

Juin 2015 | n° 77 | [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

# OMD actu

## RPCV/PNR

**Deux sigles incontournables  
de l'agenda sécuritaire  
international**

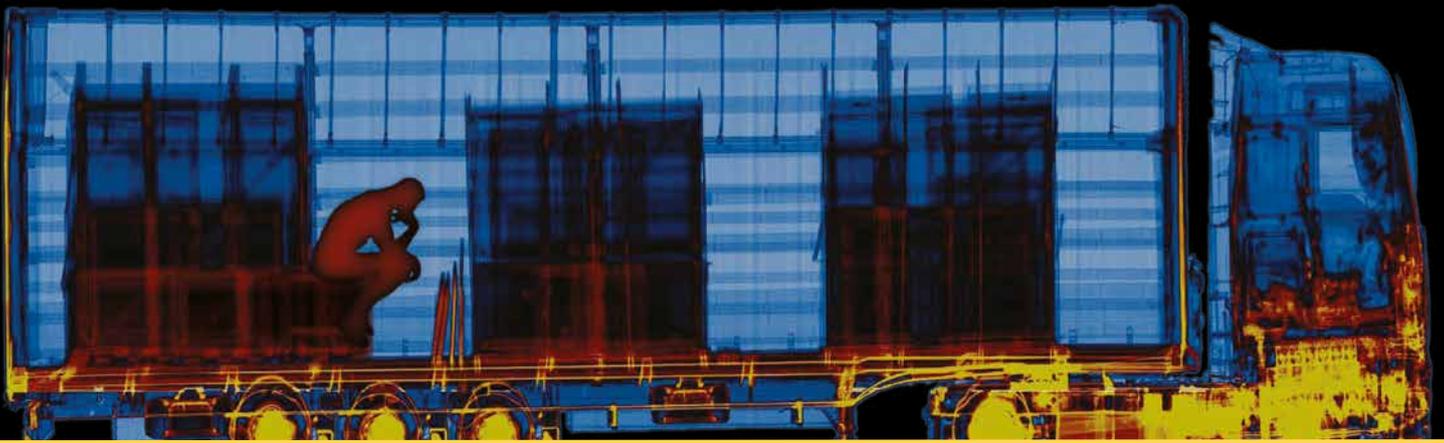


Organisation Mondiale des Douanes



ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

# PICARD BAKOU 2015



**Vous voulez contribuer aux recherches portant sur  
les douanes, les frontières et les échanges commerciaux ?**

**Vous vous intéressez aux dernières analyses réalisées par des  
experts universitaires et décideurs politiques de renom ?**

**Venez assister à la**

**10<sup>ème</sup> Conférence PICARD de l'OMD  
organisée en collaboration avec la Douane d'Azerbaïdjan**

**et faites entendre votre voix !**

**8-10 septembre 2015, Bakou, Azerbaïdjan  
Inscriptions : <http://tinyurl.com/picard2015>**

# Sommaire

- 04 **Flash infos**
- 10 **Dossier**
- 29 **Focus**
- 46 **Panorama**
- 61 **Zoom**
- 64 **Entretien**
- 71 **Événement**



04  
**Biens stratégiques : résultats de l'Opération Cosmo et perspectives**

46  
**Le Mexique lance une nouvelle stratégie contre l'informalité**

52  
**Les USA et le Royaume-Uni collaborent contre la fraude**

61  
**Ce que signifie la gestion coordonnée des frontières pour le Canada**

## DOSSIER : RPCV/PNR

- 10 **Le Secrétaire général fait part de ses réflexions** sur l'utilisation par la douane des données PRCV et PNR
- 14 Systèmes d'échange de données sur les passagers : **normes existantes, défis et opportunités**
- 18-27 **L'Indonésie, la France et le Japon** partagent leur expérience dans la mise en place d'un système douanier d'échange de données passagers

## FOCUS : LABORATOIRES DES DOUANES

- 29 **Ressources disponibles**, soutien technique de l'OMD et réseautage
- 34 **Aperçu historique** des relations entre la douane et la chimie
- 36 **La République Dominicaine** se dote d'un laboratoire de pointe
- 38 **La Douane danoise** et le recours à un laboratoire privé
- 40 **Aux États-Unis**, les laboratoires en première ligne pour lutter contre la fraude

## ENTRETIEN

- 64 Le **Dr George Wittemyer** de la State University du Colorado discute de la situation des éléphants en Afrique et des stratégies permettant de réduire le braconnage et la contrebande d'ivoire
- 68 L'expert international de la lutte antitabac, **Luk Joossens**, fait part de ses réflexions concernant la taxation des produits du tabac, le commerce illicite et les emballages neutres

Rédacteur en Chef  
Grant Busby

Rédactrice/Journaliste  
Laure Tempier

Assistante de rédaction  
Sylvie Degryse

Directeur Recherche et Communication  
Robert Ireland

Abonnements en ligne  
<http://www.wcoomd.org/en/media/wco-news-magazine/subscriptions.aspx>

Publicités



Bernard Bessis  
[bernard.bessis@bb-communication.com](mailto:bernard.bessis@bb-communication.com)

Éditeur  
Organisation mondiale des douanes  
Rue du Marché, 30  
B-1210 Bruxelles  
Belgium

Tel. : +32 (0)2 209 94 41  
Fax : +32 (0)2 209 92 62  
[communication@wcoomd.org](mailto:communication@wcoomd.org)  
[www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

Note de la rédaction

OMD Actualités est distribué gratuitement en français et en anglais aux administrations des douanes, aux organisations internationales, aux organisations non gouvernementales, aux opérateurs commerciaux et autres lecteurs concernés. Les idées exprimées dans les articles sont celles des auteurs et ne traduisent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Organisation mondiale des douanes. Toute contribution en français ou en anglais est la bienvenue, mais doit nous parvenir pour le 15 août 2015 au plus tard. L'OMD se réserve toutefois le droit de publier, de ne pas publier, ou de corriger ces articles de façon à ce qu'ils soient conformes à la ligne éditoriale du magazine. Le Service Communication reste à votre disposition pour les demandes d'abonnement, la réception d'articles, et toute autre information en rapport avec OMD Actualités, à l'adresse électronique suivante : [communication@wcoomd.org](mailto:communication@wcoomd.org).

Copyright © Organisation mondiale des douanes

Tous droits de traduction, de reproduction et d'adaptation réservés pour tous pays. Toute demande concernant la traduction, la reproduction ou l'adaptation du présent document doit être adressée à [copyright@wcoomd.org](mailto:copyright@wcoomd.org).

Remerciements : l'équipe de rédaction tient à exprimer ses sincères remerciements à tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce magazine.

Illustrations : Nos sincères remerciements à toutes les personnes qui nous ont fourni gracieusement des photos, logos et dessins pour illustrer la présente édition.

Photo de couverture : © Josh Hunter

Design : [www.inextremis.be](http://www.inextremis.be) - MP5163



## Opération Cosmo - première opération mondiale de l'OMD ciblant les biens stratégiques

DANS LE CADRE de son Projet sur l'application des contrôles aux échanges de nature stratégique (Projet ACES), l'OMD a organisé une opération inédite de lutte contre la fraude en vue de détecter et de prévenir le trafic illicite de biens stratégiques dans les chaînes logistiques internationales. Cette opération, répondant au nom de code « Opération Cosmo », a rassemblé 89 administrations membres de l'OMD, ainsi que leurs partenaires nationaux, autour des objectifs de sécurité internationale et de non-prolifération.

L'opération a bénéficié de l'appui du réseau des Bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement de l'OMD, et du soutien des partenaires internationaux de l'Organisation actifs dans ce domaine - INTERPOL, l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, le Bureau des affaires de désarmement des Nations Unies, l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques.

### Objectifs et phases opérationnelles

Outre la détection et la prévention du trafic illicite de biens stratégiques, l'Opération Cosmo comptait plusieurs autres objectifs. L'un d'eux consistait à faire le point sur la capacité de la communauté douanière

internationale à coopérer dans la mise en œuvre des contrôles.

L'opération visait également à évaluer la capacité à assurer l'application des résolutions internationales relatives aux biens de nature stratégique, notamment la Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies concernant les armes de destruction massive. A cette fin, l'ensemble des participants à l'opération a été invité à procéder à une auto-évaluation portant sur leurs modes opératoires nationaux ainsi que sur leurs méthodes de travail en la matière.

Pour parvenir à ces différents objectifs, l'Opération Cosmo a été articulée en quatre phases principales :

- une phase de planification au cours de laquelle un plan opérationnel mondial a été adopté ;
- une phase pré-opérationnelle qui a vu les pays participants concevoir leurs plans de mise en œuvre et le profil de risques des biens stratégiques représentant pour eux la plus grande source de préoccupation ;
- une phase d'interception, qui s'est déroulée en octobre 2014, durant laquelle les services douaniers ont utilisé les profils de

risque prédéfinis afin de cibler les envois à haut risque ;

- une phase de suivi et de compte rendu durant laquelle des cas de malversations administratives et criminelles ont fait l'objet d'enquêtes aux niveaux national et international.

### Résultats

Afin de garantir une meilleure coordination et d'offrir un appui technique à l'opération, l'OMD a mis sur pied une Unité de coordination opérationnelle (UCO) localisée au siège de l'Organisation. L'UCO comptait en son sein des experts nationaux en matière de contrôles à l'exportation ainsi que des analystes émanant de plusieurs administrations. Elle avait pour mission de répondre aux requêtes des participants tout en facilitant et en assurant le suivi des communications entre pays.

Grâce à l'appui offert par l'UCO, l'Opération Cosmo a produit des résultats encourageants. Durant la phase d'interception, les participants ont généré plus de 140 messages portant sur des envois à haut risque. En outre, 380 messages supplémentaires ont été échangés concernant des cas spécifiques et 180 demandes ont été formulées en rapport avec des conseils techniques relatifs

à l'identification de marchandises et avec l'opération elle-même.

Tous les cas signalés dans le cadre de l'opération ont été analysés en temps réel et les biens qui présentaient un faible niveau de risque ont été mis en libre pratique afin de favoriser la facilitation des échanges. Les cas impliquant des situations révélant des négligences ou malversations administratives ont fait l'objet de mesures correctives.

Jusqu'à présent, ont été dénombrés environ 10 cas suspectés d'être liés à des affaires de trafic ou à des malversations criminelles. Ces cas ont fait l'objet d'enquêtes pénales dans les pays concernés. Pour un grand nombre d'entre eux, les enquêtes sont toujours en cours et des informations complémentaires seront fournies lors de la session de débriefing de l'Opération Cosmo qui sera organisée à l'automne 2015.

S'agissant de l'évaluation des capacités, l'OMD a reçu environ 40 auto-évaluations nationales. Il est apparu à la lumière de ces évaluations que l'application des contrôles aux biens de nature stratégique constitue pour de nombreux Membres de l'OMD une question nouvelle et complexe.

Ces rapports ont permis d'identifier divers domaines où une assistance technique serait nécessaire, parmi lesquels figurent la compétence juridique pour appliquer les contrôles aux échanges stratégiques, les compétences des douaniers de première ligne en matière d'identification et de détection des biens à double usage, le recueil d'éléments de renseignement, les initiatives à l'égard du secteur privé, la collecte d'éléments de preuve et les enquêtes.

L'OMD fait actuellement le point auprès des Membres qui n'ont pas encore remis leur rapport. L'analyse de l'ensemble des rapports permettra de dégager des tendances générales à partir desquelles l'OMD concevra ses futures activités d'assistance technique et de renforcement des capacités afin d'aider les États membres à corriger les

faillies identifiées au cours de l'Opération Cosmo.

### Conclusions

Alors qu'approchent les sessions annuelles du Conseil, l'Opération Cosmo est dans sa phase post-opérationnelle dont l'objectif consiste en la rédaction d'un rapport final. Ce rapport sera présenté et examiné lors de la session de débriefing qui sera organisée plus tard dans l'année.

À la lumière des bonnes pratiques et des besoins exprimés par les participants, l'OMD étudie actuellement la possibilité de mettre sur pied un programme d'assistance technique et de renforcement des capacités à moyen et long terme dans le domaine de l'application des contrôles aux échanges de nature stratégique. Ce « Programme ACES de l'OMD » aurait pour objet la formation, la coopération internationale, les initiatives prises à l'égard du secteur privé ainsi que la facilitation du recueil et du partage des informations et des éléments de renseignement.

L'OMD se réjouit de la perspective de mettre sur pied un tel programme et a entamé avec plusieurs pays des négociations portant sur l'appui éventuel que ces derniers pourraient apporter à cette initiative. De nombreux Membres ont par ailleurs invité l'OMD à envisager la conversion de l'UCO en un mécanisme permanent d'interaction et de communication à l'intention des experts en biens stratégiques et des contrôles à l'exportation. L'OMD réfléchit actuellement à la manière de pouvoir répondre favorablement à cette requête.

Des documents d'orientation et de formation en matière de biens stratégiques ont déjà été élaborés dans le cadre du Projet ACES, projet dans lequel s'inscrit l'Opération Cosmo et qui constituera un socle solide pour toutes les activités à venir. Les outils développés sont à la disposition des Membres sur le site web de l'OMD ainsi que sur la Plateforme CLiCK! de l'Organisation.

**En savoir +**  
[cosmo.ocu@wcoomd.org](mailto:cosmo.ocu@wcoomd.org)

## Le SH 2017 à l'horizon



ETES-VOUS EN TRAIN de prendre toutes les dispositions nécessaires pour une mise en œuvre effective des amendements du SH au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ? Si tel n'est pas le cas, il est temps de s'y mettre !

Le Système harmonisé (SH) est revu, en effet, tous les cinq ans afin de garantir, d'une part, qu'il reste à jour compte tenu des progrès technologiques et des dernières tendances du commerce international, et, d'autre part, qu'il tienne compte des besoins de ses utilisateurs et qu'il puisse être interprété de façon uniforme. Suivant l'adoption de la Recommandation du Conseil de l'OMD du 27 juin 2014, la prochaine version révisée du SH entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

La mise en œuvre des amendements constitue une tâche titanesque pour les douanes, les organisations internationales et l'ensemble du secteur privé au niveau mondial. De fait, toutes les Parties contractantes du SH n'ont pas été à même de mettre en œuvre les jeux d'amendements précédents dans les délais prévus.

Afin de faciliter une mise en œuvre opportune des modifications, les amendements adoptés pour la version du SH 2017 ont été publiés sur le site internet de l'OMD - [www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx](http://www.wcoomd.org/fr/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx) - en janvier 2015. Cette page web dédiée fournit un bref aperçu des changements apportés et en précise le contexte. Les visiteurs y trouveront également les tableaux de concordance entre l'édition 2012 actuelle et la version amendée de 2017.

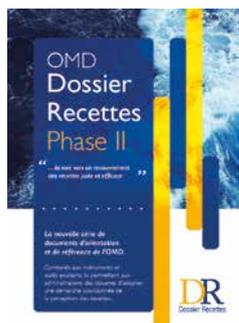
Lors de sa 55<sup>ème</sup> session de mars 2015, le Comité du SH est parvenu à un accord provisoire sur une grande partie des modifications aux Notes explicatives du SH découlant des amendements. Ces modifications éventuelles sont répertoriées dans les annexes qui accompagnent le rapport de cette session et sont accessibles aux Membres de l'OMD sous la page web consacrée à la 55<sup>ème</sup> session du Comité du SH.

La mise à jour de toutes les publications relatives au SH, telles que la Nomenclature, les Notes explicatives, les Avis de classement, l'Index alphabétique et la Base de données du SH, est également en cours. Les versions actualisées seront publiées début 2016.

**En savoir +**  
[hs@wcoomd.org](mailto:hs@wcoomd.org)

# Dossier recettes de l'OMD, les nouveautés

De nouveaux outils ont récemment été développés dans le cadre du Dossier recettes de l'OMD qui rassemble tous les documents de l'OMD ayant trait à l'amélioration du recouvrement des recettes douanières et de la conformité des opérateurs.



## ***Outil de diagnostic concernant les travaux de classement tarifaire, d'évaluation et d'origine et les infrastructures connexes, et Directives sur l'infrastructure douanière pour le classement tarifaire, l'évaluation et la vérification de l'origine (réservés aux Membres)***

L'objectif de ces nouvelles publications est de fournir une feuille de route ainsi qu'un mécanisme d'auto-évaluation qui aident les Membres à évaluer leur niveau actuel, à cerner leurs faiblesses et à planifier les étapes nécessaires pour renforcer leurs infrastructures et programmes de contrôle relatifs au classement tarifaire, à la valeur et à l'origine. Le format du nouvel outil de diagnostic s'inspire de l'outil concernant le classement tarifaire mis au point il y a quelques années, et, comme lui, se fonde sur la structure utilisée dans le Cadre de diagnostic de l'OMD en matière de renforcement des capacités douanières.

## ***Outil de diagnostic sur le contrôle a posteriori (CAP) et les infrastructures (réservé aux Membres)***

L'objectif est à nouveau de fournir une feuille de route ainsi qu'un mécanisme d'auto-évaluation qui aident, cette fois, à planifier les étapes nécessaires pour renforcer infrastructures et programmes de contrôle conformément aux Directives de l'OMD sur le CAP. Là aussi, le format s'inspire de l'outil de diagnostic concernant le classement tarifaire.

## ***Directives techniques sur les décisions anticipées en matière de classement, d'origine et d'évaluation (réservées aux Membres)***

Ce document reprend les divers textes actuellement disponibles sur les décisions anticipées en matière de classement, d'origine et d'évaluation. Il a été rédigé à la lumière de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE), qui énonce, à l'Article 3, l'obligation de rendre des décisions anticipées en matière de classement et d'origine et

encourage également les Membres de l'OMC à faire de même en matière d'évaluation en douane.

## ***Étude et Guide sur les irrégularités (à l'exception des cas de fraude) en matière d'origine (réservées aux Membres)***

L'irrégularité en matière de règles d'origine fait référence à des cas de non respect de la réglementation sur l'origine, à l'exception des cas de « fraude commise avec une intention délibérée ». L'Étude publiée par l'OMD a permis de constater que les administrations douanières considèrent le faible niveau de familiarisation avec les critères d'origine comme la cause principale des irrégularités liées aux règles d'origine, ainsi que l'une des raisons pour lesquelles certaines des dispositions procédurales figurant dans les accords de libre-échange ne fonctionnent pas de manière efficace. Le Guide recense des bonnes pratiques et des cas réels collectés auprès de plusieurs Membres de l'OMD, fournissant ainsi aux autorités douanières des solutions pour faire face aux irrégularités en matière d'origine dans la pratique.

## ***Étude et Directives sur la certification de l'origine (réservées aux Membres)***

L'objectif de l'Étude est de décrire l'état d'avancement actuel de la certification de l'origine, aussi bien dans le domaine de l'origine non préférentielle que préférentielle. Les Directives visent à fournir une orientation utile et des explications pratiques aux Membres pour concevoir, développer et exercer une gestion cohérente des procédures liées à l'origine.

## ***Guide de l'analyse miroir contenant des études de cas (réservé aux Membres)***

La quantification précise de la perte de recette potentielle représente un énorme défi. Toutefois, il existe certains outils utiles à cet égard qui peuvent donner lieu à une évaluation des risques plus ciblée. Parmi ces derniers, figure « l'analyse miroir ». Il s'agit de comparer les statistiques commerciales d'exportation et d'importation, pour des produits identiques et sur une même période,

afin d'identifier une sous-évaluation possible ou un mauvais classement des marchandises là où des disparités apparaissent.

## ***Guide des bonnes pratiques ayant trait au commerce informel (réservé aux Membres)***

Le commerce informel est régulièrement présenté comme l'un des nombreux grands obstacles au recouvrement efficace des recettes. Ce guide présente des études de cas nationales qui illustrent les diverses stratégies des Membres pour gérer cette question.

## ***Guide des bonnes pratiques ayant trait à la résiliation des contrats d'inspection (réservé aux Membres)***

Le Secrétariat de l'OMD a lancé plusieurs initiatives, ces dernières années, pour aider et encourager les pays qui prévoient, ou envisagent, de résilier des contrats d'inspection, en particulier dans les domaines du classement et de l'évaluation. Par ailleurs, l'Article 10.5 de l'AFE dispose que les Membres n'exigeront pas le recours à des inspections avant expédition en rapport avec le classement tarifaire et l'évaluation en douane. Ce Guide présente des études de cas nationales en vue de fournir des orientations précieuses aux administrations douanières ayant encore recours à ces contrats.

## ***Guide de l'OMD en matière d'évaluation en douane et de prix de transfert et Module d'apprentissage en ligne mis à jour (accessibles à tous)***

Le Guide comprend des références techniques sur l'évaluation en douane et les principes et méthodologies en matière de prix de transfert, un résumé du travail entrepris à ce jour et des références aux bonnes pratiques élaborées par les administrations douanières. Le Module d'apprentissage en ligne sur ces questions a été mis à jour et est disponible sur la plateforme CLiKC ! de l'OMD.

### **En savoir +**

[www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/revenue-package.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/revenue-package.aspx)  
[WCORevuePackage@wcoomd.org](mailto:WCORevuePackage@wcoomd.org)

# Le *Global Trade and Customs Journal*, publication phare des professionnels du commerce international

Par **Jeffrey L. Snyder**,

RÉDACTEUR EN CHEF DU GTCJ ET AVOCAT ASSOCIÉ  
AU CABINET CROWELL & MORING, À WASHINGTON  
D.C. ET À BRUXELLES

LE *GLOBAL TRADE and Customs Journal* (GTCJ) fête son dixième anniversaire. Durant ses dix premières années, le journal a axé son travail sur les problématiques auxquelles est confronté le commerce international ainsi que sur les défis quotidiens que rencontrent les praticiens. Cette publication vise à offrir de nouvelles idées à ses lecteurs, des éclairages novateurs ainsi que des opinions d'experts concernant des problèmes pratiques cruciaux touchant le commerce international, avec un accent accru sur la réglementation des investissements internationaux.

Les lieux communs pèchent peut-être par leur platitude, mais il n'en reste pas moins vrai que le monde rétrécit et le temps passe vite. La mondialisation oblige le secteur privé à être plus performant, plus intelligent et plus rapide. Or, faire plus avec moins de moyens, et le faire en toute sécurité, devient compliqué lorsqu'on essaie d'agir en toute conformité.

Malgré le rythme et la vigueur de la mondialisation, les frontières nationales ne disparaissent aucunement. Le commerce international est confronté à un éventail d'obstacles, exacerbés par les accords commerciaux préférentiels, par les mesures de protection commerciale, par les mesures

compensatoires ainsi que par les sanctions internationales. Il n'est donc pas facile pour les entreprises de rester conformes d'autant qu'elles doivent, par ailleurs, veiller à procéder à des économies et maîtriser des situations complexes pour en tirer peut-être parti.

De nombreuses personnes s'en rendent compte ou ont pris, du moins, une longueur d'avance. Elles ont peut-être dû gérer le problème avant les autres ou elles l'ont peut-être pressenti plus tôt. Elles peuvent également avoir défini des solutions ou, au moins, avoir mis en place des mécanismes d'adaptation. Le principal objectif du Journal est d'en informer ses lecteurs.

[www.mic-cust.com](http://www.mic-cust.com)

**VOUS PENSEZ À LA RÉDUCTION DES TAXES DOUANIÈRES ?**

**NOUS, À LA MISE EN ŒUVRE D'UN ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE !**

Il existe, dans le monde entier, de nombreux accords de libre-échange (FTA) permettant de réduire les taxes douanières. Mais vous ne pourrez profiter de ce potentiel de réductions qu'en respectant impérativement un nombre de règles d'origine complexes et spécifiques à un produit. Ces réductions des coûts sont toutefois essentielles pour réussir sur un marché international.

