



Rapport Douanes et Tabac 2008



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES



AVANT-PROPOS

J'ai le grand plaisir de présenter le huitième Rapport de l'OMD sur les douanes et le tabac. Il propose une vue d'ensemble des résultats obtenus suite aux efforts quotidiens des administrations douanières dans le monde, dans le cadre de leur lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Ce rapport reprend l'analyse des saisies importantes de cigarettes réalisées par les services douaniers entre janvier et décembre 2008 par rapport à l'année précédente. Il contient également une vue d'ensemble des activités qui ont porté leurs fruits face au commerce illicite d'autres produits du tabac et à la fabrication illégale des cigarettes.

L'analyse s'appuie sur les données des saisies fournies par les Membres à la base de données du Réseau douanier de lutte contre la fraude de l'OMD (CEN) et qui y sont gérées, puis traitées par le Secrétariat de l'OMD dans ce cadre.

Cette analyse de l'OMD est également appuyée par les vues d'ensemble nationales et régionales mises à disposition par de nombreuses administrations douanières dans le monde et par les Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement (BRLR).

Comme pour les années précédentes, ce document a pour objet de produire un rapport de situation et une analyse détaillée, examinant à l'échelle mondiale les activités illicites liées aux produits du tabac afin d'établir une analyse des risques et de soutenir ainsi les efforts de lutte contre la contrebande entrepris par les services douaniers dans le monde entier.

Plus les données sont fournies rapidement, plus le Secrétariat de l'OMD est en mesure d'identifier efficacement les tendances et les nouveaux modes opératoires. Cela est d'autant plus important que les services douaniers du monde entier sont confrontés non seulement à des défis de grande ampleur, mais également à des cas de contrebande de fourmi. A cet égard, les diverses caractéristiques d'un même phénomène nécessitent donc des approches différentes au sein d'un même pays, même si l'emploi de détecteurs à rayons X demeure une pratique efficace pour détecter les envois, de toutes dimensions.

Ce rapport montre également que la coopération internationale constitue un facteur clé du succès, comme le prouvent les résultats du "Projet Crocodile" qui offre une plateforme de coopération efficace entre les Membres pour

lutter contre le trafic illicite de cigarettes. Comme le souligne le présent rapport, le succès dépend essentiellement de l'utilisation efficace par les Membres du mécanisme de notification qui repose sur la transmission en temps utile aux autres Membres d'informations concernant les envois suspects de cigarettes, en conservant la trace du mouvement de ces envois grâce à une étroite surveillance. Ce mécanisme de suivi est devenu une activité de routine dans la région Asie/Pacifique et la possibilité d'étendre cette initiative à l'échelon mondial est actuellement à l'étude.

Il est évident que les échanges d'informations entre les Membres doivent être facilités au maximum et la conception du système du nCEN œuvre dans ce sens, tout comme le maintien et le développement futur du programme de BRLR de l'OMD.

Le réseau de BRLR continue de faire partie intégrante de nos efforts collectifs dans la lutte contre toutes sortes de trafics illicites, pour prévenir la fraude commerciale et contribuer à garantir la sécurité des frontières internationales.

Le commerce illicite des produits du tabac englobe les cigarettes authentiques et contre-

faites. Le marché des cigarettes contrefaites implique quant à lui leur fabrication illégale. La découverte d'usines de fabrication de cigarettes illégales demeure extrêmement difficile, comme le montre le rapport de situation sur le projet commun contre les productions illicites impliquant l'OMD, Interpol, Europol et le Bureau de lutte contre la fraude de la Commission européenne (OLAF).

Il est désormais reconnu que le commerce illicite des produits du tabac entraîne des conséquences bien plus graves que la perte importante de revenus pour les gouvernements. Les aspects sanitaires liés à la cigarette sont d'une importance toute particulière pour l'Organisation mondiale de la santé, qui a développé la Convention-cadre pour la lutte antitabac (FCTC). Avec le commerce illicite des produits du tabac, les cigarettes deviennent meilleur marché, plus accessibles et plus difficiles à réguler ; l'article 15 de la Convention prévoit un ensemble complet de mesures, au niveau national et international, visant à combattre ce fléau. Un protocole est actuellement en cours d'examen par un organe de négociation intergouvernemental.

