

Combattre le commerce illicite de produits du tabac :

Pourquoi un protocole à la CCLAT-OMS est-elle nécessaire

1. Pourquoi les gouvernements doivent-ils s'attaquer au commerce illicite de produits du tabac ?

- **Perte de revenus.** Les cigarettes et autres produits du tabac représentent une valeur fiscale importante et sont faciles à manier, transporter et dévier. Selon l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), la valeur fiscale en 2007 d'un conteneur de 10 millions de cigarettes était en moyenne de 2 millions de dollars américains dans l'UE et de 6 millions de dollars américains en GB.ⁱ La majeure partie de ce montant représente les profits potentiels pour un contrebandier. Les pertes de revenus encourues par les gouvernements au niveau mondial en raison du commerce illicite de produits du tabac sont estimées de l'ordre d'environ 40 à 50 milliards de dollars américains par an.ⁱⁱ
- **Nuit aux objectifs en matière de santé.** Selon l'Organisation Mondiale de la Santé, 5.4 millions de personnes sont mortes de maladies liées au tabac en 2006.ⁱⁱⁱ Le commerce illicite de produits du tabac sape la politique de taxation élevée sur le tabac en offrant des produits du tabac moins chers. Ceci constitue un problème de santé critique, les données montrant qu'une augmentation du prix de produits du tabac est un des moyens les plus efficaces de réduire la consommation de tabac.^{iv}
- **Une menace importante au maintien de l'ordre public.** Les données démontrent que le commerce illicite de produits du tabac est entrepris par des groupes criminels transnationaux, et que l'argent obtenu du commerce illicite de produits du tabac est utilisé pour d'autres activités criminelles sérieuses, y compris des opérations terroristes.^v Les tendances portent aussi à croire que le commerce illicite de cigarettes augmentera à l'avenir en raison des gros bénéfices qui peuvent en être obtenus.^{vi} Des rapports officiels des Etats-Unis indiquent que la contrebande de cigarettes est intéressante pour les criminels car elle est considérée comme étant un crime à relativement faible risque, avec des pénalités qui sont inférieures à celles applicables à la contrebande des drogues illicites.^{vii}
- **Un problème mondial.** Le commerce illicite de produits du tabac constitue une menace pour tous les pays. Selon les estimations, le commerce illicite global de cigarettes représente environ 10,7% des ventes globales, soit 600 milliards de cigarettes par an.ⁱⁱ

Même en ce qui concerne les pays dans lesquels les produits du tabac en contrebande ou contrefaits ne sont pas encore communs, le commerce illicite de produits du tabac représente un danger, ce commerce se répandant rapidement. Il est dans l'intérêt de tous les pays portent de réprimer le financement et l'augmentation des activités criminelles transnationales organisées.

2. Qu'est-ce que le commerce illicite de produits du tabac?

Le commerce illicite de produits du tabac signifie toute pratique ou conduite interdite par la loi, relative à:

- la production
- l'expédition
- la réception
- la possession
- la distribution
- la vente ou
- l'achat

de produits du tabac, y compris toute pratique ou conduite destinée à faciliter une telle activité.

3. Quels sont les différents genres de commerce illicite?

La contrebande concerne les produits importés illégalement et la fabrication illicite ainsi que les produits fabriqués illégalement. Il existe plusieurs types de contrebande et de fabrication illicite de produits du tabac. **La contrebande organisée à grande échelle** comprend la transportation, la distribution et la vente illégale de grandes quantités de cigarettes et d'autres produits du tabac. Les organisateurs de contrebande à grande échelle évitent généralement toutes taxes sur les produits du tabac soit en détournant les produits du marché légal alors qu'ils se trouvent sur la chaîne de distribution en gros (où ils ne sont actuellement pas taxés), en transit entre leur pays d'origine et leur destination officielle, ou en faisant de la contrebande de produits contrefaits. Les produits du tabac qui sont détournés du marché légal 'disparaissent' en transit, ayant été achetés et vendus par des commerçants qui ne sont pas officiels, et pénètrent le marché illicite de pays destinataires non-officiels.^{iv} Un deuxième type de contrebande est **la contrebande à petite échelle ou 'le bootlegging'**, qui implique l'achat, par des individus ou des petits groupes, de produits du tabac dans des juridictions à faible fiscalité dans des quantités qui dépassent les limites établies par la réglementation douanière, destinés à la revente dans des juridictions à fiscalité élevée. **La fabrication illégale** signifie la fabrication de produits du tabac à l'encontre de la loi. Les lois en question peuvent comprendre les lois relatives à la taxation ou d'autres lois (telles que les lois relatives à l'octroi de licences ou au monopole) qui limitent la fabrication de produits du tabac. La fabrication **contrefaite** de tabac est également un type de fabrication illégale, les produits fabriqués portant une marque sans l'accord du propriétaire de la marque.