Le système OCS (Origin Calculation System) de MIC aide à exploiter précisément ces avantages pour être en avance sur vos concurrents.

#### Autrement dit : feu vert pour ...

- la gestion correcte des déclarations des fournisseurs
- une utilisation correcte des accords de libre-échange
- des calculs d'origine optimisés
- une réduction de la saisie manuelle des données et de la redondance dans les processus
- pour des documentations détaillées

Toutes les solutions MIC sont disponibles comme solution interne ou solution hébergée (SaaS - Software as a Service) ! Vous voulez de savoir plus sur MIC OCS? Contactez-nous:



**mic**  
customs solutions

Les problèmes auxquels sont confrontés les professionnels du commerce international ont trait à différents domaines, dont on peut distinguer les suivants :

- La douane - peut-être une des disciplines les plus exigeantes ne serait-ce que du fait de la pression pesant sur les opérateurs de livrer les produits « en flux tendus », d'être conformes, d'épargner de l'argent et de garantir la sécurité tout à la fois. Inévitablement, quelque chose doit être sacrifié et il ne peut s'agir de la sécurité. Les problèmes les plus sérieux auxquels sont confrontées les entreprises relèvent souvent du domaine douanier puisque les régimes douaniers sont au cœur de nombreuses opérations. Les chaînes logistiques représentent les moyens de subsistance des opérateurs commerciaux. Faire en sorte qu'elles continuent de fonctionner en toute sécurité exige du talent et de la perspicacité. Inutile de compter sur la providence : c'est la connaissance qui importe.
- Les contrôles à l'exportation – en comprendre les règles permet non seulement de détecter les transactions inadéquates mais aussi de relancer celles qui ont été interrompues de façon injustifiée. L'idée exprimée il y a près de 20 ans, à la chute de l'Union soviétique, et consistant à dire que les contrôles à l'exportation étaient une pratique appartenant au passé, s'est révélée totalement fautive. Les contrôles à l'exportation, tout comme l'existence des frontières nationales, ne semblent pas être voués à disparaître. Le recours à ces contrôles par les gouvernements ainsi que leur portée ont, au contraire, pris de l'ampleur.
- Les sanctions - souvent considérées comme partie intégrante des contrôles à l'exportation. De fait, les sanctions et les embargos peuvent se rejoindre. Cependant, cette convergence n'est que partielle et les programmes de sanctions « basés sur des listes », en vigueur non seulement aux États-Unis mais aussi dans de nombreux autres pays, viennent compliquer la donne. Mesure financière de premier choix pour combattre le terrorisme et autres fléaux, les sanctions

exigent également de pouvoir compter sur des experts du contrôle et de la gestion des risques... denrées plutôt rares et, par là même, très recherchées.

- L'Organisation mondiale du commerce (OMC) - alors que le Cycle de Doha en est toujours au point mort, la libéralisation des échanges s'engage sur d'autres voies, notamment celle des accords de libre-échange. La vitalité sans cesse renouvelée du processus de règlement des différends de l'OMC est prouvée par sa valeur en tant que source de réglementation pour les gouvernements. Une activité commerciale saine exige de comprendre et de gérer l'impact des décisions sur la façon dont les gouvernements règlementent le commerce international.
- Les politiques antidumping et mesures correctives commerciales - ces mesures correctives restent imprévisibles et représentent de sérieux obstacles au commerce international. La durabilité des mesures antidumping, de même que le recours accru aux mesures compensatoires et aux sauvegardes, traduisent un climat de concurrence nationale constante qui engendre des défis supplémentaires quant à la gestion de la conformité.
- Les mesures anti-corruption - leur prolifération a commencé à « multilatéraliser » les restrictions concernant la corruption des représentants gouvernementaux. Cependant, les écarts concernant leur mise en œuvre et leur interprétation s'accroissent.
- La réglementation des investissements - commerce et investissement vont de pair que ce soit par le biais de restrictions nationales, telles que la loi Exon-Florio aux États-Unis ou son équivalent au Canada, ou encore la nouvelle loi chinoise, ou même dans le cadre du réseau grandissant de traités d'investissements bilatéraux. Ces questions continueront à influencer la prise de décisions relatives au commerce international.

Le GTCJ représente une source d'informations concrètes concernant ces questions et il offre des lignes d'orientation basées



sur l'expérience et la connaissance. Il se concentre tout particulièrement sur les questions de conformité multi-juridictionnelle et transfrontalière, à travers des interviews de professionnels et d'autres parties prenantes ayant rencontré des problèmes dans ce domaine, et via des contributions qui visent à offrir des informations utiles et opportunes.

À une époque qui semble souvent se caractériser par un trop plein d'informations, le GTCJ vise à fournir des articles ciblés qui soient pertinents pour les professionnels partout dans le monde. Rédigée par des praticiens pour des praticiens, notre revue offre une analyse concrète, une orientation fiable ainsi que des conseils avisés aux professionnels engagés dans la protection de leurs clients ou dans les intérêts de conformité de leur organisation.

Sans vous, l'équipe de la rédaction n'est rien. Elle a besoin de votre aide et de vos indications. Si vous êtes intéressé(e) et souhaitez contribuer au GTCJ, veuillez contacter le rédacteur en chef, Jeffrey L. Snyder, qui se fera un plaisir de vous fournir le guide à l'intention des auteurs et le manuel de stylistique interne. Pour de plus amples informations, vous pouvez également visiter le site internet de l'éditeur.

**En savoir +**  
[jsnyder@crowell.com](mailto:jsnyder@crowell.com)  
[www.kluwerlaw.com](http://www.kluwerlaw.com)

# Renforcement des Douanes



## Les solutions Bureau Veritas, pour concilier facilitation et sécurisation du commerce

### Guichet Unique modulable et intégral destiné à la Communauté du Commerce Extérieur

Echange dématérialisé de documents et automatisation des processus administratifs, logistiques et douaniers

### Système de Gestion des Risques

Outils de data mining et modèles prédictifs avec intégration complète dans tout type de système informatique douanier

### Scanning non intrusif

Outils de haute technologie pour des opérations douanières pleinement intégrées dans des systèmes informatisés (EDI)

### Services de Géolocalisation pour le suivi douanier

Technologies sophistiquées de géolocalisation par satellite ou par moyen terrestre

### Verigates Portail Web

Plate-forme pour le suivi des opérations du Commerce International liées à des programmes gouvernementaux d'inspection



**66 500 collaborateurs**  
**1 400 bureaux et laboratoires**  
**140 pays**

#### Bureau Veritas

#### Services aux Gouvernements & Commerce International

67/71 Boulevard du Château  
92200 Neuilly-sur-Seine - France

Tel.: +33 1 55 24 77 72

Fax: +33 1 55 24 70 40

gsit@bureauveritas.com

[www.bureauveritas.com/gsit](http://www.bureauveritas.com/gsit)



**BUREAU  
VERITAS**

**Move Forward with Confidence\***

# RPCV et PNR

## Deux sigles incontournables de l'agenda sécuritaire international

**Par Kunio Mikuriya,**

SECÉTAIRE GÉNÉRAL, ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

DANS CET ARTICLE, je souhaiterais faire part de mes réflexions sur l'utilisation par la douane des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et des dossiers passagers (PNR), outils fondamentaux de soutien à la lutte contre le terrorisme et le crime organisé, d'une part, et à la facilitation des voyages internationaux, d'autre part.

### **Le terrorisme : une menace de tous les instants**

Après les violences perpétrées récemment dans plusieurs régions du monde, le terrorisme continue d'être une préoccupation majeure de la communauté internationale. Le terrorisme, par nature, se mondialise et ses conséquences dépassent souvent les frontières. La douane, principal organisme chargé de contrôler la circulation transfrontalière des marchandises, des moyens

de transport et, dans certains cas, des passagers, contribue dans une large mesure à contrer ces menaces et d'autres atteintes à la sécurité aux frontières.

Chaque administration ayant son propre mandat et ses propres compétences juridiques, il n'existe pas de modèle universel concernant les fonctions des douanes en matière de sécurité. Il existe néanmoins un fil conducteur commun qui sous-tend leurs missions : les douanes contribuent à la sécurité en mettant au jour la circulation de marchandises de contrebande dangereuses, susceptibles de soutenir concrètement ou financièrement le terrorisme et le crime organisé.

En outre, un nombre croissant d'administrations a une mission de sécurité plus vaste qui inclut aussi de faire respecter les interdictions de voyager. Cette mission est particulièrement importante vu les menaces

que représentent les combattants terroristes étrangers. Face à ce phénomène, même si les contrôles à l'immigration ne sont pas forcément la fonction première de la plupart des administrations douanières, la douane est un partenaire très recherché en raison des informations dont elle dispose sur la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes.

### **Utilité des RPCV et PNR**

Il est largement reconnu que les outils d'aujourd'hui, tels que les systèmes de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV), permettent d'améliorer la sécurité globale du transport aérien international. À l'échelle mondiale, plusieurs systèmes de RPCV ont été mis en œuvre avec succès, apportant des avantages avérés en termes de sécurité, de facilitation et de respect des lois.



Ces dernières années, plusieurs pays sont allés plus loin, adoptant des lois pour exiger de la part des transporteurs, outre les RPCV, d'autres données sur les passagers sous la forme de dossiers passagers ou PNR (Passenger Name Records). Ces dossiers passagers contiennent des jeux de données plus vastes, pouvant être utilisés pour l'évaluation des risques.

Les compagnies aériennes sont ainsi désormais tenues, dans de nombreux pays, de soumettre les RPCV et les PNR aux gouvernements. Les autorités concernées - douane, service de l'immigration ou police - peuvent dès lors mieux évaluer le risque que représentent certains voyageurs et donc lutter contre la criminalité transnationale.

En 2012, l'OMD a adopté la « Recommandation relative à l'emploi des Renseignements préalables concernant les voyageurs et des Dossiers passagers afin d'assurer l'efficacité des contrôles douaniers ». Cette Recommandation met l'accent sur la nécessité d'un contrôle efficace aux frontières des formes graves de criminalité transnationale, notamment du trafic illicite de drogues et d'autres marchandises de contrebande.

L'OMD considère les RPCV et PNR, qui font partie intégrante de son programme sur la sécurité, comme des éléments très utiles pour améliorer la sécurité aux frontières tout en facilitant la circulation des passagers représentant un faible risque. Leur utilisation profite à la fois à la douane et aux autres organismes aux frontières, aux transporteurs, aux autorités aéroportuaires et aux passagers eux-mêmes.

La Convention de Kyoto révisée tient d'ailleurs compte de cet aspect et intègre les RPCV dans son Annexe spécifique J1 (Voyageurs) en tant que « pratique recommandée ». Le recours à ces données a déjà largement porté ses fruits et devrait s'étendre à l'avenir.

J'encourage donc vivement les administrations des douanes à utiliser les RPCV et les PNR ainsi qu'à mettre en œuvre et à appliquer les instruments et outils de l'OMD dans ce domaine. Il ne faut pas oublier qu'une coopération plus étroite entre les douanes et d'autres organismes de lutte contre la fraude rendra les contrôles aux frontières plus efficaces, améliorera la sécurité et facilitera encore davantage le commerce légitime.

### Directives

Les Directives relatives aux RPCV ont été établies à l'origine en 1993 par l'OMD, en collaboration avec l'Association du transport aérien international (IATA). L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) s'est ensuite associée à ce processus et le « Comité de contact » constitué des trois organisations a été créé. Afin d'aider leurs Membres respectifs à mettre en place ce système, les trois organisations ont élaboré conjointement les Directives OMD/IATA/OACI sur les Renseignements préalables concernant les voyageurs en 2003, en 2010 et en 2013. Ces Directives comprennent une partie explicative sur l'utilisation des RPCV, une liste maximale des données RPCV, ainsi qu'une annexe sur le message électronique EDIFACT/ONU internationalement reconnu (PAXLST) et un guide sur sa mise en œuvre. La dernière version des Directives comprend de nouvelles dispositions sur des aspects tels que la sécurité, la protection des données, l'assistance mutuelle administrative et les « RPCV interactifs », méthode plus perfectionnée de traitement des passagers dans les aéroports.

Les Directives sur les PNR ont été conçues par l'OACI en étroite coopération avec l'IATA et l'OMD. Elles comprennent



L'année dernière, le Président du Conseil de sécurité des Nations Unies m'a écrit pour me demander si l'OMD pouvait mettre à jour sa Recommandation relative à l'emploi des RPCV et des PNR. Il s'agissait de renforcer l'application des réglementations en vigueur, et notamment l'application efficace des interdictions de voyager.

actuellement un texte explicatif sur l'utilisation des informations des PNR et une annexe contenant une liste maximale de données PNR. Les Directives sur les PNR contiennent également un message normalisé d'échange des informations PNR. La première version des Directives sur les PNR a été publiée en 2006. La dernière édition est parue en 2010 en tant que document 9944 de l'OACI. La coopération entre les trois organisations aboutira dans un futur proche à l'association officielle de l'IATA et l'OMD au développement de ces Directives sur les PNR.

La notion de partenariat est ici d'une importance capitale et le Comité de contact sur les RPCV/PNR a, jusqu'à présent, parfaitement rempli sa mission de « clearing house », centralisant toute modification des normes de transmission à la fois des RPCV et des PNR. Les pays qui ont développé ou qui envisagent de développer un processus de transmission de données passagers sont ainsi invités à rejoindre le Comité de contact.

#### Nations Unies et G7

Les Nations Unies jouent bien évidemment aussi un rôle actif dans le domaine des RPCV/PNR. La Résolution 2178 de l'ONU, adoptée en septembre 2014 et créant un nouveau cadre politique pour une action internationale face à la menace générée par les combattants terroristes étrangers, en est l'un des principaux éléments moteurs. Cette Résolution, entre autres, « invite les États Membres à exiger des compagnies aériennes opérant sur leur territoire qu'elles

communiquent à l'avance aux autorités nationales compétentes des informations sur les passagers afin de détecter le départ de leur territoire, ou la tentative d'entrée sur leur territoire ou de transit par leur territoire, à bord d'appareils civils », de terroristes.

Le G7, dans le communiqué publié suite à la réunion des ministres des Affaires étrangères qui s'est tenue à Lübeck, Allemagne, en avril 2015, appelle la communauté internationale à collaborer étroitement et à échanger les informations pertinentes, et plus particulièrement les renseignements préalables concernant les passagers conformément à la Résolution 2178, afin de détecter les mouvements des personnes désignées par le Comité du Conseil de sécurité de l'ONU. Ce Comité, créé par la résolution 1267 et la résolution 1989 (2011), contrôle l'application par les États des trois mesures instituées au titre des sanctions imposées par le Conseil de sécurité contre les personnes et entités inscrites sur la liste des sanctions contre Al-Qaida – à savoir le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et l'embargo sur les armes.

#### Partenariat OMD-ONU sur les RPCV/PNR

L'OMD et l'ONU entretiennent une étroite collaboration sur les RPCV/PNR. L'année dernière, le Président du Conseil de sécurité des Nations Unies m'a écrit pour me demander si l'OMD pouvait mettre à jour sa Recommandation relative à l'emploi des RPCV et des PNR. Il s'agissait de renforcer l'application des réglementations en vigueur,

et notamment l'application efficace des interdictions de voyager et autres restrictions contre des personnes, en assurant la possibilité de prendre les mesures nécessaires afin d'empêcher les passagers indésirables d'embarquer à bord des avions ainsi que d'autres mesures préventives contre le terrorisme, et ce en temps voulu.

J'ai accueilli favorablement cette proposition et celle-ci a été soumise au Comité de contact sur les RPCV/PNR et au Comité technique permanent (CTP) de l'OMD. Lors de la dernière réunion du CTP, les Membres de l'OMD ont soutenu la proposition et l'insertion, dans la liste des actions que les Membres de l'OMD et les unions douanières ou économiques devraient prendre, d'une nouvelle action consistant à « appliquer efficacement les interdictions de voyager imposées par les Nations Unies à des personnes sanctionnées ». L'OMD a communiqué le texte remanié aux Membres ayant adopté la « Recommandation RPCV/PNR » pour approbation.

#### Conclusion

Dans le cadre des efforts qu'elle entreprend afin de concilier sécurité et facilitation des mouvements des marchandises et des passagers, l'OMD continuera de suivre de près tous les développements en matière de politique de sécurité et tiendra ses Membres informés des progrès qui seront accomplis en matière de RPCV/PNR, y compris de l'avancement de l'initiative OMD-ONU.

# TOTAL SOLUTION FOR SECURITY

NUCTECH is a prestigious international supplier of security inspection systems and solutions with a prominent market presence in more than 130 countries. It specializes in advanced screening technologies and customized solutions. The product portfolio has been widely used in customs checkpoints, border crossings and secured facilities to help combat terrorism, trade fraud, narcotics smuggling and illegal immigration.

With customer-oriented approach, NUCTECH has enjoyed wide recognition for meeting customer needs and maintaining close partnership with clients. As an international equipment provider in security industry, NUCTECH has established subsidiaries across the globe, including HK, Australia, Poland, Turkey, Venezuela, Argentina, Singapore, Panama etc.





# Systemes d'échange de données sur les passagers : défis et opportunités

DE NOS JOURS, l'inspection physique des voyageurs et des documents de voyage n'est qu'une des facettes du contrôle frontalier des personnes voyageant par avion. Un nombre croissant de pays complète cette procédure de contrôle frontalier par l'analyse de données électroniques envoyées avant l'arrivée à destination des passagers.

Tout a commencé en juillet 1988, lorsque les États-Unis ont invité des représentants du secteur du transport aérien à se réunir, pour la toute première fois, afin de leur exposer l'idée suivante : si les transporteurs aériens fournissaient des renseignements sur les passagers, pendant le vol, aux services frontaliers, ces derniers pourraient effectuer des contrôles ciblés des passagers et des bagages, fondés sur le risque, et le traitement du vol n'en serait que plus efficace.

Dans le sillage de cette rencontre, à l'été 1990, une première transmission volontaire de renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) - reprenant le nom complet du voyageur, son genre, sa date de naissance, sa nationalité, le pays de résidence, le

type de document de voyage et le numéro de ce document - était effectuée sur des vols de Tokyo à San Francisco, Honolulu et Los Angeles.

Suite aux attaques terroristes perpétrées sur le sol américain le 11 septembre 2001, les États-Unis et d'autres États ont estimé que, pour lutter contre le terrorisme et la grande criminalité, les RPCV ne suffisaient pas et qu'il fallait que les transporteurs aériens transmettent également les « dossiers passagers » (Passenger Name Record ou PNR), terme générique désignant les dossiers établis par les opérateurs aériens ou leurs agents agréés, pour chaque voyage réservé ou pour chaque passager. Ces dossiers peuvent contenir une multitude de données à caractère personnel, dont le nom complet, des adresses, des numéros de téléphone, des adresses électroniques et l'itinéraire du voyage.

Dès lors que les systèmes de RPCV ont commencé à s'imposer un peu partout dans le monde dans les années 90, suivis par les systèmes PNR, dans les années 2000, les

gouvernements et le secteur privé ont entrepris de mettre ensemble au point des normes régissant les exigences concernant les éléments de données devant être transmis par les compagnies aériennes, et les procédures selon lesquelles cette transmission devait se faire, afin de parer au risque de voir apparaître une multitude de systèmes non-uniformisés.

L'émergence d'une mosaïque d'approches concernant ces exigences était, en effet, vue comme une source de retards, une entrave au respect par les transporteurs de la réglementation nationale et la cause de dépenses inutiles, pouvant atteindre des centaines de millions de dollars US, incombant aux opérateurs qui se verraient obligés de modifier leur système pour le rendre conforme aux dispositions diverses et variées régissant les différents programmes nationaux.

Cependant, malgré les efforts d'harmonisation, le recours de plus en plus fréquent à la transmission des renseignements préalables, partout dans le monde, s'est accompagné d'une multiplication des systèmes et des

exigences. Si certains systèmes sont normalisés, d'autres se résument à une simple mise en œuvre unilatérale d'idées, pratique qui ne peut fonctionner dans un environnement international.

Au début du 21<sup>ème</sup> siècle, seuls quelques États avaient inscrit l'échange de renseignements relatifs aux passagers dans leur politique frontalière. Aujourd'hui, ils sont environ 60 à appliquer des dispositions concernant l'échange de données passagers et les experts s'attendent à ce que le nombre d'États demandant des RPCV, des PNR, ou les deux, continue à augmenter rapidement dans les prochaines années.

En 2014, la plupart des États de la région Asie Pacifique et six États d'Amérique du Sud ont annoncé leur intention d'adopter les RPCV, le PNR, ou les deux. Il se pourrait que d'ici à 2020, plus d'une centaine de pays prennent des mesures relatives à l'échange de données pour les vols à l'arrivée et en partance. Sous peu, tous les pays du monde seront de la partie.

Pour mieux informer sur ce que les compagnies aériennes sont autorisées ou aptes à transmettre et pour veiller à l'harmonisation des procédures de mise en œuvre des régimes d'échange de données passagers, l'OMD, l'Association du transport aérien international (IATA) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ont intensifié leurs efforts de communication et de sensibilisation et organisent dorénavant des événements et des journées d'information. Cet article s'inscrit dans le cadre de ces efforts de sensibilisation accrue et se propose de donner un aperçu de la question.

### RPCV/PNR

Les données relatives aux passagers désignent tous les renseignements sur l'identité des passagers, ou leurs plans de voyage, recueillis et stockés par les transporteurs aériens, qu'utilisent les autorités publiques à des fins de lutte contre la fraude ou de contrôles frontaliers. Ces données peuvent être classées en deux grandes catégories : RPCV et PNR

Les RPCV informent sur l'identité d'une personne. Produits lors de l'enregistrement, il s'agit essentiellement de renseignements couramment transmis par les voyageurs lorsqu'ils passent les frontières (certains États demandent à contrôler les

avions survolant leur territoire et requièrent dès lors la transmission de données, mais ce n'est pas la norme). Ces informations sont généralement tirées de documents de voyage officiels et considérées comme étant « vérifiées ».

Les RPCV sont extrêmement utiles pour effectuer des vérifications dans les bases de données des voyageurs présentant un risque « avéré » (passagers ayant commis des infractions dans le passé, qui n'ont pas respecté la date d'expiration de leur visa ou qui figurent sur une liste de surveillance et auxquels les autorités frontalières veulent refuser l'entrée) et pour contrôler des personnes pour lesquelles l'on dispose déjà de renseignements (personnes inscrites dans un « programme de voyageurs connus » par exemple).

Les données passagers (PNR) renseignent sur les réservations de voyages d'une personne. Ces informations sont produites par les systèmes de réservation des compagnies aériennes, dès qu'un voyageur fait une réservation. Elles décrivent où et quand les passagers prévoient de prendre l'avion, comment une réservation a été faite et précisent si d'autres services seront nécessaires pendant le voyage. Ces données sont rassemblées par les compagnies aériennes, pour leurs besoins propres essentiellement. Cela explique que les volumes et la nature des données figurant dans les dossiers passagers varient grandement d'une compagnie aérienne à une autre et d'un passager à l'autre.

Dans certains cas, les PNR ne mentionnent qu'un nom, un itinéraire, certaines coordonnées de base et un indicateur de billet, alors que d'autres PNR offrent énormément de renseignements, allant de données concernant des services spéciaux (demandes concernant les repas, par exemple), jusqu'aux coordonnées des personnes et aux renseignements sur les cartes de crédit. Ces données ne sont pas qualifiées de « vérifiées » et le nom de la personne peut ne pas correspondre au nom figurant dans le passeport, puisque ces renseignements ne doivent pas forcément être corrects pour que l'on puisse faire une réservation.