L'OMD participe aux réunions en qualité d'observateur et, dans l'esprit de ce mandat,

elle coopère aussi largement que possible avec le Secrétariat de la Convention. Elle encourage également toutes les administrations Membres, notamment celles qui sont parties à la FCTC, à étudier le Protocole et à participer à son développement ultérieur.

Un accord international spécifique portant sur le commerce illicite des produits du tabac pourrait offrir l'opportunité aux services douaniers de renforcer leurs pouvoirs statutaires dans leur combat contre cette activité criminelle.

Des demandes de plus en plus pressantes sont exercées sur les administrations douanières pour qu'elles effectuent leurs tâches en interrompant au minimum le commerce international légitime et en sécurisant les frontières. Il en va de même pour l'obligation d'utiliser les méthodes appropriées afin de sélectionner les envois qui doivent faire l'objet d'un contrôle particulier de la part de la douane.

En ce qui concerne l'exploitation des zones franches par les contrevenants, les douanes sont encouragées à prendre les mesures adéquates dans la limite de leurs compétences en étudiant les pratiques actuelles de lutte contre la fraude et les bonnes pratiques identifiées par l'OMD dans le cadre du Groupe de travail sur

la fraude commerciale.

Enfin, j'aimerais exprimer ma sincère gratitude à tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce Rapport.



Kunio Mikuriya
Secrétaire général
Organisation mondiale des douanes

RÉSUMÉ



» Le secrétariat de l'OMD porte à l'attention des membres un mode opératoire sans précédent : des cigarettes dissimulées dans des barils d'éponge de titane. La situation a fait naître un risque sanitaire pour les responsables des douanes réalisant le contrôle de l'expédition. Le nombre total de cigarettes saisies a été d'au moins 370.000 cigarettes portant les marques « L&M » et « West ».

(Photographies publiées avec l'autorisation des douanes allemandes)

Le rapport se divise en trois parties principales : une vue d'ensemble internationale et régionale du commerce illicite des cigarettes, une partie sur le commerce illicite des autres produits du tabac et une partie présentant les éléments d'un intérêt particulier.

La première partie se base principalement sur les informations apportées par des Membres de la base de données du réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN) de l'OMD. Les chiffres de 2008 sont comparés à ceux de l'année précédente, en ne tenant compte que des saisies effectuées par les douanes, les unités communes de douanes et de Police ou par d'autres agences de lutte contre la fraude ayant des pouvoirs douaniers. Cette section présente un aperçu international et régional de la contrebande de cigarettes et traite des cas significatifs rapportés (plus de 100.000 cigarettes par saisie). Un chapitre séparé aborde les saisies inférieures au seuil donné. Des rapports nationaux fournis par les Membres sont aussi pris en compte et viennent compléter les informations transmises à la base de données du CEN.

La seconde partie se concentre sur le commerce illicite des autres produits du tabac, avec notamment le tabac à fumer et le tabac destiné à d'autres usages.

La dernière partie est consacrée aux éléments particuliers. Le phénomène de la fabrication illicite (avec un aperçu des produits contrefaits du tabac), une mise à jour sur l'avancée du protocole sur le commerce illicite des produits du tabac au sein de la Convention-cadre de

l'OMS sur la lutte antitabac et les dernières actualités sur les activités opérationnelles entreprises au sein du Projet Crocodile y sont expliqués. Un paragraphe recense également les incidents sans précédent.

Première partie

L'analyse de la contrebande de cigarettes se base sur des informations mentionnant des saisies de 3.070 cigarettes, avec un plancher de 100.000 pièces, effectuées en 2007 et en 2008 dans soixante-quatre pays membres de l'OMD. Les chiffres correspondants enregistrés dans la base de données du CEN indiquent un total de 1.416 saisies effectuées en 2007 et de 1.654 saisies effectuées en 2008, représentant ainsi près de 2,5 milliards d'unités pour l'année 2007 et 2,3 milliards d'unités pour l'année 2008. Malheureusement, il n'a pas été possible d'inclure dans le rapport de cette année une quantité très importante de dossiers liés aux saisies réalisées au Royaume-Uni. L'Europe continue néanmoins à produire les chiffres les plus élevés : 93 % des saisies et 85 % de la quantité saisie dans le monde ont été signalés par des pays d'Europe occidentale, orientale et centrale. Pour ce qui concerne les autres régions, seul le Moyen-Orient affiche une quantité totale dépassant les 100 millions de cigarettes.

