Suisse sont-ils efficaces ?
- La surveillance exercée par le CMP sur les essayeurs-fondeurs et le commerce de l'or est-elle conforme et efficace ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

Les parties prenantes au contrôle des métaux précieux ont été interrogées lors d'une phase préalable qui a eu lieu en mars 2019. L'audit a été mené par intermittence entre les mois d'août et de décembre 2019.

Sa mise en œuvre s'est faite en trois phases :

1. Audit de l'organisation et des activités du CMP sous l'angle de la conformité et de l'économicité ;
2. Examen du contrôle à l'importation et au transit auprès de l'AFD et de ses bureaux de douane et auprès des bureaux de CMP (BCMP) ;
3. Accompagnement des inspections du BC auprès de deux essayeurs-fondeurs.

Daniel Aeby et Terry Burkhalter ont respectivement participé aux deux premières et à la troisième phase. Grégoire Demaurex (responsable de révision) a conduit la révision sous la responsabilité de Laurent Crémieux. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur après la discussion finale avec les audités.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de rentabilité (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Documentation et entretiens

Toutes les informations ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le CMP et les autres entités de l'AFD. Les documents requis ont été mis à disposition sans restriction. Le CDF remercie l'AFD et le CMP pour l'accès rapide et facilité.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 29 janvier 2020. Pour l'AFD ont participé le Directeur, la Directrice suppléante et Cheffe Douane, le Chef Bases, le Chef CMP, le chef de la Révision interne. Côté CDF, étaient présents le responsable de mandat, le cadre responsable et le responsable de l'audit.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Les métaux précieux en Suisse

2.1 Diversité des métaux précieux et de leurs circuits

La LCMP reconnaît quatre métaux précieux: l'or, l'argent et le platine depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1933 et le palladium depuis 1995¹. En regard de chaque métal, la LCMP précise les titres légaux reconnus en Suisse².

La LCMP distingue trois états des métaux précieux :

- Les matières pour la fonte (or brut, mi-affiné, poudre, déchets)
- Les produits de la fonte (lingots « dorés » et lingots d'or fin)
- Les ouvrages en métaux précieux (produits finis).

Les acteurs des métaux précieux

Les banques: Une dizaine de banques centrales et privées, suisses et étrangères, sont actives dans les circuits monétaire et/ou interbancaire à travers la Suisse.

Les essayeurs-fondeurs et les fondeurs: Ces deux catégories sont toutes deux soumises à autorisation. Les essayeurs-fondeurs se distinguent par leur aptitude à marquer les produits de la fonte de leur poinçon. En juillet 2019, ce marché comptait douze essayeurs-fondeurs et douze fondeurs patentés en Suisse. Parmi les essayeurs-fondeurs, trois catégories se distinguent : les grandes raffineries à vocation universelle, les sociétés de récupération de déchets et les raffineries au services des sociétés horlogères. L'Association suisse des fabricants et des commerçants en métaux précieux (ASFCMP) défend les intérêts de la branche, qui emploie environ 1500 personnes en Suisse.

Les fabricants : Toutes les marques horlogères de Suisse sont concernées par les contrôles du CMP, particulièrement au niveau du poinçonnement. La plupart des entreprises de bijouterie se soumettent au poinçonnement, bien que celui-ci ne soit pas obligatoire pour les bijoux en métaux précieux.

Marché intérieur : La Suisse compte plusieurs milliers de bijoutiers disposant d'un poinçon de maître, ainsi que quelques centaines d'acheteurs-vendeurs de vieil or (dont certains étaient soumis jusqu'en 2010 à une patente commerciale). Les consommateurs d'ouvrages en métaux précieux de l'industrie suisse se trouvent principalement dans les pays émergents. Compte tenu de la hausse constante du prix de l'or, de plus en plus de citoyens se tournent vers ce type de placements.

La Suisse est un haut lieu de la transformation et du commerce des métaux précieux sous toutes ses formes. Trois circuits de métaux précieux sont concernés :

- Le premier (circuit monétaire et bancaire) porte sur des transferts à caractère monétaire ou d'investissement : des lingots d'or fin certifiés sont importés vers la Banque nationale suisse ou des banques privées. En 2018, le volume était de 359 tonnes.

¹ Les propriétés, provenances et utilisations des métaux précieux sont présentées à l'Annexe 3.

² Cinq niveaux de titres sont précisés pour l'or : 375, 585, 750, 916 et 999 millièmes.

- Le deuxième (circuit des matières premières) porte sur la transformation des métaux précieux : importés à l'état brut ou mi-affiné, les métaux précieux sont raffinés pour les besoins des banques (métal précieux monétaire) ou de l'industrie (horlogerie, bijouterie, secteur automobile...). Selon les art. 178 al. 2 OCMP et 44 al. 2 de l'ordonnance sur la TVA (OTA), l'or revêt une qualité bancaire s'il atteint un niveau qualitatif minimal de 995 millièmes sous forme de lingots coulés portant l'indication du titre et le poinçon d'un essayeur-fondeur reconnu. Le volume de l'or brut soumis à raffinage en Suisse atteignait 1926 tonnes en 2018. Le circuit des matières premières inclut les déchets de métaux précieux (34 tonnes de déchets d'or importés en 2018 pour une valeur de 1,1 milliard de francs).
- Le troisième circuit (commercial) porte sur l'importation de biens ouvragés depuis l'étranger à des fins de commercialisation en Suisse ou de réexportation. En 2018, il comprenait 331 tonnes de montres et d'horloges en métaux précieux ou en alliages pour un montant de 2,1 milliards de francs, respectivement 254 tonnes d'or de bijoux en métaux précieux pour un montant total de 15,8 milliards de francs. Plus de 166 tonnes concernaient cependant des vieux bijoux importés à des fins de raffinage en Suisse pour un montant estimé à 6,5 milliards de francs³.

LES TROIS CIRCUITS DES METAUX PRÉCIEUX

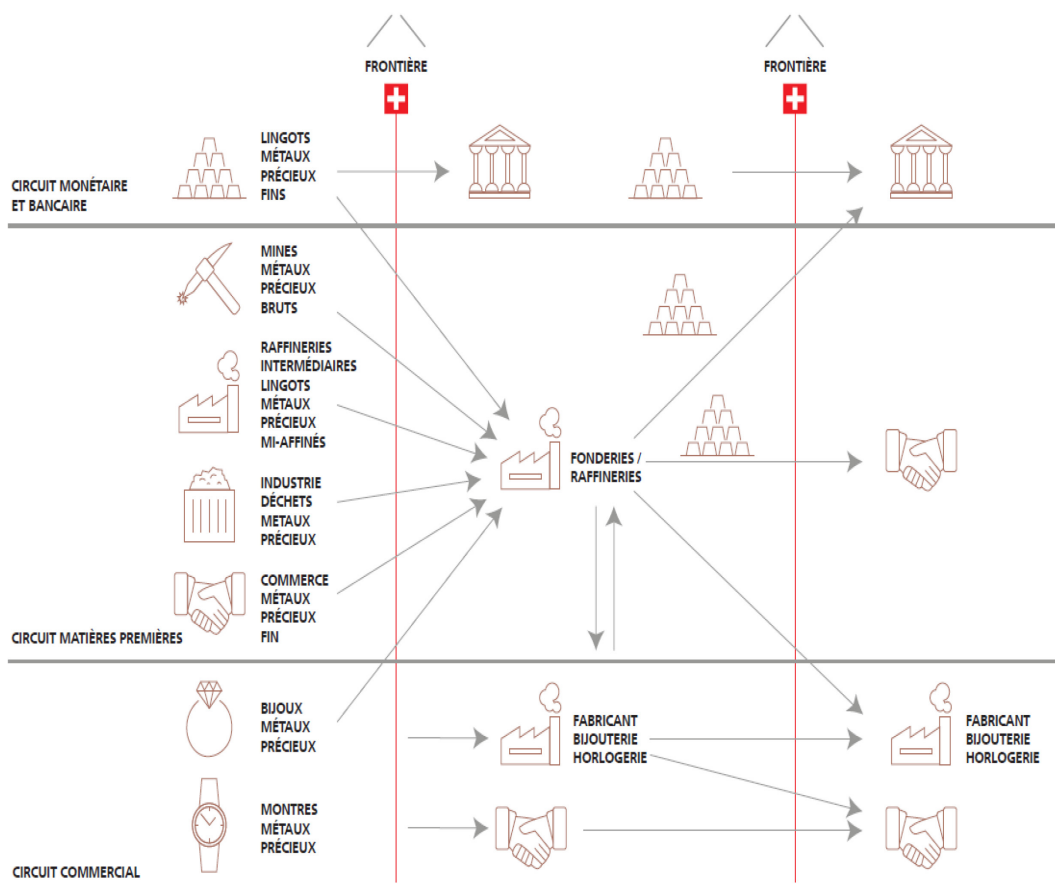


Illustration 1 : Les principaux flux des métaux précieux à travers la Suisse (source : CDF, infographie : OFCL).

³ A noter que plus de 80 % de ce montant porte sur des importations en provenance des Emirats arabes unis.

2.2 Des données douanières sur l'or erronées et opaques

La Suisse suit le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises. L'art. 3 de la convention internationale du 14 juin 1983 oblige les pays signataires à utiliser les positions tarifaires du système harmonisé et à en suivre les règles d'interprétation. L'ordonnance du 12 octobre 2011 sur la statistique du commerce extérieur en précise les modalités. La classification tarifaire distingue entre autres les métaux précieux selon leurs formes (brutes ou affinées), leur usage (commercial ou monétaire), les déchets de métaux précieux, les bijoux ainsi que les montres et autres horloges en métaux précieux. Des classifications d'importations d'or sous des positions tarifaires erronées ont été enregistrées. Ces erreurs portent sur les positions de l'or brut, mi-affiné et monétaire.

