

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



# Audit de suivi des recommandations concernant le contrôle du transfert de matériel de guerre

Secrétariat d'État à l'économie

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.21058.704.00408
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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.....	5
L'essenziale in breve .....	6
Key facts.....	7
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>10</b>
1.1 Contexte .....	10
1.2 Objectif et question d'audit.....	10
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	10
1.4 Documentation et entretiens .....	10
1.5 Discussion finale .....	10
<b>2 Résultats de l'audit de suivi .....</b>	<b>11</b>
2.1 Aucune décision de principe sur une demande d'exportation de matériel de guerre n'a été prise depuis 2018.....	11
2.2 Le nombre d'audits du SECO auprès des entreprises a augmenté .....	12
2.3 Un concept sommaire de regroupement des informations a été développé.....	14
<b>3 Autres observations .....</b>	<b>16</b>
3.1 Collaboration avec le Ministère public de la Confédération .....	16
<b>Annexe 1 : Bases légales .....</b>	<b>17</b>
<b>Annexe 2 : Abréviations .....</b>	<b>18</b>

# Audit de suivi des recommandations concernant le contrôle du transfert de matériel de guerre

## Secrétariat d'État à l'économie

### L'essentiel en bref

---

Entre 2017 et 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit du contrôle du transfert de matériel de guerre au Secrétariat d'État à l'économie (SECO)<sup>1</sup> qui contenait plusieurs recommandations. Dans le cadre du présent audit de suivi, le CDF a contrôlé la mise en œuvre des trois premières recommandations. Il constate que deux d'entre elles restent ouvertes. Par ailleurs, le SECO a renforcé les audits auprès des entreprises et a développé un concept pour le flux des informations.

#### **Aucune décision de principe sur une demande d'exportation n'a été prise depuis 2018**

Adressée au Conseil fédéral, la première recommandation était de rendre publiques les décisions de principe sur la pratique d'interprétation de la Loi fédérale sur le matériel de guerre. Dans sa prise de position, le Conseil fédéral indique qu'il a prié le 15 juin 2018 le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche de lui faire des propositions quant à la publication de ces décisions.

Le CDF n'est pas en mesure de se prononcer sur la mise en œuvre de cette recommandation du fait qu'aucune décision de principe sur une demande d'exportation de matériel de guerre n'a été prise par le Conseil fédéral depuis juin 2018.

#### **Le nombre d'audits du SECO auprès des entreprises a augmenté**

Le CDF avait recommandé au SECO de réaliser davantage d'audits auprès des sociétés actives dans le transfert de matériel de guerre et ce, en adoptant une approche basée sur les risques. Depuis 2018, le SECO a augmenté significativement le nombre. Par ailleurs, un concept pour ces contrôles, incluant une analyse des risques, a été développé. Le CDF estime que la recommandation a été mise en œuvre.

#### **Un concept sommaire de regroupement des informations a été développé**

La troisième recommandation était le développement par le SECO d'un concept servant à regrouper et évaluer les informations reçues des différents partenaires au sein de l'administration fédérale puis à les transmettre à l'Administration fédérale des douanes afin qu'elle puisse cibler ses contrôles.

Un concept de regroupement des informations a été établi. Il ne contient ni d'indication sur la façon dont les informations reçues des partenaires sont évaluées, ni sur les critères conduisant au fait qu'une entreprise fasse l'objet d'une annonce aux douanes. Le CDF estime que la recommandation n'a que partiellement été mise en œuvre. Elle reste donc ouverte.

---

<sup>1</sup> Le rapport d'audit PA 17425 est disponible sur le site internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# Nachprüfung der Empfehlungen zur Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial

## Staatssekretariat für Wirtschaft

### Das Wesentliche in Kürze

---

Zwischen 2017 und 2018 führte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) eine Prüfung der Kontrolle des Transfers von Kriegsmaterial beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)<sup>1</sup> durch, aus der mehrere Empfehlungen hervorgegangen sind. Im Rahmen der vorliegenden Nachprüfung hat die EFK die Umsetzung der drei ersten Empfehlungen kontrolliert. Sie stellt fest, dass zwei von ihnen noch offen sind. Zudem hat das SECO die Firmenaudits intensiviert und ein Konzept für den Informationsfluss entwickelt.

