

**Note d'information : cinquième session de l'organe intergouvernemental de  
négociation d'un protocole sur le commerce illicite  
Genève, du 29 mars au 4 avril 2012**

## **MISE EN ŒUVRE, ASSISTANCE TECHNIQUE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS**

### **Principale recommandation**

Dans son rapport à la COP, l'OIN doit proposer un projet de décision relatives aux premières étapes concrètes qui définiront la portée et la nature des besoins en assistance technique et en renforcement des capacités, générées par la mise en œuvre du protocole sur le commerce illicite (PCI), mais aussi les options possibles pour satisfaire ces besoins.

### **Introduction**

Les discussions qui ont eu lieu lors des sessions de l'OIN organisées à ce jour se sont focalisées sur la portée et la nature des obligations des Parties et sur la manière dont elles peuvent être mieux structurées pour contrôler le commerce illicite des produits du tabac. La plupart des Parties qui se sont le plus exprimées ont déjà mis en place de vastes politiques de contrôle. Par conséquent, elles savent parfaitement quels changements elles sont disposées ou pas à adopter à l'échelle nationale afin de contribuer à un effort mondial couronné de succès. Il est raisonnable de supposer que ces Parties requièrent peu d'assistance technique afin de mettre en œuvre le protocole.

Le contrôle efficace du commerce illicite implique divers aspects, notamment les suivants :

- Des corps de contrôles expérimentés en matière de détection, d'investigation et de poursuite des groupes et des individus impliqués dans le commerce illicite des produits du tabac.
- La reconnaissance que le commerce illicite est une forme de crime organisé économique (et souvent transnational).
- Des systèmes judiciaires pouvant appliquer des sanctions appropriées aux personnes reconnues coupables d'infractions liées au commerce illicite, ce qui peut engendrer des révisions des législations et des procédures.
- Des systèmes douaniers capables de détecter les anomalies dans les échanges commerciaux et d'assurer un contrôle aux frontières nationales.
- Des systèmes d'administration des taxes sur le tabac qui soient difficiles à contourner et bien protégés contre la corruption grâce à des marquages concernant les taxes ou autres mesures préventives similaires.



- Des systèmes de suivi et de traçabilité, qui puissent impliquer une coopération interministérielle afin de faciliter les tâches à effectuer (par exemple, entre les autorités en charge des revenus, la douane et la police).
- Une solide collaboration entre les pays voisins et les principaux partenaires commerciaux.

Pour diverses raisons, il est fortement probable que de nombreuses Parties ne disposeront pas des capacités nécessaires dans un ou plusieurs de ces domaines. Tout d'abord, les Parties qui avaient mis en place de faibles taxes sur le tabac peuvent avoir pensé pendant longtemps qu'il n'existait aucune bonne raison d'investir d'importantes ressources dans le contrôle du commerce illicite des produits du tabac. Par ailleurs, les Parties, dont le pays compte de longues frontières ou de vastes secteurs informels ou bien qui sont situées dans des zones de conflit ou à proximité, peuvent avoir à relever des défis spécifiques liés à la sécurité aux frontières et, plus généralement, à l'application des lois et du maintien de l'ordre. En outre, les efforts centrés sur le contrôle du commerce illicite des produits du tabac ne sont simplement pas une priorité, notamment dans les pays manquant de ressources. (Toutefois, il faut noter que plusieurs pays en développement ont mis en place des politiques rigoureuses en matière de commerce illicite.) Au sein des pays qui ont peu d'expérience dans la lutte du commerce illicite des produits du tabac, la seule évaluation de l'ampleur des besoins en renforcement des capacités sans aucune aide peut représenter un défi de taille.

Cette différence de niveau de capacité, notamment au sein des pays en développement, doit être considérée comme un défi à relever mais aussi comme une occasion d'adopter les meilleures pratiques.