Une fois les PNR constitués à des fins commerciales, les autorités peuvent s'en servir comme outil d'évaluation des risques, les données que contiennent ces dossiers pouvant aider à repérer certaines personnes,

leurs relations et leurs habitudes de voyage, autant d'informations qui n'étaient pas connues auparavant. Les dossiers passagers peuvent également s'avérer utiles dans les enquêtes criminelles. À l'instar des RPCV, la transmission des PNR ne sera obligatoire que pour les vols internationaux, pour les vols intérieurs, cette pratique n'est pas courante.

L'OMD, l'IATA et l'OACI sont d'ardents défenseurs des systèmes d'échanges de données RPCV et PNR, dès lors qu'ils se font conformément aux directives qu'elles ont arrêtées. L'utilisation de renseignements préalables sur les voyageurs, normalisés à l'échelle mondiale, est mentionnée dans deux instruments de l'OMD :

- en tant que Pratique recommandée, dans l'Annexe spécifique J1 (Voyageurs) de la Convention de Kyoto révisée ;
- en tant qu'objectif de la Recommandation sur l'utilisation des RPCV et/ou des PNR à des fins d'évaluation des risques voyageurs, publiée en juin 2012.

### Normes OMD/OACI/IATA

Lorsque les États-Unis ont introduit les RPCV, en 1990, ce concept était inconnu de l'aviation civile internationale et il n'y avait, par conséquent, ni normes, ni pratiques recommandées, ni même de cadre technique qui auraient pu guider cette initiative. Tous les éléments de ce programme expérimental, depuis les exigences en matière d'éléments de données jusqu'aux protocoles de communication, ont ainsi été élaborés, et finalement définis, au fur et à mesure que le programme américain les a explorés. À l'époque, comme la participation était volontaire et que le processus était neuf pour tout le monde, cela ne posait pas de problème majeur.

Mais, dans les années 1990, lorsque d'autres programmes nationaux d'échanges des RPCV sont apparus, il s'est avéré nécessaire de ne retenir qu'une seule méthodologie, acceptée de tous. Voilà pourquoi l'IATA et l'OMD ont décidé d'arrêter une méthodologie normalisée, toile de fond de la transmission préalable des PRCV qui comprend un nouveau modèle de message pour la transmission du manifeste des passagers respectant les règles de construction EDIFACT/ONU, dans le but d'en arriver à une conception mondiale commune des systèmes de RPCV.

Les résultats de leurs travaux – les Directives de l'OMD/IATA pour les renseignements préalables concernant les passagers et le Guide de mise en œuvre du Message passager (PAXLST) EDIFACT/ONU – ont été publiés en 1993, après avoir été adoptés par le Conseil de l'OMD, en juin de la même année. Reconnaisant l'intérêt d'une harmonisation mondiale des systèmes de RPCV pour l'aviation civile internationale, l'OACI fait référence à des données, demandées conformément aux critères régissant les messages PAXLST, dans la norme 3.47.1, chapitre 3 de l'annexe 9 à la Convention relative à l'aviation civile internationale.

L'OACI s'est jointe à l'OMD et à l'IATA et, à trois, elles ont formé un « Comité de contact ». Pour aider leurs membres respectifs à appliquer le système de RPCV, en 2003, les trois organisations ont publié les Directives OMD/IATA/OACI relatives aux renseignements préalables concernant les voyageurs, qui ont été modifiées en 2010 et en 2013. Ces « nouvelles » directives énoncent de nouvelles dispositions en matière de sécurité, de protection des données, d'assistance administrative mutuelle et de « RPCV interactifs » (système plus développé de traitement des passagers dans les aéroports).

Pour ce qui est des exigences de données applicables aux PNR, le document 9944 de l'OACI « Lignes directrices sur les données des dossiers passagers (PNR) », adopté en 2005 et révisé récemment, présente 19 catégories de données que l'on peut trouver dans les PNR individuels. Ces lignes directrices dressent une liste variée d'éléments de données qui peuvent être échangés entre l'opérateur et l'État destinataire. Elles fixent également des mesures uniformes pour le transfert des données PNR et leur traitement ultérieur.

Elles précisent, par exemple, qu'étant donné que les lignes aériennes ne recueillent que les données qui leur sont indispensables pour remplir leurs obligations envers leurs clients, les PNR individuels ne contiennent pas toujours les éléments de données recherchés par les États et que, dans la mesure où cela n'est pas du ressort des compagnies aériennes, il ne faudrait pas leur imposer de sanctions, lorsque des données sont inexacts ou incomplètes. Les lignes directrices de l'OACI suggèrent également aux États de demander aux compagnies aériennes de leur

Lorsqu'un système gouvernemental suit les normes, il est forcément en harmonie avec les procédures déjà développées par les transporteurs aériens. Les tests de validation des messages prendront en particulier moins de temps aux compagnies aériennes et aux autorités.

transmettre les données le plus tard possible, avant le départ du vol, pour que ces données soient complètes et pour limiter les échanges de données PNR pour un seul et même vol.

En ce qui concerne la norme de transmission des PNR, un message PNRGOV a été créé, qui permet d'utiliser un format normalisé pour transmettre, aux autorités, les données extraites du système de réservations et/ou du système de contrôle des départs des compagnies aériennes. Ces normes PNRGOV complètent les lignes directrices de l'OACI sur le PNR et traduisent le consensus trouvé par l'OMD, l'IATA et l'OACI pour ce qui concerne la transmission aux autorités des renseignements relatifs aux passagers. La norme sectorielle, le message de réponse douanière (CUSRES) d'EDIFACT/ONU, a été adopté en tant que norme pour les réponses du gouvernement aux compagnies aériennes.

Le Comité de contact RPCV-PNR de l'OMD/IATA/OACI est un passage obligé pour toute modification des normes applicables aussi bien aux RPCV qu'aux PNR. Dès qu'une demande de modification est introduite, elle est communiquée à tous les membres du Comité de contact pour qu'ils apportent leurs commentaires. Lorsqu'il s'agit de questions techniques, la demande est également envoyée pour commentaires aux groupes techniques, que sont, notamment, l'Équipe de projet sur le Modèle de données et le Sous-Comité informatique de l'OMD. Toutefois, la décision finale revient au Comité de contact RPCV-PNR de l'OMD/IATA/OACI, qui recueille les réactions de l'OACI, de l'industrie et des Membres de l'OMD.

Avant qu'une demande soit acceptée, le Comité de contact vérifiera si, outre le pays demandeur, un autre pays soutient la demande, si celle-ci a un fondement solide, s'il est techniquement possible d'introduire ces informations dans le message standard et si les renseignements peuvent être obtenus par d'autres voies.

### Avantages d'une normalisation des éléments de données et des messages de transmission

#### *Mise en œuvre plus rapide*

Lorsqu'un système gouvernemental suit les normes, il est forcément en harmonie avec les procédures déjà développées par les transporteurs aériens. Les tests de validation des messages prendront en particulier moins de temps aux compagnies aériennes et aux autorités.

#### *Conformité accrue*

Les employés des compagnies aériennes comprennent aisément les exigences imposées, puisqu'ils connaissent déjà les éléments de données et le format à utiliser. Un système respectueux des normes requiert moins de modifications qui pourraient peser sur la conformité des opérateurs.

#### *Contrôle des coûts*

Les coûts à charge des compagnies aériennes et des autorités sont moindres. Toute exigence qui ne rentrerait pas dans les normes pratiquées appelle à des remaniements additionnels, dont le coût n'est pas négligeable. Il est onéreux de réinventer la roue.

#### *Données fiables*

Les systèmes harmonisés reposent sur des éléments de données communs et prévisibles. Pour ce qui concerne les RPCV, il est conseillé de ne travailler qu'avec les données tirées de la partie du passeport qui peut être lue par machine, car ces informations peuvent être vérifiées. Les données obtenues par interrogation et saisies manuellement sont susceptibles de présenter des erreurs.

### Enjeux de la transmission des PNR

Le message appelé PNRGOV est la méthode agréée de transmission des systèmes des compagnies aériennes vers les systèmes gouvernementaux. Les États qui décideraient de ne pas l'utiliser et de demander aux compagnies aériennes les données enregistrées dans leurs systèmes recevront des flux de données que leur système informatique ne pourra pas traiter, à moins qu'ils aient



## Boîte à outils

Cette bibliothèque en ligne rassemble les présentations et vidéos d'introduction, listes de vérification dynamiques et matériel de référence, pour aider à concevoir des programmes de données relatives aux passagers qui soient harmonisés, efficaces et utiles.

[www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/presentation.html](http://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/presentation.html)

développé un mode de filtrage des données entrantes plus avancé que ceux conçus à ce jour.

Grâce à PNRGOV, les données des réservations peuvent être identifiées par le système qui les reçoit, et ce, beaucoup plus facilement que s'il s'agissait de données provenant de messages non-PNRGOV. Toutefois, le modèle PNRGOV ne concerne que le message ; son contenu, lui, n'est pas forcément normalisé. Dès lors, les variations de données et la complexité de celles-ci posent un défi, lors de la mise en œuvre du message.

Malgré l'existence de normes internationales de message :

- par nature, les données des dossiers passagers sont commerciales et varient selon les procédures internes des compagnies aériennes ;
- les données PNR peuvent être présentées dans de nombreux formats, et n'en demeurer pas moins conformes ;
- les données PNR peuvent être en format de texte libre et peuvent être dupliquées ;
- pour que l'information soit pertinente, les règles doivent être appliquées intelligemment pendant le processus de cartographie. Voici un exemple : ne pas traduire les doublons si le champ 1 = X faire A, si le champ 1 = Y, faire B. Si le champ 1 = X et le champ 2 = Z, faire C, etc. ;
- si la cartographie n'est pas faite intelligemment, la simple transformation des

données peut produire des informations confuses et susciter des problèmes lors d'analyses ultérieures.

Certains pays, ayant mis en œuvre un système de transmission de données PNR, soulignent le temps considérable qu'ils ont passé à tester le message avec les compagnies aériennes. Les pays désireux de se doter d'un système de ce type sont ainsi invités à se tourner vers ceux qui en ont déjà fait l'expérience.

Hormis les problèmes techniques, la transmission de renseignements relatifs aux passagers soulève la question de la protection de la vie privée et de la confidentialité des données. Si l'envoi de RPCV des compagnies aériennes aux gouvernements ne pose pas forcément beaucoup de problèmes de confidentialité (la nature des RPCV et leur utilisation sont régies par la législation nationale de la plupart des pays), des limites sont souvent imposées à l'échange des données des dossiers passagers entre transporteurs et autorités requérantes.

Ces données ne pourront être partagées que dans le respect de la législation relative à la protection de la confidentialité des données de l'État concerné. Le débat sur la confidentialité des données des PNR est en grande partie conduit par l'Union européenne (UE), mais nombre de pays appliquent également des dispositions restrictives, avec lesquelles les transporteurs sont souvent appelés à composer.

À ce propos, le « Rapport de la Commission sur l'examen conjoint de la mise en œuvre de l'accord entre l'UE et l'Australie sur le traitement et le transfert de données des

dossiers passagers par les transporteurs aériens au service australien des douanes et de la protection des frontières », publié en juillet 2014 et disponible en ligne, est particulièrement intéressant.

Il décrit, notamment, les restrictions d'accès imposées par la Douane australienne aux données à caractère personnel, ainsi que la manière dont elle supprime et efface les données sensibles et les éléments de données relatives aux passagers qu'elle reçoit et qui ne correspondent pas aux 19 éléments de données énumérés dans l'Annexe de l'Accord. Ce rapport explique également comment les services douaniers assurent la sécurité des données et comment ils conservent ou suppriment des données PNR, dans le respect des dispositions de l'Accord.

### Intérêt des RPCV/PNR

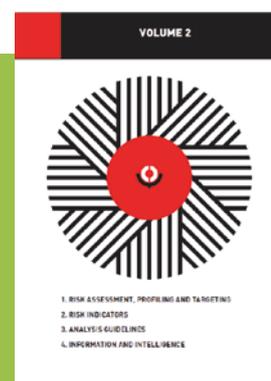
Les motifs justifiant l'utilisation de renseignements préalables concernant les voyageurs sont plutôt simples en théorie : l'équilibre entre les impératifs de la lutte contre la fraude, d'une part, et de la facilitation des déplacements légitimes d'autre part, est plus facile à atteindre si la lutte contre la fraude repose sur le renseignement. Or, l'utilisation des RPCV et/ou des PNR à des fins d'évaluation du risque pourrait considérablement aider les administrations douanières à mettre au point et à exploiter les meilleurs renseignements possibles pour contrôler les voyageurs.

Les lignes directrices sur les RPCV classent les avantages du système selon quatre catégories d'acteurs :

- les passagers (formalités frontalières plus rapides) ;

## Manuel et indicateurs de risques concernant les voyageurs

- Une section du « Recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière » (Volume 2)
- Réservé aux Membres de l'OMD
- Deux parties :
  - Annexe I: liste des indicateurs de risques pour les voyageurs
  - Annexe II : un manuel qui fournit des informations générales, précise la signification de chaque indicateur et inclut des exemples, des images et des études de cas



- les transporteurs (amélioration de la sécurité et atténuation du risque de sanction pour le transport de passagers dépourvus des documents requis) ;
- les services de contrôle aux frontières (contrôle fouillé et rigoureux des passagers entrants, réduction du nombre de données à saisir, répartition plus efficace des ressources et intensification de la coopération entre les services) ;
- les autorités aéroportuaires (il sera moins nécessaire d'agrandir ou de moderniser leurs installations pour répondre à l'augmentation du trafic ; satisfaction accrue des passagers envers les installations et réduction du nombre de plaintes).

Quant à l'intérêt de recevoir et traiter les données PNR, la plupart des pays déclarent que cela contribue à lutter contre le terrorisme et la grande criminalité, phénomènes, par définition, transnationaux. Pour évaluer la mise en œuvre des accords de partage de données relatives aux dossiers passagers signés avec des pays étrangers, la Commission européenne utilise, entre autres paramètres, la capacité effective de ces accords à atteindre leurs objectifs. Des évaluations effectuées à ce jour concernant les accords passés avec l'Australie et les États-Unis, il ressort que l'équipe d'évaluation de la CE s'est dite satisfaite sur ce point.

La lecture de ces rapports est également intéressante car elle donne une idée générale de la façon dont les données relatives aux passagers sont traitées dans ces deux pays avec lesquels l'UE a passé des accords et de la méthodologie suivie. Il convient notamment de souligner que, prises séparément, les données PNR ne révèlent pas l'existence de menaces précises et ne font pas soupçonner de menaces. Alors que les informations des RPCV peuvent donner des résultats immédiats sur la base d'une liste de surveillance, les données PNR ne donneront pas de résultats aussi directs.

### Conclusion

Récemment, le phénomène des combattants étrangers a ramené à l'avant-plan la question des données relatives aux passagers. Les pays désireux de lancer un programme de données relatives aux passagers devraient savoir très clairement quelle est la nature de leurs risques frontaliers et l'usage qu'ils veulent faire de ces données. Ils devraient également se familiariser avec les normes internationales en vigueur, faire intervenir les différentes parties prenantes dès l'entame du processus, se tourner vers les pays avec lesquels ils veulent échanger concernant la question de la protection des données, vérifier que leur législation est appropriée et solliciter l'assistance d'experts.

### En savoir +

[www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

[www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/presentation.html](http://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/presentation.html)



## L'expérience de l'Indonésie douanier d'échange de

Par **M. Agung Krisdiyanto,**

DIRECTION DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET DES ENQUÊTES DE LA DOUANE  
INDONÉSIENNE

LA DOUANE INDONÉSIENNE a commencé à travailler sur l'échange électronique de données passagers avec les compagnies aériennes au début de l'année 2008, dans le cadre de la mise en place d'un système de transmission des renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV). A l'époque, les techniques de traitement des données passagers consistaient à passer au crible les RPCV extraits des systèmes de contrôle des départs des lignes aériennes, via le réseau de la Société internationale de télécommunications aéronautiques (SITA), et à demander que les données des dossiers passagers (PNR pour Passenger Name Record) pour des vols spécifiques soient transmises par courriel ou en version papier.

Après deux ans de travaux préparatoires, le nouveau système RPCV a enfin été lancé officiellement en décembre 2009. Il s'agissait d'un système par lots non interactif construit conformément aux Directives RPCV élaborées par l'OMD, l'Association internationale du transport aérien (IATA) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). La plupart des lignes aériennes n'étant pas équipées pour la transmission de données sur les bagages et les numéros de siège, seuls 12 des 14 éléments de données exigés leur ont été demandés au début, afin de leur donner le temps nécessaire pour se mettre en conformité.

Le nouveau système de contrôle des voyageurs permettait de passer au crible tous les passagers et le personnel de bord, entrants et sortants, de façon plus efficace. Toutefois, la hausse rapide du nombre de passagers aériens entrant sur le territoire indonésien ou en sortant et le besoin de faciliter la circulation des voyageurs et de protéger les frontières des risques émergents ont mené la Douane à se pencher sur la possibilité d'utiliser de façon plus systématique les données des dossiers passagers entreposés dans les systèmes informatisés de réservation (SIR) des lignes aériennes, et ce, afin de renforcer sa capacité à mener à bien son mandat en matière de sûreté.



## Le rôle de la douane dans la mise en place de son système de données passagers

Comparé aux RPCV, le déploiement d'un système de transmission et de traitement pour les dossiers passagers (PNR) allait se révéler très différent.

- Premièrement, eu égard au volume de données à traiter : jusqu'à 76 éléments de données pour les dossiers passagers alors que pour les RPCV, ils ne sont que 14.
- Deuxièmement, compte tenu du degré de normalisation des données : la norme pour les données RPCV est pratiquement la même pour toutes les lignes aériennes mais les données PNR sont très différentes.
- Troisièmement, eu égard à la fréquence et au moment du transfert de données définis par la Douane : les données RPCV ne doivent être soumises qu'une seule fois, comparé à 5 pour les données PNR.
- Enfin, compte tenu des solutions de communication utilisées pour l'échange de données : la plupart des compagnies aériennes en Indonésie utilisent le réseau SITA pour les RPCV alors que différents systèmes mondiaux de distribution (SMD) sont utilisés pour les dossiers passagers (PNR).

### Prémices

Une série de réunions du forum de la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC), qui se tenait en Indonésie en 2013, allait offrir à la Douane indonésienne l'opportunité de soulever la question des

dossiers passagers à un plus haut niveau et dans le cadre d'une collaboration internationale prometteuse. L'Indonésie avait, dès 2012, commencé à examiner les façons de mettre la question des dossiers passagers (PNR) à l'ordre du jour de l'APEC. Après de longues discussions avec le Secrétariat de l'APEC et lors des réunions du Sous-comité sur les régimes douaniers, l'initiative « Support for Standardization of PNR Data among Airlines in the Asia-Pacific Region » (NdT : Soutien à la normalisation des données PNR entre les lignes aériennes de la région Asie-Pacifique) était approuvée et recevait le plein aval des économies membres de l'APEC.

Pour poursuivre sur cette lancée, l'Indonésie organisait un atelier sous les auspices de l'APEC portant sur les normes d'échange des données passagers et sur le message PNRGOV, sous l'intitulé « Garantir la facilitation des voyages à travers le PNRGOV », à Bali en octobre 2013. Cet atelier a permis à la Douane indonésienne d'obtenir le soutien des lignes aériennes, des fournisseurs de technologies de l'information, des fournisseurs de systèmes mondiaux de distribution (SMD) qui hébergent les dossiers de voyage (et qui sont également connus sous le nom d'entreprises SIR pour systèmes informatisés de réservation), des autorités nationales en charge du transport, de l'immigration et de la répression ainsi que de l'OMD, de l'IATA et de l'OACI.

L'Indonésie est ensuite passée à la phase préparatoire en adoptant une disposition

légal gouvernant son système de transfert et de traitement des PNR, tel qu'il est recommandé dans les « Lignes directrices de l'OACI sur les données des dossiers passagers » [doc. 9944]. Cette phase s'est terminée en septembre 2014. Parallèlement à cela, l'Indonésie a défini des exigences en matière de données pour le message PNRGOV à l'adresse des compagnies aériennes et a commencé à travailler sur des points techniques spécifiques, notamment le processus opérationnel, l'analyse des données et la connectivité réseau entre les SMD des lignes aériennes et le centre de données douanier, étape la plus critique du processus.

### Défis

La création d'un système d'analyse fondé sur les données PNR est complexe. Face à ce défi et consciente du fait qu'elle ne disposait pas des connaissances suffisantes dans ce domaine, la Douane indonésienne s'est tournée vers le Service de la douane et de la protection des frontières de l'Australie (ACBPS) pour lui demander son assistance et son soutien pendant la phase initiale du projet.

En outre, chaque compagnie aérienne utilisait des normes de données différentes dans son système, ce qui était également problématique. La Douane indonésienne a donc procédé à une présentation détaillée du message standard recommandé par l'OMD, l'IATA et l'OACI pour les dossiers passagers, à savoir le PNRGOV, lors du séminaire de l'APEC sur le PNRGOV mentionné plus haut, afin de faire connaître le message

normalisé auprès des compagnies aériennes et des autres partenaires pertinents, dans le but d'obtenir leur soutien pour une utilisation uniforme de cette norme internationalement reconnue pour la transmission des données PNR au gouvernement.

Le manque de ressources financières pour la mise en place du système PNR en Indonésie a également posé problème. La TI étant la pierre angulaire du système, l'acquisition des outils nécessaires s'est avérée extrêmement coûteuse, à tel point que les fonds alloués au projet étaient insuffisants pour couvrir les exigences technologiques.

Une autre étape fondamentale du projet était l'établissement de la connectivité réseau et la mise en place d'un protocole de communications, c'est-à-dire d'un ensemble de règles et de réglementations déterminant la façon dont les données devraient être transmises.

### Étapes

Les défis étaient nombreux, mais l'équipe de projet ne s'est pas pour autant avouée vaincue et a choisi de s'adresser à l'ACBPS pour lui demander son concours. Ainsi, en avril 2013, certains membres de l'équipe sont partis en Australie pour une rencontre avec l'unité d'experts de l'ACBPS, organisée par Michael Odgers, directeur des services aux passagers et du dialogue avec l'industrie, et par Nathan Chamberlain, responsable des informations passagers. Sur la base des connaissances acquises au cours de cette visite en Australie, l'équipe en charge du projet PNR a décidé de créer un système en interne sans recourir à un prestataire externe.

À l'heure actuelle, les gouvernements ont le choix entre deux méthodes de transfert des données PNR : la méthode dite « pull » d'extraction des données selon laquelle les autorités ont accès au système de l'exploitant de l'aéronef et « tirent » les données de sa base de données ; la méthode dite « push » de soumission de données, selon laquelle les exploitants d'aéronefs transfèrent ou « poussent » les éléments de données PNR requis vers la base de données de l'autorité requérante.

Compte tenu des enseignements tirés de l'expérience de l'ACBPS dans ce domaine, l'équipe a décidé que la meilleure approche pour développer un système de transmission des dossiers passagers (PNR) adapté

aux conditions de travail indonésiennes était d'utiliser la méthode dite « push » de soumission des données, plutôt que la méthode « pull », et d'utiliser, pour le transfert de données, un seul message standard, le PNRGOV. Ainsi, le système n'aurait pas à s'occuper de devoir accepter différentes normes, ce qui permettrait d'en optimiser le développement, la maintenance et le dépannage éventuel.

Le document 9944 de l'OACI stipule que les États exigeant le transfert de données PNR s'efforceront de tenir compte des problèmes rencontrés par les autres États et exploitants d'aéronefs sur leur territoire, en particulier pour ce qui a trait aux coûts et à l'incidence potentielle d'une telle mesure sur l'infrastructure existante. Les États qui exigent d'une ligne aérienne qu'elle leur transmette les données sur les passagers doivent donc s'efforcer de garantir la connectivité avec les systèmes utilisés par les compagnies aériennes pour entreposer les données PNR.