#### **Seit 2018 wurde kein Grundsatzentscheid bei den Exportgesuchen getroffen**

Die erste an den Bundesrat gerichtete Empfehlung lautete, die Grundsatzentscheide zur Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes öffentlich zu machen. Der Bundesrat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass er das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung am 15. Juni 2018 beauftragt hatte, ihm Vorschläge für die Veröffentlichung dieser Beschlüsse zu unterbreiten.

Die EFK kann sich nicht zur Umsetzung dieser Empfehlung äussern, da seit Juni 2018 kein einziger Grundsatzentscheid über ein Exportgesuch für Kriegsmaterial vom Bundesrat getroffen wurde.

#### **Die Anzahl der Firmenaudits des SECO ist gestiegen**

Die EFK hatte dem SECO empfohlen, mehr risikoorientierte Prüfungen bei Unternehmen durchzuführen, die im Bereich des Kriegsmaterialtransfers tätig sind. Seit 2018 hat das SECO die Anzahl dieser Prüfungen deutlich erhöht. Ausserdem wurde ein Konzept für solche Kontrollen einschliesslich Risikoanalyse entwickelt. Die EFK beurteilt diese Empfehlung als umgesetzt.

#### **Ein Grobkonzept für die Bündelung der Informationen wurde entwickelt**

Die dritte Empfehlung bestand in der Erarbeitung eines Konzepts durch das SECO, um die von den verschiedenen Partnern in der Bundesverwaltung erhaltenen Informationen zu sammeln, auszuwerten und an die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) weiterzugeben, damit diese ihre Kontrollen gezielt durchführen kann.

Ein Konzept für die Bündelung der Informationen wurde erstellt. Es enthält jedoch weder Angaben zur Auswertung der eingegangenen Informationen, noch zu den Kriterien, die die Meldung eines Unternehmens an die EZV auslösen. Die EFK ist der Ansicht, dass die Empfehlung nur teilweise umgesetzt wurde und demnach noch offen ist.

**Originaltext auf Französisch**

---

<sup>1</sup> Der Prüfbericht PA 17425 ist auf der Webseite der EFK abrufbar ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

# Verifica successiva delle raccomandazioni riguardanti il controllo sul trasferimento di materiale bellico

## Segreteria di Stato dell'economia

### L'essenziale in breve

---

Tra il 2017 e il 2018, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha svolto una verifica del controllo sul trasferimento di materiale bellico presso la Segreteria di Stato dell'economia (SECO)<sup>1</sup> in cui venivano formulate diverse raccomandazioni. Nel quadro della presente verifica successiva, il CDF ha controllato l'attuazione delle prime tre raccomandazioni e constatato che due di esse non sono state ancora concretizzate. Inoltre, la SECO ha aumentato il numero delle verifiche svolte presso le imprese ed elaborato un piano per il flusso delle informazioni.

#### **Dal 2018 non sono state adottate decisioni di principio relative alle domande d'esportazione**

La prima raccomandazione, destinata al Consiglio federale, chiedeva di pubblicare le decisioni di principio sulla prassi interpretativa della legge federale sul materiale bellico. Nel suo parere, il Consiglio federale ha precisato di aver chiesto, il 15 giugno 2018, alla Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca di formulare delle proposte sulla pubblicazione di queste decisioni.

L'assenza di decisioni relative alle domande d'esportazione di materiale bellico da parte del Consiglio federale dal mese di giugno del 2018 non permette al CDF di pronunciarsi sull'attuazione di questa raccomandazione.

#### **Aumentato il numero delle verifiche svolte dalla SECO presso le imprese**

Il CDF aveva raccomandato alla SECO di aumentare il numero delle verifiche presso le società attive nel trasferimento di materiale bellico adottando un approccio orientato ai rischi. Dal 2018 la SECO ha aumentato in modo significativo il numero delle verifiche svolte. Inoltre, è stato sviluppato un piano per questi controlli che include un'analisi dei rischi. Secondo il CDF, la raccomandazione è stata attuata.

#### **Elaborato un piano di massima per il flusso delle informazioni**

Nella terza raccomandazione si chiedeva alla SECO di elaborare un piano volto a raggruppare e a valutare le informazioni ricevute dai diversi partner in seno all'Amministrazione federale, per poi trasmetterle all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) affinché quest'ultima possa eseguire controlli mirati.