4. Quelles sont les causes du commerce illicite?

L'industrie du tabac maintient que le commerce illicite a lieu en raison de la politique de taxation élevée, mais les analyses de la Banque Mondiale ont montré que les grandes quantités de produits du tabac illicites sont plus étroitement liées à la corruption et la tolérance de ventes en contrebande. Le commerce illicite mondial de produits du tabac a lieu dans les juridictions à faible fiscalité ainsi que dans celles à fiscalité élevée, est dû à un manque de contrôle des mouvements des cigarettes au niveau international, et est pratiqué par des organisations criminelles disposant de systèmes sophistiqués pour distribuer les cigarettes en contrebande.^{iv}

5. Quel a été le rôle de l'industrie du tabac dans la facilitation du commerce illicite?

La contrebande à grande échelle est principalement le résultat de la disparition de cargaisons importantes de cigarettes au cours du transport international. Les fabricants de tabac ont toujours soutenu qu'ils vendent leurs produits aux commerçants se trouvant en début de la chaîne d'approvisionnement, mais qu'ils ne sont pas en mesure de contrôler la chaîne d'approvisionnement afin de s'assurer à ce que les produits sont vendus légalement dans le pays destinataire final. En fait, les fabricants de tabac internationaux ont été grandement impliqués dans la facilitation des opérations de contrebande.^{viii ix x xi} En effet, en l'an 2000, Kenneth Clarke, Vice-président de BAT s'est plaint, suite à une révélation de liens de la société à la contrebande, que la contrebande était due aux taxes élevées et que *“lorsque les gouvernements ne sont pas disposés à adresser les causes sous-jacents du problème . . . nous agissons, entièrement selon la loi, à condition que nos marques soient disponibles à côté de celles de nos concurrents, dans le marché de contrebande ainsi que le marché légitime.”*^{xii}

Les procès contre les sociétés du tabac ont changé de façon drastique leurs pratiques relatives à l'export. En novembre 2000, la Communauté Européenne a entamé des procès contre Philip Morris et RJ Reynolds pour la contrebande. Le résultat des procès a été immédiat: la saisie de cigarettes en EU-14 (les pays de l'UE d'alors excluant la GB) a chuté de 4.3 milliards en l'an 2000 à 3.1 milliards en 2001 et 2.3 milliards en 2002.^{xiii} Suite aux procès, Philip Morris International et Japan Tobacco International ont conclu des accords anti-contrebande et anti-contrefaçon avec la Communauté Européenne et 26 de ses Etats membres sur 27. Les éléments compris dans ces accords – tels que le suivi et le retracement des produits, le contrôle de la chaîne d'approvisionnement et les paiements lors des saisies de produits de contrebande – sont inclus dans le modèle de protocole préparé par le groupe d'experts sur le commerce illicite établi par la Conférence des Parties à la CCLAT (CDP).^{xiv} A ce jour, ces accords s'appliquent à deux sociétés et 26 pays européens uniquement et pas à toutes les sociétés du tabac ni à tous les pays. D'avantage de détails sur ces accords sont disponibles sur une fiche d'information séparée de la CCA^{xv}

6. Pourquoi un protocole est-il nécessaire pour s'attaquer au commerce illicite de manière efficace ?

La CCLAT reconnaît que le commerce illicite est un problème transfrontalier qui peut seulement être résolu de manière efficace si les pays collaborent à cet effet, mais l'article 15, qui traite du commerce illicite, n'est pas suffisamment détaillé ni exhaustif pour permettre de s'y attaquer. La CDP a donc décidé de commencer à négocier un protocole sur le commerce illicite.^{xvi} Les 152 parties à la CCLAT^{xvii} représentent plus de 80% de la population mondiale et de la production de feuilles de tabac, 76% de la production de cigarettes, 78% de la consommation de cigarettes, et 70% des exportateurs de cigarettes et de feuilles.^{xviii} Il s'agit d'un réseau véritablement global. L'adoption, la ratification et la mise en pratique d'un protocole solide par les parties à la CCLAT sont cruciales pour s'attaquer au commerce criminel international sophistiqué de produits du tabac, et à la participation directe ou indirecte de l'industrie du tabac à ce commerce criminel.