La pénurie de rapports en provenance de diverses régions doit malheureusement être à nouveau notée, et ce en dépit des efforts du Secrétariat de l'OMD et des BRLR en vue d'améliorer la qualité et la quantité des données figurant dans la base de données CEN. Les efforts de lutte contre la contrebande des

administrations douanières dans le monde se traduisent dans les rapports mis à disposition pour étayer la présente analyse. La portée mondiale du phénomène est donc confirmée.

En 2008, près d'un tiers des cigarettes saisies dans le monde a été intercepté dans dix lieux principaux, tous situés en Europe. La majeure partie des cargaisons a une fois de plus été saisie dans des ports, dans 171 incidents simplement (10 % des interceptions mondiales). Le transfert des expéditions importantes dans des conteneurs continue à être la tendance à l'échelle mondiale.

Au niveau international, la plupart de la contrebande provient de Chine. La quantité totale de cigarettes originaires de ce pays reste significative (30 % du total), mais un déclin plus fort est enregistré si l'on compare à l'année 2006. Ces cargaisons ont été saisies de la manière habituelle et elles étaient destinées à divers pays.

Notons une baisse supplémentaire des cargaisons en provenance des Emirats arabes unis, tandis que le Paraguay reste la source de cargaisons illicites destinées principalement au Brésil.

La « route asiatique » a conservé son rôle clé

dans l'importation illégale de cigarettes et de tabac au fil des années; il s'agit d'une voie maritime entre les ports asiatiques et les ports d'Europe de l'Ouest et du Sud-est, à partir de laquelle les marchandises continuent par voie terrestre jusqu'aux pays européens. La liaison ferroviaire directe Pékin-Hambourg, ouverte en janvier 2008, représente une nouvelle voie de transport qui réduit la durée de transport à moins de la moitié par rapport au transport par bateau. Et bien qu'il n'existe pas actuellement d'informations sur l'utilisation de cette voie pour la contrebande de marchandises, les autorités douanières concernées doivent envisager le développement de ce projet pour un ciblage approprié.

La marque Marlboro demeure la plus saisie. C'est aussi celle qui a été le plus souvent contrefaite.

Au niveau régional, d'autres marques ont également été ciblées par les contrebandiers et ont donné naissance à des expéditions de cigarettes de marques d'origine.

Des organisations criminelles transfèrent illégalement de grandes cargaisons de cigarettes au travers des frontières du monde entier. Dans certaines régions, le phénomène de « contrebande de fourmi » est également signalé.

Les contrebandiers continuent d'utiliser les passeurs et la voie postale pour faire transiter de petites quantités de cigarettes et d'autres produits du tabac. Cette pratique comprend la subdivision d'une grande quantité de tabac en plusieurs petites doses qui sont expédiées individuellement. La méthode présente l'avantage de réduire considérablement le risque que la quantité totale du tabac soit interceptée. Bien que les expéditions individuelles n'impliquent que de petites quantités, la quantité totale est notoire.

L'inventivité des contrebandiers ne connaît pas de limite, même lorsqu'il s'agit de petites expéditions.

L'emploi de détecteurs à rayons X demeure une pratique efficace pour détecter des cargaisons, petites ou grandes.

Deuxième partie

Les administrations douanières du monde

entier saisissent toutes sortes de produits du tabac : le tabac à fumer qui comprend le tabac à rouler à la main (HRT), le tabac pour narguilé et le tabac brut, ainsi que le tabac qui n'est pas destiné à être fumé et comprenant le tabac à chiquer et à priser.

Dans de nombreux cas, il n'a malheureusement pas été possible d'identifier le type de tabac à fumer saisi.

Et malgré une baisse des saisies, la quantité totale de tabac à fumer saisi et rapportée a connu une augmentation considérable. Ceci était principalement dû aux saisies rapportées par la Russie (Fédération de) dans la région CEI, même si une augmentation considérable a également été notée dans les deux autres régions BRLR européennes.