Questo piano è stato elaborato. Tuttavia, esso non indica come sono valutate le informazioni ottenute dai partner, né specifica i criteri che determinano la notifica di un'impresa all'AFD. Poiché secondo il CDF questa raccomandazione è stata attuata soltanto in parte, rimane ancora in sospeso.

**Testo originale in francese**

---

<sup>1</sup> Il rapporto di verifica PA 17425 è disponibile sul sito Internet del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# Follow-up audit of recommendations on the control of the transfer of war material

## State Secretariat for Economic Affairs

### Key facts

---

Between 2017 and 2018, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the control of the transfer of war material at the State Secretariat for Economic Affairs (SECO)<sup>1</sup>, resulting in a number of recommendations. As part of this follow-up audit, the SFAO audited the implementation of the first three recommendations. It noted that two of them remain outstanding. In addition, SECO has strengthened its company audits and has drawn up a concept for information flows.

#### **No decision in principle on an export licence application has been made since 2018**

The first recommendation, which was submitted to the Federal Council, was that decisions in principle on the practice of interpreting federal legislation on war material should be made public. In its position statement, the Federal Council indicated that, on 15 June 2018, it had asked the General Secretariat of the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research to present proposals on the publication of these decisions.

As no decision in principle on an application for a licence to export war material has been taken by the Federal Council since June 2018, the SFAO is unable to assess the implementation of this recommendation.

#### **The number of company audits of the SECO has increased**

The SFAO had recommended to SECO that it perform more audits at companies actively engaged in the transfer of war material, and that it adopt a risk-based approach for this purpose. Since 2018, SECO has significantly increased the number of audits. In addition, it has developed a concept for these audits which includes risk assessment. The SFAO therefore considers that the recommendation has been implemented.

#### **A summary concept for pooling information has been developed**

The third recommendation was for SECO to develop a concept aimed at pooling and evaluating information received from the various partners within the Federal Administration, and then transferring to the Federal Customs Administration, in order for it to target its checks.

An information pooling concept has been drawn up. However, it contains no details on how the information received from the partners is evaluated, nor does it describe the criteria that would lead to a company being reported to Customs. The SFAO considers that the recommendation has been only partly implemented. It therefore remains outstanding.

**Original text in French**

---

<sup>1</sup> The report for audit mandate 17425 is available on the SFAO's website ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).

## Prise de position générale du Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche

Das Generalsekretariat des WBF (GS WBF) teilt die Feststellung der EFK, dass der Austausch zwischen den Vertretern des GS WBF bzw. dem SECO und der EFK im Zusammenhang mit der Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der EFK in einem kooperativen und kompetenten Rahmen stattgefunden haben und bedankt sich für die angenehme Zusammenarbeit.

Das GS WBF ruft vorerst die Feststellung der EFK in ihrem Bericht aus dem Jahre 2018 in Erinnerung, dass sich das SECO als geprüfte Verwaltungseinheit an die gesetzlichen Grundlagen und die Auslegungspraxis des Bundesrates hält und die geprüften Kriegsmaterialexporte korrekt bewilligt worden sind.

Weiter nimmt das GS WBF zur Kenntnis, dass die EFK die Umsetzung der Empfehlung 1, gestützt auf die der Bundesrat das WBF am 15. Juni 2018 beauftragt hat, ihm anlässlich zukünftiger Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter im jeweiligen Antrag auch einen Vorschlag zu unterbreiten, wie diese in geeigneter Form publik gemacht werden können, mangels entsprechender Entscheidungen durch den Bundesrat im fraglichen Zeitraum nicht beurteilen kann und die Empfehlung deshalb offenbleibt.

Was die Einschätzung der EFK angeht, wonach geeignete Massnahmen zu ergreifen seien, damit die Umsetzung des Auftrags des Bundesrates in Zukunft sichergestellt werden kann, verweist das GS WBF grundsätzlich auf die Richtlinien für Bundesratsgeschäfte der Bundeskanzlei. Diese behandeln im Rahmen der Beschreibung der zu einem Antrag an den Bundesrat gehörenden Unterlagen explizit auch die Frage der Publikation eines Entscheids (bspw. mittels Medienmitteilung). Damit ist die Umsetzung des Auftrags des Bundesrates durch das GS WBF gemeinsam mit dem zuständigen Amt aus Sicht des GS WBF sichergestellt.