7. Que doit comprendre un protocole?

Un modèle d'un protocole sur le commerce illicite a été élaboré par un groupe d'experts établi par la première session de la CDP.^{xix} La deuxième session de la CDP reconnu le modèle comme base pour entamer des négociations sur un protocole.^{xx} La CCA soutient le modèle,^{xxi} qui comprend une série de mesures complètes, au niveau national ainsi qu'international, pour s'attaquer au commerce illicite. Les mesures détaillées dans le modèle comprennent le marquage des produits du tabac afin qu'ils puissent être repérés et retracés, de la fabrication au point de vente, et afin que les produits illicites, y compris contrefaits, puissent être identifiés.^{xxii} Ceci aidera également à déterminer le point de détournement du marché légal au marché illicite. L'octroi de licence aux participants sur la chaîne d'approvisionnement assurerait qu'ils puissent être surveillés de façon efficace et signifierait qu'ils prennent le risque de perdre leur licence si on les surprend à traiter en produits illicites. Le modèle comprend aussi des obligations des fabricants de contrôler la chaîne d'approvisionnement de leurs produits, avec des pénalités monétaires pour ceux qui ne respectent pas ces obligations. Le renforcement de l'application de la loi et les mesures de coopération internationale, telles que la coopération dans l'investigation et la poursuite de délits, le partage d'informations, les accords d'assistance mutuelle légale et d'extradition, renforceraient le pouvoir des gouvernements à collaborer de manière efficace pour combattre le commerce illicite.

8. Quels sont les coûts et les avantages de lutter contre le commerce illicite?

La mise en pratique d'un protocole sur le commerce illicite de produits du tabac implique des coûts. Ces coûts sont toutefois susceptibles d'être beaucoup moins importants que les bénéfices aux revenus des gouvernements à travers un respect plus rigoureux des lois relatives à la taxation. En outre, la loi peut exiger que l'industrie du tabac paie les frais encourus pour la lutte contre le commerce illicite. Les coûts de l'établissement d'un système de sceaux fiscaux *high tech* au Brésil en 2007, par exemple, ont été estimés à 1.7 cents américains par paquet de

cigarettes.^{xxiii} Les coûts encourus par le gouvernement étaient minimes, la loi stipulant que les frais sont pris en charge par les fabricants de tabac.

L'expérience de la Californie démontre que lutter contre le commerce illicite engendre de façon générale des bénéfices aux revenus des gouvernements. Les autorités de la Californie ont rendu l'obtention de licence obligatoire dans le commerce du tabac et ont introduit des sceaux fiscaux *high tech* et une autorité chargée d'investigations afin de mieux contrôler la chaîne de distribution. Les coûts ont été estimés à 9 millions de dollars américains par an par rapport aux revenus additionnels importants sous forme de taxes sur les cigarettes – un montant additionnel de 75 millions de dollars américains a été récupéré entre janvier 2004 et mars 2006 suite à une loi concernant l'octroi de licence et les sceaux fiscaux.^{xxiv}

Des mesures rentables pour lutter contre le commerce illicite ont également été adoptées en Espagne, où la part du marché de cigarettes en contrebande a diminué de 16% en 1995 à 2% en 2002, alors que les revenus fiscaux provenant des cigarettes ont plus que doublés de 2.3 milliards d'euros à 5.2 milliards d'euros pendant la même période.^{xxv} Selon les autorités douanières espagnoles, cette réussite n'a pas été réalisée grâce au contrôle de la distribution au niveau des détaillants, ce qui est quasiment impossible, mais grâce à la réduction de la fourniture des cargaisons au pays, à travers les services de renseignements, les opérations et les coopérations douanières, et la technologie.^{xxvi}