Le CDF relève le niveau réduit de transparence des statistiques sur les importations d'or. Celles-ci portent en particulier sur la position tarifaire de l'or brut. Cette position enregistre plusieurs natures d'or allant de l'or minier à l'or de qualité bancaire (lingots d'or fin) en passant par des lingots d'or pré-affinés.

Comparaison - Or brut importé en Suisse en 2018

Masse (en tonnes) et valeur (en millions de francs)

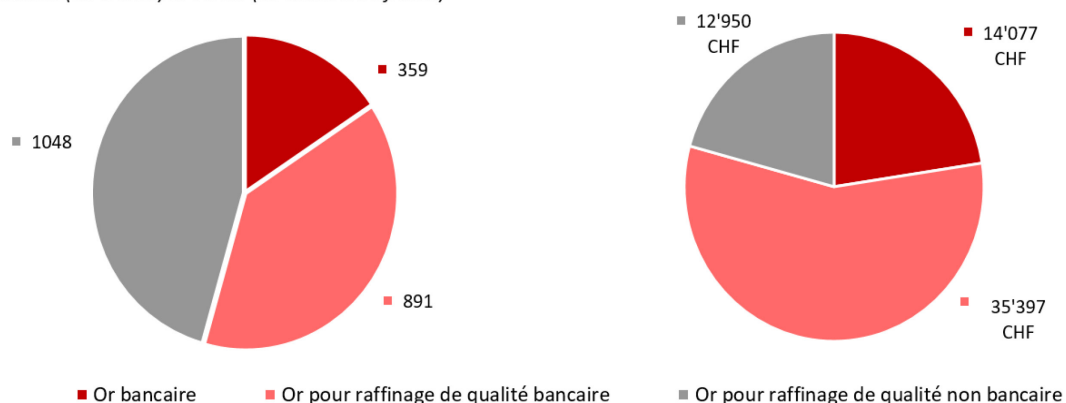


Illustration 2 : Importations d'or brut en tonnes et en millions de francs en 2018 selon sa nature (source : CDF).

Publiés depuis 2014 par l'AFD⁴, les chiffres liés à cette position spécifique ne précisent pas les parts d'or minier et d'or de qualité bancaire. Selon les estimations du CDF basées sur les déclarations de douane 2018, 1250 tonnes sur les 2298 tonnes d'or importé jouiraient de la qualité d'or bancaire, soit 359 tonnes sur des transactions interbancaires et 891 tonnes importées à des fins de reconditionnement et de marquage à destination d'essayeurs-fondeurs. La part de l'or de qualité bancaire dans les positions tarifaires de l'or brut atteindrait ainsi près de 78 % de la valeur totale (49,5 sur 62,4 milliards de francs).

⁴ Les positions tarifaires sur l'or sont publiées sauf celle sur l'or monétaire. Entre 2014 et 2017, le volume des exportations vers la Chine est passé de 8 à 17 milliards, équivalent respectivement à 12 % et 32 % du total.

Appréciation

Le Conseil fédéral et son administration se sont engagés à mettre en œuvre une recommandation du Rapport sur l'or de novembre 2018 pour une meilleure transparence sur les statistiques du commerce de l'or.

Le CDF est conscient de la lourdeur du référentiel du système harmonisé international de désignation et de codification des marchandises. Cependant, une meilleure information sur les parts d'or minier et d'or bancaire apparaît prioritaire. Elle permettrait de corriger des inexactitudes véhiculées par les acteurs du domaine. En particulier, l'affirmation erronée selon laquelle les raffineries suisses transformeraient entre 50 % et 70 % de l'or minier produit chaque année au niveau mondial. Le CDF relève finalement l'opacité de l'information sur la nature des bijoux des métaux précieux importés en Suisse. La moitié du volume total de ceux-ci ne concerne pas le circuit commercial, mais est destiné aux raffineries.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande à l'AFD d'introduire une distinction entre l'or minier et bancaire dans ses statistiques sur l'or dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du rapport du Conseil fédéral sur l'or de novembre 2018. L'AFD devra examiner la possibilité d'améliorer à court terme la transparence des informations relatives à ces deux natures d'or. Dans un second temps, elle devra analyser les possibilités d'introduire deux sous-positions tarifaires à la position sur l'or brut.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes

Die EZV ist mit der langfristigen Empfehlung einverstanden.

Kurzfristig wird die EZV bei der Veröffentlichung der Aussenhandelsdaten in Zukunft prominenter darauf hinweisen, welche Formen von Gold in der Tarifposition 7108.12 zusammengefasst sind.

Das SECO und die EZV arbeiten bereits zusammen mit Wirtschaftsvertretern an der Umsetzung der Empfehlung im Bericht des Bundesrates zum Postulat Recordon, 15.3877 «Goldhandel und Verletzung der Menschenrechte». Dabei steht eine internationale Lösung im Vordergrund, die vorsieht, das Harmonisierte System zur Bezeichnung und Codierung der Waren (HS) der Weltzollorganisation bei nächster Gelegenheit mit einer spezifischen Unternummer für «Minengold» zu ergänzen.

3 Le Contrôle des métaux précieux

3.1 Un champ de contrôle défini pour l'industrie

Contrôle officiel du commerce des ouvrages finis en métaux précieux

L'objectif de la LCMP est de garantir et de maintenir la renommée et la qualité des ouvrages en métaux précieux en Suisse. La LCMP vise aussi à protéger fabricants et consommateurs contre la concurrence déloyale et les tromperies. Les contrôles des métaux précieux couvrent les ouvrages en métaux précieux de l'industrie horlogère et de la bijouterie-joaillerie, y compris les ouvrages multi-métaux et autres ouvrages plaqués et similis. Ceux-ci font l'objet de divers contrôles au long de la chaîne de transformation.

Le poinçonnement officiel atteste la conformité de la désignation de composition de l'ouvrage, de l'indication de titre légal et du poinçon de maître. Si les vérifications et analyses sont concluantes, le CMP marque l'ouvrage du poinçonnement officiel suisse par gravure mécanique ou impression laser⁵. L'art 13 LCMP soumet les boîtes de montres à un poinçonnement obligatoire, alors que les ouvrages en métaux précieux de la joaillerie-bijouterie peuvent faire l'objet d'un poinçonnement facultatif.

Sur un total de 2,4 millions d'ouvrages poinçonnés en 2018, la part de poinçonnement facultatif atteignait plus des deux tiers. Ceci est dû à une augmentation de 100 000 à 600 000 poinçonnements d'ouvrages suite à la conclusion d'un contrat avec un grand fabricant.

Le poinçonnement officiel obligatoire ou facultatif suppose le contrôle de toutes les parties des ouvrages en métaux précieux. Depuis 2005, l'art. 97 de l'OCMP permet au fabricant de se limiter à la soumission des seules parties des ouvrages à poinçonner (contrat de type 1)⁶. Par ce biais, il s'affranchit aussi des analyses destructives du laboratoire central du CMP⁷. Cette pratique concerne près des deux tiers des marchandises soumises à poinçonnement. Le contrôle sur le respect des conditions de traçabilité de la transformation des matières entrantes jusqu'aux ouvrages se fait via des audits réguliers. Ceux-ci sont effectués par les BCMP auprès de fabricants au bénéfice de procédure de poinçonnement simplifié.

Des analyses de laboratoire sur mesure pour les besoins de l'industrie

Dans environ 80 % des cas, les analyses de laboratoire réalisées par le CMP sont effectuées dans le cadre du poinçonnement officiel. Celles-ci prennent la forme d'essais préliminaires opérés par les bureaux locaux via des équipements d'analyse à fluorescence par rayons X, voire d'essais de contrôle à caractère destructif du laboratoire central du CMP.

A côté de ces analyses standardisées, les BCMP procèdent à des analyses sur mesure. Un bureau de contrôle certifie la matière destinée à la fabrication de boîtes de montres pour

⁵ A la demande du fabricant, le marquage de la Convention de Vienne ou « poinçon commun » peut aussi être apposé, ce qui assure une reconnaissance du poinçonnement dans une vingtaine de pays membres.

⁶ Cette procédure simplifiée est conditionnée à une certification des matières entrantes à deux niveaux. D'une part, l'accréditation par le Service d'accréditation suisse (SAS) du laboratoire selon ISO 17025 et la reconnaissance de celle-ci par le BC. D'autre part, la conclusion d'un contrat avec un BCMP sur la conformité de la matière certifiée. Le fabricant dispose de la possibilité d'apposer lui-même le poinçon officiel à son domicile et avec sa propre infrastructure. La moitié des ouvrages soumis à un poinçonnement simplifié aurait été « marqué » de cette manière en 2014 (contrat de type 2).

⁷ En raison d'une assurance suffisante sur la qualité des matières entrantes, le BCMP ne procède plus qu'à des analyses par fluorescence par rayons X, soit sans destruction de la matière testée.

deux entreprises horlogères ayant préféré cette solution à celle du poinçonnement simplifié. Pour faciliter le contrôle des importations un autre bureau a conclu des accords avec une dizaine de sociétés suisses et étrangères actives dans le commerce en ligne pour des analyses préalables sur la base de lots échantillons mensuels pour contrôles formel (poinçon de maître et qualité du métal précieux) et matériel (au moyen de l'appareil à fluorescence aux rayons X).