Les exigences en matière de configuration TI du système indonésien sont décrites dans un « Document sur les exigences en matière de données PNRGOV », qui porte notamment sur les différents types de protocole de réseau informatique permettant de gérer la sécurité de la transmission des messages à travers Internet. Le système PNR permet l'utilisation de trois protocoles : les réseaux virtuels privés sur protocole internet (RVP IP), le protocole dit Internet Protocol Security (IP Sec) et le protocole pour la sécurisation des échanges sur Internet SSL.

Au cours d'une communication, les dispositifs tant à la source qu'à destination utilisent ce que l'on appelle des « protocoles de couche application ». Pour que la communication soit effective, les protocoles de couche application utilisés par les serveurs d'hébergement à la source et à destination doivent correspondre. Les applications permettent à l'utilisateur de créer des messages, les services de couche application se chargent de l'interfaçage avec un réseau donné tandis que les protocoles établissent les règles et les formats gouvernant le traitement des données.

Concernant les protocoles de couche application, le système PNR indonésien permet d'en utiliser de nombreux types, y compris le *WebSphere MQ* d'IBM, le protocole de chiffrement *Hypertext Transport Protocol*

*Secure* (HTTPS, littéralement « protocole de transfert hypertexte sécurisé ») et le *Simple Mail Transfer Protocol* (SMTP, littéralement « protocole simple de transfert de courrier »)

Il a fallu par ailleurs élargir la réglementation afin de couvrir les aspects suivants :

- définition des RPCV et des PNR ;
- éléments de données exigés en matière de RPCV et de PNR et traitement des données ;
- criblage et entreposage des données PNR ;
- méthodes de transfert de données RPCV/PNR ;
- fréquence et moment du transfert de données ;
- transparence et recours des voyageurs ;
- conflits entre législations nationales ;
- obligation des lignes aériennes de soumettre les données ;
- protection, sécurité et intégrité des données ;
- protection de la vie privée ;
- conformité et sanctions ;
- force majeure ;
- transition.

La réglementation gouvernant ces différents aspects suit les « Lignes directrices de l'OACI » et est annexée au « Document relatif aux exigences en matière de données PNRGOV ». Certains aspects délicats y sont traités, tels que la protection de la vie privée, la protection des données, la sécurité et l'intégrité des données.

À cet égard, la Douane indonésienne doit respecter la loi indonésienne sur l'information et les transactions électroniques, qui protège le citoyen de toute utilisation abusive des données à caractère personnel. Les données PNR seront entreposées au centre douanier de données, qui fait partie du centre de données du ministère des finances, qui satisfait aux exigences de la norme ISO 27001 sur le management de la sécurité de l'information.

Le transfert de données PNR sera exigé 48 heures, 24 heures, 2 heures et une heure à l'avance, ainsi qu'au moment du départ. Les exploitants aériens qui ne respecteraient pas les délais obligatoires recevront une notification de la Douane indonésienne dans les 48 heures suivant la dernière soumission de données. Une fois la notification reçue, les opérateurs aériens devront répondre et

soumettre les données dans un délai de 48 heures.

Des sanctions seront imposées par la Douane indonésienne si la compagnie aérienne concernée ne répond pas à la notification, suivant une démarche par étapes :

1) Le Directeur général des douanes et accises ou son représentant impose une sanction à l'opérateur sous la forme d'un avertissement écrit, dont une copie est également adressée au Directeur général du transport aérien. Une telle mesure portera atteinte à la réputation et à la crédibilité de la compagnie aérienne auprès du gouvernement.

2) Si, après avoir reçu l'avertissement par écrit, l'opérateur reste non conforme, la Douane procède à une évaluation de la situation et, sur la base des conclusions, l'opérateur peut se voir imposer une sanction sous la forme de :

- un ajournement des opérations de déchargement de 30 minutes à partir du moment où l'aéronef est prêt à être déchargé ;
- un ajournement des opérations de déchargement de 30 minutes supplémentaires si l'opérateur affiche de mauvais antécédents en matière de conformité ;

- un ajournement des opérations de chargement de 30 minutes à partir du moment où l'aéronef est prêt à être chargé ;

- un ajournement des opérations de chargement de 30 minutes supplémentaires si l'opérateur affiche de mauvais antécédents en matière de conformité ;

3) Si l'opérateur n'honore toujours pas ses obligations en matière de soumission des données après s'être vu imposer une sanction sous la forme d'un report des opérations de déchargement et de chargement, tel que stipulé au point 2, la Douane procède à un nouvel examen de la situation. Si elle constate que l'infraction est délibérée, elle sanctionne l'opérateur en suspendant ses propres services de dédouanement à l'importation et à l'exportation.

4) Par ailleurs, l'opérateur concerné peut encourir une amende de cinq millions de roupies indonésiennes (soit environ 500 dollars des États-Unis) pour chaque cas de non conformité.

Toutefois, les sanctions ou toute autre mesure de représailles seront suspendues si l'exploitant de l'aéronef motive son comportement par des arguments valables. La Douane passera en revue l'argumentaire de la compagnie aérienne et tiendra compte de tous les éléments pertinents comme

l'importance du cas, les efforts fournis par la compagnie aérienne pour se mettre en conformité, ses antécédents, la formulation d'une demande de conseils auprès de la Douane et les raisons qui échappent au contrôle de la compagnie.

**Conclusion**

Le projet PNR devrait passer en phase opérationnelle à la fin du mois de septembre 2015. Jusqu'à présent, la connectivité réseau a été établie avec deux grands fournisseurs de systèmes mondiaux de distribution (SMD) et un projet pilote est actuellement en cours avec deux compagnies aériennes. Le système PNR est également connecté au système de contrôle de gestion des frontières du Bureau indonésien de l'immigration.

La Douane indonésienne considère qu'un accès plus aisé aux données PNR et un traitement facilité de ces mêmes données sont indispensables à une évaluation plus efficace des risques liés aux voyageurs et permettra de mieux cibler les passagers à haut risque tout en facilitant la circulation des personnes. En effet, l'analyse des RPCV et des données sur les passagers (PNR) l'a par le passé déjà aidée à déceler certains cas de délits et de fraude. La mise en place d'un système de transmission électronique des données PNR ne pourra que renforcer le système de protection des frontières de l'Indonésie.

**En savoir +**

[pnrgov@customs.go.id](mailto:pnrgov@customs.go.id)

Renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV)	Données des dossiers passagers (PNR)
Recueillis à partir des systèmes de contrôle des départs des lignes aériennes	Recueillies à partir des systèmes informatisés de réservation (SIR)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Nom</li> <li>2. Sexe</li> <li>3. Date de naissance</li> <li>4. Nationalité</li> <li>5. Numéro de passeport</li> <li>6. Date de délivrance du passeport</li> <li>7. Lieu de délivrance du passeport</li> <li>8. Origine</li> <li>9. Entrant</li> <li>10. Sortant</li> <li>11. Code de réservation</li> <li>12. Information bagages (quantité, réclamation, étiquette et poids)</li> <li>13. N° de siège</li> <li>14. N° de vol</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Code du dossier passager (PNR)</li> <li>2. Date de réservation/d'émission du billet</li> <li>3. Date(s) de voyage prévue(s)</li> <li>4. Nom(s)</li> <li>5. Informations « grands voyageurs » et programme de fidélisation</li> <li>6. Autres noms figurant dans le PNR (y compris le nombre de voyageurs figurant dans le PNR)</li> <li>7. Toutes les informations de contact disponibles (y compris de la personne ayant effectué la réservation)</li> <li>8. Moyens de paiement et adresse de facturation</li> <li>9. Itinéraire de voyage pour le PNR concerné</li> <li>10. Agence de voyage/Agent de voyage</li> <li>11. Partage de codes</li> <li>12. PNR scindé/divisé</li> <li>13. Statut du voyageur (confirmations et statut d'enregistrement)</li> <li>14. Établissement des billets (numéro du billet, date d'émission, billets aller simple, champs des billets informatisés)</li> <li>15. Bagages</li> <li>16. Informations concernant le siège (y compris le n° de siège)</li> <li>17. Remarques générales, y compris les données OSI (autres informations), les données SSI (concernant des services spécifiques) et les données SSR (concernant des demandes relatives à des services spécifiques)</li> <li>18. Informations RPCV éventuellement collectées</li> <li>19. Historique complet des modifications des PNR énumérées aux points 1 à 18</li> </ol>

# Le programme API-PNR France

Par **Christophe Hypolite**,

MISSION PNR, FRANCE

Le programme de la France relatif aux renseignements préalables concernant les voyageurs (RPCV) et aux dossiers passagers (PNR), dit « programme API-PNR » par référence aux acronymes anglais, a fait l'objet d'une large couverture médiatique suite aux tragiques événements qui se sont déroulés en France au début de l'année 2015. Cependant, le projet de mise en œuvre d'un système français de traitement automatisé des données passagers remonte bien plus loin dans le temps.

IL DÉBUTE AVEC la publication de la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme [Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers] qui transpose une directive européenne du 29 avril 2004 en vertu de laquelle les transporteurs aériens doivent communiquer les renseignements concernant leurs passagers à destination d'un point de passage frontalier de l'Union européenne (UE) [Directive 2004/82/CE du Conseil].

Cette directive européenne ne s'attache qu'au volet RPCV des données passagers. La loi française en étend le champ d'application et prévoit que les données des systèmes de réservation (données PNR) puissent également être collectées et traitées afin « d'améliorer le contrôle aux frontières, de lutter contre l'immigration clandestine et de lutter contre le terrorisme ».

Si le socle législatif français qui couvre ces finalités est en place dès 2006, le gouvernement va toutefois décider de reporter la création du dispositif français suite à la proposition de la Commission européenne de mettre en place un système PNR réglementant l'utilisation de ces données au niveau européen.

Une première proposition de directive du Conseil est présentée le 17 novembre 2007.

Cependant, au 1<sup>er</sup> décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et, avec lui, d'un nouveau cadre institutionnel pour l'UE, la proposition, n'ayant pas encore été adoptée, devient obsolète. En 2010, le gouvernement français décide de ne plus attendre et de doter la France d'un système d'exploitation des données RPCV et PNR, sans que n'ait été adoptée de « directive PNR ».

## Un véritable projet interministériel

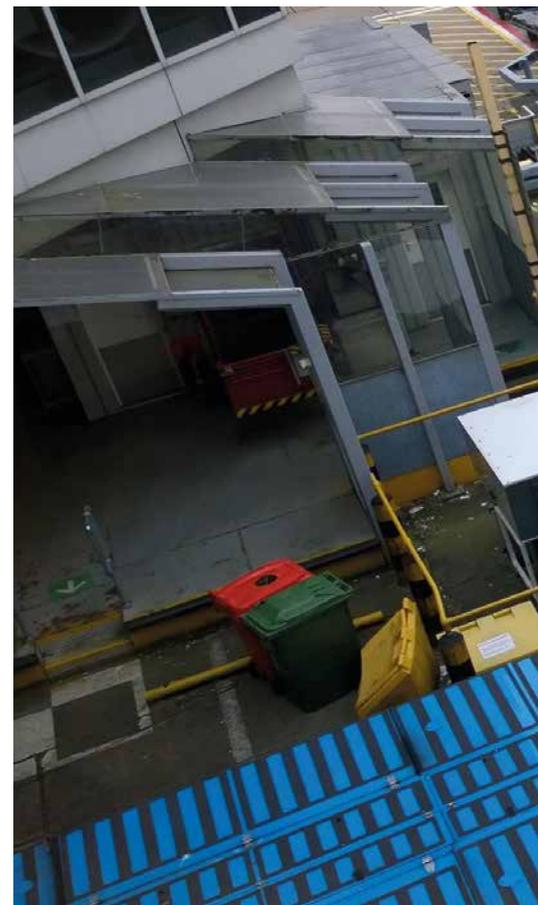
En 2011, une mission interministérielle, réunissant les ministères de l'intérieur, de la défense, des transports et du budget, était mise sur pied avec pour mandat d'évaluer, d'une part, la faisabilité du projet de création d'une Unité d'Information Passagers (UIP) chargée de collecter et traiter les données passagers, et, d'autre part, de préparer les appels d'offres correspondants et de suivre l'exécution des marchés publics. Par ailleurs, cette « Mission PNR » devait participer à l'évolution de la réglementation nationale et inscrire ses réflexions dans un cadre européen marqué par le projet européen de directive PNR toujours en discussion.

Le 3 février 2011, la Commission présentait une nouvelle proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité. Ce faisant, elle prenait acte

des changements procéduraux apportés par le traité de Lisbonne et des réticences suscitées par cette proposition, notamment sur la question de la protection des données (plus particulièrement sur la durée de conservation des données et le traitement des données sensibles).

Cette proposition sur les PNR entrainait dans le cadre de la « procédure de codécision » selon laquelle le Parlement européen et le Conseil des ministres de l'UE légifèrent sur un pied d'égalité. En avril 2012, la proposition, qui avait suscité de larges discussions au sein de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen, faisait l'objet d'un consensus politique en Conseil « Justice et affaires intérieures » (JAI) qui réunit les représentants des gouvernements des États membres.

Rejetée ensuite par la Commission LIBE au printemps 2013, elle n'a pas été réexaminée jusqu'au renouvellement du Parlement en juin 2014. À la suite des attentats terroristes du mois de janvier à Paris, et sous la pression des États, le Parlement a néanmoins indiqué son souhait d'adopter un texte avant la fin de



l'année 2015 en l'assortissant toutefois d'un certain nombre de conditions.

#### Aperçu du « dispositif API/PNR »

Pour permettre aux États membres de mettre en place leur programme PNR sans attendre cette adoption, la Commission européenne lançait, fin 2012, sur le fonds ISEC (prévenir et combattre la criminalité), un appel à projets doté d'une enveloppe de 50 millions d'euros. 14 États membres avaient obtenu un financement en septembre 2013. 17,8 millions d'euros avaient été alloués à la France, soit un peu plus de la moitié du budget nécessaire au développement du dispositif. Cette dotation a permis de notifier les marchés dont les procédures avaient été lancées en mai 2013. Deux contrats ont ainsi été passés pour une durée de quatre ans, jusqu'en janvier 2017 : l'un avec un prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage apportant son support à l'administration, et l'autre avec un maître d'œuvre devant développer le système informatique de transmission des données en lui-même.

En l'absence d'un cadre réglementaire européen, un dispositif législatif national largement fondé sur le projet de directive a été voté pour autoriser la création de ce nouveau système : l'article 17 de la loi de programmation militaire pour 2014-2019 (codifié à l'article L232-7 du Code de la

Sécurité Intérieure) prévoit ainsi de créer, à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2017, un système automatisé de traitement des données RPCV et PNR.

Le recueil des données porte sur l'ensemble des vols à destination et en provenance du territoire national, à l'exception des vols reliant deux points de la France métropolitaine. Les transporteurs aériens ont pour obligation de communiquer les données demandées à deux reprises, une première fois 48 heures avant le vol (PNR) et une deuxième fois à la clôture du vol (RPCV et PNR), sous peine de s'exposer à une amende de 50 000 euros maximum pour chaque vol.

Les données sensibles ne seront ni traitées ni conservées. Sont ainsi exclues de ce traitement automatisé de données les données à caractère personnel susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne, ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à un syndicat, ou les données qui concernent la santé ou la vie sexuelle de l'intéressé.

Les finalités du traitement des données sont la prévention et la constatation des actes de terrorisme, des infractions mentionnées à l'article 695-23 du code de procédure pénale (participation à une organisation criminelle,

traite d'êtres humains, trafic illicite d'armes ou de stupéfiants, etc.) ainsi que les atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Un décret en Conseil d'État, pris après l'avis de la Commission Nationale Informatique et Liberté, a été publié le 26 septembre 2014. Ce décret liste les services autorisés à interroger l'Unité d'Information Passagers (UIP) chargée de la collecte des données auprès des transporteurs aériens, de leur conservation et de leur analyse. Ces services (les ministères de l'intérieur, de la défense et celui chargé des douanes) n'auront pas un accès direct aux données. Ils devront s'adresser à l'UIP. Celle-ci validera leurs demandes avant de lancer les traitements correspondants et devra également valider les résultats avant leur transmission aux services demandeurs. Les données RPCV et PNR seront conservées pour une durée maximale de cinq ans comme prévu par la proposition de directive européenne.

Le décret du 26 septembre 2014 autorise la collecte des données à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Celle-ci se fera de manière progressive : 4 compagnies (Air France, Delta Airlines, Etihad, Europe Airpost) participent à la mise au point du « programme API-PNR France ». Avant fin 2015, 26 compagnies aériennes supplémentaires seront raccordées. Dans un premier temps, seuls



les vols extra communautaires seront traités (environ 40 millions de passagers par an sur un total de 100 millions).

#### Pour une collecte des données harmonisée

Tout au long de l'étude de faisabilité, la Mission PNR a mené de nombreux échanges avec les pays ayant déjà mis en place leur programme national : États-Unis, Canada, Australie ainsi que Royaume-Uni. Ce partage de connaissances était indispensable pour la France afin d'aborder plus sereinement la problématique de la collecte des données et le monde aérien dans son ensemble, sans « réinventer la roue ». Elle a aussi bien entendu pris compte des standards et des bonnes pratiques définis par les gouvernements et l'industrie sous l'égide de l'IATA, de l'OACI et de l'OMD.

Pour les données issues des systèmes d'enregistrement (RPCV), le standard peut être considéré comme mature : un message informatique standard, appelé message PAXLST, a été mis au point pour la transmission du manifeste des passagers. Utilisé de longue date par l'industrie, le message est assez court et peut être transmis aisément par les réseaux de communication traditionnels des compagnies aériennes.

La France respecte le cadre défini par ce message standard mais a proposé d'inclure dans la liste des données RPCV le poids des bagages (les directives RPCV OMD/IATA/OACI ne font actuellement mention sous la catégorie « informations concernant les bagages » que du nombre de bagages enregistrés et, le cas échéant, du numéro des étiquettes apposées sur chacun d'eux). Cette proposition a été très largement approuvée par les États représentés lors du dernier Comité de Contact RPCV-PNR.

Quant au système de collecte et de traitement des données de réservation (PNR), plusieurs travaux ont guidé sa mise en œuvre. Parmi eux figure une « check-list » élaborée par le groupe de travail PNRGOV, qui réunit des représentants des États et des industriels du monde aérien (compagnies aériennes, grands prestataires et éditeurs de systèmes de réservation et d'enregistrement), pour entreprendre de manière optimale un projet PNR national. Sont énumérées ci-dessous quelques-unes des idées importantes contenues dans cette liste :

- Déterminer le plus tôt possible le porteur du projet ou l'entité interministérielle (comme ce fut le cas en France).
- Déterminer de manière assez précise les volumes, les coûts, le budget et si les développements seront internes ou externes.
- Mettre en œuvre une législation nationale et analyser la problématique des relations avec les États tiers qui pourraient limiter l'accès aux données.
- Se familiariser avec la documentation disponible (par exemple sur le site de l'OMD).
- Identifier les données à collecter (dans le cadre de la norme), la manière de les collecter en proposant soit une connexion internet directe, soit indirecte utilisant les infrastructures d'une société tierce (SITA, Rockwell Collins/Arinc).
- Identifier les vols et les acteurs du monde aérien concernés.
- Définir une stratégie de test basée sur une relation personnalisée avec chaque compagnie impliquée.
- Publier sa propre documentation, initier l'information auprès des instances représentatives des compagnies aériennes.
- Mettre en place l'analyse de la qualité des données reçues, son suivi, les tableaux de bord.

Le « dispositif API/PNR » utilise le message PNRGOV, issu des travaux du groupe de travail conjoint industrie-gouvernement PNRGOV, dont la finalité est de faciliter l'échange d'informations entre les systèmes de réservation des compagnies aériennes et les dispositifs gouvernementaux.

Plus récent, plus long et donc requérant des capacités réseaux plus conséquentes, le standard PNRGOV pose plus de difficultés dans sa mise en œuvre que le message PAXLST, son équivalent pour les RPCV. Même s'il est largement promu, industrie et gouvernements sont encore dans une phase d'apprentissage : le standard peut être sujet à interprétations. Néanmoins, il y a de nombreux avantages à utiliser ce standard : une mise en œuvre plus rapide, un contrôle des

coûts, des tests moins longs et, au final, une amélioration de la qualité des données.

Par ailleurs, il est ici nécessaire de rappeler que les données PNR sont des données commerciales d'abord collectées par l'industrie pour l'industrie. En conséquence, seules les données collectées pour les besoins commerciaux seront transmises comme stipulé dans le document 9944 de l'OACI. En termes de connectivité, le dispositif français offrira le plus d'options possibles aux compagnies aériennes et à leurs prestataires pour s'y connecter à moindre frais.

Dès le début 2014, parmi les États européens ayant bénéficié du fonds ISEC, il est apparu qu'il y avait un véritable risque si chacun travaillait sans approche commune, en se basant sur les seuls documents normatifs. Le risque porte également sur les délais et les coûts de réalisation pour les compagnies aériennes et leurs prestataires si leur sont présentés 28 systèmes, certes proches, mais suffisamment éloignés pour nécessiter des travaux d'adaptation. C'est la raison pour laquelle la France a pris l'initiative de lancer, avec plusieurs autres États membres (Espagne, Estonie, Royaume-Uni, Hongrie, Pays-Bas, Suède), une démarche d'harmonisation de la collecte des données. L'objectif est de développer un document qui trouverait sa place en complément de ceux cités plus haut et d'établir ainsi une base consensuelle à présenter à l'industrie. Le groupe de travail PNRGOV réuni en avril 2015 a très bien accueilli l'initiative et a souhaité que le document s'intègre dans la documentation actuelle.

La France, qui participe aux travaux du groupe de travail PNRGOV depuis 2013, conseille aux États qui souhaitent lancer leur propre programme PNR de se joindre aux discussions qu'elle organise et qui ont lieu deux fois par an, au printemps et en automne, ainsi qu'à celles qui se déroulent en automne à l'OMD, durant les travaux du Comité de Contact RPCV-PNR.

#### En finir avec un traitement « artisanal » des données

Le projet français sera opérationnel, au sens d'un nouvel outil mis à disposition des services, début 2016. Sa montée en puissance sera progressive en fonction des fonctionnalités disponibles et des compagnies aériennes raccordées au système. D'abord limité à moins de vingt personnes,

l'armement de l'UIP française atteindra plus de 70 personnes pour assurer un fonctionnement 24 heures sur 24 fin 2016, début 2017. L'UIP sera basée à proximité de l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle. Les personnels seront issus des quatre administrations partenaires (intérieur, défense, transports, douanes).

L'automatisation des techniques existantes offre de réelles potentialités. En effet, aujourd'hui 70 % des saisies de produits stupéfiants réalisées par la Douane française sur le vecteur aérien résultent de l'utilisation de techniques de ciblage des passagers quasiment intégralement manuelles. L'efficacité des contrôles s'en verra fortement améliorée apportant une meilleure fluidité de la circulation des passagers dans les aéroports.