9. Un accord international visant à combattre le commerce illicite limiterait-il le commerce international?

Un système international uniformisé imposant des exigences cohérentes sur les produits du tabac dans différentes juridictions est susceptible d'imposer moins de restrictions au commerce libre que des approches qui varient selon la juridiction. Dans la mesure où certaines mesures requises pour éliminer le commerce illicite de produits du tabac peuvent limiter le commerce, il existe des précédents dans de nombreux traités multilatéraux. Par exemple, le protocole contre la fabrication illicite et le trafic d'armes à feu, leurs pièces et composants et munitions^{xxvii} et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages (CITES)^{xxviii} contiennent des dispositions, telles que des exigences de licence pour l'importation et l'exportation, qui sont contraires à l'article XI (restrictions quantitatives) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).^{xxix} L'inclusion de termes qui limitent le commerce dans ces traités repose sur la supposition que des exceptions telles que celles comprises dans l'article XX du GATT laissent aux parties suffisamment de champ libre pour mettre en vigueur les mesures comprises dans ces accords. Les exceptions dans l'article XX permettent aux parties de réaliser une série d'objectifs liés à la politique publique y compris la mise en vigueur de mesures de taxation et de protection de la santé. Dans le préambule à la CCLAT, la détermination des parties à la CCLAT "de donner priorité à leur droit de protéger la santé publique" est clairement reconnue.

ⁱ Commission Européenne, Contrebande et contrefaçon de cigarettes: foire aux questions, Bruxelles, 14 décembre 2007. disponible sur

<http://www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/584&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

ⁱⁱ Convention-cadre Alliance, *How big was the illicit tobacco problem in 2006?* Genève, 2007, disponible sur http://fctc.org/x/documents/HowBigWasTheIllicitTobaccoTradeProblem_2006_English.pdf.

ⁱⁱⁱ Initiative Tobacco Free de l'OMS - fiche d'information sur le tabac juin 2007, disponible sur http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf

^{iv} Banque Mondiale, *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control*, Washington, DC, 1999, disponible sur <http://www1.worldbank.org/tobacco/reports.htm>.

^v US General Accounting Office (GAO), 'Terrorist Financing: US Agencies Should Systematically Assess Terrorists Use of Alternative Financing Mechanisms', Report to Congressional Requesters GAO-04-163, novembre 2003. disponible sur <http://www.gao.gov/new.items/d04163.pdf>

^{vi} Billingshea, W., 'Cigarette Trafficking and the Funding of Terrorism', *The Police Chief*, vol. 71, no. 2, février 2004, disponible sur

http://policechiefmagazine.org/magazine/index.cfm?fuseaction=print_display&article_id=226&issue_id=22004

^{vii} US General Accounting Office (GAO), 'Cigarette smuggling: Federal law enforcement efforts and seizure increasing', Report to the Chairman and Ranking Minority Member, Committee on Government Reform, House of Representatives GAO-04-641, mai 2004, disponible sur <http://www.gao.gov/new.items/d04641.pdf>

^{viii} Joossens, L., Raw, M., 'How can cigarette smuggling be reduced?', *British Medical Journal* 321:947-950, 14 octobre 2000, disponible en ligne sur <http://bmj.com/cgi/content/full/321/7266/947>.

^{ix} Lee, K., Collins, J., 'Key to the future'. BAT and smuggling in China', *Plosmedicine*, juillet 2006, Vol 3 (3), e228, juillet 2006.

^x Beelman, M.S., Birnbauer, B., Campbell, D., Marsden, W., Schelzig, E., Sisti, L., *Tobacco Companies Linked to Criminal Organizations in Cigarette Smuggling*, Washington, DC, Center for Public Integrity, disponible sur <http://www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=351>.

^{xi} Communiqué de presse du Département de la Justice des EU. 22 décembre 1998. *RJ Reynolds affiliate pleads guilty, pays \$15 million in criminal fines and forfeitures as part of cigarette smuggling operation.*

<http://www.usdoj.gov/opa/pr/1998/December/605usa.htm>

^{xii} The Guardian, Jeudi 3 février 2000. [BAT exposé: special report](http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html)

<http://www.guardian.co.uk/bat/article/0,,191288,00.html>

^{xiii} Source: saisi de 2000 cigarettes, Office Européen de lutte anti-fraude et les UK Customs & Excise, saisis en 2001-2002, Office Européen de lutte anti-fraude. Commission Européenne, Contrebande et contrefaçon de cigarettes: foire aux questions, 14 décembre 2007. HM Treasury, Tackling fraud and smuggling, 27 novembre 2001, communiqué de presse, disponible sur http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/prebud_pbr01/press_notices/prebud_pbr01_presscust1.cfm.

^{xiv} 'Elaboration d'un modèle d'un protocole sur le commerce illicite de produits du tabac' (Organisation Mondiale de la Santé, Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte anti-tabac, seconde session, item provisoire 5.4.1 à l'agenda, A/CCLAT/CDP/2/9, 19 avril 2007) 8, disponible sur

http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_9-en.pdf.