Sur la base de contrats conclus entre le bureau de Chiasso et une dizaine de sociétés minières internationales, l'or importé par des raffineurs basés au Tessin a fait l'objet de contrôles spécifiques jusqu'à fin 2019. L'examen du bureau de contrôle tessinois auprès des raffineurs comprend un examen du poids avant et après le raffinage, ainsi qu'une analyse de la qualité des échantillons (essai de contrôle destructif). Un rapport compare les résultats de l'inspection avec ceux du raffineur. En 2018, le bureau de Chiasso a réalisé 152 analyses de supervision de ce type. Celles-ci ont porté sur une centaine de milliers de francs de factures et occupé l'équivalent d'un demi-poste de collaborateur.

3.2 Un examen adéquat sur la conformité

Organisation fédérale rationnelle du contrôle des métaux précieux

Le CMP est une organisation fédérale décentralisée. L'art. 37 LCMP permet aux cantons et aux communes de créer des bureaux de contrôle. La création et la suppression d'un bureau sont soumises à l'autorisation du Département fédéral des finances. Deux tendances se dégagent depuis une vingtaine d'années : d'une part, les bureaux de contrôle sont tous fédéraux, à l'exception du bureau cantonal de la Chaux-de-Fonds (voir encadré ci-dessous) ; d'autre part, un rapprochement des bureaux de contrôle et ceux des douanes a eu lieu là où l'activité de contrôle à l'importation est importante, surtout autour des aéroports (Genève, Zürich, Bâle). En 2018, ces trois aéroports internationaux assurent à eux seuls la couverture de 83 % des valeurs des ouvrages en métaux précieux importées en Suisse. L'entier du territoire est couvert par les contrôles des bureaux fédéraux ou cantonal.

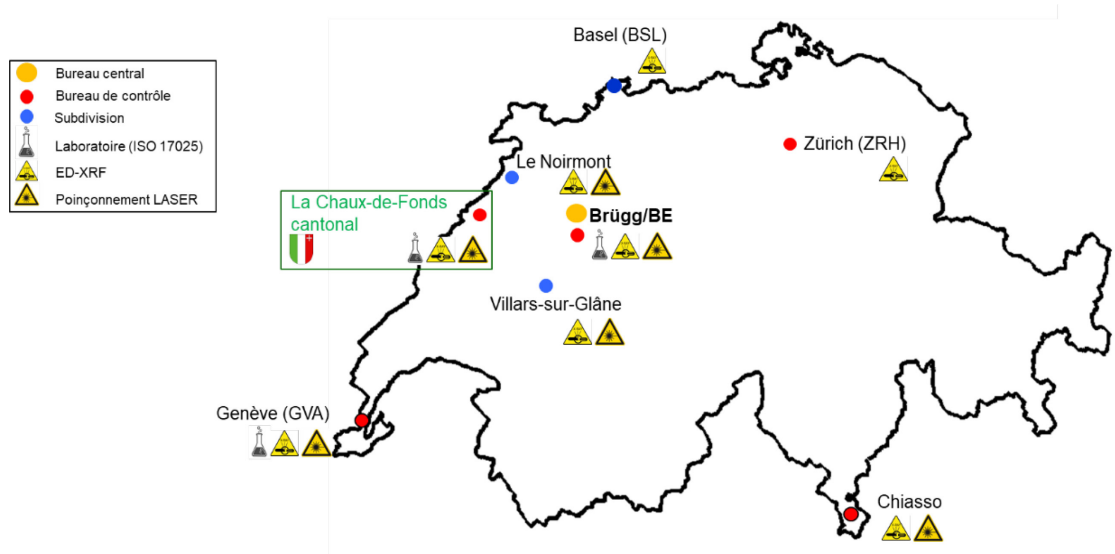


Illustration 3 : Réseau du Bureau de contrôle des métaux précieux (source CMP, janvier 2020).

L'exception du bureau cantonal de La Chaux-de-Fonds

Créé par le canton de Neuchâtel sur la base de son Règlement d'administration de 1936 des bureaux de contrôle des ouvrages en métaux précieux, le bureau cantonal de La Chaux-de-Fonds (BCCF) est rattaché au Département cantonal de l'économie. Ses collaborateurs sont soumis au Statut du personnel du canton de Neuchâtel. Composé de représentants de l'industrie et de l'Etat, un Conseil d'administration en assure la surveillance. Sa gestion est assurée par une direction. L'effectif du bureau cantonal à fin décembre 2018 était de 13 personnes (10,3 ETP), affectées en quasi-totalité à l'activité de poinçonnement officiel, notamment sur site.

Le maintien du BCCF dans le CMP se pose avec acuité depuis plusieurs années pour deux raisons principales :

- Ce maintien ne correspond plus aux exigences internationales en matière de compétences, d'indépendance du contrôle et de règles de gouvernance.
- Les coûts de surveillance et d'administration du BC pour les activités du BCCF ne sont pas couverts par l'accord de compensation financière de 2017 entre le CMP et le bureau cantonal.

Suite à une inspection du BC en octobre 2018, l'AFD a exigé du canton de Neuchâtel une clarification du statut juridique du BCCF, sa soumission à des règles de gouvernance et de contrôle adéquates, ainsi que l'accréditation du laboratoire par le SAS. Dans ce cadre, le BCCF a introduit un nouveau logiciel d'analyse et adapté ses processus internes. Trois mois après avoir reçu la décision positive du SAS, le BCCF a obtenu début décembre 2019 la certification du BC pour le traitement des matières entrantes.

Le canton de Neuchâtel a clarifié le statut de son bureau cantonal par l'adoption le 6 décembre 2019 d'un nouveau règlement et la dissolution de son conseil d'administration lors de l'assemblée générale extraordinaire du 17 décembre 2019. A moyen terme, le canton envisage de donner au BCCF la forme juridique d'un établissement autonome de droit public. La couverture des coûts liés aux services centraux du BC (formation et frais de surveillance en particulier) a fait l'objet d'une adaptation en décembre 2019 de la convention d'indemnisation financière entre le CMP et le BCCF.

Une gestion centralisée et documentée des opérations du BC et des BCMP

Les aspects techniques du contrôle des métaux déterminent la nature de la surveillance sur les bureaux de contrôle. La première garantie de conformité réside dans la présence d'essayeur-jurés. Ces derniers sont au bénéfice d'un diplôme fédéral pour les activités de contrôle et de poinçonnement officiel des ouvrages en métaux précieux. En outre, le BC exerce sa surveillance sur la formation et l'exercice de cette profession. La deuxième garantie de conformité des activités des bureaux de contrôle repose sur une documentation des processus opérationnels du contrôle officiel et aux activités d'analyse. Les exigences en matière d'accréditation des laboratoires sont celles du SAS en référence à la norme ISO 17025.

Les processus de contrôle officiel et d'analyse du BC et des bureaux de contrôle sont gérés via un registre central des opérations (RO) développé et introduit en 2008. Chaque opération liée au contrôle officiel, ainsi que l'ensemble des informations telles que les contestations, facturations, statistiques et de monitoring sont intégrées dans le RO. Les processus précisent les rôles du BC et des bureaux de contrôle. En l'absence de possibilité de blocage dans le RO, chaque bureau de contrôle est tenu de garantir le principe d'une séparation des tâches, en particulier s'agissant du processus de facturation.

Le CDF a constaté la bonne utilisation du RO par les bureaux de contrôle et la réactivité du BC dans l'adaptation de l'outil aux besoins opérationnels et de supervision.

Démarche récente et systématique d'inspections du BC sur les BCMP

Près de dix ans après la dernière vague d'inspections, le BC a visité entre juin et septembre 2019 tous les bureaux de contrôle et le BCCF. Selon une liste de contrôle, le BC a vérifié la conformité des processus centraux, des aspects de conduite et de collaboration interne au bureau de contrôle, de gestion contractuelle, du personnel, logistique, financière et administrative. Chaque examen a donné lieu à une liste d'actions correctrices à l'attention des bureaux de contrôle, ainsi que de mesures globales visant à améliorer la surveillance du BC. Plus d'une cinquantaine d'actions correctives de niveaux stratégique et opérationnel ont été émises. Les bureaux de contrôle disposent d'un délai d'une année pour prendre les mesures adéquates. La trentaine de mesures relatives au système sont traitées en fonction de leur priorité. Le BC prévoit d'annualiser ses inspections internes des bureaux de contrôle et du BCCF.

Ces inspections ont permis un état des lieux complet sur la conformité des activités liées au contrôle officiel et aux analyses diligentées par les différents bureaux de contrôle. Le BC a identifié des écarts de conformité dans la mise en œuvre du poinçonnement officiel. Il a relevé l'existence de procédures de poinçonnement réalisées sous la forme simplifiée sans que celles-ci n'aient fait l'objet de contrats de type 1 avec un BCMP. Le CDF a pris note des actions correctives du BC pour mettre fin aux pratiques non-conformes et garantir une supervision des activités de poinçonnement sur l'ensemble des bureaux de contrôle.

Le BC a mis un accent particulier sur le système de contrôle interne (SCI). Face à la diversité des bureaux de contrôle en la matière, le BC en a déduit la nécessité d'améliorer la communication, la compréhension et l'intégration du SCI dans les processus opérationnels.

3.3 Utilisation économe des moyens au Contrôle des métaux précieux

Le contrôle des métaux précieux à l'AFD est justifié par la volonté de servir l'industrie

Dès 2012, la question s'est posée de regrouper les laboratoires de l'AFD et de l'Institut fédéral de métrologie (METAS) pour trouver des synergies et faire des économies. En 2016, la direction de l'AFD a renoncé au transfert de l'activité d'analyse de laboratoire du CMP à METAS. Celui-ci ne pouvait répondre à la réactivité liée aux besoins de l'industrie.