Globalement, les dépenses liées au contrôle efficace du commerce illicite des produits du tabac doivent être présentées comme un investissement et non un coût. En effet, elles doivent simplifier la collecte des taxes, censée apporter des avantages sanitaires significatifs (grâce à des prix efficaces plus élevés) et des recettes fiscales substantielles. Néanmoins, plusieurs problèmes potentiels se posent :

- L'industrie du tabac souhaite se positionner comme source d'assistance technique et de renforcement des capacités. Toutefois, les fabricants s'efforcent de canaliser voire détourner les efforts d'application vers des types spécifiques de commerce illicite, notamment le commerce des contrefaçons (qui affecte leur part de marché et leurs marges bénéficiaires) et la fabrication illégale, mais pas la contrebande de leurs propres produits. Par ailleurs, ils veulent présenter le commerce illicite comme un problème pouvant être résolu uniquement avec des taxes faibles.
- Divers fournisseurs de produits de sécurité ont intérêt à vendre un vaste éventail d'équipements et de systèmes aux gouvernements (comme des scanners à rayons X permettant de vérifier le contenu des contenants). En outre, ils peuvent donner aux Parties des conseils intéressés et contradictoires qui ne sont pas adaptés aux besoins régionaux ou locaux réels.
- Étant donné que les efforts de contrôle du commerce illicite impliquent de nombreux ministères et agences gouvernementales, la coordination est un aspect fondamental pour éviter la duplication d'initiatives et garantir l'affectation optimale des ressources. Il sera peut-être nécessaire de faire appel à divers experts afin de développer une stratégie appropriée et concertée de tous les acteurs publics.

- La conception de structures ou programmes gouvernementaux entièrement inédits représente en soi un véritable défi, notamment dans le cadre de contraintes financières fortes. Les erreurs peuvent être évitées en tirant des leçons des expériences d'autres Parties et des systèmes qu'elles utilisent.

La réussite du PCI dépend largement de la volonté des Parties à relever ces défis qui comportent de multiples facettes et à s'assurer que les Parties disposant d'une capacité ou d'une expérience réduite en matière de contrôle du commerce illicite des produits du tabac bénéficient de l'assistance technique et du renforcement des capacités appropriés.

## Historique

Lors de l'OIN3, le Secrétariat a présenté une étude sur la faisabilité d'un régime international de suivi et de traçabilité (voir FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./5) mais aussi une « évaluation des besoins potentiels au niveau national » pour un « système international de suivi et de traçabilité des produits du tabac » (FCTC/COP/INB-IT/3/INF.DOC./8), qui aborde la faisabilité d'une telle initiative dans trois pays à revenus faibles et intermédiaires des tranches inférieures. Ces documents visaient principalement à informer les Parties de la faisabilité de certaines dispositions du protocole au lieu de procéder à une tentative d'inventaire des besoins en assistance technique et en renforcement des capacités générés par le protocole, dans son intégralité.

Lors de la COP4, le Secrétariat a fourni un document d'information sur les incidences financières du PCI, intitulé FCTC/COP/4/INF.DOC./1. Ce document avait pour hypothèse une mise en œuvre du PCI au cours de l'exercice biennal 2012-2013 et suivrait le modèle de base de la CCLAT en matière de mise en œuvre. Par ailleurs, il annonçait six ateliers régionaux, 25 visites de pays et six rapports d'experts par exercice biennal. En outre, il donnait des conseils aux Parties relatifs à l'élaboration du budget de la COP.

Comme le mentionnait ce document, la portée des besoins en assistance dépendra des dispositions finales du PCI. En outre, il est improbable que le Secrétariat réussisse à lui seul à satisfaire tous les besoins en assistance technique et en renforcement des capacités. En effet, il semble qu'aucun organisme existant ne dispose (ou ne puisse raisonnablement s'attendre à pouvoir acquérir) l'expertise suffisante dans les domaines liés à la mise en œuvre du PCI afin de fournir une assistance technique et un renforcement des capacités adéquats.

Pour résumer, même si le Secrétariat (en coopération avec les Parties) a mené ou commandé des recherches sur divers problèmes relatifs à la mise en œuvre de la CCLAT, à ce jour il n'a pas été mandaté pour effectuer une évaluation exhaustive des besoins en assistance technique et en renforcement des capacités liés à l'application du protocole.