^{xv} Convention-cadre Alliance, "Fiche d'information sur les Accords de l'UE avec les fabricants de tabac pour contrôler le commerce illicite de tabac", Genève, 2008.

^{xvi} Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte anti-tabac, troisième rapport du Comité A, 6 juillet 2007, [A/CCLAT/CDP/2/22](http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf) disponible sur http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf

^{xvii} *Convention-cadre de l'OMS sur la lutte anti-tabac* (CCLAT), 16 janvier 2008 Parties

(Ratifications/Accessions) <http://www.fctc.org/docs/treaty/fca-fctc-ratification-overview-en>

^{xviii} Initiative Free de l'OMS Tobacco - fiche d'information sur le tabac, juin 2007, disponible sur

http://www.who.int/tobacco/framework/cop/facts_and_figures_about_tobacco.pdf.

^{xix} Elaboration des Protocoles (décision CCLAT/CDP1(16)) Elaboration d'un modèle d'un protocole sur le commerce illicite de produits du tabac A/CCLAT/CDP/2/9. Organisation Mondiale de la Santé. Genève, avril 2007.

^{xx} Conférence des Parties à la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte anti-tabac, troisième rapport du Comité A, 6 juillet 2007, [A/CCLAT/CDP/2/22](http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf) disponible sur http://www.who.int/gb/fctc/PDF/cop2/FCTC_COP2_22-en.pdf

^{xxi} CCA: Commentaires sur le modèle d'un protocole sur le commerce illicite de produits du tabac. Convention-cadre Alliance. Novembre, 2007 disponible sur <http://www.fctc.org/docs/documents/fca-2007-inb-illicit-trade-inb1-briefing-en.pdf>

^{xxii} Le "repérage" signifie la capacité des autorités compétentes à contrôler de façon systématique le mouvement de produits du tabac du lieu de production, au long de la chaîne de distribution, jusqu'au marché de vente au détail voulu, en s'assurant à ce que tous les droits de douane et toutes les taxes pertinentes ont été payés. "Retracer" signifie la capacité des autorités compétentes, lors d'un audit ou d'une saisie d'un produit authentique, de reconstituer le parcours d'un produit du tabac du lieu de fabrication, au long de la chaîne de distribution, au point où le produit a été détourné vers des réseaux de commerce illégaux. (Source: Elaboration d'un modèle d'un protocole sur le commerce illicite de produits du tabac'.)

^{xxiii} Communication personnelle, Marcelo Fish, Ministère des Finances, Brésil, 4 décembre 2007.

^{xxiv} Vérificateur d'Etat de la Californie, Mise en pratique des Recommandations du Bureau du Vérificateur d'Etat, rapports de l'audit communiqués de janvier 2005 à décembre 2006, Rapport NO. 2007-406, février 2007, Sacramento, disponible sur <http://www.bsa.ca.gov/pdfs/reports/2007-406.pdf>.

^{xxv} Bonilla Penvela, N.J., 'Evolución del contrabando de tabaco en España, *Prevención del tabaquismo*, 5(2), 127-135, avril-juin 2003.

^{xxvi} Joossens, L., *Report on smuggling control in Spain*, Organisation Mondiale de la Santé, 2003, disponible sur http://www.who.int/tobacco/training/success_stories/en/best_practices_spain_smuggling_control.pdf.

^{xxvii} *Protocole contre la fabrication illicite et le trafic d'armes à feu, leurs pièces et composants et munitions, en supplément à la Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale Organisée* (prêt pour ratification le 2 juillet 2001, entrée en vigueur le 3 juillet 2005).

^{xxviii} *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages*, (prêt pour ratification le 3 mars 1973, entrée en vigueur le 1er juillet 1975).

^{xxix} *Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale de la Santé* (prêt pour ratification le 15 avril 1994, entrée en vigueur le 1er janvier 1995), annexe 1A (*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*). En ce qui concerne la question de légalité des programmes d'octroi de licences conditionnelles, voir le Rapport du Panel, *Inde – Restrictions Quantitatives des Importations de Produits Agricoles, Textiles et Industriels*, WT/DS90/R, adopté le 22 septembre 1999, paras 5.129 – 5.130 (soutenu par le Appellate Body Report, WT/DS90/AB/R, DSR 1999:V, 1799).