Le « système API-PNR » proposera un certain nombre de fonctionnalités de recherche, de ciblage et de criblage afin :

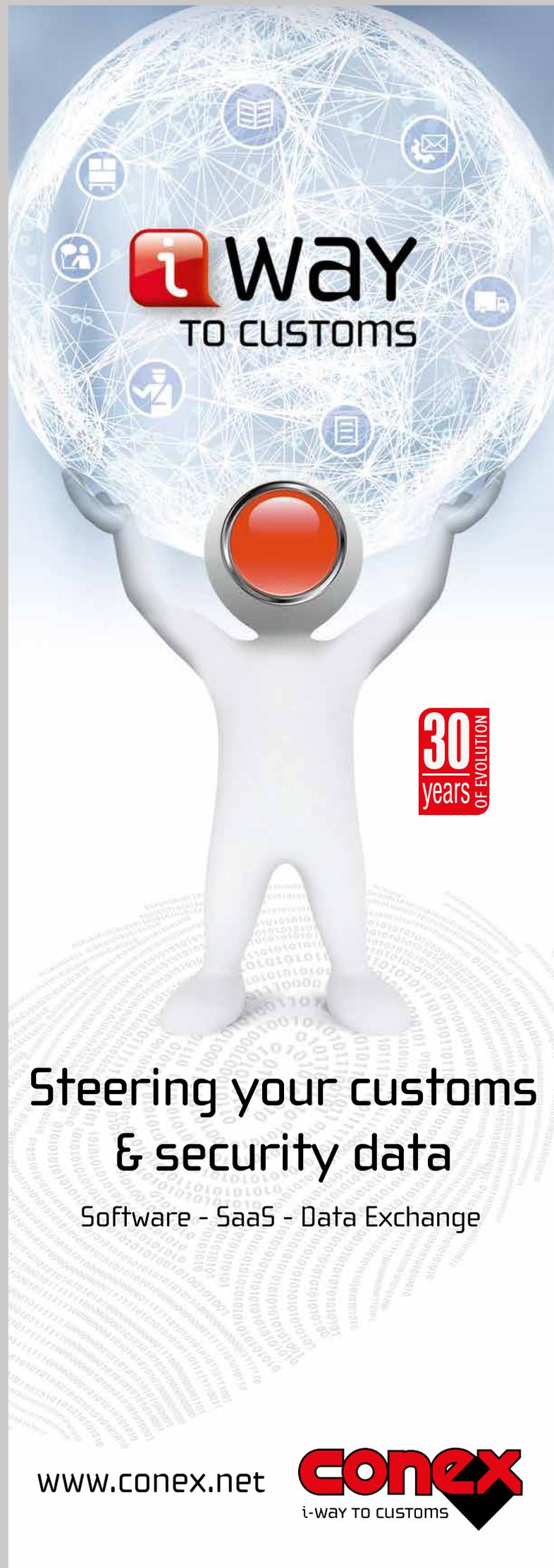
- d'obtenir des informations dans la base des données passagers à partir de critères combinés (ex. : rechercher l'éventualité de vols communs à plusieurs membres d'un réseau connu des services) ;
- d'identifier des personnes à risques à partir de profils type testés au préalable pour en accroître l'efficacité (ex. : identifier des personnes transportant des stupéfiants) ;
- d'effectuer un rapprochement des données des passagers collectées avec celles issues des fichiers nationaux, européens ou internationaux de personnes connues ou recherchées, de documents volés ou perdus, et de router, après validation par l'UIP, les « hits » aux services chargés des contrôles dans les zones aéroportuaires ;
- de mettre en attention une ou plusieurs personnes ou objets pendant une période donnée (ex. : s'assurer qu'un suspect ne parte pas à l'étranger par voie aérienne).

Par ailleurs, le système permettra de remonter un bilan de chaque contrôle effectué par les services pour mettre à jour une liste blanche de faux « hits » afin que la personne ne fasse pas l'objet d'un contrôle lors de son prochain voyage et/ou d'améliorer l'efficacité des profils de ciblage.

En ce qui concerne la Douane, le « système API-PNR » améliorera sa performance dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, d'armes, de contrefaçons, de biens culturels par exemple. L'analyse de l'information sera disponible en amont d'un vol. Il deviendra possible d'identifier de manière « industrielle » et très rapide les routes sensibles ou illogiques, les allers-retours trop rapprochés vu le poids des bagages accompagnant les passagers, les formes de paiement inhabituelles, les agences de voyage suspectes... ou une combinaison de ces différents critères.

En savoir +

[christophe.hypolite@douane.finances.gouv.fr](mailto:christophe.hypolite@douane.finances.gouv.fr)



**iway**  
TO CUSTOMS

**30**  
years OF EVOLUTION

**Steering your customs  
& security data**

Software - SaaS - Data Exchange

[www.conex.net](http://www.conex.net) **CONEX**  
i-WAY TO CUSTOMS



# Le Japon adopte une nouvelle approche en matière de données PNR

Par **Hideharu TANAKA**,

CONSEILLER, COOPÉRATION INTERNATIONALE,  
ADMINISTRATION DOUANIÈRE, MINISTÈRE DES  
FINANCES, JAPON

LE NOMBRE DE voyageurs ayant visité le Japon a atteint l'année passée le chiffre record de 13,4 millions selon les statistiques publiées par l'Agence japonaise du tourisme. Ce chiffre révèle une nette augmentation – il a doublé au cours des trois dernières années – qui devrait se poursuivre dans les prochaines années pour atteindre les 20 millions en 2020, année des Jeux olympiques et paralympiques de Tokyo.

La Douane japonaise saisit régulièrement des marchandises illicites transportées par les voyageurs aériens et la perspective d'un tel afflux rend la mise en œuvre d'un contrôle efficace encore plus nécessaire. En outre, ce besoin urgent de renforcer les contrôles aux frontières se fait ressentir eu égard à des incidents terroristes récents, tels que l'assassinat de citoyens japonais en Syrie en janvier dernier.

Étant donné l'augmentation du nombre de visiteurs et des enjeux en termes de contrebande et de terrorisme, le Japon a décidé de poursuivre sa politique qui consiste à faciliter la circulation des voyageurs présentant un faible risque en se concentrant

prioritairement sur les voyageurs à haut risque.

## Étapes et mesures prises

La Douane japonaise a pris diverses mesures pour gérer les flux de passagers : augmentation du nombre d'agents affectés aux contrôles dans les aéroports, utilisation du matériel d'inspection le plus récent, développement de la coopération entre parties prenantes de la sécurité aéroportuaire, et, enfin, mise en œuvre d'une politique de gestion des risques fondée sur l'utilisation des renseignements préalables. En ce qui concerne ce dernier point, le droit douanier japonais, à la suite d'un amendement introduit en 2011, autorise la Douane à demander aux compagnies aériennes qu'elles lui soumettent les données des dossiers passagers (données PNR) des voyageurs entrant sur le sol japonais.

La Douane japonaise a pu ainsi analyser les données PNR d'un nombre limité de passagers sur lesquels pesaient de lourdes présomptions d'infractions douanières, et ce, préalablement à leur arrivée. A ce jour, cette mesure s'est avérée fructueuse, la méthode d'évaluation des risques fondée sur l'utilisation des données PNR ayant notamment donné lieu à un certain nombre de saisies de drogues illicites.

## Nouvelle approche

Afin de poursuivre dans cette dynamique, le Japon estime qu'il est indispensable de conserver et d'analyser les données électroniques PNR de tous les passagers aériens entrant sur son territoire. A cette fin, un certain nombre de mesures ont été prises au cours de ces derniers mois. Depuis la modification des réglementations relatives aux données PNR introduites en mars 2015, les compagnies aériennes peuvent soumettre les données PNR à la Douane japonaise sous forme électronique. Une assistance systématique leur a d'ailleurs été fournie afin qu'elles se dotent des solutions informatiques nécessaires à la transmission des données.

La mise en œuvre de ce système prendra du temps. Les compagnies aériennes ont notamment besoin de quelques mois pour mettre en place les solutions informatiques appropriées. Il est prévu que, d'ici le début de l'été, une fois que les premiers opérateurs aériens seront prêts, la Douane japonaise commencera à recevoir les données PNR électroniques de certains vols conformément à la fréquence exigée, à savoir à deux reprises, une première fois 72 heures avant le départ du vol et, une seconde fois, après le décollage. L'on s'attend à ce que, dans un an, les données PNR des passagers de

presque tous les vols desservant le Japon soient transmises par voie électronique.

### Protection des données

Une fois en la possession de la Douane japonaise, les données PNR sont strictement protégées conformément aux lois et réglementations nationales. Elles ne peuvent être utilisées qu'à des fins spécifiques prévues par le droit douanier. Seul un nombre limité d'agents est en mesure de consulter ces données et il leur est interdit de copier les données ou de les soustraire à la garde de l'administration douanière. Des systèmes de sécurité informatique à plusieurs niveaux ont également été mis en place afin d'empêcher l'accès aux données PNR, conservées par la Douane, aux personnes non autorisées, que ces dernières appartiennent à l'administration douanière ou pas.

### Coopération régionale et internationale

Le Japon soutient sans réserve la recommandation formulée par l'OMD en 2012 relative à l'utilisation des données PNR. Il estime que, si beaucoup d'autres administrations douanières dans le monde avaient, elles aussi, recours aux données PNR pour évaluer les risques que posent les voyageurs et si la coopération douane-douane en matière de données PNR était renforcée, l'efficacité des contrôles douaniers aux frontières s'en trouverait améliorée.

Dans cette optique, le Japon a accueilli en mai 2015 un atelier de l'OMD pour la région Asie/Pacifique consacré à l'utilisation des données PNR et le pays envisage de soutenir les activités de renforcement des activités menées dans ce domaine. En outre, lors de la réunion du Comité de la lutte contre la fraude de l'OMD de mars 2015, le Japon a vu adopter sa proposition consistant à créer un groupe de travail virtuel sur les données PNR. La participation de nombreux Membres de l'OMD y est attendue, permettant au groupe, qui a déjà commencé ses travaux, de rapidement produire des résultats significatifs.

### Avantages multiples

La Douane japonaise a placé le recueil et l'utilisation des données PNR au rang de ses priorités politiques afin de renforcer la lutte contre le terrorisme et contre le trafic de marchandises illicites tout en facilitant la circulation des passagers aériens qui n'enfreignent aucune réglementation. Le Japon considère que cette nouvelle approche en matière de données PNR est bénéfique, tant pour la Douane, que pour les voyageurs et les compagnies aériennes.

Les passagers présentant un faible niveau de risque verront leur accès au territoire japonais facilité. Les compagnies aériennes desservant les aéroports japonais seront en mesure d'attirer davantage de passagers, fortes de la certitude que l'efficacité et le caractère systématique des contrôles aux frontières font du Japon un pays sûr.

Convaincue que le tourisme est un moteur essentiel du développement économique, la Douane japonaise s'emploie activement à promouvoir ce secteur d'activités tout en garantissant la sécurité des citoyens japonais et des voyageurs étrangers désireux de découvrir le Japon.

En savoir +

[www.customs.go.jp/english/index.htm](http://www.customs.go.jp/english/index.htm)



## jetStamp graphic 970

Handheld printing of automatic numbering barcode!

jetStamp graphic 970 by REINER is a handheld inkjet printer that marks documents, packaging or product with number, date, time and text.

**This handy device can generate numbering and dating barcodes and prints them even on nonporous substrates such as metal and plastic.**



**REINER**  
www.reiner.de

Ernst Reiner GmbH & Co. KG | Baumannstr. 16  
78120 Furtwangen/Germany | Tel. +49 7723 657-0 | reiner@reiner.de



## CONTRIBUER A UNE ECONOMIE FORTE AVEC **SGS WAVE™**

Le monde change, les économies évoluent. Depuis 15 ans, SGS joue un rôle prépondérant dans le développement des systèmes communautaires électroniques et en particulier dans le secteur du commerce international. Pour accompagner ces mutations importantes, nous lançons une nouvelle génération de solutions inédites apportant une perspective toute nouvelle sur l'économie, au service des entreprises, des administrations et aussi des citoyens.

Nous avons donc développé de nombreuses solutions destinées à la facilitation et la sécurisation du commerce : ACI™, D-Tect™, Evaluator™, OMNIS™, Profiler™ et TransitNet™ pour former SGS Wave.

Pour plus d'informations, veuillez contacter [wave@sgs.com](mailto:wave@sgs.com)

**SGS EST LE LEADER MONDIAL DE L'INSPECTION, DU CONTROLE, DE L'ANALYSE ET DE LA CERTIFICATION**

**WHEN YOU NEED TO BE SURE**

**SGS**

# Focus sur les laboratoires des douanes



© Douane japonaise

## Ressources disponibles, soutien technique et réseautage

MÊME SI NOMBREUSES sont les marchandises qui peuvent être correctement identifiées et classées grâce à une simple inspection visuelle ou à un examen documentaire, la même opération requiert pour certaines le recours à des tests chimiques ou scientifiques spécifiques. Certains produits tels que l'acétaminophène (un produit pharmaceutique), la saccharine (un édulcorant artificiel), l'acide ascorbique (une vitamine), le pipéronal (un précurseur de drogue) ou le cyanure de potassium (un poison puissant) ne peuvent être différenciés que par le truchement d'une analyse.

Cela ne s'applique pas uniquement aux produits chimiques classiques. Sans le recours à l'analyse chimique, il est impossible de faire la distinction entre du lait en poudre pour nourrissons et un concentré protéique de lait, ou du miel naturel et un substitut obtenu à partir

de sirop de glucose et de colorants. De même, le classement d'un produit textile obtenu à partir d'un mélange de fibres de coton et de fibres synthétiques dépendra de la prédominance de l'une des deux matières.

Ces analyses chimiques et scientifiques ne servent pas uniquement au classement correct des produits dans le Système harmonisé (SH), elles se révèlent également essentielles dans la lutte contre les produits dangereux, notamment les armes chimiques, les substances responsables de l'appauvrissement de la couche d'ozone, les pesticides, les polluants organiques persistants ou les précurseurs de drogue.

Ces analyses sont effectuées par des laboratoires. Il peut s'agir de laboratoires des douanes, publics ou privés

mais systématiquement sous la direction d'une administration douanière, de laboratoires nationaux qui relèvent de la compétence d'un autre organisme public ou de laboratoires privés intervenant au nom de la douane.

La différence entre un laboratoire des douanes et un laboratoire classique tient au fait que le premier se doit d'analyser les produits principalement aux fins de classement douanier. Son personnel devra ainsi être compétent dans deux disciplines, à savoir l'analyse chimique et la réglementation douanière. Outre une solide formation en méthodes d'analyse, en procédés industriels de fabrication et en chimie, il disposera de connaissances approfondies des procédures et réglementations douanières portant, par exemple, sur le classement des marchandises, l'application des droits d'accises et

la procédure à suivre en cas de restitution à l'exportation.

La plupart des administrations douanières possèdent leur propre laboratoire. Recourir à des laboratoires privés ou à des laboratoires appartenant à l'État constitue une exception. Toutefois, s'il est décidé de faire appel à eux, une bonne communication et une parfaite coordination entre la douane et les laboratoires sont essentielles pour garantir la pertinence des résultats des tests.

Même si les analyses de base sont à la portée des laboratoires privés, certaines analyses plus complexes peuvent exiger une connaissance spécifique des questions douanières. Le même problème peut se poser avec un laboratoire national régi par un autre organisme public. Certains laboratoires privés sont néanmoins dotés d'unités spécialisées dans la réalisation d'analyses à des fins douanières. Ainsi, la Douane danoise, par exemple, recourt aux services d'un tel laboratoire depuis 1908 (voir article page 38).

L'intérêt pour les administrations douanières de mettre sur pied leur propre laboratoire tient également au fait que, comme ces derniers relèvent directement de la compétence de l'administration, la douane a automatiquement voix au chapitre sur les questions relatives à la gestion et à la formation du personnel ainsi qu'au matériel dont il dispose, et peut garantir que le laboratoire sera utilisé de manière optimale. L'inconvénient est que les coûts liés au fonctionnement et à la maintenance d'un laboratoire peuvent s'avérer élevés.

#### Rôle des laboratoires des douanes

Les laboratoires des douanes constituent un instrument essentiel pour les autorités douanières dans la mesure où celles-ci s'appuient sur leurs compétences pour pouvoir classer certains produits dans la nomenclature tarifaire nationale. Le Secrétariat de l'OMD recourt également à leurs services quand il est chargé de décider du classement de certains biens dans le SH. Pourtant, le travail des laboratoires se fait discrètement au quotidien, comme une face cachée de la gestion des frontières.

Traditionnellement, ils effectuent des analyses chimiques afin de définir le classement tarifaire des marchandises, ce qui est indispensable pour appliquer correctement les droits, ainsi que pour régler certaines questions liées aux procédures antidumping et aux restitutions à l'exportation. Les laboratoires des douanes peuvent également rendre des avis sur des questions relatives aux renseignements tarifaires contraignants (RTC).

Ils s'impliquent également de plus en plus dans les contrôles à l'exportation, la protection de l'environnement, la protection des espèces menacées et dans le contrôle de marchandises dangereuses. Certains rendent aussi des avis sur l'évaluation de la performance de divers équipements d'inspection, ainsi que sur leurs méthodes d'utilisation, et collaborent avec des entreprises privées dans le cadre de nouveaux axes de recherche, notamment la conception de matériel de détection de produits de contrebande. Ainsi, le laboratoire central de la douane japonaise effectue actuellement des recherches sur un détecteur de métaux qui ne réagirait qu'au fer (matériau utilisé dans les armes à feu) et sur un radar de détection qui détecterait les drogues dissimulées dans des cavités creusées dans des objets en pierre ou en bois.

Il n'existe pas de laboratoire type. Certains existent de longue date, comme le laboratoire de la douane autrichienne créé à Vienne en 1848, tandis que d'autres sont beaucoup plus récents. Ils peuvent varier en fonction de leurs effectifs, de leurs attributions et fonctions, de la variété des équipements disponibles, des méthodes d'analyse accréditées et de la spécificité des services qu'ils proposent.

#### Recommandations et ressources

Prenant en considération cette réalité, l'OMD a élaboré des recommandations pratiques ainsi qu'un programme complet de formation et d'assistance technique afin, d'une part, d'aider ses Membres disposant déjà d'un laboratoire à en améliorer l'efficacité et, d'autre part, d'aider les autres à mettre en œuvre un tel dispositif ou à évaluer la faisabilité ou la possibilité d'une telle mise en œuvre.

En termes de recommandations, l'organisation a publié un « Manuel destiné aux laboratoires des douanes », ouvrage pratique visant à soutenir les initiatives d'établissement ou d'amélioration des laboratoires des douanes dans les pays en développement. Le Manuel contient des « pratiques recommandées » qui couvrent une grande variété de questions et d'opérations : de la structure interne, aux méthodes d'analyse recommandées en passant par les mesures de sécurité et d'hygiène, les catégories de personnel, les appareils et systèmes informatiques, et les procédures utilisées pour établir le rapport sur les opérations et leurs résultats.

Plusieurs bases de données, les unes gérées par l'OMD, les autres gérées par d'autres institutions, sont spécifiquement conçues pour aider au classement des produits. Elles peuvent également s'avérer utiles pour le fonctionnement quotidien d'un laboratoire des douanes. Il s'agit notamment de :

- la base de données du SH et la base de données des avis de classement de l'OMD qui permettent une recherche par mot-clé ou code SH.
- le Tableau DCI, une feuille de calcul Excel présentant les classements dans le SH adoptés par le Comité du Système harmonisé (CSH) au sujet des produits portant une dénomination commune internationale.
- l'inventaire inter-laboratoires des méthodes d'analyses (ILIADe) de l'Union européenne (UE) qui répertorie des méthodes analytiques ainsi que des méthodes destinées à contrôler la qualité et l'authenticité, garantir la santé des consommateurs et pratiquer des contrôles environnementaux.
- l'Inventaire Douanier Européen des Substances Chimiques (ECICS) qui énumère le nom des substances chimiques avec leur classement tarifaire dans la Nomenclature Combinée de l'UE (NC). Comme les codes NC sont basés sur le SH de l'OMD, les classements tarifaires inscrits dans l'ECICS peuvent être utiles à tous.



© Douane japonaise

- la base de données européenne des renseignements tarifaires contraignants (EBTI-database) qui contient les décisions de classement rendues par les États membres de l'UE. Elle fournit également des informations détaillées sur la composition des marchandises (à l'exception de toute information confidentielle) ainsi que les justifications des classements.

Une autre source intéressante pour les autorités fiscales et douanières est le manuel d'échantillonnage élaboré par le Groupe de travail sur l'échantillonnage de la Commission européenne destiné à garantir la qualité des échantillons reçus pour analyse dans les laboratoires.

En outre, l'OMD a mis sur pied un Programme régional sur les laboratoires des douanes, initiative lancée en 2013 avec le soutien financier de la Douane japonaise. Il offre aux chimistes travaillant ou envisageant de travailler dans le laboratoire des douanes d'un pays en développement la possibilité d'actualiser leurs compétences en matière d'analyse chimique aux fins du classement dans le SH et d'améliorer leurs connaissances du SH. Les candidats sélectionnés passent une semaine au siège de l'OMD, puis environ sept semaines dans les locaux du Laboratoire régional des Douanes du

Japon où leur sont présentées les nouvelles technologies et techniques.

#### Assistance technique

Se fondant sur le « Manuel destiné aux laboratoires des douanes », le Secrétariat de l'OMD propose une assistance technique aux fins de la mise en œuvre d'un laboratoire ou de sa modernisation ainsi qu'une formation conçue spécifiquement pour son personnel. Cette assistance se traduit généralement par l'organisation d'ateliers et de missions d'évaluation par des experts.

L'OMD a jusqu'à présent bénéficié de l'expérience de chimistes douaniers originaires d'Allemagne, du Japon, du Mexique, des Pays-Bas et d'Espagne, qui ont été aimablement mis à sa disposition par leurs administrations respectives. Un financement a été apporté par la Douane allemande, la Douane japonaise, la Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière (DG TAXUD) de la Commission européenne, l'Agence suédoise d'aide au développement international et l'Agence norvégienne pour le développement international.

Préalablement à la mise en œuvre de toute activité d'assistance, le Secrétariat de l'OMD invite les futurs bénéficiaires

à exprimer de manière précise la nature de l'assistance requise ainsi que l'objectif poursuivi, notamment une description de la situation existante et les plans du futur laboratoire, son usage éventuel, le volume des échanges des marchandises ciblées, ainsi que la formation requise. Cela permet d'adapter le contenu de l'assistance aux besoins de chacun.

La plupart des activités de formation offertes par l'OMD commencent par des présentations qui ont pour objectif d'approfondir les connaissances de la Convention sur le SH et de ses outils connexes, et également des Sections V à VII du SH qui couvrent le classement des produits chimiques. Méthodes d'analyse, validation des méthodes, assurance qualité et potentiel de modernisation sont aussi généralement examinés en détail avec les participants. Le contenu du « Manuel destiné aux laboratoires des douanes » ainsi que des sources utiles existantes, telles que les bases de données et les sites web mentionnés plus haut dans cet article, font également l'objet de présentations et de débats. Enfin, certaines analyses, revêtant un intérêt particulier pour le pays concerné, sont effectuées dans les locaux du laboratoire sous la surveillance d'experts de l'OMD.

La plupart des activités de formation offertes par l'OMD commencent par des présentations qui ont pour objectif d'approfondir les connaissances de la Convention sur le SH et de ses outils connexes, et également des Sections V à VII du SH qui couvrent le classement des produits chimiques. Méthodes d'analyse, validation des méthodes, assurance qualité et potentiel de modernisation sont aussi généralement examinés en détail avec les participants.

L'Administration douanière serbe a, par exemple, requis l'assistance de l'OMD dans la modernisation de son laboratoire, initiative qui prévoyait la construction et l'aménagement d'un nouvel édifice, l'acquisition de nouveaux matériels, ainsi que le recrutement et la formation du personnel à l'utilisation des nouveaux équipements et aux méthodes d'analyse. Une formation, portant sur des questions spécifiques retenues par la Douane serbe liées à l'alcool, à l'huile/graisse végétale texturée/non texturée et aux produits minéraux, a aussi été délivrée.