## Quelques pistes pour mettre en place une évaluation exhaustive

Dans un monde idéal, les Parties à la CCLAT qui ont décidé de ratifier le protocole commenceraient par évaluer leurs lois, réglementations et politiques existantes afin de vérifier 1) si elles sont conformes aux obligations du PCI et 2) si elles permettent de contrôler de manière efficace le commerce illicite des produits du tabac. Au sein des pays qui n'ont pas encore mis en place de mécanisme de coordination ni de stratégie vis-à-vis du commerce

illicite des produits du tabac, cette évaluation initiale pourrait s'avérer particulièrement complexe. En effet, les dispositions réglementaires peuvent concerner plusieurs domaines à la fois, comme les législations sur les taxes et la douane, la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le crime organisé, mais aussi l'application de lois de lutte antitabac par le ministère de la Santé. (Ce processus courant pour nombre d'instruments internationaux commence généralement par l'élaboration d'une liste récapitulative de contrôle « d'auto-évaluation ».<sup>1</sup> Afin de mener cette première étape à bien, plusieurs agences gouvernementales doivent s'impliquer à un très haut niveau.)

Ensuite, une deuxième étape consisterait à identifier les besoins en assistance technique et en renforcement des capacités. Si, par exemple, une Partie n'a aucune expérience dans le marquage fiscal ou en tout autre type de marquage unique d'identification, elle peut avoir besoin d'une importante assistance technique afin de choisir un système approprié et le mettre en place. (Sous sa forme actuelle, le projet de protocole n'exigerait pas que « des marquages uniques, sécurisés et indélébiles d'identification », spécifiés dans l'article 7.3, soient liés au statut fiscal d'un paquet de cigarettes, c'est-à-dire si des taxes ont été payées ou pas. Pour un certain nombre de Parties la question est de savoir comment combiner ces deux fonctions. Selon la FCA, les timbres fiscaux ou d'autres types de marquages émis par les gouvernements doivent être préférés aux marquages contrôlés par l'industrie, comme le système Codentify développé et délivré sous licence par Philip Morris International.) Par ailleurs les forces de police peuvent avoir besoin d'être formées sur les techniques d'enquête de même que les services de douane impliqués dans la mise en œuvre des systèmes de contrôle etc ... . Les Parties disposant de peu de capacités peuvent avoir besoin d'une aide, même pour identifier leurs besoins en assistance technique dans certains domaines.

La troisième étape implique d'identifier le ou les partenaires et mécanismes les plus appropriés pour obtenir l'assistance technique et le renforcement des capacités nécessaires. En comparant avec d'autres instruments internationaux, il apparaît que les mécanismes d'assistance technique sont très diversifiés, de simples conseils écrits sur la mise en œuvre<sup>2</sup>, ou guides pratiques pour évaluer les besoins jusqu'aux ateliers, séances de formation et visites régulières d'experts techniques.<sup>3</sup>

Ce travail mènerait à la quatrième étape, à savoir l'apport réel d'une assistance technique et d'un renforcement des capacités.

Les Parties peuvent sembler avoir beaucoup de temps pour traiter ces problèmes au fur et à mesure de leur apparition : par exemple, le régime international de suivi et de traçabilité doit être pleinement opérationnel cinq ans après l'entrée en vigueur du protocole, soit en 2018 au plus tôt. Cependant, attendre la première Réunion des Parties (MOP) au PCI pourrait engendrer des retards et constituer une grave erreur. En effet, dans ces circonstances, la MOP aura plus de mal à prendre des décisions en connaissance de cause sur la gouvernance, les besoins en personnel, le type de collaboration à mettre en place avec d'autres entreprises etc .... Par ailleurs, il faut effectuer des actions à l'échelle nationale aussi rapidement que possible afin que le dispositif international puisse exercer un impact significatif cinq ans plus tard.

- 
- 1 Voir l'Enquête sur les besoins et les priorités de renforcement des capacités pour l'application du Traité international sur les ressources phytogéniques pour l'alimentation et l'agriculture. IT/CBCM-1/08/3.
  - 2 Voir les Directives sur l'application au niveau national du protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972 (sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets).
  - 3 Voir le programme des Nations Unies pour l'environnement. Évaluation des besoins existants en renforcement des capacités afin d'analyser les polluants organiques persistants dans les pays en développement. Rapport final. Juin 2008.