Das GS WBF erachtet die Empfehlungen der EFK insgesamt als weitestgehend umgesetzt. Wo dies noch nicht vollständig der Fall ist, wird es sich gemeinsam mit dem SECO darum bemühen, dass dies möglichst rasch erreicht werden kann



## Prise de position générale du SECO

Das SECO schliesst sich den Ausführungen des GS WBF an und bedankt sich ebenfalls für die angenehme und konstruktive Zusammenarbeit mit der EFK.

Das SECO hat bereits im Rahmen seiner Stellungnahme zum Bericht der EFK darauf hingewiesen, dass deren Empfehlung, mehr risikobasierte Firmenaudits in der Schweiz durchzuführen, im Einklang mit den eingeleiteten Bestrebungen des SECO steht. In der Folge hat es mit Unterstützung der internen Revision und unter Beizug der EFK ein Konzept erarbeitet, das eine risikoorientierte Firmenkontrolle ermöglicht. Das SECO nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die EFK diese Bemühungen anerkennt und die entsprechende Empfehlung als umgesetzt erachtet.

Was schliesslich die effektive und effiziente Kontrolle des Gütertransfers an der Grenze anbelangt, ist es dem SECO ein wichtiges Anliegen, im Interesse einer glaubwürdigen Exportkontrolle mittels der von der EFK empfohlenen Weitergabe gezielter Informationen zur Effektivitätssteigerung der Kontrolltätigkeit beizutragen.

Es hat deshalb im Rahmen einer interdepartementalen Arbeitsgruppe, entsprechend der Empfehlung der EFK, ein Konzept für die Bündelung sämtlicher im Gesamtsystem Bund verfügbaren Informationen, deren Bewertung und zielgerichteten Weiterleitung an die eidgenössische Zollverwaltung zu erarbeiten, verschiedene Unterlagen erstellt. Das SECO nimmt zur Kenntnis, dass die EFK ihre Empfehlung in zwei von drei Punkten als umgesetzt erachtet. Der noch offene Teil, das heisst die Bewertung der vorhandenen Informationen im Hinblick auf eine Weiterleitung an die eidgenössische Zollverwaltung, wird bis spätestens im Herbst 2021 in das bestehende Konzept integriert.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

Entre 2017 et 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit du contrôle du transfert de matériel de guerre au Secrétariat d'État à l'économie SECO (rapport d'audit PA 17425). Le rapport contenait quatre recommandations : une adressée au Conseil fédéral, deux au SECO et une au Ministère public de la Confédération (MPC).

## 1.2 Objectif et question d'audit

Le but de cet audit de suivi des recommandations est de répondre à la question suivante : les trois premières recommandations du rapport précité, soit celles adressées au Conseil fédéral et au SECO, ont-elles été mises en œuvre ? La quatrième et dernière recommandation, adressée au MPC, était déjà clôturée et n'a donc pas été incluse dans cet audit de suivi.

## 1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 25 janvier au 4 février 2021 par Alexandre Haederli (responsable de révision). Il a été conduit sous la responsabilité de Jean-Marc Stucki. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

## 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le SECO et le Secrétariat général du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

## 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 10 mars 2021. Les participants étaient le chef du secteur Maîtrise des armements et politique de la maîtrise des armements du SECO ainsi que son suppléant, le conseiller spécialisé du Secrétariat général du DEFR et, pour le CDF, la responsable de mandat, le responsable de centre de compétences et le responsable de révision.

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 Résultats de l'audit de suivi

### 2.1 Aucune décision de principe sur une demande d'exportation de matériel de guerre n'a été prise depuis 2018

Extrait de « L'essentiel en bref » du rapport 17425 :

Les modifications des ordonnances et la pratique d'interprétation (par des décisions confidentielles du Conseil fédéral ayant caractère de principe) revêtent une grande importance et ont conduit ces 20 dernières années à une application de la Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) plutôt favorable à l'économie. Dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la pratique d'interprétation de la LFMG devrait être reprise dans l'ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) ou publiée dans une forme adaptée.

La recommandation du CDF était la suivante (17425.001) :

«Die EFK empfiehlt dem Bundesrat, die Auslegungspraxis des Kriegsmaterialgesetzes im Sinne der Transparenz und Rechtssicherheit in die Kriegsmaterialverordnung aufzunehmen bzw. in geeigneter Form zu publizieren.»