En Albanie, les marchandises posant des difficultés d'analyse, et pour lesquelles l'aide des experts de l'OMD a été requise, comprenaient les boissons énergisantes, les solvants, les additifs, les textiles et les chaussures. Des informations et des exemples de classement d'huiles minérales ont également été donnés ainsi qu'une formation de base sur le système

de taxation des huiles minérales mis en œuvre dans l'UE et sur les profils communs d'évasion fiscale en matière d'huiles minérales.

En Équateur, l'organisation d'un atelier national sur la modernisation du laboratoire des douanes a permis d'aborder certains problèmes spécifiques auxquels sont confrontés quotidiennement les scientifiques ainsi que les perspectives d'amélioration du laboratoire. Le personnel a également pu bénéficier d'une formation portant sur les modifications apportées à l'édition 2012 du SH, et, plus particulièrement, sur des questions spécifiques relatives aux produits chimiques, aux produits pharmaceutiques, aux produits « high-tech » et aux véhicules.

En Colombie, l'OMD a mené une étude de faisabilité aux fins de la mise en place d'un nouveau laboratoire des douanes

## Passionate about Customs

KGH Border Services is an international capacity building company bridging the gap between countries and people. We are experts on Customs reform and modernization, and market leaders on AEO and MRA solutions. Our services include tailor-made solutions for: • Single Window • IT Architecture and Intergration • Risk Management • AEO and MRA • Coordinated Border Management

[www.kghborderservices.com](http://www.kghborderservices.com)

YOUR INDEPENDENT PARTNER  
TOGETHER WE BUILD THE FUTURE



à Bogota. Des experts y ont organisé des séances d'information sur le matériel, l'infrastructure, les effectifs et la formation nécessaires au processus de modernisation.

En Éthiopie, différents scénarios relatifs à la mise en place de laboratoires ont fait l'objet d'un examen détaillé. L'Administration éthiopienne des douanes et recettes (ERCA) s'est vu proposer l'alternative suivante : une coopération avec l'Entreprise éthiopienne chargée de l'évaluation de la conformité (ECAE) ou la création d'un laboratoire des douanes dont l'ERCA serait propriétaire, sachant que ce dernier scénario pourrait entraîner l'acquisition de matériel qui ferait double emploi avec celui de l'ECAE. Il a également été suggéré qu'un petit laboratoire soit mis en place dans l'entrepôt douanier de Kaliti, où sont dédouanées 90 % de toutes les importations, et ce, afin d'accélérer le processus de dédouanement.

Des douaniers du Monténégro ont eux reçu une formation d'experts sur l'utilité et l'utilisation d'un laboratoire des douanes et sur sa gestion. Ils ont en outre été informés sur le matériel, l'infrastructure, le personnel et la formation nécessaires à la modernisation du laboratoire des douanes du pays.

En Tanzanie, une vaste étude de faisabilité sur la mise en œuvre d'un laboratoire des douanes au sein de l'Autorité fiscale a été entreprise. Elle comprenait des recommandations sur les caractéristiques et sur le nombre de laboratoires à mettre sur pied, ainsi que le lieu de leur implantation, leur conception, leur structure interne et le matériel nécessaire.

#### Coopération et travail en réseau

En dépit de leurs spécificités, tous les laboratoires des douanes sont confrontés aux mêmes problèmes et doivent relever les mêmes défis. Au cours des ateliers organisés par l'OMD, les participants se voient présenter des exemples pertinents de coopération et de travail en réseau entre laboratoires des douanes du monde entier. Parmi les initiatives prises dans ce domaine, on compte le Laboratoire régional des douanes (LRD) de l'OMD

et le Réseau Européen des Laboratoires des Douanes (CLEN).

Il n'existe pour l'instant qu'un seul LRD. Inauguré en novembre 2014 au sein du laboratoire central de la Douane japonaise, il est destiné à offrir une assistance technique et une formation aux administrations de la région Asie/Pacifique dans le domaine de l'analyse chimique, mais aussi à promouvoir le partage d'informations au niveau régional entre les chimistes douaniers, les spécialistes du classement et les agents chargés de la lutte contre la fraude.

Créé en 1999, le CLEN a pour objectif de rationaliser, coordonner et optimiser l'utilisation des ressources humaines et techniques parmi les laboratoires des douanes européens. L'une de ses plus importantes missions consiste à anticiper les changements intervenant dans l'environnement douanier et à garantir que les laboratoires des douanes soient à même de relever les défis actuels et à venir.

Grâce à un travail en réseau et à des contacts directs entre laboratoires des douanes, le LRD du Japon et le CLEN visent à faciliter les échanges d'expériences et de bonnes pratiques. Il existe également d'autres plateformes, dont celle mise au point par l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies pour les chimistes douaniers, qui permettent aux scientifiques douaniers de partager le résultat de leurs analyses. Les rencontres et échanges informels favorisant, lorsque l'occasion s'en présente, l'émergence de projets de collaboration, l'OMD encourage les responsables des laboratoires des douanes à tirer profit de ces différentes plateformes et à développer entre eux des relations de coopération, surtout au niveau régional.

#### Adaptation

Dès le moment où un nouveau type de fraude est détecté, les laboratoires doivent mettre en œuvre, en l'espace de quelques jours, un nouveau type de test. Qu'il s'agisse de l'arrivée de nouvelles substances rangées dans la catégorie des stupéfiants, ou de l'entrée en vigueur de nouvelles directives sur la composition de certains produits ou de nouvelles

exigences de sécurité, ils doivent réagir rapidement.

Identifier les produits alimentaires transformés exige notamment des solutions de plus en plus innovantes. Un laboratoire français a, par exemple, mis au point une technique d'identification des espèces de poissons par le séquençage de l'ADN. Il s'agit de la seule technique permettant d'identifier les espèces de poissons lorsque ceux-ci sont livrés en morceaux.

Afin de rester informés quant aux dernières innovations techniques et pour entretenir leurs relations de coopération, il importe que les laboratoires des douanes se concertent avec beaucoup d'autres entités, notamment les sociétés privées, les organismes de normalisation et les universités. Dans le domaine des nouvelles substances médicamenteuses et psychoactives, il arrive souvent que ces dernières collaborent avec la douane. Ainsi, dans ce qui s'avère être le fruit d'une collaboration réussie, l'Université de Toulouse en France a aidé la Douane française à identifier une substance médicamenteuse distribuée sur le marché parallèle qui en était encore au stade expérimental.

Le recours à l'informatique a également permis des avancées intéressantes aux fins de l'accélération des procédures, enjeu crucial pour les administrations douanières. Le laboratoire de la Douane autrichienne dispose, par exemple, d'un système informatique qui permet à un agent des douanes de remplir un questionnaire électronique afin d'obtenir des éclaircissements sur un classement tarifaire et d'ajouter des photographies du produit concerné. Le laboratoire ayant accès en temps réel à ces informations, ce système permet de gagner du temps et de renseigner le personnel sur les échantillons avant que ces derniers ne soient physiquement arrivés dans les locaux du laboratoire. Le douanier peut ensuite consulter le résultat de l'analyse du laboratoire sur son écran.

#### En savoir +

[www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/customs-laboratories.aspx](http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/customs-laboratories.aspx)

# Laboratoires des douanes, chimie et accises : un aperçu historique

Par Ignacio Suay-Matallana,

POST-DOCTORANT, CHEMICAL HERITAGE FOUNDATION, PHILADELPHIE, ÉTATS-UNIS

DANS LES DERNIERS jours de juillet 1882, le laboratoire des douanes de Madrid, dirigé par Gabriel de la Puerta-Ródenas, un chimiste espagnol qui vécut de 1839 à 1908, recevait un étrange colis. Ce dernier était adressé au premier ministre espagnol mais les autorités nationales, craignant pour la vie de l'homme d'État, avaient décidé de le faire inspecter.

Ils s'étaient tournés tout d'abord vers le laboratoire de l'Armée, puis vers celui de l'École des Mines de Madrid, mais avaient, à chaque fois, accusé un refus. Heureusement, De la Puerta, chimiste, pharmacien, médecin et botaniste de renom, était tout disposé à se charger de missions délicates. Il ouvrit le colis, désactiva la bombe qui s'y trouvait et commença à analyser ses composants.

Cette anecdote historique met en lumière le rôle central qu'ont, depuis leur création, joué les laboratoires des douanes et explique la considération particulière que les gouvernements leur accordent.

Toutefois, si les historiens des sciences se sont longuement penchés sur les travaux d'éminents chercheurs de différentes époques et, plus récemment, sur des services scientifiques tels que les hôpitaux ou les laboratoires universitaires et municipaux, force est de constater que les laboratoires

des douanes ont rarement fait l'objet de recherches.

Il est vrai que le nombre total de chimistes et autres experts travaillant dans ces laboratoires est plus restreint que dans d'autres structures qui se consacrent à la chimie. Ces laboratoires sont en outre moins connus de la population que d'autres laboratoires ouverts aux étudiants ou au grand public. Enfin, étudier les laboratoires des douanes peut s'avérer épineux, dans la mesure où les sources originales et les archives sont dispersées, les laboratoires étant, bien souvent, disséminés dans différentes villes, ou relevant de services gouvernementaux différents, tels que l'administration douanière, les autorités portuaires ou le département du trésor.

## Genèse

Depuis des siècles, les gouvernements ont utilisé la science pour prévenir la fraude et augmenter leurs recettes, mais, au milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, les changements structurels majeurs et l'augmentation des volumes des échanges vont exiger l'adoption d'une nouvelle approche. Les pays ayant commencé à échanger de nouveaux produits et de nou-

velles marchandises, il allait falloir instaurer de nouveaux services et engager des experts afin de veiller à l'application de la réglementation tarifaire.

Bien que, dans de nombreux pays, les droits de douane ne représentent plus aujourd'hui

qu'une faible part du revenu national, au 19<sup>ème</sup> siècle, ces droits étaient une source conséquente de rentrées pour les gouvernements. À l'époque, ils représentaient près de 15 % des recettes du gouvernement espagnol et étaient, avant la guerre civile, presque la seule source de rentrées du gouvernement des États-Unis, pays dont le quatrième Président, James Madison, déclarait : « lever des impôts sur les personnes et sur leurs biens est essentiel à l'existence même du gouvernement ». La réglementation douanière va ainsi jouer un rôle politique et économique majeur dans l'essor industriel et la croissance des nations modernes d'Europe et des Amériques, après la période que l'on appelle communément « l'Ère des révolutions ».

Les autorités vont élaborer des stratégies particulières pour inspecter les marchandises et lever des droits de douane. En Espagne, les inspections préliminaires étaient effectuées par des experts-évaluateurs, des employés portuaires et d'autres fonctionnaires de la Douane, mais elles se résumaient à un examen visuel. Lorsqu'il fallait effectuer des analyses chimiques, des chimistes ou des pharmaciens étaient engagés comme experts externes ou consultants. Certains d'entre eux furent embauchés comme inspecteurs chargés de contrôler essentiellement la pureté des drogues et des médicaments dans les ports et aux frontières nationales les plus concernées, et, le cas échéant, de traiter d'autres types de marchandises.

Ces différents dispositifs s'étant avérés inefficaces, certains pays décidèrent d'ouvrir des laboratoires d'État :

- Les autorités britanniques fondent le *British Laboratory of the Board of Excise* et le *Laboratory of the Board of Customs*, en 1842 et 1860 respectivement.
- Les États-Unis créent le *Customs Laboratory of New York* en 1878, qui cédera le pas, bien plus tard, à un réseau de laboratoires et de services scientifiques.
- La France fonde le Laboratoire des Douanes et Droits indirects en 1875.



Le chimiste Walter L. Howell procédant à l'analyse d'échantillons de sucre au laboratoire de la Nouvelle-Orléans en 1906.

- Le Laboratoire d'analyse de Singapour voit le jour en 1885 ; il est l'un des premiers en Asie.
- Le laboratoire italien des douanes (*Laboratorio Chimico delle Gabelle*) est fondé en 1886, à partir d'un laboratoire du tabac qui existait déjà.
- Le laboratoire espagnol des douanes (*Laboratorio Central de análisis químico*) ouvre ses portes en 1888.
- Le *Government Analytical Laboratory* est créé à Cape Town, Afrique du Sud, en 1891, et une branche régionale est établie en 1910 à Grahamstown.
- Dès 1906, Alexandrie en Egypte et Tripoli en Lybie disposent de laboratoires des douanes.
- En 1909, le Laboratoire d'analyse du Gouvernement des Détroits (*Straits Settlements*) est créé à Penang, Malaisie.

Bien que les contextes universitaire, scientifique, économique et socio-politique aient varié d'un pays à l'autre, la création d'un laboratoire des douanes a représenté un grand pas vers une efficacité accrue des services douaniers. Ces nouvelles plateformes scientifiques vont apporter un soutien technique général, qui se fait souvent pressant, aux activités de lutte contre la fraude.

En Espagne, par exemple, si un bureau douanier de la chimie existait depuis 1850, il n'employait qu'un chimiste et un employé, et ses ressources étaient limitées, alors même qu'il était géré en partenariat avec le Ministère des finances. Or, dans les années

1880, le pays est confronté à de fortes importations d'alcool suite à l'introduction dans certains pays européens de nouvelles taxes sur l'alcool. Parmi ces importations figure de l'alcool bon marché, fabriqué non pas pour la consommation humaine, mais à des fins industrielles. La nécessité de soumettre ces importations, et celles d'autres produits tels que l'essence, le pétrole, le bitume ou le sucre, à des analyses chimiques plus nombreuses et plus rigoureuses explique en partie la création d'un laboratoire en douane.

#### Expansion

Entre la fin du 19<sup>ème</sup> et le début du 20<sup>ème</sup> siècle, la plupart des pays qui ne comptaient qu'un laboratoire des douanes ont commencé à en instituer d'autres. Les États-Unis ont érigé un des réseaux les plus décentralisés. Le premier et le plus grand laboratoire se trouvait à New York, dont le port accueillait environ 70 % des importations vers les États-Unis. De nouveaux laboratoires ont ensuite vu le jour, notamment à Philadelphie, Chicago et San Francisco.

Au Royaume-Uni (RU), le réseau s'est développé encore plus rapidement, passant d'un laboratoire à Londres en 1842 à 28 « chemical stations » dans les années 1870. La France s'est également dotée d'un vaste réseau de laboratoires : de 5 en 1875, leur nombre est monté à 16 en 1897, même si certains ont fermé peu après.

En Italie et en Espagne, l'évolution fut plus lente. Un laboratoire central des douanes fut créé à Rome, en 1886, avec une antenne régionale à Gênes et, entre les années 1890 et 1930, neuf nouveaux laboratoires étaient ouverts. Pendant ce temps, le système espagnol, avec un seul laboratoire à Madrid,

resta très centralisé jusqu'aux années 1920, lorsque le directeur du laboratoire persuada le gouvernement de constituer un réseau de laboratoires régionaux pour faire face à la forte croissance économique et à la hausse des échanges commerciaux enregistrés par le pays, au sortir de la Première Guerre mondiale. Dix nouveaux laboratoires voyaient le jour dans des villes comme Barcelone, Valence et Séville, dans les années 1920 et 1930.

La décentralisation des laboratoires a nécessité l'organisation et l'élargissement des services. En Espagne, en 1925, 20 chimistes et pharmaciens passèrent un examen public pour travailler comme chimistes auprès des services douaniers. Après une courte formation pratique, organisée sous la houlette du Directeur du Laboratoire central des douanes de Madrid, ils furent envoyés dans les nouveaux laboratoires régionaux. La nouvelle structure reposait sur la présence d'un directeur, de quatre chimistes et d'un employé à Madrid et comptait un directeur et un chimiste dans chaque laboratoire régional.

#### Différends et coopération

Les laboratoires des douanes sont un microcosme exceptionnel, où se mêlent des connaissances scientifiques, économiques, juridiques et administratives. Dans bien des pays, ces laboratoires étaient, à leur création, gouvernés par certains des scientifiques les plus renommés et les plus influents de leur époque.

Stanislao Cannizzaro (1826-1910), qui a ouvert un laboratoire de chimie moderne, bien équipé, à Rome (Italie), était l'un des plus grands chimistes italiens, considéré comme l'un des pères fondateurs de la chimie moderne. Ulysse Gayon (1845-1929), un des élèves préférés de Louis Pasteur (France), était à la tête du laboratoire des douanes de Bordeaux.

Le chimiste britannique Edward Thorpe (1845-1925), qui fut Président de la *Society of Chemical Industry* au Royaume-Uni, reprit la direction de la *Somerset House Laboratory*, aussi appelé *Government Laboratory*, qui avait originellement été créée en 1842 pour prévenir l'altération des produits du tabac, mission de protection que viendra renforcer la loi de 1875 sur la vente de denrées alimentaires et de médicaments. En 1897, Thorpe fit déménager le laboratoire vers de nouveaux

bâtiments qu'il avait lui-même dessinés et aida ainsi à améliorer l'efficacité et la réputation de ce laboratoire d'État. Avec son équipe, il travailla sur les questions de santé publique, notamment sur la détection d'arsenic dans la bière et sur l'élimination du plomb dans les poteries.

En Espagne, citons Gabriel de la Puerta-Ródenas, déjà mentionné dans l'introduction du présent article, et José Casares-Gil, une autorité académique et politique de tout premier plan. Tous deux occupaient une chaire à l'Université de Madrid, étaient membres associés de diverses académies scientifiques nationales et internationales et siégeaient au Sénat.

Se trouvant à la croisée des mondes de la science et de l'économie, les chimistes de la douane passaient avec aisance d'une sphère à l'autre (universitaire, académique, industrielle, administrative, voire judiciaire) et participaient fréquemment au règlement de différends et de conflits ayant des retombées économiques et sociales. Dans les années 1930, par exemple, de nombreux chimistes, ingénieurs agronomes, diplomates et vigneronns de différents pays participèrent à des conférences internationales dont le but était de s'entendre sur une norme de « vin de qualité », et donc sur les méthodes de mesure et d'analyse chimique communes à appliquer à cette boisson alcoolisée sur laquelle de fortes taxes étaient prélevées à l'époque.

Lorsque les importateurs ou les commerçants n'étaient pas satisfaits des résultats des analyses chimiques (généralement parce qu'ils devaient payer plus d'impôts que prévu), ils pouvaient demander une seconde analyse des marchandises. Plus tard, ils eurent même la possibilité de faire appel auprès d'une juridiction douanière devant laquelle les chimistes devaient expliquer les méthodes scientifiques utilisées et présenter un rapport.

Dans certains cas, des problèmes surgissaient en raison de l'utilisation de normes de qualité ou de pureté différentes qui se traduisaient par des fluctuations de la valeur des marchandises selon le pays considéré. Enfin, des différends économiques éclatèrent également entre certains pays suite à l'utilisation des droits douaniers comme mesure de protection des produits et de l'économie nationale.

Bien que ces problèmes perdurent et restent d'actualité, après la seconde Guerre mondiale, de nouvelles instances internationales de réglementation, telles que l'OMD, ont été érigées, marquant une étape essentielle dans la réduction du nombre de différends économiques grâce à l'introduction de nouvelles normes et à l'amélioration de la gestion des services douaniers, avec, pour résultat, une plus grande facilitation des échanges internationaux.

*Les références utilisées dans l'article peuvent être obtenues directement auprès de l'auteur, Ignacio Suay-Matallana.*

**En savoir +**

[Igsuayma@alumni.uv.es](mailto:Igsuayma@alumni.uv.es)

## La République Domini



Photos © Direction générale de la Douane de la République dominicaine

# La République dominicaine se dote d'un laboratoire de pointe



## Par la Direction générale de la Douane de la République dominicaine

LE 18 FÉVRIER 2015, la Direction générale de la Douane (DGA) de la République dominicaine inaugurait un laboratoire scientifique moderne, d'une superficie de 1 217 mètres carrés, dans la ville de Santo Domingo. L'établissement est équipé d'une alimentation sans interruption (ASI), d'un générateur d'urgence, d'une cuisine, d'une aire de stationnement, ainsi que d'une zone de déchargement et de réception des échantillons. Les installations respectent les normes de santé et de sécurité les plus strictes. Conçu dans le but d'augmenter l'efficacité, la prévisibilité et la disponibilité de la DGA à l'égard de tous les utilisateurs et opérateurs commerciaux extérieurs, ce nouveau laboratoire fait office de précurseur en matière de technologies de pointe et de science.

Il traduit la volonté politique de la direction actuelle de la DGA de réformer l'institution et de soutenir la modernisation en cours, comme le prévoit le plan stratégique 2013-2016 de la Douane. Le laboratoire n'est pas voué uniquement à satisfaire les besoins d'analyse des marchandises à des fins fiscales, sa fonction est également d'assurer un niveau élevé de protection du public contre l'entrée éventuelle dans le pays de produits pouvant nuire, d'une façon ou d'une autre, à la santé humaine ou animale, à l'environnement et aux ressources naturelles. Ce laboratoire est un des atouts majeurs de la Douane dominicaine.

Avant sa création, l'analyse des échantillons de produits était effectuée dans des laboratoires au Mexique et en Espagne, ou dans des laboratoires nationaux dépendant d'universités locales, selon la complexité des cas. L'OMD était aussi consultée. La décision de construire le laboratoire s'explique avant tout par le besoin pressant d'analyser des produits métalliques et des produits minéraux non métalliques, comme l'or, l'argent, le cuivre, le zinc, le fer, l'aluminium, le palladium, le platine et l'euporium, qu'exportent les concessions minières du pays et dont la quantité et la qualité étaient difficiles à établir.

Lors de leur exportation, ces produits doivent faire l'objet de contrôles exhaustifs, qui détermineront la quantité des composants présentant un intérêt fiscal pour le Trésor national. Selon des données émanant de la Société dominicaine de géologie, le pays est assis sur des réserves de minerais et de métaux non exploités d'une valeur évaluée à près de 58 milliards de dollars américains.

Le laboratoire des douanes sera également un outil précieux, pour surveiller le respect de la réglementation environnementale concernant, notamment, les substances réduisant la couche d'ozone, les armes chimiques, les métaux lourds, les polluants organiques persistants et les pesticides. De plus, il contribuera à la protection des espèces animales menacées et protégées, à la lutte contre le trafic de stupéfiants, au contrôle des précurseurs chimiques, etc. Tout cela confirme l'importance qu'a, pour la Douane, ce laboratoire construit selon des normes très sévères et équipé d'un matériel de pointe.

Être mieux à même d'identifier les marchandises via l'analyse scientifique permettra de fixer précisément le régime fiscal applicable et de contrôler plus efficacement les produits restreints ou prohibés, prévenant, de la sorte, l'incertitude, l'arbitraire, voire l'évasion fiscale par la fraude douanière, phénomène très fréquent dans les pays où les marchandises importées sont peu souvent soumises à des tests et qui touche en particulier les secteurs de la pharmacie, de la chimie, de l'alimentaire, des cosmétiques, du textile et des métaux.

En outre, le laboratoire des douanes de la République dominicaine sera un allié de poids pour l'industrie agricole, agrochimique, pharmaceutique et pétrochimique du pays, ainsi que pour les institutions publiques et privées, puisque tous bénéficient désormais d'un service auquel ils peuvent confier des matériaux et des produits à analyser, dès que des doutes surgissent quant à leur origine ou leur composition biologique.

Ce laboratoire a été construit par la DGA, sur fonds propres. Son coût, 3 573 024 dollars américains (155 283 638 pesos dominicains), inclut les travaux de construction et d'adaptation des installations, l'équipement technique, le mobilier, etc. La DGA a bénéficié des conseils du Laboratoire central de l'Administration espagnole de la douane et des accises de Madrid qui existe depuis près de 125 ans et affiche une capacité remarquable à s'adapter aux progrès scientifiques, ce qui lui permet de relever les défis de plus en plus complexes que pose l'inspection physique des marchandises.