En revanche, l'AFD a opté pour une réorganisation du CMP. Elle s'est concrétisée par le transfert en 2018 des activités de laboratoire de Chiasso et Zurich au laboratoire central à Bienne. Le CMP a conservé une partie du laboratoire de Genève à la demande de l'industrie genevoise. Celle-ci participe par le biais de la Fédération horlogère aux charges de locaux du BCMP de Genève à hauteur de 77 400 francs par année et lui assure un volume de travail par contrat.⁸

Principe d'économie des ressources au sein du BC et des bureaux de contrôle

La répartition territoriale des équivalents temps plein (ETP) dans les bureaux locaux dépend de la demande. Il s'agit de la volonté de l'industrie de passer par un bureau officiel pour le poinçonnement facultatif, de sa certification pour la conformité des matières entrantes et de

⁸ Conformément à l'art. 37 LCMP, qui permet à des associations économiques de proposer la création ou le maintien d'un BCMP, charge à elles de supporter les frais occasionnés par de telles décisions.

l'existence de conventions entre la Suisse et les marchés d'exportation. La répartition territoriale du contrôle à l'importation est logique compte tenu du temps de réponse à respecter pour bloquer (contrôler) ou libérer la marchandise. La concentration des activités d'analyses de caractère destructif au sein de deux laboratoires (BC et Genève) répond aux exigences de spécialisation et de rationalisation du travail. Les activités d'inspection réalisées pour la surveillance du marché sont marginales. Celles-ci sont particulièrement faibles à Bienne.

Les activités d'analyse, de poinçonnement et de contrôle à l'importation du CMP nécessitent un parc de machines sophistiquées. La valeur d'achat de celui-ci s'élevait à 3,5 millions de francs à fin 2018. L'achat d'équipements se fait de manière centralisée selon les règles des marchés publics. La concentration des activités de laboratoire permet de fonctionner avec moins de machines et de personnel qu'avant la réorganisation. Cette activité est réalisée de manière économe.

Atteinte partielle des objectifs d'autofinancement

L'AFD a pour objectif que le CMP soit autofinancé par les taxes de contrôle et émoluments. Globalement, le CMP couvre environ 75 % de ses coûts complets en 2018. Ses dépenses et ses recettes s'élevaient à 10,4 et 7,9 millions de francs. Ce taux de couverture est de 14 % supérieur à celui de 2017, ceci grâce à des mesures de réduction des coûts et à l'augmentation du volume de poinçonnement facultatif. Il faut distinguer deux catégories de prestations: celles au service de l'industrie (poinçonnement, analyse de laboratoire, poinçons de maître, formation, ...) et les activités de surveillance (marché intérieur, essayeurs-fondeurs et fondeurs, audits des processus sur le traitement de la matière entrante). Le BC a développé des outils de comptabilité analytique pour examiner les coûts par porteurs de coûts (prestations/processus) et centres de coûts (BC/bureaux de contrôle). Pour les coûts liés à l'industrie, le taux de couverture est de l'ordre de 105 % en 2018 (82 % en 2017) grâce aux revenus importants des poinçonnements. Le CDF a constaté que les analyses réalisées pour les besoins particuliers de l'industrie (voir sous-chapitre 3.1) avaient fait l'objet d'accords spécifiques pour garantir la couverture des coûts additionnels.

Révision de l'ordonnance sur les émoluments pour le contrôle des métaux précieux

Quinze ans après son adoption et plusieurs tentatives non abouties, l'AFD a revu les tarifs et adapté l'ordonnance sur les taxes de contrôles des métaux précieux. Adoptée par le Conseil fédéral le 6 novembre 2019, cette réforme inclut une simplification des tarifs (plus qu'un seul tarif pour tous les métaux précieux suivant l'auteur et le type de poinçonnement). Elle comprend aussi l'introduction de taxes annuelles supplémentaires pour la surveillance des patentes d'essayeurs-fondeurs et d'un principe de couverture des coûts pour les activités du BC au bénéfice du BCCF.

Cette réforme a été bien accueillie par les offices fédéraux ainsi que les représentants de l'industrie concernée. Le projet d'ordonnance n'a pas donné lieu à des modifications majeures. Les seules exceptions portent sur la diminution des tarifs de contrôle par rapport à ceux prévus initialement et l'introduction, à l'initiative du CDF, d'une clause d'adaptation périodique des tarifs. La nouvelle ordonnance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

Un potentiel d'efficience subsiste dans l'organisation

Suite aux mesures de réorganisation, l'effectif du bureau est passé de 56 à 46 ETP entre 2010 et 2018. Le potentiel d'économie apparaît réduit, mais demeure. Les ressources engagées au bureau de Noirmont (2,05 ETP) apparaissent limitées pour garantir une gestion

rationnelle des ressources humaines et des machines. En outre, un potentiel existe pour une utilisation renforcée du poinçonnement simplifié. La centralisation en cours de la gestion des contrats au niveau du BC permettra de mieux l'apprécier.

L'économie ne passe pas toujours par une spécialisation des bureaux. A l'instar du bureau de contrôle de Zurich, des synergies en termes d'efficacité voire d'efficacités peuvent résulter de l'exercice conjoint de différentes activités de contrôle officiel et d'inspections sur le marché intérieur. Une implication des collaborateurs sur les différentes phases du processus du commerce des métaux précieux permet de juguler de manière plus flexible les pics saisonniers d'activités et d'assurer une utilisation économe des équipements d'analyse. De plus, elle améliore l'efficacité des inspections sur site par une connaissance partagée et étendue sur la chaîne d'approvisionnement et de commercialisation des métaux précieux.

Appréciation

Le CMP agit pour le compte de l'industrie et dans le cadre strict de son mandat légal. Le CDF salue la décision du CMP d'abandonner avec effet immédiat à la mi-décembre 2019 l'activité de supervision via le bureau de contrôle de Chiasso des examens de la fonte d'or par les raffineries tessinoises pour le compte des sociétés minières étrangères. Celle-ci était de nature à générer des conflits d'intérêts avec sa fonction de surveillance sur les essayeurs-fondeurs (voir chapitre 5).

Dans le cadre du présent audit, le CDF n'a pas examiné les possibilités d'une externalisation des tâches de contrôle officiel à une entité privée comme cela se fait dans d'autres secteurs économiques. Il s'est limité à vérifier le caractère économe de l'organisation du CMP. L'organisation décentralisée répond aux besoins de l'industrie et assure une couverture géographique adéquate des frontières. Le CMP est présent sur les trois aéroports internationaux (Zurich, Bâle, Genève), ce qui assure une couverture de 83 % des valeurs des ouvrages en métaux précieux importées en Suisse. Le CMP agit de manière économe, même si l'exception légale du bureau cantonal de la Chaux-de-Fonds réduit les possibilités de rationalisation du CMP.

Le CDF constate qu'un potentiel d'économie subsiste dans le développement de synergie de contrôle et de surveillance au sein des quatre pôles de contrôles (Genève, Bienne, Zurich, Chiasso). L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 de l'ordonnance révisée sur les émoluments sur le contrôle des métaux précieux devrait permettre d'améliorer encore le niveau d'autofinancement. Quinze ans après une première tentative, la suppression de la subdivision du Noirmont fait actuellement l'objet d'un réexamen par le Bureau central.

Le registre des opérations du CMP répond aux besoins opérationnels et de supervision de l'organisation. Cette solution offre l'avantage d'être flexible en permettant une adaptation rapide aux nouvelles conditions-cadre (nouvelle ordonnance), ainsi qu'un monitoring adéquat des opérations sur les différents sites. Le BC a pris des mesures compensatoires pour garantir l'exhaustivité et l'exactitude des données de facturation du RO.

Le CDF relève les démarches menées auprès de la division Finances de l'AFD pour renforcer la comptabilité analytique sur les activités du CMP. Ceci permet de disposer d'informations financières tant sur les prestations que sur les différents bureaux de contrôle.

Le CDF souligne la pertinence et la systématique de la démarche d'inspections des bureaux de contrôle introduite en 2019. Ces inspections ont notamment permis d'identifier des cas de non-conformité. Elles contribuent à harmoniser et généraliser les bonnes pratiques entre les bureaux de contrôle.

4 Les contrôles à l'importation

4.1 Une couverture incomplète des risques

Les bureaux de douane vérifient la conformité des déclarations à la loi fédérale sur les douanes en matière de TVA et de droits de douane. L'AFD exécute une centaine de domaines régis par des actes législatifs autres que douaniers (ALAD)⁹. Les métaux précieux présentent une particularité : l'or jouit d'un statut d'exemption de TVA. Conformément à l'art. 44 de l'ordonnance sur la TVA, l'or importé n'est pas taxé si celui-ci est destiné à l'affinage, à la récupération et/ou s'il revêt la qualité d'or d'investissement¹⁰. De plus, la conformité à LCMP incombe non pas aux bureaux de douane, mais au CMP, entité spéciale de l'AFD.

Pour couvrir les risques fiscaux, l'AFD fait usage de critères de blocage saisis dans l'application e-dec par les bureaux de douane. En raison de l'exemption TVA sur l'or, les contrôles des bureaux de douane ne portent que sur un volume réduit d'importation de métaux précieux. Le CDF a constaté que les envois à destination des raffineries soumises à la surveillance du CMP sont exclus du contrôle des bureaux de douane.

Deux listes de positions tarifaires liées aux ouvrages en métaux précieux déterminent la transmission des déclarations douanières aux quatre BCMP. La première liste inclut les positions tarifaires à annoncer sans exception au bureau de contrôle compétent. La seconde liste définit les ouvrages dont l'obligation d'annonce dépend de certaines conditions¹¹.