Stellungnahme des Bundesrates: «Der Bundesrat hat das WBF am 15. Juni 2018 beauftragt, ihm anlässlich zukünftiger Bundesratsbeschlüsse mit Grundsatzcharakter im jeweiligen Antrag auch einen Vorschlag zu unterbreiten, wie diese in geeigneter Form publik gemacht werden können, um damit die geforderte Transparenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten.»

En vertu de l'article 13 alinéa 1 de l'OMG, le SECO est l'autorité habilitée à délivrer les autorisations d'exportation de matériel de guerre. En fonction du pays de destinations et de l'importance financière, le SECO se prononce en accord avec les services compétents du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). D'autres départements fédéraux peuvent également être impliqués.

Lorsque la portée sur le plan de la politique extérieure ou de la politique de sécurité est considérable, ou lorsque les services intéressés ne parviennent pas à se mettre d'accord, la décision revient au Conseil fédéral.

Entre le 15 juin 2018 et le 31 décembre 2020, le Conseil fédéral n'a pas eu à se prononcer sur des demandes concrètes d'exportation de matériel de guerre. A fortiori, aucune décision de ce type ayant caractère de principe n'a donc été prise.

Le CDF constate que le mandat donné par le Conseil fédéral concernant les propositions de publication n'est pas retranscrit dans les processus en vigueur pour le traitement des dossiers.

#### Appréciation

L'absence de décision du Conseil fédéral concernant des demandes d'exportation ne permet pas au CDF de vérifier que la recommandation a été mise en œuvre. Le CDF estime toutefois que des mesures appropriées devraient être prises pour assurer que la mise en œuvre du mandat du Conseil fédéral soit assurée dans le futur, par exemple lors d'un changement dans le personnel.

**La mise en œuvre de la recommandation n'a pas pu être évaluée et reste donc ouverte.**

## 2.2 Le nombre d'audits du SECO auprès des entreprises a augmenté

Extrait de « L'essentiel en bref » du rapport 17425 :

Le SECO est compétent pour soumettre à tout moment des producteurs suisses de matériel de guerre à un contrôle sur site. Ces audits d'entreprises constituent un puissant instrument de contrôle, axé sur l'analyse des risques, mais ils ne sont pas une priorité pour le SECO.

Afin de dégager plus de ressources pour de telles inspections, les contrôles du SECO à l'étranger auprès des acheteurs de matériel de guerre, appelés «Post Shipment Verifications» (PSV), pourraient quant à eux être réduits ou externalisés, puisque ces PSV mobilisent énormément de ressources et, de l'avis du CDF, ne sont pas très efficaces.

La recommandation sur CDF était la suivante (17425.002) :

«Die EFK empfiehlt dem SECO, mehr risikoorientierte Firmenaudits in der Schweiz anstatt der ressourcenintensiven und weniger wirksamen Post Shipment Verifications im Ausland durchzuführen.»

Stellungnahme des SECO: «Die Empfehlung, mehr risikobasierte Firmenaudits in der Schweiz durchzuführen, steht im Einklang mit den bereits eingeleiteten Bestrebungen des SECO, welche eine höhere Anzahl an Überprüfungen vorsehen, als dies in der Vergangenheit der Fall war. Ermöglicht wird dies u.a. durch eine bereits erfolgte Verschiebung von Ressourcen innerhalb des Leistungsbereichs und eine stärker risikobasierte Ausgestaltung der Audits mit entsprechender Konzentration der Ressourcen.

Anders als die EFK beurteilt das SECO die Ressourcenintensität der Post Shipment Verification (PSV), namentlich im Verhältnis zum damit einhergehenden Nutzen. Zu aller erst ist in diesem Kontext darauf hinzuweisen, dass für die Durchführung von PSV gestützt auf einen Beschluss des Bundesrates lediglich eine Vollzeitstelle eingesetzt wird. Der mit den Vorschlägen der EFK allfällig verbundene Effizienzgewinn kann deshalb allein schon aus diesem Grund nur sehr beschränkt ausfallen.