Les saisies de tabac pour narguilé sont toujours enregistrées partout dans le monde.

Du tabac qui n'est pas destiné à être fumé (tabac à chiquer, tabac à priser et snus) a également été détecté par certaines administrations douanières des Membres.

Troisième partie

La découverte d'usines de cigarettes illégales reste extrêmement difficile, parfois pour de simples raisons logistiques. Il est naturellement facile pour les criminels de dissimuler ce type d'activités. Dans certains pays, les douanes ne sont pas non plus compétentes pour enquêter à l'intérieur des terres. Ainsi, les détections d'usines de cigarettes illicites peuvent être réalisées par la Police ou par d'autres agences de lutte contre la fraude. Ces cas demeurent toutefois liés à des activités criminelles transfrontalières lorsqu'il y a fourniture de matériaux pour la production illégale et l'exportation des produits finis. Il est donc essentiel dans ces situations d'assurer un échange constant et ouvert d'informations entre les administrations douanières et d'autres agences de lutte contre la fraude.

Le secrétariat de l'OMD a été averti de 4 fabrications illégales détectées en 2008 en République tchèque, en Roumanie, en Slovaquie et au Royaume-Uni.

L'ensemble des informations signalées à la base de données du CEN ne précise malheu-



» L'administration des douanes bulgares qui procédait au contrôle complet d'un camion à Zlatarevo, à la frontière avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine, a découvert au total 1,2 million de cigarettes portant des mentions en arabe, derrière un chargement de pommes. Près de 25 millions de cigarettes de la même marque avaient été détectées en avril 2003 au port de Gênes, Italie.

(Photographies publiées avec l'autorisation des douanes bulgares)

reusement pas si les cigarettes saisies par les services douaniers étaient des produits de marques d'origine ou de contrefaçon. On peut toutefois remarquer que de fortes quantités de cigarettes contrefaites continuent à être enregistrées, et représentent au moins un tiers des cigarettes saisies en 2008.

De la même manière que l'année précédente, plus de la moitié des cargaisons provenait de Chine et la marque contrefaite la plus saisie était Marlboro.

Au sein du Projet Crocodile, les Membres participants se sont engagés dans une collaboration solide et stable dans le cadre du contrôle des expéditions suspectes de cigarettes ; ils ont parfois besoin d'étendre leur supervision à l'extérieur de la région Asie-Pacifique. Le travail commun, c'est-à-dire une coopération internationale dans la lutte contre la contrebande de cigarettes, est essentiel.

Les Membres participants ont transmis l'information de manière fluide et opportune aux autres Membres, de façon plus précise au fil des années, ce qui a entraîné une augmentation des saisies au cours des deux dernières années, à la fois en termes de nombre et de quantités. L'expérience acquise suite au projet a également permis aux Membres de la région Asie-Pacifique de rassembler leurs propres renseignements.

Le travail de l'organe de négociation intergouvernemental sur un protocole traitant du commerce illicite des produits du tabac est en cours au sein de la Convention-cadre de l'OMS sur la lutte antitabac ; le texte final devrait être présenté à la conférence des parties en 2010.

Étant donné les implications significatives sur le travail des douanes suite à la mise en place du protocole, l'OMD encourage une fois de plus les administrations douanières à collaborer au prochain INB et COP, précisant que le résultat des négociations constituera un accord contraignant pour les gouvernements concernés.

Le secrétariat de l'OMD porte à l'attention des membres un mode opératoire sans précédent : des cigarettes dissimulées dans des barils d'éponge de titane. La situation a fait naître un risque sanitaire pour les responsables des

douanes réalisant le contrôle de l'expédition. De même, les résultats d'un test biologique d'un paquet de cigarettes contrefaites, montrant une infection substantielle aux acariens, susceptible de nuire à la santé humaine, sont signalés dans ce rapport.



» En novembre 2008, la douane finlandaise a saisi près de 3 millions de cigarettes de marque L&M dissimulées dans un envoi d'éléments en bois.

(Photographie publiée avec l'autorisation des douanes finlandaises)