Le CDF a constaté que l'ensemble du territoire suisse faisait bien l'objet d'un principe d'annonce à un bureau de contrôle des métaux précieux¹². Le bureau de contrôle vérifie les déclarations et les factures qui les accompagnent. Selon les risques associés à son expérience de contrôle, le bureau décide de bloquer ou non l'envoi et de le contrôler matériellement. Les entrées sur le territoire transitant par un entrepôt douanier ouvert ou d'un dépôt franc sous douane sont soumises au bureau de contrôle. Les importations temporaires pour expositions/ventes aux enchères avec réexportations subséquentes peuvent faire l'objet d'un examen par un bureau de contrôle, alors que le transit direct (transit commun, TIR) à travers la Suisse n'est pas soumis à contrôle.

L'obligation de marquage des produits de la fonte échappe au CMP. Deux cas récents d'importations en provenance d'Afrique l'illustrent. Le premier cas porte sur une importation par un intermédiaire en trafic voyageur interceptée par les gardes-frontières (voir ci-après). Le second cas concerne une importation par un fondeur patenté de lingots ayant transité par les ports-francs de l'aéroport de Zurich. Sensibilisé par le premier cas, le bureau de douane zurichois a informé le bureau de contrôle. Le BC a procédé à une inspection dudit fondeur.

⁹ Voir le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2019 en réponse au postulat 17.3361 de la Commission des finances du Conseil national, du 18 mai 2017. Parmi les domaines relevant de l'ALAD, on citera la propriété intellectuelle, le transfert de biens culturels, le matériel de guerre, les sanctions et embargos ou encore les diamants bruts.

¹⁰ Les ors minier et bancaire échappent ainsi à la TVA. Pour les seules importations d'or bancaire, cette exemption représente plus d'un milliard de francs (14 milliards de valeur totale en 2018).

¹¹ Ouvrages combinés avec de l'or ou en cas d'imitations et falsifications de lingots en métal précieux.

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2020, les importations d'ouvrages en métaux précieux à destination du canton de Neuchâtel incombent au bureau de contrôle de Genève.

Ayant constaté qu'aucune activité de fonte n'était exercée par celui-ci, le BC a entrepris les démarches pour retirer la patente. L'AFD s'est prononcée sur la légalité de l'importation de lingots d'or non marqués en limitant cette possibilité aux seuls essayeurs-fondeurs. Le BC a communiqué cette décision fin 2019 à l'ASFCMP.

Importation non conforme de lingots d'or non marqués

Suite à une erreur de déclaration de lingots d'or début 2019 en trafic voyageurs en provenance d'Afrique, les garde-frontières de l'aéroport de Zurich ont examiné la marchandise et l'ont transmise au bureau de douane. Avec l'appui du bureau de contrôle de Zurich, celui-ci a constaté l'absence de tout marquage sur les produits de la fonte et a saisi les lingots d'or. Comme ceux-ci étaient destinés, via un intermédiaire domicilié dans le canton de Zoug, à un essayeur-fondeur établi dans le pays, le BC a soumis ce dernier à un contrôle inopiné pour vérifier ses pratiques d'acquisition des matières premières destinées à la fonte. L'inspection a confirmé que l'achat des lingots d'or avait eu lieu sans vérification du droit de l'importateur suisse à mettre ceux-ci sur le marché. Sur la base de ses constats, le BC a dénoncé l'intermédiaire au Ministère public tessinois pour infraction selon l'art. 47 LCMP et notifié une amende d'ordre de 6000 francs à l'essayeur-fondeur pour violation de son obligation de diligence au sens des art. 168 et 175 OCMP.

Le BC a requis de l'essayeur-fondeur qu'il identifie chaque entrée de matière précieuse de manière non équivoque (par une photographie), documente les différentes étapes nécessaires au traitement de la matière fournie et assure un suivi continu sur ses relations d'affaires.

4.2 L'efficacité du contrôle dépend des destinataires agréés

La quasi-totalité des importations de métaux précieux est soumise à des destinataires agréés (DA). Ces derniers reçoivent des marchandises à domicile ou dans des lieux agréés sans devoir les conduire à un bureau de douane. La condition est que le parcours d'un envoi et le statut douanier des marchandises puissent être contrôlés sans faille à tout moment. Les DA sont soumis à une autorisation de cinq ans délivrée par l'AFD.

Du fait d'une logique d'annonce par courrier électronique des DA, des déclarations douanières échappent au contrôle d'un bureau de contrôle. Le CDF a cependant constaté le caractère marginal du nombre et du volume représentés par celles-ci¹³. Les bureaux de douane vérifient le respect par les DA des conditions et charges fixées via des contrôles de l'organisation et des processus. Ceux-ci incluent un examen des ALAD. La surveillance varie d'un bureau de douane à l'autre. Le CDF a remarqué que celle-ci n'incluait pas toujours un examen de la qualité de la saisie par les DA des déclarations douanières dans e-dec, ainsi que de leur transmission au bureau de contrôle.

¹³ La non transmission d'un sixième des déclarations douanières portant sur des positions tarifaires des métaux précieux s'explique principalement pour deux raisons : primo, des marchandises n'ont pas été transmises car elles ne remplissaient pas les conditions d'annonce de la seconde liste ; secundo, un accord a été conclu avec un fabricant important pour limiter l'annonce aux seules marchandises destinées au marché suisse.

Appréciation

La logique de transmission manuelle par les DA aux bureaux de contrôle des métaux précieux selon les positions tarifaires ne garantit ni l'intégralité des annonces, ni la couverture des risques de non-conformité liés à l'importation des métaux précieux.

Le CDF relève les faibles volumes d'importations de métaux précieux contrôlés par les bureaux de douane. Il constate l'existence d'un contrôle plus systématique par les garde-frontières sur l'importation via des particuliers des métaux précieux. Un tel contrôle est à l'origine des deux cas d'infractions à la LCMP en matière de marquage à l'importation des lingots d'or identifiés en 2019. Le CDF salue l'interdiction de toute importation de produits de la fonte non marqués pour les acteurs autres que les essayeurs-fondeurs dans le projet de loi sur le contrôle et la sécurité des frontières.

Le CDF relève la nécessité d'une logique d'analyse de risques et de contrôle pluridimensionnelle et coordonnée entre l'AFD et le CMP. Conformément à la philosophie intégrative de la réforme DaziT, celle-ci devrait couvrir les risques liés à la loi sur les douanes et à la LCMP. En raison du risque d'erreur élevé sur les positions tarifaires de l'or, cette démarche devra s'accompagner d'une surveillance plus étroite des DA. La qualité de leurs déclarations douanières, ainsi que de leur transmission aux bureaux de contrôle devraient dans ce contexte faire l'objet d'un contrôle particulier.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'AFD l'établissement et le développement d'une logique globale et intégrée d'analyse de risques et de contrôle à l'importation des métaux précieux coordonnée entre les bureaux de douane, les garde-frontières et les bureaux de contrôle des métaux précieux.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes

Die EZV ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

Die Umsetzung erfolgt im Rahmen der Weiterentwicklung der EZV. Dabei wird der Direktionsbereich (DB) Risikoanalyse und Analytik eine gesamtheitliche Risikoanalyse erstellen und der DB Operationen entsprechende Kontrollen durchführen. Die Einbindung der EMK wird noch definiert.

5 La surveillance des métaux précieux

5.1 Une surveillance fragmentée

Outre le contrôle des ouvrages en métaux précieux, la LCMP définit les tâches de surveillance du CMP¹⁴. Deux autres entités fédérales interviennent dans la surveillance du commerce des métaux précieux : les bureaux de douane et la FINMA. Comme mentionné au chapitre 4, les bureaux de douane s'appuient sur les transitaires, expéditeurs ou destinataires agréés. Ils interviennent sur les trois circuits (monétaire et bancaire, de raffinage, commercial). La FINMA veille à la conformité aux dispositions de la LBA. Elle exerce une surveillance des intermédiaires financiers, soit sur la dizaine d'essayeurs-fondeurs reconnus comme tels.

