

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.