Les chimistes professionnels qui ont été invités à rejoindre l'équipe du laboratoire ont dû passer une batterie de tests pour prouver non seulement leurs compétences analytiques, mais aussi leurs aptitudes techniques et leur connaissance de la législation fiscale et douanière. Ils ont également suivi une formation à la gestion d'équipes à l'étranger. Tout a été fait pour veiller au bon fonctionnement de ces installations modernes et offrir au pays des résultats de qualité.

La création du laboratoire est un grand pas en avant dans le processus de modernisation et de réforme institutionnelle de la DGA. Ce laboratoire profitera aussi à toute la région, puisqu'il sera accessible aux administrations douanières des pays voisins et aux organes régionaux et internationaux ayant besoin de faire analyser des produits faisant l'objet d'une dispute commerciale ou dont le classement est contesté, en raison de leur composition ou de leurs propriétés spécifiques.

**En savoir +**  
[www.aduanas.gob.do](http://www.aduanas.gob.do)

# Une administration douanière peut-elle recourir aux services d'un laboratoire privé ?

Par Laila Jensen,

FONCTIONNAIRE DES DOUANES, ET

**Preben Buchholtz Hansen,**

DIRECTEUR GÉNÉRAL, ADMINISTRATION DOUANIÈRE ET FISCALE DANOISE

LA RÉPONSE TIENT en un mot : Oui ! Du moins telle est l'expérience de l'Administration douanière et fiscale danoise (SKAT). Il existe bien entendu un certain nombre de questions à examiner avant de pouvoir recourir à un laboratoire privé, mais, une fois ces questions réglées, ce choix est tout à fait envisageable.

La première question à laquelle il convient de répondre est : pourquoi donc se tourner vers un laboratoire privé ? Le Danemark étant un petit pays comptant un tout aussi petit nombre de douaniers, il lui serait difficile de financer un laboratoire doté du matériel nécessaire et des effectifs qualifiés. Même si cela était possible, la SKAT ne disposerait pas d'un nombre suffisant d'échantillons à analyser et ne pourrait donc justifier le coût inhérent à la mise en place d'un laboratoire douanier.

## Avantages pour la douane

Le principal avantage réside dans le fait qu'au lieu de devoir simplement compter sur la compétence d'un ou deux chimistes douaniers et de quelques techniciens de laboratoire, la SKAT bénéficie aujourd'hui des compétences des quelque 1 300 employés de FORCE Technology, la société à laquelle elle recourt en tant que laboratoire douanier, et dont les services couvrent un large éventail de domaines.

Cette société peut répondre à des demandes classiques formulées par la SKAT ayant, par exemple, pour objet l'analyse de la teneur en sucre, cacao, alcool ou protéine, mais également à des questions relatives à des matériaux tels que des polymères, des céramiques et des métaux, et peut procéder à des analyses par scintillation liquide afin d'identifier, entre autres, des alcools ou carburants biogènes. Les douaniers voient ainsi leur tâche simplifiée en ce sens qu'ils peuvent adresser toutes les questions techniques à une même entité plutôt qu'à plusieurs instances consultatives différentes.

D'une façon générale, il est pertinent, pour certaines analyses importantes effectuées à des fins douanières, de recourir à un laboratoire certifié ISO 17025 qui est régulièrement soumis à des tests de compétence et qui est doté d'un système de gestion de la qualité. Outre le fait d'être certifié, un laboratoire externe présente l'autre avantage de garantir que les analyses seront effectuées par une entité indépendante de la SKAT, ce qui rend les résultats du laboratoire plus crédibles. La SKAT fondant ses décisions finales sur ces résultats, la crédibilité de ces décisions s'en trouve également renforcée.

## Questions à étudier

Il existe bien sûr un certain nombre de questions qu'il convient d'examiner avant de décider de recourir aux services d'un laboratoire privé. Par exemple, l'élément même qui confère une crédibilité supplémentaire aux résultats des analyses, c'est-à-dire l'indépendance du laboratoire par rapport à la douane, constitue aussi un problème potentiel lié à la question essentielle du respect de la confidentialité.

Il va sans dire que le contrat conclu entre la SKAT et FORCE Technology impose une obligation de confidentialité absolue. Toutefois, la confidentialité demeure une question centrale dans l'accomplissement des tâches quotidiennes. Par exemple, si les courriels entre fonctionnaires sont échangés sans que la confidentialité de leur contenu ne soit une source de préoccupation pour quiconque, étant donné que le laboratoire n'utilise pas le système de communication interne sécurisé de la SKAT, des précautions supplémentaires doivent être prises pour toute communication entre les deux entités.

Il peut s'avérer nécessaire, aux fins de communications aisées et sûres entre la douane et le laboratoire, que soient mis en place des routines spécifiques et des courriels sécurisés, notamment un système permettant de prendre en charge les demandes d'analyse, les reçus des échantillons ainsi que la communication des résultats des analyses.

La nature même du laboratoire constitue un autre problème. En effet, le laboratoire étant

privé, il arrive qu'il ne soit pas considéré comme laboratoire officiel des douanes et qu'il rencontre parfois des difficultés à accéder à des forums réservés aux laboratoires officiels.

Trouver le bon laboratoire constitue un autre défi de taille. Nombreux sont les laboratoires qui peuvent fournir des résultats fiables et précis, mais peu d'entre eux connaissent le Système harmonisé et ce qu'il stipule en ce qui concerne, par exemple, la définition de l'acier inoxydable, le rôle essentiel de la théobromine dans la détermination de la teneur en cacao, ce qu'on entend par cuir reconstitué ou encore la manière de différencier la céramique de la porcelaine.

Se pose aussi la question du contrat conclu entre le laboratoire et l'administration douanière. La réglementation relative aux marchés publics prévoit que soit publié tous les quatre ans un appel d'offres aux fins de l'adjudication du contrat. Cette procédure représente un gros travail, tant pour l'autorité douanière que pour les soumissionnaires désireux de participer au processus d'adjudication.

Il importe que le contrat garantisse la satisfaction des besoins de la douane, et ce à un prix raisonnable. Même les meilleurs laboratoires auront parfois besoin de l'assistance d'experts extérieurs, c'est pourquoi il est nécessaire de prévoir des procédures permettant le recours à des sous-traitants.

## Collaboration entre la douane et le laboratoire

Pour le douanier, la collaboration avec le laboratoire n'implique rien d'autre que suivre la procédure normale. Un échantillon est prélevé, ou fourni lorsqu'il est accompagné d'une demande de décision anticipée. L'agent responsable décide ensuite de la nécessité de procéder à une analyse, auquel cas l'échantillon, accompagné de toute information supplémentaire, est envoyé au laboratoire aux fins d'analyse. Après avoir effectué l'analyse, le laboratoire envoie son rapport ainsi qu'une proposition de classement à l'agent responsable.

Il incombe ensuite au douanier de prendre la décision finale sur la base des informations



reçues. Même si le douanier n'est pas contraint de se soumettre au classement proposé par le laboratoire, il suit habituellement son avis. Tout rejet de proposition de classement fera généralement l'objet d'un échange de vues entre le douanier responsable et le laboratoire afin que soient levés les doutes et incertitudes éventuels.

Il arrive que l'importateur demande que lui soient communiqués les échanges entre la douane et le laboratoire. Dans ce cas, seuls les résultats des analyses effectuées par le laboratoire seront généralement transmis, et tout autre renseignement ne sera communiqué que sur demande spéciale, conformément aux règles applicables dites du « access to own files » (accès à ses propres fichiers).

Outre les échanges quotidiens entre les douaniers et le laboratoire, des rencontres trimestrielles sont également organisées entre des représentants de FORCE Technology et la SKAT afin de discuter de problématiques générales ou de cas spécifiques.

Au Danemark, le recours à un laboratoire privé en tant que laboratoire des douanes ne date pas d'hier. La signature du premier contrat conclu entre l'administration douanière et un laboratoire privé remonte au 1<sup>er</sup> avril 1908 ! Au fil du temps, le laboratoire a changé de nom, est passé de laboratoire privé à un statut d'entité sous tutelle gouvernementale, pour ensuite être à nouveau privatisé et fusionner avec d'autres laboratoires. Toutefois, la collaboration entre la douane et le laboratoire ne s'est jamais interrompue.

#### Trouver le bon laboratoire

Il est donc possible pour une administration douanière de recourir aux services d'un laboratoire privé. Même si une telle décision nécessite que soit pris en considération un certain nombre de questions, il importe avant tout que ce laboratoire soit le bon, c'est-à-dire qu'il soit en mesure de répondre à l'ensemble des besoins d'une administration douanière.

**En savoir +**  
[www.skat.dk](http://www.skat.dk)

## SKAT

L'Administration douanière et fiscale danoise (SKAT) est une agence nationale indépendante chargée de veiller à l'application de la législation fiscale. Le domaine de responsabilité de la SKAT comprend l'administration des taxes directes et indirectes, les questions douanières, le recouvrement des créances ainsi que l'imposition des biens immobiliers et des véhicules.

Le contrat conclu entre la SKAT et FORCE Technology couvre un large éventail de domaines. Outre l'analyse d'échantillons pour le compte de la douane, il comprend également la réalisation d'analyses aux fins d'application de droits d'accises, l'octroi de conseils techniques relatifs aux textes juridiques ainsi qu'à leur traduction, et la participation à diverses réunions aux niveaux national et international.

## FORCE Technology

FORCE Technology est une entreprise technologique danoise de renommée mondiale parmi les plus performantes dans le domaine des services et du conseil. Elle s'engage à offrir un savoir-faire technique hautement spécialisé et à proposer des solutions pratiques et rentables à une large gamme d'industries. Elle emploie plus de 1 300 personnes qui travaillent au siège de l'entreprise situé à Brøndby, dans ses bureaux répartis sur l'ensemble du territoire ou dans ses filiales en Chine, en Norvège, à Singapour et en Suède.

Le laboratoire douanier est intégré au département d'analyses chimiques de FORCE Technology. Il est doté d'un matériel moderne aux fins d'analyses organiques, inorganiques, de surfaces et de matériaux, mais aussi d'équipements permettant des essais physiques. Les chimistes douaniers consultent régulièrement les experts appartenant à d'autres départements lorsqu'ils ont besoin de connaissances plus spécialisées afin de répondre à des questions relatives à certains sujets douaniers.





Ira Reese, directeur exécutif de la Division laboratoires et services scientifiques de la CBP et président actuel du sous-comité scientifique de l'OMD, dans un des laboratoires de la CBP où deux experts, Stephen Cassata et Michael McCormick, procèdent à un examen. Photo : James Tourtelotte

## Laboratoires des douanes aux États-Unis : en première ligne pour lutter contre la fraude

**Par Marcy Mason,**

JOURNALISTE COUVRANT LES QUESTIONS RELATIVES AU COMMERCE POUR L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE ET DE PROTECTION DES FRONTIÈRES DES ÉTATS-UNIS (CBP)

À LA FIN du mois de décembre 2010, une affaire judiciaire éclatait à Seattle portant sur du miel de contrefaçon. Chung Po Liu, un homme de 70 ans originaire de Bellevue dans l'État de Washington, se voyait condamné à un an et un jour de prison et sommé de payer la somme de 400 000 dollars d'amende pour avoir importé du miel chinois sous une fausse déclaration d'origine.

Liu avait en effet tenté d'éviter de payer quelque 2,9 millions de dollars de droits antidumping pour ce miel, qui avait transité par les Philippines et par la Thaïlande, où il avait été ré-étiqueté. Ce n'est pas seulement le trésor américain qui aurait eu à pâtir de la supercherie, la santé des citoyens américains était également en jeu. En effet, une partie du miel était contaminé.

Lorsque les envois sont arrivés au port de Seattle, des échantillons de miel ont été envoyés aux laboratoires de la CBP. C'est là que la véritable origine du miel a été percée à jour et qu'une contamination à la ciprofloxacine, un antibiotique considéré comme un additif alimentaire dangereux et interdit aux États-Unis, a été établie.

Peu de personnes en dehors des milieux commerciaux sont conscientes du rôle essentiel que jouent les laboratoires de la CBP en matière de protection des citoyens et de l'économie. Pourtant, le travail des laboratoires est extrêmement important afin d'éviter que les produits de contrefaçon ou de mauvaise qualité et tout autre type de marchandises douteuses n'arrivent sur le marché. « Pour déterminer si les marchandises sont frauduleuses, une analyse technique est nécessaire », explique Ira Reese, directeur exécutif de la Division laboratoires et services scientifiques de la CBP. « Ce

n'est pas quelque chose qu'on peut faire par un simple contrôle ou en jetant un rapide coup d'œil. Une analyse détaillée par des scientifiques est indispensable. »

Comme le souligne Ira Reese, « les produits ne cesseront d'être importés de façon irrégulière que si nous agissons pour arrêter ces envois. D'un point de vue juridique, il est très difficile de monter un dossier sans preuves matérielles ». Et M. Reese d'ajouter : « Nos laboratoires présentent les preuves matérielles nécessaires pour la continuation d'une enquête ou le déclenchement de poursuites judiciaires. Ils fournissent le raisonnement juridique ou le motif probable qui justifie la saisie des produits de façon à ce qu'ils n'entrent pas sur le marché des États-Unis et qu'ils ne finissent pas dans les rayons des magasins ».

Au fil des années, les laboratoires de la CBP ont analysé une multitude de marchandises suspectes. Dans les années

1950, ils commencèrent à procéder à des analyses sur les marchandises afin de détecter les contrefaçons et ce, au sein du Service douanier des États-Unis, un des ancêtres de la CBP. « Des enquêtes de grande envergure ont été lancées concernant l'importation de faux brandy constitué d'alcool mélangé à des arômes et à du colorant caramel », raconte Ira Reese. Au fil du temps, les laboratoires ont étendu leurs analyses à d'autres produits de contrefaçon ou non conformes. Toutes sortes de marchandises étaient analysées, y compris des vêtements de créateurs, des sacs à main, des chaussures, des bijoux, des parfums, des jouets, des ordinateurs, des médicaments et bien d'autres encore.

#### Marchandises dangereuses

Si les pertes économiques pour les entreprises américaines sont exorbitantes et représentent au bas mot des centaines de millions de dollars par an, il y a plus troublant encore : de nombreuses contrefaçons sont dangereuses.

« Les contrefacteurs utilisent n'importe quel matériel à leur disposition pour copier un produit licite, peu importe si c'est dangereux. Ce qui compte pour eux, c'est de se faire de l'argent », affirme Stephen Cassata, conseiller scientifique principal, travaillant au siège de la Division laboratoires et services scientifiques de la CBP à Washington D.C. « Ils ne paient pas de droits de licence à un titulaire de droits légitime et il n'y a pas de véritable contrôle de la qualité sur ces produits. Par exemple, vous pourriez porter des vêtements qui contiennent encore des solvants chimiques dans le tissu et qui risquent de vous irriter la peau. »

De fait, les dangers peuvent être plus grands encore. En 2007, les laboratoires de la CBP étaient sur le qui-vive lorsque des chats et des chiens ont commencé à mourir après avoir ingurgité de la nourriture pour animaux contaminée à la mélamine. « Ça a duré environ six mois », se souvient Ira Reese. « Au lieu d'inclure une protéine coûteuse dans leurs produits, ils ont utilisé de la mélamine, un produit chimique à bas prix intervenant dans la fabrication du plastique. Ça a coûté la vie à beaucoup de

chiens et de chats, qui sont morts d'insuffisance rénale. »

Cette même année, les laboratoires de la CBP ont également découvert qu'un dentifrice contenait du diéthylène glycol, un produit chimique toxique présent dans l'antigel. « Les gars sur le terrain avaient des doutes sur ce produit et ils nous ont envoyé quelques échantillons », ajoute M. Reese. « Nous avons confirmé leurs soupçons. »

Les laboratoires de la CBP ont également découvert d'autres produits de contrefaçon extrêmement dangereux qui pourraient nuire aux consommateurs peu méfiants. « J'ai procédé à une analyse chimique sur un colis contenant des médicaments, qui avait été envoyé au labo de Chicago par l'un de nos agents », raconte Mike McCormick, responsable scientifique de la CBP. « Il y avait deux ingrédients actifs utilisés pour traiter le dysfonctionnement érectile dans un même comprimé, à savoir du citrate de sildénafil et du tadalafil, qui sont les ingrédients actifs du Viagra et du Cialis, respectivement. L'association des deux produits n'a pas été cliniquement testée ni approuvée, donc on ne connaît pas les effets que ce médicament pourrait avoir. »

De même, les laboratoires de la CBP sont directement confrontés à presque tous les problèmes d'ordre économique ou de sécurité impliquant des importations ou exportations potentiellement frauduleuses. Par exemple, depuis 2003, c'est-à-dire depuis que le Département du Commerce des États-Unis a institué un droit de douane antidumping sur certaines espèces de poisson dans le but de protéger l'industrie nationale du poisson-chat, le laboratoire de la CBP à New York teste les produits de la pêche pour identifier les poissons mal étiquetés.

Le problème est survenu à cause du pangasius. Ce poisson vietnamien, qui a une ressemblance frappante avec le poisson-chat, était vendu en-dessous d'une juste valeur marchande, avec des conséquences néfastes sur les ventes de poissons-chats américains. Afin de compenser cette concurrence déloyale, le pangasius avait été inclus dans la liste des espèces soumises à un droit

antidumping, mais cette mesure a, à son tour, abouti à des fraudes sur l'étiquetage du poisson afin de le faire passer pour tout et n'importe quoi, de la sole au flétan en passant par le mérrou.

Le laboratoire de la CBP de New York a d'abord eu recours à un examen des protéines pour identifier les poissons. « Nous examinons les protéines dans le poisson afin d'identifier le poisson-chat et les trois espèces qui étaient citées dans l'ordonnance antidumping », explique Laura Goldstein, directrice du laboratoire de la CBP de New York. Cette technique exigeait d'avoir sous la main des échantillons de chaque type de poisson, de façon à pouvoir les comparer, côte à côte avec les échantillons à l'examen pour vérifier si les protéines correspondaient.

#### Tests ADN

Avec le temps, le test des protéines est devenu désuet et le laboratoire de New York a découvert une technique plus avancée pour identifier les espèces : les codes-barres génétiques. Les espèces sont identifiées en utilisant un fragment d'ADN provenant du matériel génétique de l'organisme en question. Il est essentiel dans le processus de codage à barres d'ADN de disposer d'une base de données qui contient une bibliothèque des identificateurs d'espèce.

« Nous comparons les échantillons soumis au labo avec les espèces connues de la base de données », indique Mme Goldstein. « Nous faisons ce que l'on appelle un test ADN non humain. Il s'agit d'identifier une espèce plutôt qu'un individu, tandis qu'un test ADN humain vise à identifier un individu en particulier. »

La base de données contient les codes-barres d'ADN de plus de 2 millions de spécimens de plantes et d'animaux, y compris quelque 14 000 espèces de poissons, à l'exception des fruits de mer. « Lorsque nous utilisons notre ancienne technique, nous avons besoin d'échantillons authentifiés qui étaient très difficiles à obtenir, ce qui nous limitait », précise Mme Goldstein. « Maintenant, nous pouvons simplement prendre notre échantillon inconnu, le comparer aux spécimens dans la base de données



Sharon Stricklin, une scientifique de la CBP, discute des résultats de l'analyse microscopique d'un échantillon de miel frelaté avec Carson Watts, directeur du laboratoire de Savannah. Photo : Christopher Kana



Jenny Tsang, directrice adjointe du laboratoire de San Francisco, applique un solvant sur une puce électronique pour vérifier si son revêtement ou le marquage de son fabricant peut être retiré, afin d'établir s'il s'agit d'une contrefaçon. Photo : Rand Careaga

et analyser les résultats. Nous pouvons identifier une gamme plus large de produits. » Le test ADN est également plus précis. « Soit il y a correspondance, soit il n'y en a pas. C'est aussi simple que cela. Et les correspondances représentent un taux de probabilité de 98 % ou plus », ajoute Laura Goldstein.

Mais comment tout cela protège-t-il les citoyens américains ? « Nous examinons les espèces et essayons de voir si le produit est bien ce qu'il est censé être, s'il s'agit bien de ce qui est importé ou présenté à la vente », poursuit Mme Goldstein. « Nous analysons également le poisson pour détecter la présence de polluants tels que les antibiotiques et les antifongiques que nous ne voulons pas retrouver dans notre assiette. Dans certains cas, nous travaillons avec d'autres agences qui examinent les produits vendus ici, aux États-Unis. »

Ces derniers mois, des études à haut niveau concernant la fraude sur les produits de la mer ont particulièrement attiré l'attention des autorités sur les problèmes d'étiquetage des poissons. « C'est un éternel problème », explique Matt Fass, président de *Maritime Products International*, une société située à Newport News, en Virginie, qui importe, exporte et distribue des produits de la mer en provenance du monde entier. « Au niveau de notre secteur, nous avons fourni beaucoup d'efforts pour nous auto-réglementer mais la coopération avec les services gouvernementaux nous est très utile car ils peuvent utiliser des outils efficaces tels que les tests ADN. En tant que consommateurs, les gens devraient savoir ce qu'ils achètent et ce qu'ils mangent. »

### Miel contaminé

Au début des années 2000, le miel est devenu un autre sujet de préoccupation pour les laboratoires de la CBP. « Les Chinois importaient du miel aux États-Unis à un prix très concurrentiel et ils mettaient en danger notre industrie nationale », explique Carson Watts, directeur du laboratoire de la CBP à Savannah en Géorgie.

En 2001, après que le Département du Commerce des États-Unis a imposé des droits antidumping élevés pour le miel chinois, certaines grandes entreprises américaines spécialisées dans le miel se sont tournées vers le laboratoire de Savannah. Les exportateurs chinois avaient trouvé le moyen de contourner les droits antidumping et les entreprises américaines souhaitaient que les scientifiques de la CBP protègent tant bien que mal le secteur au niveau national.

« À l'époque, nous n'étions pas capables de dire d'où provenait le miel importé », indique M. Watts. « Nous nous sommes rendu compte, par contre, que les Chinois utilisaient du chloramphénicol comme antibiotique pour éviter les maladies dans les ruches et ce produit se retrouvait dans le miel. Alors, la toute première chose que nous avons faite a été de procéder à des tests spécifiques pour détecter la présence de cet antibiotique dans le miel. S'il contenait du chloramphénicol, on était à peu près certain que le miel provenait de Chine. »

Le chloramphénicol étant interdit dans les produits alimentaires, le miel contaminé n'aurait pas été autorisé aux États-Unis. « Une petite partie de la population, si elle est exposée au chloramphénicol, risque d'attraper une affection que l'on appelle l'anémie aplasique, un trouble sanguin qui peut être mortel », explique Carson Watts.

Les exportateurs chinois n'ont pas mis longtemps à trouver la parade. « Pendant une courte période de temps, le chloramphénicol a disparu », se souvient Carson Watts. « Ils savaient que nous l'utilisions comme repère pour identifier le miel provenant de Chine. » Heureusement, avec le temps, le laboratoire de Savannah s'était déjà doté d'une base de données pour déterminer l'origine géographique du miel.

En effet, lorsque les entreprises apicoles américaines avaient visité le laboratoire quelques années auparavant, les scientifiques de la CBP leur avaient demandé leur aide. « Nous leur avons dit que l'une des spécialités du labo de Savannah était l'identification du pays d'origine sur la base d'une analyse des traces de métaux », précise M. Watts. Autrement dit, le miel pouvait être identifié en détectant simplement les traces de métaux présents tels que le chrome, le fer ou le cuivre. « Nous avons expliqué à ces entreprises que si elles nous aidaient à obtenir du miel de certains pays clés, alors nous pourrions être capables de développer un profil indiquant d'où provenait le miel. »

Ensuite, les exportateurs chinois ont commencé à transborder les cargaisons de miel par différents pays. « Le miel partait vers la Thaïlande, passait par la Malaisie, puis l'Inde et plusieurs autres pays », explique Carson Watts. Puisque les exportateurs chinois avaient changé leurs itinéraires de transbordement, le laboratoire de Savannah a dû obtenir des échantillons de miel de chacun des pays. « Nous les suivions littéralement à la trace dans le monde entier », se souvient M. Watts.