LES TROIS CIRCUITS DES MÉTAUX PRÉCIEUX ET LES CONTRÔLES ÉTATIQUES

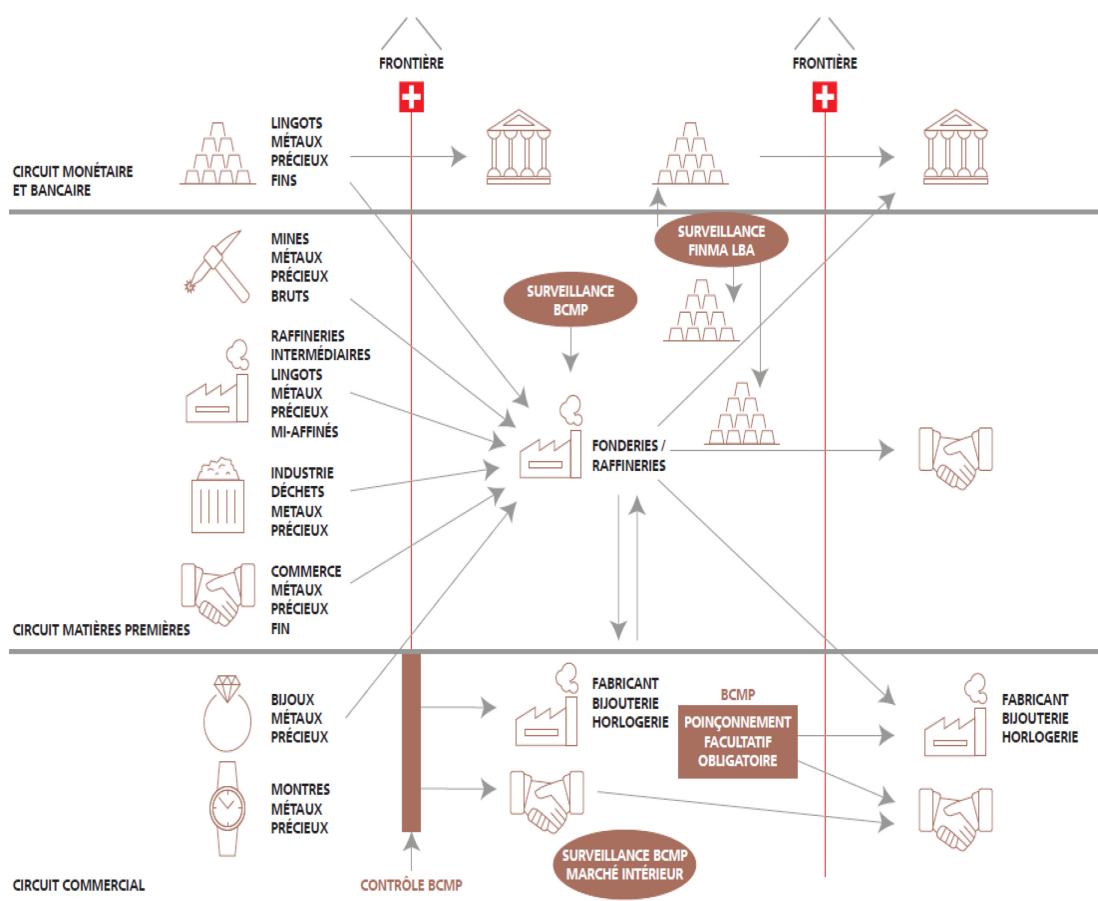


Illustration 4 : Les trois circuits des métaux précieux à travers la Suisse et les contrôles étatiques (source : CDF, infographie : OFCL).

¹⁴ Ces tâches comprennent la surveillance sur le marché intérieur, selon l'art. 15 OCMP, et celle sur les fondeurs et les essayeurs-fondeurs en vertu des art. 42 et 168 OCMP. Une troisième activité de surveillance porte sur la certification par les BCMP de laboratoires pour les matières entrantes à des fins de poinçonnement simplifié selon l'art. 97 OCMP.

Par opposition aux procédures d'accréditations et d'analyses, la surveillance du BC sur le commerce des métaux précieux est définie comme une tâche administrative. Celle-ci se mêle à la comptabilité, au monitoring et à la formation au sein d'une section des services administratifs. La surveillance sur les fondeurs et les essayeur-fondeurs est mise en œuvre par un seul collaborateur et sur une partie réduite de son temps de travail.

Le CMP exerce une surveillance sur les fabricants, les fournisseurs et autres marchandes d'ouvrages en métaux précieux (art. 15 al. 2 OCMP). Elle est coordonnée entre le BC et les bureaux de contrôle, examens sur site compris.

Le CDF a pris note des efforts du BC pour mettre en œuvre des inspections sur l'ensemble du territoire et orientées sur les risques en 2019. Le BC a établi un canevas pour planifier et documenter celles-ci, canevas qu'il a mis à disposition via le RO. Trois sur quatre bureaux de contrôle ont atteint les objectifs de nombre d'inspections. Le taux de non-conformité (contestations) obtenus dépasse la cible (47 % par rapport à un objectif de 30 %). Le CDF constate la part prépondérante des inspections spontanées et la représentativité des contrôles tant en matière d'entités contrôlées que de la nature des activités¹⁵.

5.2 Les initiatives suisses en matière de contrôle de provenance

La LCMP et l'OCMP définissent la surveillance du CMP sur les fondeurs et les essayeurs-fondeurs. Le renouvellement de la patente après quatre ans est conditionné au respect des conditions légales (art. 26 al. 1 LCMP). Introduits en 2010, les art. 168a à 168 d OCMP définissent les contours de l'obligation de diligence. L'art. 168a OCMP sur l'acceptation de matières pour la fonte stipule à son al. 3 l'obligation de diligence des titulaires de la patente de fondeurs. L'art. 168b al. 1^{er} OCMP introduit la notion de « provenance illicite » et stipule la mise en place de « mesures de contrôle et de surveillance interne ainsi que la formation adéquate du personnel » par les détenteurs de patente. L'art. 168d OCMP définit le rôle de surveillance du BC, la possibilité de le déléguer aux bureaux de contrôle et son droit de consultation à la comptabilité ou aux autres documents comme les listes des clients. La violation par les fondeurs et les essayeurs-fondeurs de leurs obligations de diligence peut donner lieu à des sanctions, comme des amendes jusqu'à 2000 francs (art. 55 LCMP)¹⁶.

En novembre 2018, le Conseil fédéral a établi un Rapport sur le commerce de l'or en violation des droits de l'homme donnant suite au postulat Recordon 15.3877 (Rapport du Conseil fédéral sur l'or). Ce rapport contient huit recommandations. Celles-ci sont incluses dans le Plan d'action national suisse pour la mise en œuvre des principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. La section des droits de l'homme du DFAE assure la coordination de leur mise en œuvre avec le Secrétariat d'Etat aux affaires financières internationales, le SECO et la DDC¹⁷. Deux recommandations portent sur l'information statistique sur l'or et son origine ainsi que la nécessité d'un renforcement de l'obligation de diligence des essayeurs-fondeurs. Cette dernière désire

¹⁵ Les inspections 2019 ont notamment porté sur des bijouteries, l'e-commerce, les stands de marché, le commerce du « vieil or » et les déchets de fabrication.

¹⁶ Le BC a sanctionné en 2019 l'acquisition par un essayeur-fondeur de lingots d'or non marqués importés en Suisse par une entreprise non titulaire d'une patente (voir encadré sous chapitre 4.1).

¹⁷ Ces deux offices sont impliqués dans l'initiative « Better for Gold » au Pérou, en Colombie et en Bolivie. La DDC agit via des projets de développement dans les mines d'or en Mongolie, au Burkina Faso, au Mali et au Niger.

améliorer la transparence des analyses de risques menées par l'industrie et des procédures de diligence raisonnable qui en découlent. Le CDF a constaté les limites du système d'autorégulation des acteurs de la chaîne de l'or en termes d'indépendance et d'accès à l'information (voir Annexe 4).

5.3 Une surveillance du CMP en développement

Récente ébauche d'un concept de la surveillance sur les fondeurs et essayeurs-fondeurs

Avant 2010, le devoir de diligence des essayeurs-fondeurs et des fondeurs se limitait à la seule vérification de la provenance étrangère, soit le contrôle du respect des décisions de sanctions économiques et autres embargos. A l'introduction des art. 168a-d OCMP, le BC a attendu quatre ans avant de débiter des visites d'une demi-journée auprès des fondeurs et des essayeurs-fondeurs dans le cadre du renouvellement de leur autorisation. Ceux-ci se sont réduits à un examen formel des documents. Le BC a identifié qu'une quinzaine d'entreprises ne faisaient plus usage de leur patente, ce qui a permis d'en réduire le nombre de 40 à 25. En parallèle, le BC a mis en œuvre un suivi des annonces des titulaires d'une patente de fondeur en cas d'infractions à la LCMP¹⁸. Le BC a traité onze cas d'utilisations abusives de marques de fondeurs. Ceux-ci ont fait l'objet de dénonciations aux ministères publics des cantons concernés pour infractions à l'art. 47 al. 1^{er} LCMP.

Lors d'un deuxième cycle d'inspections entre 2018 et 2019, le BC a examiné les procédures d'identification des clients, d'acceptation et de traitement de la matière. Parallèlement à l'audit du CDF, il a développé un premier concept de surveillance des essayeurs-fondeurs et des fondeurs. Ce dernier prévoit des inspections périodiques lors du renouvellement de la patente ainsi que des inspections ponctuelles selon les risques identifiés.

Résultats positifs du projet pilote auprès de deux essayeurs-fondeurs

Le BC a testé le nouveau concept de surveillance avec des inspections menées fin novembre 2019 chez deux essayeurs-fondeurs. Il a obtenu la livraison préalable d'informations relatives aux certifications (rapports LBMA en particulier), aux processus internes (politique de due diligence et acceptation de la matière), aux contrats-types, aux clients et à des cas d'importation à risques sélectionnés via une analyse des données d'importations d'e-dec. Le BC a ensuite reçu les informations complémentaires pour se forger une première opinion sur la mise en application du devoir de diligence par les détenteurs de patente.

L'examen approfondi de dossiers permet de tester la gestion des risques internes et de leur documentation. L'analyse de l'intégralité de la liste des clients, de la nature des contrôles entrepris pour les types de fournisseurs/clients (mines, commerce, banque centrale, banques privées, soumis ou non au contrôles LBA) et de sa documentation apparaît pertinente¹⁹. Ces examens permettent au BC de décider d'une intervention ponctuelle entre deux inspections de renouvellement (en principe tous les quatre ans) et d'identifier les bons et mauvais exemples de mesures de mise en œuvre du devoir de diligence.

¹⁸ Selon l'art. 26 al. 4 OCMP, ceux-ci sont tenus en cas de doute quant à la matière qui leur est soumise de transmettre le cas au bureau central pour toute suite utile.

¹⁹ A titre d'illustrations, les cas d'importations soumis à couverture médiatique comme ceux des sociétés Kaloti aux Emirats arabes unis – voir <https://www.gulf-times.com/story/575762/Gold-firm-whistle-blower-who-fled-Dubai-sues-Ernst> – de Gutierrez en Colombie (<https://www.argor.com/fr/news/declaration-dargor-heraeus-concernant-le-comunique-de-presse-de-long-action-de-careme>) ou encore l'examen d'importations en provenance de paradis fiscaux comme Panama ou Curacao (voir Swissimpex.ch).

