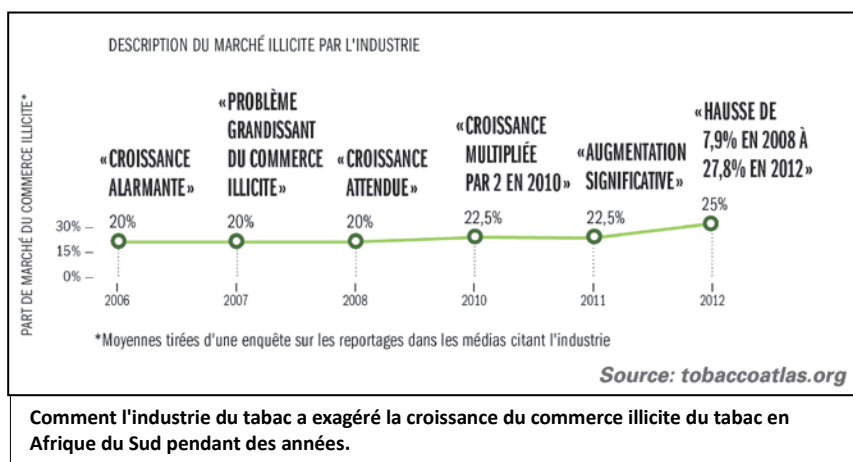


Les gouvernements ne doivent pas attendre de ratifier le Protocole sur le commerce illicite pour augmenter les taxes sur le tabac

Pour éradiquer la contrebande, ils doivent en premier lieu adopter des mesures nationales de lutte contre le commerce illicite.

Les gouvernements n'augmentent pas les taxes sur le tabac plus souvent par peur de la contrebande, une crainte que l'industrie du tabac s'efforce d'entretenir.

La négociation de mesures internationales visant à lutter contre le commerce illicite du tabac a connu d'importantes avancées. Or, les gouvernements attendent parfois la mise en œuvre de ces décisions avant de renforcer leurs politiques de taxation du tabac. En adoptant une telle attitude, ils commettent une grave erreur, et ce pour deux raisons. D'une part, l'application de politiques plus strictes (qui commence, en règle générale, par des majorations fiscales) génère quasiment toujours de meilleures recettes et des prix plus élevés ainsi qu'une baisse concomitante du tabagisme, même lorsqu'un commerce illicite est installé sur le territoire concerné.



D'autre part, les gouvernements n'ont aucune raison valable d'attendre l'entrée en vigueur du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (plus communément appelé Protocole sur le commerce illicite ou PCI) afin de prendre des mesures visant à éradiquer la contrebande. En effet, plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni, le Brésil, la Turquie, le Kenya, le Canada et l'Espagne, ont

réussi à diminuer le commerce illicite sur leur territoire en menant des actions nationales.

Par ailleurs, la mise en œuvre du PCI repose fondamentalement sur les initiatives lancées à l'échelle *nationale*. Les pays peuvent et, surtout, doivent appliquer nombre des mesures du PCI avant son entrée en vigueur. Bien entendu, leur impact sera plus important lorsqu'une majorité de pays les aura adoptées. Néanmoins, des résultats efficaces peuvent être obtenus immédiatement.

Il est fondamental de se souvenir que la lutte contre la contrebande ne consiste pas à identifier et à appréhender chaque personne ou groupe impliqué dans une telle activité (ou encore chaque acheteur de produit non taxé). Bien au contraire, les autorités doivent s'efforcer d'augmenter les coûts et les risques de la contrebande afin de rendre le commerce illicite peu pratique ou pas rentable pour les principales parties prenantes. Voici quelques exemples d'actions efficaces.

Licences (article 6)

La première mesure permettant de contrôler la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac consiste à octroyer des licences, tout au moins aux fabricants et aux importateurs. Ainsi, les autorités recueillent des informations basiques, comme le nom et l'adresse, sur les acteurs (légaux) du marché national. Avantage plus intéressant encore, ces parties prenantes de premier plan ont beaucoup à perdre si elles s'engagent dans des activités illégales, c'est-à-dire la licence leur permettant de fabriquer ou d'importer des produits du tabac (ou encore de concevoir des équipements).