Mit Blick auf die Wirkung von PSV verkennt die EFK, dass diese eines der wirkungsvollsten Instrumente zur Verhinderung einer unerwünschten Weitergabe von Waffen sind. Die Darstellungen zu diesem Thema lassen eine Einbettung in den Gesamtkontext vermissen. Insbesondere fehlt es an Ausführungen, dass die Exportkontrollbehörden im Rahmen einer Überprüfung vor Ort einen sehr weitgehenden Einblick in die Organisation beim Endempfänger der Waffen und dessen Umgang damit erhalten, der eine gute Einschätzung des Risikos einer Weitergabe ermöglicht. Die bislang durchgeführten PSV haben denn auch zu einer Anpassung der Ausfuhrpraxis gegenüber einzelnen Bestimmungsländern geführt, was ohne PSV mangels Informationen kaum möglich gewesen wäre. Das als Einzelfall im Bericht aufgeführte Beispiel Ghanas ändert nichts an dieser Beurteilung. Am Rande sei erwähnt, dass das gleiche Bestimmungsland auch mehreren PSV unterzogen werden kann. Die Schweiz hat das Instrument der PSV 2012 als eines der ersten Länder weltweit eingeführt. Seither haben sich verschiedene europäische Länder beim SECO gemeldet und sind teilweise im Begriff, dem Beispiel der Schweiz folgend, solche ebenfalls einzuführen (u. a. Deutschland oder die Niederlande). Auch innerhalb der massgeblichen internationalen Gremien werden PSV als ein probates Mittel zur Bekämpfung von Weiterleitungen genannt, so bspw. beim internationalen Vertrag über den Waffenhandel.

Die von der EFK gemachten Vorschläge zur Effizienzsteigerung erachtet das SECO mehrheitlich als nicht zielführend. Die Durchführung von PSV stellt einen Eingriff in die Souveränität eines ausländischen Staates dar und betrifft darüber hinaus den äusserst sensiblen Bereich der Sicherheitspolitik. In der überwiegenden Mehrheit aller Fälle finden PSV innerhalb von Anlagen der Armee oder anderer Sicherheitskräfte statt, die nicht öffentlich zugänglich sind. Eine externe Vergabe der Durchführung von PSV erscheint vor diesem Hintergrund unrealistisch. Auch eine ausschliessliche Durchführung durch Verteidigungsattachés oder die diplomatischen Vertretungen ist kaum möglich. Zum einen gibt es in vielen Lieferländern keinen Schweizer Verteidigungsattaché, zum anderen hat die bisherige Erfahrung gezeigt, dass die diplomatischen Vertretungen weder über die notwendigen Kapazitäten noch über das nötige Knowhow zur Durchführung einer PSV verfügen. Selbstverständlich ist eine Durchführung einer PSV in Einzelfällen durch die Verteidigungsattachés nicht ausgeschlossen und wird bereits heute so gehandhabt. Ebenfalls werden die diplomatischen Vertretungen schon heute mit einbezogen. Eine verstärkte Einbindung der exportierenden Industrie in die Überprüfung des Verbleibs des Kriegsmaterials ist sinnvoll und lässt sich, soweit dies nicht bereits heute gemacht wird, ohne weiteres umsetzen.»

Le nombre d'audits réalisés par le SECO auprès des entreprises a sensiblement augmenté ces dernières années (voir illustration 1). En 2020, huit audits ont dû être reportés à 2021 en raison de la crise sanitaire du COVID-19 qui compliquait les visites sur place. Le nombre de PSV reste quant à lui relativement stable. Les ressources nécessaires à la réalisation des audits ont été dégagées en réaménageant les tâches des collaborateurs et, selon le SECO, en optimisant les synergies avec les PSV.