Anticipation nécessaire des réformes législatives en cours

Le domaine des métaux précieux et son contrôle font l'objet de réformes normatives : la première sur la révision de l'émolument sur les tarifs (voir encadré sous chapitre 3.3 ci-avant) ; la deuxième sur la révision de la loi fédérale de lutte contre le blanchiment d'argent (LBA); la troisième sur la nouvelle loi sur les douanes, appelée loi sur les douanes et la sécurité des frontières, ainsi que les modifications de la LCMP induite par celle-ci. Un renforcement des moyens de sanction est prévu dans ce cadre. Son entrée en vigueur est prévue en 2023. Cette loi viendra ancrer la logique de transformation DaziT dans un cadre normatif.

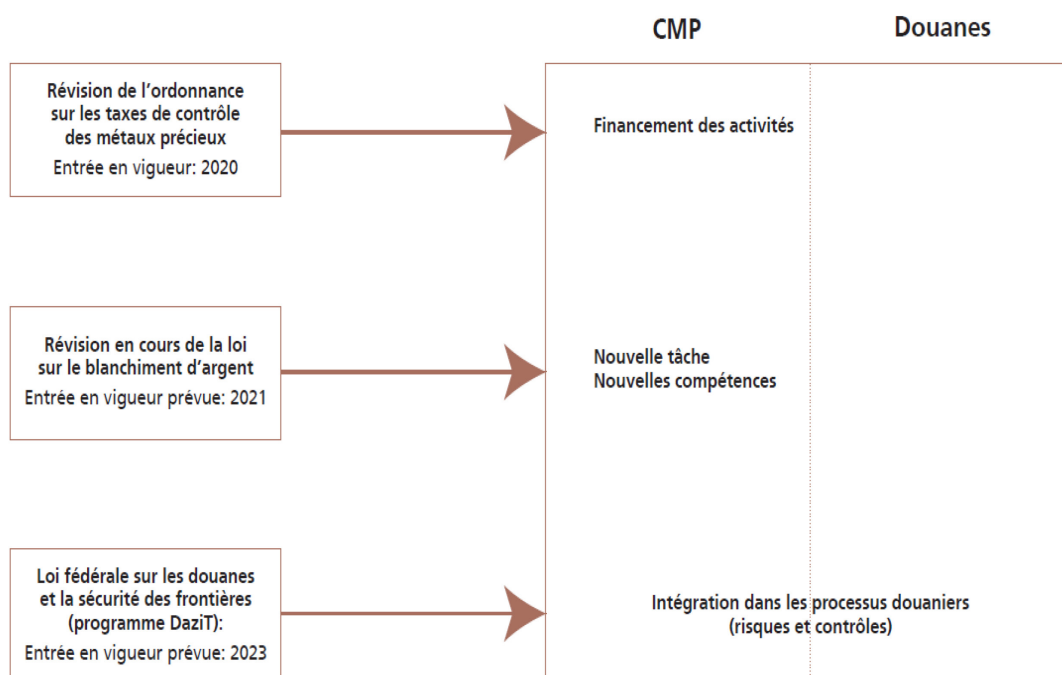


Illustration 5: Réformes normatives en cours impactant le rôle et le fonctionnement du CMP et des Douanes (source : CDF, fin janvier 2020).

Ces développements législatifs auront un impact significatif sur le rôle du CMP et ses activités de surveillance sur le commerce des métaux précieux ainsi que sur leurs acteurs centraux que sont les essayeurs-fondeurs. Ces réformes vont dans la bonne direction, mais une clarification préalable du rôle actuel du CMP ainsi qu'une réflexion sur ses compétences s'imposent à court terme.

Via son association faîtière, l'industrie de l'affinage des métaux précieux a proposé que le CMP reprenne les tâches de surveillance LBA. Le CDF regrette la limitation du champ de la surveillance de la LBA au seul volet amont du commerce des métaux précieux. Si cela perdure après les révisions de la LBA et de l'OBA, l'importation de matières premières pour la fonte, volet le plus risqué du commerce des métaux précieux, restera exclue de tout contrôle LBA. L'examen par le CMP se limiterait à la seule vérification du commerce de lingots d'or déjà raffinés entre les essayeurs de commerce²⁰ et les établissements bancaires.

²⁰ Sept sont directement soumis à la FINMA (Argor-Heraeus SA, Cendres+Métaux SA, Cendror Récupération SA, Ecometal SA, Metalor Technologies SA, Pamp SA, PX Précinox SA) et trois ont adhéré à un organisme d'autorégulation (OAR) reconnu par la FINMA : SAR Recycling SA, Valcambi SA et Varinor SA.

Appréciation

La surveillance du BC sur les acteurs du commerce des métaux précieux revêt un caractère administratif et secondaire. Le CMP a attendu plus de huit ans pour réaliser sa surveillance sur les essayeurs-fondeurs et les fondeurs. Le CDF a remarqué les efforts récents du CMP pour la renforcer. Il a noté le développement en 2019 d'une analyse de risques harmonisée et partagée entre le BC et le CMP en matière de surveillance du marché intérieur. Ceci a déjà eu des effets sur l'efficacité des contrôles (augmentation du taux d'identification de cas de non-conformité de 30 % à 47 % entre 2018 et 2019).

Le CMP devra prioritairement mettre en œuvre les dispositions de l'OCMP sur l'ensemble des essayeurs-fondeurs. Il devra préciser ses critères d'examen des mesures organisationnelles. Une définition des notions telles que les « doutes » et le « caractère minutieux » des contrôles exigés des essayeurs-fondeurs (art. 168b al. 1^{er} OCMP) sera nécessaire. Les attentes en matière de gouvernance, de gestion des risques, de contrôle de la conformité et de contrôle interne devront être précisées. Le CMP devra vérifier leur mise en œuvre dans le cadre des inspections « nouvelle formule » qui ont débuté fin 2019. La question de savoir si le Guide de l'OCDE 2011 est à considérer comme référentiel contraignant pour les essayeurs-fondeurs accrédités par la LBMA devra être éclaircie. L'AFD devra tenir compte de la provenance comme critère de risques dans le domaine des métaux précieux. Finalement, le CMP devra définir et formaliser ses possibilités de sanctions face aux titulaires de patente contrevenant à leurs obligations de diligence. Il devra ensuite les mettre en œuvre. Le CDF salue la volonté de l'AFD de renforcer les moyens de sanctions, notamment par l'augmentation des montants des amendes.

Le CDF est d'avis que les inspections « nouvelle formule » du CMP représentent une plus-value par rapport à l'autorégulation de la branche. Axées jusqu'à présent sur la personne de l'essayeur-juré et sur des certifications techniques, les inspections futures du CMP imposeront dorénavant le développement à un niveau égal du volet de la conformité (compliance). L'indépendance de ces deux fonctions par rapport aux circuits commerciaux jouera un rôle central. A moyen terme, un cadre clair de surveillance devra être ancré dans la LCMP pour garantir la cohérence de la surveillance. Avec la révision de la LCMP, l'AFD devra se prononcer sur la nécessité ou non d'une référence directe à des standards internationaux en matière de contrôle de la provenance (Guide de l'OCDE 2011 sur l'or).

Le CDF souligne l'importance de l'indépendance de la fonction de surveillance sur le contrôle des métaux en termes de positionnement au sein du CMP. Son statut d'autonomie face à l'industrie soumise à sa surveillance doit être défini et mis en œuvre. Le CDF relève la nécessité d'une définition claire des besoins en termes de compétences et de formation. Un usage élargi et systématique des analyses des données à l'importation est indispensable. Ces analyses devraient dépasser le cadre des seules importations et entrer dans la logique intégrée d'analyse de risques et de contrôle entre l'AFD et le CMP pour les métaux précieux (voir recommandation n° 1). Autre potentiel d'amélioration : l'implication des autorités du pays concerné et de la représentation suisse concernée, particulièrement dans les pays partenaires de projets du SECO et/ou de la DDC.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'AFD de préciser le champ, les critères et les possibilités de sanction en matière de surveillance du Contrôle des métaux précieux sur le devoir de diligence des fondeurs et essayeurs-fondeurs.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes

Die EZV ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

Das Zentralamt wird die entsprechenden Grundlagen erarbeiten, veröffentlichen und den Betroffenen kommunizieren.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande à l'AFD de renforcer la fonction surveillance au sein du Contrôle des métaux précieux en termes d'indépendance, de compétences et de ressources.

Prise de position de l'Administration fédérale des douanes

Die EZV ist mit der Empfehlung der EFK einverstanden.

Der Bereich Überwachung des Zentralamts wird im Rahmen der Weiterentwicklung der EMK verstärkt. Auf Grund der vorgesehenen Übernahme von zusätzlichen Aufgaben im Bereich der Geldwäschereibekämpfung wird dieser Bereich ohnehin weiter ausgebaut werden müssen.