Souvent, il est plus simple et plus rapide de suspendre ou de retirer une licence au lieu de sanctionner une personne ou une société ayant commis un crime, en tout cas si le système d'octroi de licences est mis en œuvre de manière adéquate. (L'article 6.3(a) précise qu'une autorité compétente peut « délivrer, renouveler, suspendre, révoquer et/ou annuler les licences ».)

Vérification diligente (article 7 également connu pour ses obligations visant à identifier les clients)

L'octroi de licences permet la mise en place d'une autre disposition importante du Protocole, à savoir la vérification diligente. Ainsi, les principales parties prenantes du commerce du tabac doivent procéder à des contrôles basiques auprès des éventuels acheteurs ou fournisseurs de tabac et de produits du tabac ou encore des éventuels fabricants d'équipements. Selon une exigence fondamentale, elles doivent uniquement traiter avec des personnes ou des sociétés sous licence.

Dans le cadre de ces règles, les acteurs de la chaîne logistique doivent contrôler leurs partenaires commerciaux, notamment en vérifiant leur casier judiciaire, leurs comptes bancaires et leur immatriculation auprès des autorités fiscales.

Les obligations visant à identifier les clients sont plus efficaces lorsqu'elles sont associées à des obligations visant à identifier le marché (voir l'article 10 du PCI intitulé *Mesures de sécurité et mesures préventives*). Ainsi, les fabricants et d'autres acteurs ne doivent pas être autorisés à vendre de grandes quantités de produits au sein de leur pays, lorsqu'ils savent que la demande nationale ne peut absolument pas absorber un tel volume.

Par exemple, plusieurs fabricants de tabac ont régulièrement expédié de grandes quantités de cigarettes en Andorre, un petit pays comptant moins de 100 000 habitants. Ils devaient savoir que la majorité, si ce n'est la totalité, de ces produits finirait sur le marché noir dans d'autres pays plus grands. Ce type de transaction devrait être illégal.

Le Protocole sur le commerce illicite de la CCLAT

- ✓ La Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), qui est entrée en vigueur en 2005, comprend l'article 15 sur le contrôle du commerce illicite. Celui-ci exige déjà l'application de mesures « efficaces » afin d'assurer le marquage de l'emballage de tous les produits du tabac. Les Parties doivent ainsi déterminer la provenance des produits.
- ✓ Face à la complexité du commerce illicite, les Parties ont décidé de négocier un protocole, ou plutôt un sous-traité, spécialement destiné à éradiquer ce problème. Des négociations formelles ont eu lieu entre 2008 et 2012, ce qui a mené à la création du PCI. La Conférence des Parties à la CCLAT l'a adopté en novembre 2012.
- ✓ 54 Parties à la CCLAT ont ratifié le Protocole. Selon le dernier rapport, 7 d'entre elles sont devenues des Parties au Protocole (par ratification).
- ✓ Le PCI entrera en vigueur 90 jours après sa ratification par 40 Parties.
- ✓ La première Réunion des Parties au Protocole doit se tenir tout de suite avant ou après la première session de la Conférence des Parties à la CCLAT qui sera organisée une fois le Protocole entré en vigueur.

Suivi et traçabilité (article 8)

La mesure phare du Protocole consiste à « instaurer un régime mondial de suivi et de traçabilité comprenant des systèmes nationaux et/ou régionaux [reliés par] un point focal mondial pour l'échange d'informations ».



Un timbre fiscal sur un paquet de cigarettes en Turquie

La logique est simple : lorsque les autorités soupçonnent un produit de ne pas être taxé (ou d'être illicite à d'autres égards), elles cherchent à en connaître la provenance, notamment le moment où il a été détourné des canaux légaux. (Il s'agit de la *traçabilité*.) Lorsqu'elles soupçonnent un fabricant, un importateur ou un grossiste de vendre des produits sur le marché noir, les autorités cherchent à effectuer le suivi entier d'une cargaison de produits spécifiques dans l'espoir de prendre les coupables la main dans le sac. (Il s'agit du *suivi*.)