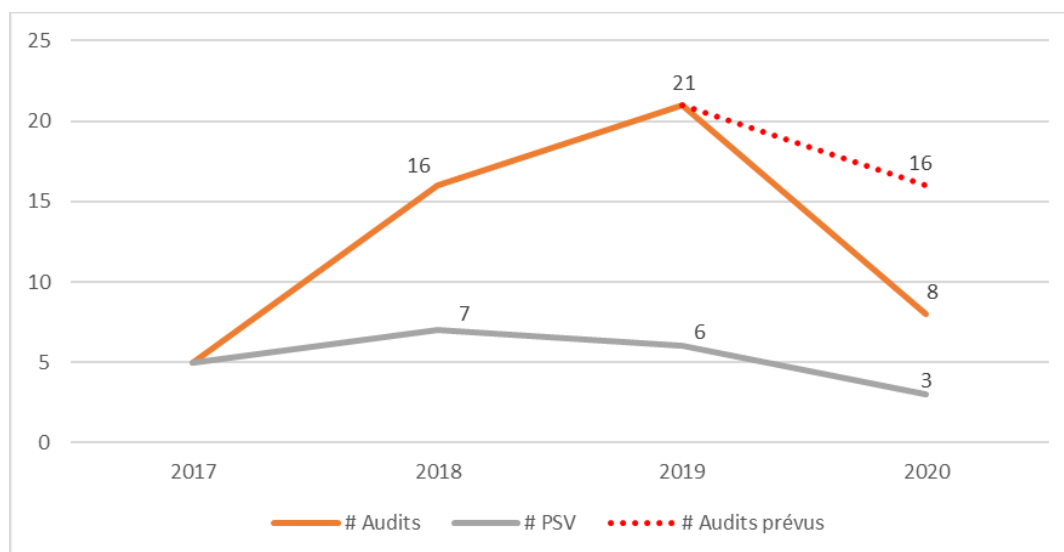


Illustration 1 : Evolution du nombre d'audits et de PSV par année. En 2020, huit audits planifiés ont été repoussés à 2021 en raison de la crise du COVID-19 (données : SECO , graphique : CDF).

Le SECO a par ailleurs développé un concept pour des contrôles d'entreprises basés sur les risques. Douze risques principaux ont été identifiés et une pondération (entre 1 et 3) leur a été attribuée. Sur cette base, le SECO a analysé quelque 215 sociétés actives dans le transfert de matériel de guerre et les a classées en quatre catégories. Ces catégories sont ensuite utilisées pour définir la fréquence à laquelle chaque société doit faire l'objet d'un contrôle et permet une planification annuelle des contrôles. Il est prévu que cette analyse de risque soit reconduite entièrement tous les quatre ans. Elle est complétée chaque année avec les

entreprises nouvellement actives dans le domaine grâce au système d'autorisation électronique Elic. Le concept ne prévoit pas de contrôles dans des entreprises qui n'auraient pas fait d'annonces dans Elic. Le risque qu'une entreprise exporte du matériel de guerre sans l'annoncer est uniquement couvert par les contrôles de standards effectués par l'Administration fédérale des douanes.

Le concept développé fixe également le nombre de contrôles préventifs à réaliser chaque année. Ces contrôles comprennent les audits (réalisés sur place, avec contrôle d'un échantillon de transferts) et les « reviews » (réalisées à distance, par exemple par le biais d'une analyse de données ou de documents). Le SECO prévoit de réaliser entre 35 et 50 contrôles préventifs par année.

#### **Appréciation**

L'augmentation sensible du nombre d'audits à partir de 2018 suit la recommandation émise par le CDF et permet d'augmenter la couverture, c'est-à-dire le nombre d'entreprises contrôlées.

Le concept développé permet au SECO de cibler les audits selon des risques qu'il a identifiés et analysés pour chaque entreprise. Il correspond à l'approche préconisée par le CDF.

**La recommandation est mise en œuvre.**

## 2.3 Un concept sommaire de regroupement des informations a été développé

Extrait de « L'essentiel en bref » du rapport 17425 :

Outre le SECO et le DFAE, d'autres organes de la Confédération sont concernés : des tâches d'exécution aux frontières incombent à l'Administration fédérale des douanes (AFD); avec des informations ciblées du SECO sur les livraisons à contrôler de certaines entreprises choisies, l'AFD pourrait améliorer la hiérarchisation et l'efficacité de son activité de contrôle.

La recommandation du CDF était la suivante (17425.003) :

«Die EFK empfiehlt dem SECO die Erarbeitung eines Konzepts für die Bündelung sämtlicher im Gesamtsystem Bund verfügbaren Informationen, deren Bewertung und zielgerichteten Weiterleitung an die EZV, damit diese an der Grenze risikoorientiert kontrollieren kann.»

Stellungnahme des SECO: «Gemäss Art. 19 Abs. 2 KMV obliegt die Kontrolle an der Grenze der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV). Grundsätzlich ist es an der EZV sicherzustellen, dass sie ihrer gesetzlichen Vollzugsaufgabe nachkommen kann. Das SECO wird aber im Interesse einer möglichst guten und glaubwürdigen Exportkontrolle alles daransetzen, mittels der Weitergabe gezielter Informationen zur Effektivitätssteigerung der Kontrolltätigkeit der EZV beizutragen. Dies setzt allerdings voraus, dass das SECO seinerseits mit allen verfügbaren Informationen bedient wird. Es prüft deshalb die Einsetzung einer interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Bestandesanalyse und Ausarbeitung eines Konzepts zur Bündelung aller relevanten Informationen.»