Annexe 1 : Bases légales, interventions parlementaires et études

Textes législatifs

Droit international

Convention du 15 novembre 1972 sur le contrôle et le poinçonnement des ouvrages en métaux précieux avec 20 pays (Autriche, Chypre, Croatie, Danemark, Finlande, Hongrie, Irlande, Israël, Lettonie, Lituanie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède) – RS 0.941.31

Convention du 2 juin 1987 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relative à la reconnaissance réciproque des poinçons officiels apposés sur les ouvrages en métaux précieux – RS 0.941.334.91

Convention du 15 janvier 1970 entre la Confédération suisse et la République italienne relative à la reconnaissance réciproque des poinçons apposés sur les ouvrages en métaux précieux (avec annexe) – RS 0.941.345.4

Convention du 14 décembre 2011 entre le Conseil fédéral de la Confédération suisse et le Gouvernement de la Fédération de Russie relative à la reconnaissance réciproque des poinçons officiels apposés sur les ouvrages en métaux précieux de l'industrie horlogère – RS 0.941.366.5

Convention internationale du 14 juin 1983 sur le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises – RS 0.632.11

Droit national

Loi fédérale du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux (LCMP, RS 941.31)

Ordonnance fédérale du 8 mai 1934 sur le contrôle des métaux précieux (OCMP, RS 941.311)

Ordonnance du 6 décembre 2019 sur les émoluments pour le contrôle des métaux précieux (OEmol-CMP, RS 941.319)

Loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes (LD, RS 631.0)

Ordonnance fédérale du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes (OD, RS 631.01)

Ordonnance fédérale du 12 octobre 2011 sur la statistique du commerce extérieur (RS 632.14)

Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA, RS 641.20)

Ordonnance fédérale du 27 novembre 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA, RS 641.20)

Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (LBA, RS 955.0)

Ordonnance fédérale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (OBA, RS 955.01)

Loi fédérale du 15 juin 2018 sur les établissements financiers (LEFin, RS 954.1)

Interventions parlementaires

12.3442 – Interpellation Cédric Wermuth. Importations et exportations d'or. Publication de la statistique

14.4238 – Interpellation Cédric Wermuth. La société suisse Metalor a-t-elle traité de l'or sale en provenance du Burkina Faso?

15.3877 – Postulat Luc Recordon. Commerce de l'or produit en violation des droits humains

18.4229 – Motion Manuel Tornare. Un dialogue multipartite pour assurer la cohérence et garantir un commerce de l'or durable

18.4244 – Motion Claudia Friedl. Développer la coopération au développement pour favoriser l'exploitation minière de l'or dans le respect du développement durable

18.4374 – Motion Carlo Sommaruga. Commerce de l'or. Pour que les négociants et les prestations de services de conseil bénéficient d'un droit de communication et soient soumis à l'obligation de communiquer figurant dans la loi sur le blanchiment d'argent

18.5492 – Question Lisa Mazzona. Better Gold Initiative. Les suites seront-elles à la hauteur des risques en matière de droits humains?

19.4165 – Motion Fabian Molina. Obligation de déclarer l'origine de l'or

19.5021 – Question Lisa Mazzone. Déclaration des raffineries sur l'origine de l'or importé

Rapports et ouvrages

Conseil fédéral (2018). Commerce de l'or en violation des droits de l'homme, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 15.3877, Recordon, 21.09.2015, 14 novembre 2018 (Rapport du Conseil fédéral sur l'or).

Ernst Basler + Partner (2017). Expert Study on the Swiss Gold Sector and related Risks of Human Rights Abuses, Zollikon.

Pieth M. (2019). Goldwäsche. Elster & Salis AG, Zürich.

Annexe 2 : Abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes
ALAD	Actes législatifs autres que douaniers
ASFCMP	Association suisse des fabricants et des commerçants en métaux précieux
BC	Bureau central du CMP
BCCF	Bureau cantonal de la Chaux-de-Fonds
BCMP	Bureau(x) de contrôle des métaux précieux du CMP
CMP	Contrôle des métaux précieux (Division de l'AFD)
DA	Destinataire agréé
DaziT	Programme de modernisation et de numérisation de l'AFD
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
ED XRF	Energy Dispersive X-Ray Fluorescence (Fluorescence à rayons X)
ETP	Equivalent temps plein
LBA	Loi fédérale sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme
LBMA	London Bullion Market Association
LCMP	Loi fédérale sur le contrôle des métaux précieux
METAS	Institut fédéral de métrologie
OCMP	Ordonnance fédérale sur le contrôle des métaux précieux
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
RO	Registre des opérations
SAS	Service suisse d'accréditation
SCI	Système de contrôle interne
TVA	Taxe à la valeur ajoutée

Annexe 3 : Propriétés, provenances et principales utilisations des métaux précieux

L'or (Au) est un métal très malléable qui ne s'oxyde ni à l'air ni dans l'eau dans les conditions normales de température et de pression.

- ⇒ En 2016, la production globale d'or était de 3300 tonnes. Les principaux producteurs étaient la Chine (450 tonnes), l'Australie (380 tonnes), la Russie (270 tonnes), les Etats-Unis et le Canada, des pays d'Amérique latine (Pérou, Mexique, Colombie, Bolivie) et d'Afrique (Afrique du Sud, Burkina Faso, Ghana, Mali)²¹. La production annuelle d'or ne représenterait cependant que le 2 % de l'or stocké (lingots, bijoux et autres déchets).²²
- ⇒ L'or est principalement utilisé dans la bijouterie-joaillerie, pour les prothèses dentaires de luxe et par les banques privées et centrales comme or bancaire.
- ⇒ La Suisse est le premier pays importateur d'or devant la Chine et l'Inde.
- ⇒ En septembre 2019, le prix de l'or fin s'élevait à environ 48 000 francs suisses le kilo.

L'argent (Ag) est un métal blanc et brillant, malléable et excellent conducteur d'électricité.

- ⇒ En 2018, la production mondiale s'est élevée à 24 258 tonnes d'argent²³. Les principaux producteurs sont le Mexique, le Pérou, le Chili, la Chine, la Pologne et l'Australie.
- ⇒ L'argent est utilisé en joaillerie et en orfèvrerie ou sous la forme d'argent monétaire. L'industrie l'utilise en électronique et en chirurgie dentaire pour les amalgames.
- ⇒ La valeur totale de l'argent mondial importé atteignait en 2018 le 5 % de celle de l'or. Les principaux pays importateurs sont l'Inde, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et le Japon. La Suisse n'arrive qu'en treizième position.
- ⇒ En septembre 2019, le prix de l'argent s'affichait à moins de 600 francs suisses le kilo.

Le platine (Pt) et le palladium (Pd) sont essentiellement produits en Afrique du Sud, en Russie et au Canada. Leurs productions annuelles s'élèvent à 190 et 210 tonnes en 2017. Les principaux pays d'importation sont les Etats-Unis, l'Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et la Chine. Le platine et le palladium sont utilisés par l'industrie automobile pour les convertisseurs catalytiques. Le platine est aussi utilisé en alliages en bijouterie. En septembre 2019, les prix des kilos de platine et du palladium s'affichaient à 29 718 et 51 143 francs suisses.

²¹ Selon Metal Focus – Gold Focus 2018.

²² www.rts.ch > play > radio > tout-un-monde > audio > retracer-le-parcours-de-lor-peut-saverer-tres-difficile

²³ <https://www.planetoscope.com/matieres-premieres/164-production-mondiale-d-argent.html>

Annexe 4 : Limites de l'autorégulation des acteurs de la chaîne des métaux précieux

Les exigences internationales vis-à-vis des entreprises multinationales se sont accrues depuis quarante ans. En 2011, l'OCDE a établi un Guide sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque (ci-après « Guide de l'OCDE 2011 »). Celui-ci concerne quatre minerais précieux : l'étain, le tungstène, le tantale et l'or. L'Union européenne (UE) a adopté en 2017 une directive sur le devoir de diligence relatif à ces mêmes chaînes d'approvisionnement. Celle-ci rendra contraignant le Guide de l'OCDE dans les pays membres de l'UE dès le 1^{er} janvier 2021. L'UE permettra aux Etats membres de prendre des sanctions à l'endroit des entreprises qui n'auraient pas respecté leur devoir de diligence.

Le raffinage des métaux précieux repose sur différentes certifications de laboratoire du type ISO 17025. Créée en 1987, la London Bullion Market Association (LBMA) réunit près d'une centaine de raffineries dans le monde. Elle attribue la qualité de produire des métaux précieux de qualité monétaire (Good-Delivery Standard). Aussi basé à Londres, le Responsible Jewellery Council certifie les raffineries mettant en œuvre son code des bonnes pratiques et ses normes régissant la chaîne de contrôle. Le Guide de l'or responsable de la LBMA constitue depuis 2012 la référence pour l'obligation de diligence des raffineries quant à la provenance de la matière pour la fonte²⁴. Ce référentiel a connu depuis plusieurs amendements. Par renvoi à l'annexe 2 du Guide de l'OCDE, la LBMA vérifie la mise en œuvre de l'obligation de diligence vis-à-vis des risques de violation des règles de lutte contre le blanchiment d'argent et des droits de l'homme et environnementaux.

Outre la question de l'indépendance de la LBMA liée à son double rôle dans le commerce de l'or, celle des auditeurs se pose. L'OCDE a émis des critiques quant à leurs connaissances limitées dans le domaine des métaux précieux²⁵. La LBMA a entrepris des mesures pour améliorer la formation des auditeurs et pour vérifier le bien-fondé de leurs constats. Les moyens à disposition de la LBMA restent limités en raison de la mauvaise qualité des données à l'échelon mondiale et de l'absence d'accès aux listes des clients de ses membres et à l'information sur l'origine de l'or.²⁶

²⁴ Ses cinq éléments constitutifs reprennent ceux du Guide de l'OCDE de 2011, soit l'établissement d'un système de gestion d'entreprise solide ; l'identification et l'évaluation des risques dans la chaîne d'approvisionnement ; le développement et la mise en œuvre d'un système de prise en compte des risques ; la soumission des obligations de diligence à un audit indépendant ; l'établissement de rapports sur l'obligation de diligence des raffineurs.

²⁵ OECD Alignment Assessment 2018, Alignment Assessment of Industry Programs with the OECD Minerals Guidance, Paris, pp. 73–74.

²⁶ Contrairement à l'affirmation du Rapport du Conseil fédéral sur l'or en p. 10 « Même si elle n'est pas toujours reflétée dans les statistiques d'importation d'or, l'origine de l'or traité par les raffineurs suisses est connue par ces derniers et transmise à la LBMA dans le cadre de la mise en œuvre des standards qu'elle exige » est erronée.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).