Pour ce faire, les Parties doivent exiger l'utilisation de « marques d'identification uniques, sécurisées et indélébiles » (notamment des timbres fiscaux dotés de signes de sécurité, similaires à ceux des billets de banque) en vue d'éviter tout risque de copie ou de contrefaçon. Ces marques doivent être ajoutées ou intégrées (via une base de données quelconque) aux informations sur les fabricants et les livraisons. Dans l'idéal, les marques sont apposées sur les paquets de cigarettes, les cartons et les caisses sur le lieu de fabrication à l'aide de machines contrôlées par les gouvernements. (Les autorités doivent s'assurer que les fabricants n'arrêtent pas volontairement les machines de marquage pour produire des « lots fantômes » à écouler sur le marché noir.)

Si ce système fonctionne correctement, les autorités peuvent rapidement déterminer le lieu de fabrication des cargaisons de cigarettes suspectes, le marché officiel auquel elles sont destinées et l'acheteur original (ou prévu). Ainsi, s'il est avéré que des produits illicites proviennent régulièrement d'un entrepôt spécifique, ce lieu deviendra la cible prioritaire d'enquêtes minutieuses.

Un système national strict de suivi et de traçabilité est particulièrement efficace pour éviter toute exportation exonérée de taxe et toute réimportation illégale de produits fabriqués sur un territoire spécifique. Dans le passé, ce type de contrebande a été très répandu dans plusieurs pays, comme le Canada et le Brésil.

Les pays ayant mis en œuvre les éléments d'un système national de suivi et de traçabilité ont fait des découvertes surprenantes. Par exemple, des cigarettes fabriquées au Paraguay sont depuis longtemps importées illégalement au Brésil tout en étant exonérées de taxe. Grâce à son système (et à des enquêtes de grande envergure), le gouvernement de ce pays a découvert que les fabricants *brésiliens* produisaient également des paquets de cigarettes spécialement conçus pour ressembler à des produits provenant du Paraguay : ils arborent un marquage en espagnol et des mises en garde sanitaires en paraguayen. Ces fabricants ont apparemment supposé que les autorités tenteraient d'enrayer les activités menées sous couvert de leur marque illégale en renforçant les contrôles aux frontières au lieu d'inspecter des usines brésiliennes implantées à des centaines de kilomètres de là.

Actes illicites, infractions pénales comprises (article 14)

Les forces de police chargées d'enquêter sur le commerce illicite des produits du tabac se plaignent souvent des décisions judiciaires. En effet, les tribunaux considèrent toujours ce type d'activités comme un « crime sans victime » et délivrent des sanctions tout au plus symboliques.

Parfois, la situation est encore plus ubuesque : la police est convaincue qu'une personne ou une entreprise est impliquée dans le commerce illicite, mais son rôle dans la contrebande n'est pas techniquement illégal, conformément à la loi en vigueur. Par exemple, il peut être illégal de *fabriquer* des cigarettes sans acheter une quantité correspondante de timbres fiscaux. Toutefois, s'il est autorisé de posséder des cigarettes ne comportant pas de timbre fiscal, il est impossible d'inculper les sociétés assurant le transport des produits illicites depuis les usines implantées à l'étranger jusqu'aux marchés noirs locaux.

L'article 14 du PCI établit une longue liste d'actes et d'omissions que tous les gouvernements devraient qualifier d'illégaux. (Selon la clause 14.2, ils sont libres de déterminer les actes et les omissions à considérer comme des crimes et ceux qui sont moins graves, à l'instar des infractions administratives.)

Les gouvernements qui estiment être confrontés à un commerce illicite des produits du tabac à grande échelle, ou craignent de devoir affronter ce problème prochainement, devraient revoir leur législation, en s'inspirant de l'article 14, afin de savoir quels actes ne sont pas encore considérés comme illégaux sur leur territoire.

Conclusion

Le Protocole sur le commerce illicite est un document complexe comprenant nombre d'autres dispositions utiles. Les autorités qui hésitent à augmenter les taxes sur le tabac par peur du commerce illicite devraient considérer le PCI (négocié par tous les Parties à la CCLAT) comme un modèle pour mettre immédiatement en place des actions nationales.

La pire politique de lutte contre le commerce illicite qui soit consisterait à ne pas appliquer de majorations fiscales, comme l'industrie du tabac et ses partenaires le conseillent aux gouvernements. En tout état de cause, il existe un consensus international au sujet des mesures spécifiques et fondées sur les preuves qui permettent d'enrayer la contrebande : la solution est le PCI.