Le groupe de travail interdépartemental mis sur pied par le SECO a finalisé au mois d'octobre 2020 un concept composé de deux éléments. D'une part, une cartographie des différents interlocuteurs de l'office sur les questions de matériel de guerre, de produits industriels ou à double usage ainsi que des sanctions. D'autre part, un tableau recense les

informations échangées avec ces partenaires, en indiquant le sens du flux ainsi que l'élément déclencheur. Dans une lettre accompagnant ces deux documents, le SECO indique qu'il effectuera des mises à jour lorsque les partenaires l'informeront d'une modification et les nouvelles versions seront envoyées aux partenaires une fois par année, à la fin du mois de novembre.

Le SECO communique de manière régulière à l'AFD le nom d'entreprises dont les exportations doivent être systématiquement contrôlées. L'AFD les ajoute alors à son profil de risques transmis à tous les bureaux de douane et les éventuels envois de ces sociétés sont automatiquement bloqués. Ils ne sont libérés seulement une fois que le SECO a donné son accord. La même procédure existe pour les pays vers lesquels d'éventuelles exportations doivent être systématiquement approuvées. Le fonctionnement effectif de ce processus décrit par l'AFD lors des interviews n'a pas été contrôlé dans le cadre de cet audit. Le SECO a également la possibilité de demander à l'AFD de recevoir un monitoring pour certaines entreprises et reçoit alors automatiquement une fois par mois la liste des transferts. Lorsque la quantité de transferts concernant l'entreprise ou le pays identifié par le SECO est trop importante pour être systématiquement contrôlée, l'AFD et le SECO se réunissent pour affiner les critères (par exemple en excluant certaines catégories de matériel).

### **Appréciation**

La cartographie des interlocuteurs du SECO et le tableau recensant les échanges d'informations avec ces partenaires permettent de rendre visible le « réseau de contrôle de la Confédération » et offrent un aperçu synthétique des informations échangées. En cela, ils répondent au premier élément de la recommandation : le regroupement des informations.

Le deuxième élément, l'évaluation de ces informations, en revanche n'apparaît pas dans le concept actuel. Ce dernier ne fournit aucune indication sur la manière dont les informations reçues des partenaires sont évaluées et quels sont les critères conduisant au fait qu'une entreprise fasse l'objet d'une annonce aux douanes. Une formalisation des critères d'évaluation des informations permettrait d'assurer un traitement uniforme, transparent et équitable des entreprises.

Le troisième élément, la transmission des informations aux douanes, apparaît quant à lui également dans le concept développé par le SECO, en particulier dans le tableau recensant les échanges d'informations.

**La recommandation n'est que partiellement mise en œuvre et reste donc ouverte.**

## 3 Autres observations

### 3.1 Collaboration avec le Ministère public de la Confédération

La quatrième recommandation du rapport PA 17425 concernait la transmission par le MPC d'informations au Service de renseignement de la Confédération (SRC) lors de procédures en lien avec du matériel de guerre.

Selon le MPC, une communication est faite une fois par année au moyen d'un fichier Excel. Si une procédure est ouverte ou abandonnée, si une condamnation est prononcée à la suite d'une infraction pénale ou si une mise en accusation a lieu, le MPC déclare transmettre les ordonnances ou les informations correspondantes au SRC. Le SRC affirme avoir reçu 14 annonces de la part du MPC entre 2018 et 2020.

Le suivi de cette quatrième recommandation ne fait pas partie de cet audit et le CDF n'a donc pas audité ces points.



## Annexe 1 : Bases légales

---

### **Textes législatifs**

---

Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) du 13 décembre 1996  
(état le 1<sup>er</sup> février 2013), RS 514.51

---

Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG) du 25 février 1998  
(état le 1<sup>er</sup> octobre 2015), RS 514.511

---

## Annexe 2 : Abréviations

---

AFD	Administration fédérale des douanes
CDF	Contrôle fédéral des finances
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
MPC	Ministère public de la Confédération
SECO	Secrétariat d'État à l'économie

---