Il est intéressant d'examiner l'expérience d'autres instruments internationaux en matière de définition et l'étendue des besoins en assistance technique

Dans le cas de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CAC) adoptée en 2003 et entrée en vigueur en 2005, le Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC) a adopté une résolution en 2005 qui appelle les États membres à « continuer à faire des contributions volontaires adéquates au fond des Nations Unies pour la justice pénale et la prévention du crime » afin d'apporter une assistance technique dans le cadre de la mise en œuvre de la CAC. En outre, elle incite le Secrétaire-Général « à fournir à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) les ressources nécessaires pour lui permettre de promouvoir, de manière efficace, l'entrée en vigueur et la mise en œuvre » de la CAC.<sup>4</sup> Lors de la première réunion de la conférence des Parties à la CAC, les Parties à cette convention ont décidé d'établir un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée sur l'assistance technique.<sup>5</sup> Ce groupe de travail s'est réuni pour la première fois en 2007. À l'époque, l'UNODC avait établi un volumineux document d'information sur les « Pratiques optimales et la coordination en vue d'assurer l'efficacité de l'assistance technique ».<sup>6</sup> Depuis lors, l'UNODC a développé de vastes mécanismes diversifiés visant à fournir une assistance techniques aux Parties à la CAC, qui vont des listes récapitulatives de contrôle d'auto-évaluation aux ateliers de formation régionaux, en passant par des formations nationales ad hoc, une base de données des experts anti-corruption, un projet législatif et une révision des politiques et législations nationales.<sup>7</sup>

Les points à retenir sont les suivants :

- Dans le cas de la CAC, le mécanisme qui fournit une assistance technique était connu et existait déjà au moment de l'entrée en vigueur de la convention. En effet, une grande agence bénéficiant d'une expertise spécialisée gérait tous les problèmes liés à la Convention.
- L'assistance technique a été identifiée dès le début comme un élément essentiel à la réussite de la mise en œuvre.
- Le Secrétariat avait besoin d'un budget et de délais suffisants pour préparer ou commander des documents d'information adéquats.
- Les Parties ont décidé que l'assistance technique était à ce point importante qu'elles ont dû établir un groupe de travail intergouvernemental afin de superviser ces besoins.

Si nous comparons avec le PCI, il est important de noter ce qui suit :

- Comme mentionné auparavant, les types d'expertises requis pour aider à mettre en œuvre le PCI sont relativement variés et peu susceptibles d'être proposés par une seule et même organisation. Même si le Secrétariat de la CCLAT peut et doit jouer un rôle de coordinateur, il ne développera sûrement pas d'expertise en interne relative aux systèmes de douane ou aux techniques d'enquête, pour ne citer que deux exemples.

---

4 Résolution de l'ECOSOC 2005/18.

5 Résolution de la CAC 1/5.

6 CAC/COSP/WG.3/2007/2.

7 CAC/COSP/2011/10.

- Le seul mécanisme actuellement mis à la disposition des Parties pour discuter de leurs besoins en assistance technique envers le PCI est la discussion lors de cet OIN ou de la COP. En tant qu'organe orienté spécifiquement sur le PCI, l'OIN est le mieux placé pour émettre des recommandations sur les besoins à satisfaire.

Compte tenu de ces différences, les Parties doivent envisager dès que possible les points suivants :

1. Lancer, dans le cadre d'un test, le processus de définition des besoins en mise en œuvre, en assistance technique et en renforcement des capacités. Même s'il faudra probablement attendre la fin de la première MOP pour mettre en place un processus d'évaluation des besoins à plus grande échelle, il est important d'obtenir, au moins, une vue d'ensemble des *types* d'assistance technique susceptibles d'être les plus urgents. Ainsi, les Parties au PCI peuvent envisager de conclure des accords de collaboration lors de leur première réunion. Cela pourrait prendre diverses formes, notamment un regroupement ad hoc de Parties qui évaluent leur propre situation et font part des résultats obtenus. Il serait important d'inclure des Parties avec des niveaux de revenus différents et leurs expériences respectives dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite.
2. Mettre en place un groupe d'experts disposant de connaissances spécialisées dans les domaines requis (douane, mise en œuvre de politiques, administration fiscale, assistance technique pour la mise en œuvre d'autre instruments internationaux, etc.) afin de développer les options nécessaires à la définition et à la satisfaction des besoins en assistance technique et renforcement des capacités. Ces éléments seraient présentées lors de la COP6 (voire lors de la première Réunion des Parties au PCI, selon la date d'entrée en vigueur). Afin d'identifier les experts appropriés, les Parties auraient probablement besoin de participer à la COP5 avec leurs propres listes de candidats potentiels. Une possibilité pour ce groupe d'experts consisterait également à consulter les rapports des Parties volontaires mentionnées au point précédent.