#### Changement de stratégie

Par la suite, les exportateurs chinois ont changé de stratégie. Cette fois, les envois venaient de Chine mais ils n'étaient pas déclarés comme du miel. Les documents d'expédition présentaient le fret comme du sirop de sucre. « Ils ont commencé à frelater le miel avec des sirops de sucre pour contourner les droits antidumping », explique M. Watts. Avec l'ajout de sirop de sucre, les tests sur le produit n'indiquaient plus qu'il s'agissait de pur miel chinois. Par ailleurs, si le pourcentage de sirop était suffisamment élevé, le fret ne pouvait plus être soumis aux droits antidumping.

Selon M. Watts, « l'ingrédient le moins cher pour frelater du miel est le sirop de maïs à haute teneur en fructose ». Tandis que les exportateurs chinois et les douaniers américains continuaient de jouer au chat et à la souris, le laboratoire de Savannah a découvert qu'il pouvait détecter ce sirop en identifiant les différences dans les atomes de carbone.

« Près d'une année s'est écoulée avant qu'une fois encore les exportateurs chinois ne trouvent la parade et optent pour du sirop de riz à haute teneur

## Coopération interservices

Les laboratoires de la CBP apportent aussi assistance à d'autres agences gouvernementales. En 2010, les envois de miel provenant de Mongolie ont été passés au crible dans le but de confirmer le pays d'origine et il a été découvert que le miel provenait en réalité de Chine et qu'une partie des produits avait été contaminée par des antibiotiques. Les envois ont été saisis et l'Agence américaine des produits alimentaires et médicamenteux (*US Food and Drug Administration-FDA*) a été avertie.

La FDA a tenté de contacter l'importateur mais l'envoi a été abandonné et aucun importateur n'a été retrouvé. Elle a donc ouvert une enquête. « Nous avons retrouvé des milliers de pages de documents frauduleux provenant de différents importateurs. C'est ce qu'on appelle des sociétés-écrans sans véritable adresse. Elles soumettent des statuts mais il n'y a personne qui les représente aux États-Unis. En réalité, elles sont en Chine. Les seules personnes présentes ici sont des transitaires et des courtiers à leur solde », explique Nicholas Lahey, enquêteur du service des opérations d'importation du district de Los Angeles au sein de la FDA.

L'enquête a toutefois permis de déterminer que ces entreprises factices passaient notamment par un petit groupe de transitaires. La FDA les a suivis de très près et, en 2012, s'est intéressée à un envoi de jus de pomme qu'un des transitaires gérait pour un client. « Figurez-vous qu'il ne s'agissait pas de jus de pomme chinois mais de miel chinois contaminé contenant des traces d'arsenic, de plomb et d'antibiotiques. », se souvient M. Lahey. « Nous n'aurions jamais analysé le jus de pomme si nous n'avions pas mené cette enquête, qui n'aurait jamais vu le jour, après tout, si les laboratoires de la CBP n'avaient pas voulu déterminer le pays d'origine de ces marchandises. »

Cela a encouragé la FDA à chercher plus loin. « Nous avons trouvé beaucoup d'autres entreprises qui importaient différentes marchandises et pas uniquement du miel. Il y avait des compléments alimentaires et d'autres produits réglementés par la FDA. Ça a déclenché une réaction en chaîne et tout cela, à nouveau, grâce aux résultats de tests menés par les laboratoires de la CBP deux ans auparavant », raconte Nicholas Lahey.

en fructose », raconte M. Watts. Le pourcentage en sirop de riz à haute teneur en fructose était indécélable parce qu'il n'était pas possible de différencier les atomes de carbone du sirop de ceux du miel. Le Département du Commerce a alors modifié l'ordonnance antidumping afin qu'elle stipule que le miel chinois importé contenant du sirop de riz, quelle qu'en soit la quantité, soit soumis à des droits antidumping. Actuellement, ces derniers peuvent atteindre 2,63 dollars par kilogramme.

Très récemment, les exportateurs chinois ont adopté une nouvelle stratégie. Désormais, il ne s'agit plus d'envois de miel mais de sirop de riz à 100 % et les documents d'expédition sont corrects. Carson Watts précise : « La semaine dernière, nous avons analysé un échantillon en laboratoire et en effet, il ne contenait pas du tout de miel. En revanche, l'emballage du produit pour la vente au détail affirme qu'il s'agit de miel pur. Ils essaient de bernier les gens purement et simplement ».

#### Des boulons non conformes

Les dangers occasionnés par les éléments de fixation et boulons non conformes et de contrefaçon ont été très médiatisés du milieu jusqu'à la fin des années 1980, période pendant laquelle ils ont été mis en cause pour de graves défaillances dans le domaine de la construction et de la mécanique, qui, dans certains cas, ont causé la mort de plusieurs personnes. En 1990, le *Fastener Quality Act* (loi sur la qualité des éléments de fixation) est entré en vigueur : cette loi exige que fixations et boulons répondent à certaines normes concernant leur résistance, leur dimensionnement et le marquage du fabricant.

Au laboratoire de la CBP de Chicago, on teste la résistance des éléments de fixation et des boulons à la traction en utilisant une machine universelle pesant environ 180 tonnes. « Il s'agit d'un grand poussoir à commande hydraulique sur laquelle on fixe la partie supérieure du boulon. Le dispositif peut soulever jusqu'à 200 tonnes », précise Ernie MacMillan, directeur adjoint du laboratoire de la CBP de Savannah. « Pour tester la résistance des boulons, nous tirons dessus jusqu'à ce qu'ils cassent. Quand nous en avons terminé, le boulon ressemble à un carambar ». Une des

fixations les plus résistantes est un boulon de classe de résistance 10.9 mesurant 38 mm. « C'est assez solide pour soulever 17 grands éléphants d'Afrique sans casser », ajoute M. MacMillan.

Les laboratoires de la CBP analysent également la dureté des boulons, plus particulièrement au niveau de la surface. « Nous analysons la dureté de la surface des boulons car l'acier est traité à la chaleur. Quand le boulon est chauffé, la surface en acier peut gagner ou perdre des atomes de carbone. S'il perd en carbone, il devient trop mou. S'il gagne en carbone, il devient trop cassant. Le boulon doit en fait se situer quelque part entre les deux. »

Les boulons sont encore soumis à d'autres tests pour vérifier leur composition chimique ainsi que le marquage du fabricant. Selon Ernie MacMillan, « un élément de fixation ou un boulon est immédiatement suspect s'il ne porte aucune référence au fabricant. En soi, il s'agit déjà d'une violation du *Fastener Quality Act*, qui précise qu'il doit porter la marque du fabricant. Dès que vous en voyez passer sans marquage, vous savez qu'il y a un problème ».

#### Du matériel électronique contrefaisant

Parmi les marchandises les plus sujettes à la contrefaçon analysées par les laboratoires de la CBP, on retrouve le matériel électronique. « Nous avons d'abord remarqué un problème de contrefaçon au début des années 1990, quand nous avons commencé à nous pencher sur les composants électroniques », se souvient Jenny Tsang, directrice adjointe du laboratoire de la CBP de San Francisco. « Par la suite, on n'a plus rien vu pendant un certain temps mais, ces dernières années, nous voyons passer beaucoup de puces, de routeurs, de commutateurs et d'autres produits électroniques de contrefaçon. »

Selon Mme Tsang, la réutilisation des puces est une technique particulièrement répandue. « De nos jours, on envoie les déchets électroniques en Chine ou en Inde afin de les recycler. Au lieu de jeter ces pièces, les contrefacteurs retirent les puces, grattent les marques d'identification d'origine délivrées par le fabricant et y apposent de fausses dates, de faux marquages et de faux codes produit pour les revendre en tant que produits neufs. »

« Nous avons aussi retrouvé beaucoup de composants qui étaient au départ authentiques mais qui ont ensuite été maquillés pour ressembler à des produits du même fabricant mais de bien plus grande valeur. Les contrefacteurs peuvent donc les revendre à un prix bien plus élevé. Il est presque impossible pour les consommateurs d'identifier à l'œil nu les produits électroniques contrefaisants », précise-t-elle.

Les dangers présentés par les ordinateurs, les routeurs et les puces factices sont bien connus. Selon la *Electronic Components Industry Association* (Association de l'industrie des composants électroniques), les faux composants électroniques et informatiques ont fait perdre environ 100 milliards de dollars par an aux industries de l'électronique et des technologies de l'information.

La gravité du problème s'étend bien au-delà des pertes économiques occasionnées aux entreprises américaines. « Non seulement les contrefaçons mettent la marque Cisco en danger mais elles mettent aussi potentiellement en danger tous les réseaux qui utilisent ces produits ainsi que les personnes qui entrent en contact avec elles », déclare Paul Ortiz, ancien directeur du département de protection de la marque Cisco Systems Inc., une entreprise leader dans le secteur de l'informatique en réseau.

« Si une puce ne répond pas aux normes, si sa température augmente ou si elle ne fonctionne pas correctement, elle peut représenter un problème de sécurité majeur. Les puces contrefaisantes présentes dans un ordinateur peuvent endommager l'infrastructure, ce qui pourrait potentiellement paralyser la fluidité des échanges et les systèmes de sécurité de notre pays », ajoute Jenny Tsang.

#### La menace des malicieux

Les experts craignent de plus en plus que des malicieux ne soient intégrés dans les puces électroniques. Les malicieux sont des logiciels malveillants spécialement conçus pour endommager ou perturber un système informatique. « Ils pourraient couper le réseau électrique d'une ville ou d'une salle d'opération. Les possibilités sont infinies », indique Mme Tsang. De même, ces malicieux permettent à un

tiers d'avoir accès à des renseignements confidentiels concernant les personnes mais aussi l'État.

Le laboratoire de la CBP de San Francisco recourt à une série de techniques d'essai afin d'éliminer les produits contrefaisants. L'année dernière, le laboratoire a fait l'acquisition d'un nouvel appareil à rayons X lui permettant d'examiner jusqu'à mille puces à la fois. « Nous vérifions s'il y a des incohérences dans la configuration des puces », précise Jenny Tsang. Le laboratoire analyse également leur surface. « Nous utilisons plusieurs types de solvants. Nous menons des tests pour voir si le revêtement se décolle. C'est un des éléments indiquant que la puce en question pourrait être une contrefaçon. »

Si une puce, un composant ou un système de mise en réseau est soupçonné d'être contrefaisant, le laboratoire contacte le

titulaire de droits. Par exemple, ajoute Mme Tsang, « s'il s'agit d'un produit Cisco, nous les consultons. Cisco dispose d'une base de données et chacun des produits porte son propre numéro de série, son numéro de modèle et son code de date. Si un seul de ces éléments ne correspond pas, on sait qu'on a affaire à une contrefaçon ».

La valeur ajoutée des laboratoires de la CBP n'est pas passée inaperçue. « Les scientifiques qui travaillent dans les laboratoires de la CBP sont aux avant-postes avec les agents de terrain et ils jouent un rôle capital », affirme Brian Donnelly, directeur de la sécurité pour la région des Amériques chez Pfizer, une des plus grandes sociétés pharmaceutiques au monde.

« Nous avons nos propres laboratoires et ils analysent les marchandises aussi rapidement que possible », ajoute Brian

Donnelly, qui a également été pharmacien agréé et agent spécial du Federal Bureau of Investigation, « mais, lorsque le point d'entrée d'une marchandise correspond à une ville où la CBP compte un laboratoire, ce dernier est capable de fournir un résultat dans les minutes ou les heures qui suivent la découverte du produit ».

Malgré tout, il s'agit bien d'un combat de tous les instants et d'un processus en constante évolution. « Nous continuons à peaufiner nos techniques. Les laboratoires de la CBP ne restent pas les bras croisés », conclut Carson Watts, directeur du laboratoire de la CBP de Savannah. « Nous suivons de près ce qui se passe et répondons rapidement à toute évolution des techniques de contrebande et de la technologie. »

**En savoir +**  
[www.cbp.gov](http://www.cbp.gov)

## Centre for Customs & Excise Studies

The Centre for Customs and Excise Studies (CCES) is the world's leading provider of training and education in the highly specialised area of customs, border management and international revenue administration.

BACHELOR DEGREES | POSTGRADUATE DEGREES | DOCTORATES | RESEARCH  
INTERNATIONAL PARTNERSHIPS | VOCATIONAL TRAINING

We deliver courses in:

**Border Management | Customs Administration**  
**International Revenue Administration**

[www.customscentre.com](http://www.customscentre.com) | [customs@csu.edu.au](mailto:customs@csu.edu.au)



KNOWLEDGE BEYOND BORDERS

# Le Mexique lance une nouvelle stratégie contre l'informalité

Par l'Administration fiscale du Mexique

Soucieux d'exploiter au maximum son potentiel, le Mexique a lancé récemment une série de réformes structurelles historiques destinées, avant tout, à augmenter la productivité dans le pays. Afin de financer les programmes, les actions et les investissements nécessaires, le gouvernement a défini une stratégie en matière de dépenses publiques qui a notamment pour objectif de consolider le système fiscal. Il s'agit d'établir un système simple et progressif qui permette d'augmenter les recettes et la part « formelle » de l'économie

L'INFORMALITÉ MET EN PÉRIL le développement économique et social. C'est un signe majeur de pauvreté, qui affecte près des deux tiers de la population active mondiale (1,8 milliard de travailleurs) selon l'Organisation de coopération et de développement économiques. On assiste par ailleurs partout à une hausse des inégalités, même dans les pays industrialisés où l'écart se creuse entre les secteurs de l'économie qui ont le vent en poupe, généralement formels, et les secteurs qui accusent un important retard, généralement informels. Des études ont montré que la productivité des premiers évoluait à un rythme respectable tandis que celle des seconds déclinait très vite (voir l'ouvrage de Rodrik Dani, *The Growing Divide Within Developing Economies*, Project Syndicate, 2014).

Le Mexique ne fait pas exception à cette tendance. Sur près de 51 millions de travailleurs, 28,6 millions travaillent dans l'économie informelle. L'activité de ces travailleurs informels ne représente toutefois que 26 % du produit intérieur brut (PIB) du pays. Autrement dit, les travailleurs formels sont au moins deux fois plus productifs que les travailleurs informels, notamment parce qu'ils ont accès plus largement et plus facilement aux canaux de distribution et de vente, au crédit et à une meilleure protection sociale. Outre le manque qu'elle engendre en termes de recettes, cette situation a aussi un coût en termes de compétitivité.

Les tentatives visant à réduire l'informalité n'avaient, jusqu'à présent, pas réussi à

sensibiliser la population mexicaine sur le fait qu'en achetant des produits et services dans le secteur informel, elle contribuait à la croissance de ce commerce au détriment de l'économie et de la création d'emplois formels. Sans oublier tous les autres risques, par exemple pour la santé et la sécurité, que font peser des produits et services produits ou fournis selon des normes non contrôlées.

## Grandissons ensemble

Fort de ce constat, l'administration actuelle du Président Peña Nieto considère que le Mexique ne pourra être un pays réellement moderne tant que la question de l'informalité subsistera. Le Mexique doit oser le changement. Pour résoudre le problème de l'informalité, une nouvelle démarche, holistique et tournée vers l'avenir, a été adoptée et une stratégie appelée « Crezcamos Juntos » (grandissons ensemble) lancée. Elle repose sur trois principes fondamentaux :

1. Lutter efficacement contre l'informalité requiert une démarche intégrée. L'État doit donc exploiter au maximum les différents instruments de politique publique qui sont à sa disposition.
2. Faire preuve d'inventivité est également nécessaire pour définir des mesures incitant à passer d'une économie informelle à une économie formelle. De nouveaux outils doivent donc être développés.
3. L'amélioration de la communication est la clé d'une stratégie réussie.

Il convient de communiquer à tous les niveaux, dans tout le pays. Toutes les personnes participant à l'économie informelle doivent être conscientes de l'impact négatif de l'informalité, et, surtout, des avantages dont elles bénéficieraient en rejoignant le secteur formel. Toutes ces personnes doivent connaître les mécanismes disponibles pour passer au commerce formel et pouvoir obtenir l'assistance nécessaire pour y parvenir.

Le Régime d'incorporation fiscale (RIF), lancé en janvier 2014, est la concrétisation du deuxième principe et constitue le pilier fiscal de la stratégie. Mécanisme temporaire favorisant la transition vers l'économie formelle, il est axé sur une simplification des formalités administratives (ex : règles de calcul des impôts et déclarations fiscales simplifiées), sur des incitations fiscales et sociales et sur une utilisation accrue de la technologie (par exemple des applications web gratuites pour la tenue de comptabilité, la facturation et la remise des déclarations fiscales).

#### Le nouveau système

Le RIF concerne les petites et moyennes entreprises (PME) et remplace à la fois le « Regimen Intermedio » (Régime intermédiaire) et le « Regimen de Pequeños Contribuyentes » (Régime des petits contribuables ou REPECOS). Ces régimes n'avaient pas réellement réussi à inciter les informels à passer à l'économie formelle, en raison notamment des charges administratives élevées et de la complexité du calcul des impôts et des déclarations. Ils ne permettaient pas l'établissement de factures, ce qui ne facilitait pas la tâche des entreprises, et ils ne proposaient aucun avantage social ou fiscal ni aucun accès à des possibilités de financement.

Désormais, les PME enregistrant des recettes annuelles inférieures à 2 000 000 pesos mexicains (environ 130 000 dollars américains) pourront bénéficier d'allègements fiscaux et de réductions des cotisations sociales si, en échange, elles fournissent aux autorités fiscales des informations sur leurs opérations commerciales. Le gouvernement proposera également, comme autres mesures d'encouragement, des programmes de formation et des lignes de crédit.

Ces avantages devraient favoriser la modernisation et l'efficacité, en permettant aux entreprises qui opèrent en dehors du système de quitter l'informalité pour valoriser

leur activité. Ces entreprises amélioreront à terme leur fonctionnement et leur rentabilité, élargissant parallèlement l'assiette d'imposition du système fiscal.

#### Les défis

Il reste d'importants défis à relever. Il s'agit plus particulièrement de surmonter la résistance au changement et de changer la culture paternaliste en éduquant les nouvelles générations pour qu'elles deviennent des contribuables responsables. Globalement, il conviendra de prendre des mesures pour éviter que ces générations ne se tournent vers le secteur informel au détriment de l'économie formelle.

Les résultats enregistrés jusqu'à présent sont significatifs. Durant les 13 premiers mois suivant la mise en place du nouveau régime, 3 361 638 contribuables sont passés du régime REPECOS (l'ancien régime) au RIF et, fin février 2015, 978 145 contribuables entièrement nouveaux étaient inscrits au RIF.

À la date du 22 mars 2015, un total de 10 726 203 déclarations fiscales avait été traité et 19 224 009 opérations, notamment des déclarations de recettes et de dépenses ainsi que des facturations simplifiées, avaient été réalisées par les contribuables bénéficiant de ce dispositif, via la nouvelle application « Mis Cuentas ». Cette application est accessible sur le site web de l'Administration fiscale mexicaine (SAT) et depuis des appareils mobiles. Pour s'assurer que le programme n'exclut personne, des mécanismes spécifiques comme des dispenses de dépôt électronique pour les déclarations fiscales ont été prévus pour les personnes vivant en zone rurale sans accès Internet.

Soucieux de contribuer au débat autour de la réduction de l'informalité et d'assumer son rôle d'acteur responsable sur la scène mondiale, le Mexique a élaboré une étude de cas pour l'OMD, que les personnes intéressées sont invitées à lire et à commenter. Cette étude décrit plus en détail la stratégie mexicaine de lutte contre l'informalité au travers du RIF. Elle est consultable sur le site web de l'OMD.

Ensemble, nous pouvons mieux faire face aux défis qui nous attendent. Ensemble, nous pouvons améliorer nos vies et faire prospérer notre société. Grandissons ensemble !

**En savoir +**  
[www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)

## Le RIF en quelques mots

#### Conditions d'admissibilité

- Personnes physiques pratiquant une activité de vente de produits ou de prestation de services ne nécessitant pas de diplôme.
- Revenus annuels n'excédant pas 2 000 000 pesos mexicains (environ 130 000 dollars américains).

#### Avantages

- Réduction de 100 % de l'impôt sur le revenu (ISR), de la TVA (IVA) et des droits d'accise (IEPS) la première année, diminuant de 10 % chaque année, pendant 10 ans.
- Mécanismes simplifiés pour le calcul et le paiement des impôts et pour le dépôt des déclarations fiscales.
- Couverture sociale : maladie et maternité ; invalidité, vie, retraite et vieillesse ; assurance pour les risques professionnels ; services de garde d'enfants et autres services sociaux.
- Accès à des financements bancaires spécifiques de développement pour l'acquisition ou la modernisation d'équipements.
- Accès aux formations proposées par la SAT.
- Accès à des prêts immobiliers et prêts à la consommation, proposés par l'Agence fédérale pour la consommation des travailleurs et l'Agence fédérale pour le logement des travailleurs.

#### Principales obligations

- Inscription au Registre fédéral des contribuables.
- Tenue de comptabilité électronique.
- Émission de factures électroniques via l'application « Mis Cuentas » et de reçus si le client ne demande pas de facture.
- Conservation des justificatifs attestant que les obligations fiscales en termes de dépenses et d'investissements sont remplies.
- Paiement des dépenses ou des achats de plus de 2 000 pesos mexicains par chèque ou par un moyen électronique.
- Enregistrement des recettes et des dépenses dans le Registre du système fiscal de « Mis Cuentas » tous les deux mois.
- Évaluation, déduction et paiement des impôts de tout le personnel.
- Dépôt via Internet des déclarations informatives relatives au paiement des impôts du personnel.

# Renforcer la capacité de contrôle à l'exportation dans l'UE par un exercice de simulation

Par Renaud Chatelus,

SCIENTIFIQUE PRINCIPAL INVITÉ, CENTRE COMMUN DE RECHERCHE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE, INSTITUT POUR LES ÉLÉMENTS TRANSURANIUMS, UNITÉ DE SÉCURITÉ NUCLÉAIRE, ISPRA, ITALIE

PLUSIEURS ÉTATS MEMBRES de l'Union européenne (UE) ont participé récemment à un exercice de simulation visant à étudier les pratiques liées à la mise en œuvre du Règlement de l'UE concernant le contrôle des exportations de biens à double usage et à en identifier les enjeux. Cet exercice a réuni représentants de la Douane et représentants des services chargés des autorisations - tous experts du contrôle des exportations - et s'est efforcé de reproduire autant que possible les procédures réelles (contrôle des exportations par les services douaniers et traitement des licences d'exportation par les agents habilités). Dans cet article, nous exposons la raison d'être de l'exercice, les conditions de son organisation pratique et ses résultats.

Les biens à double usage sont des produits, des logiciels et des technologies normalement utilisés à des fins civiles, mais qui peuvent avoir des applications militaires, ou contribuer à la prolifération des armes de destruction massive (ADM). La finalité d'un régime de contrôle à l'exportation est de permettre aux autorités de superviser les transferts de biens de nature stratégique répertoriés et les technologies connexes par la délivrance de licences.

L'UE dispose d'une réglementation harmonisée en matière de contrôle des biens à double usage -le Règlement 428/2009 de l'UE sur les biens à double usage, tel qu'amendé par le Règlement 1382/2014 - qui énonce les exigences relatives aux licences dans les cas d'exportation, de transfert, de courtage et de transit de biens à double usage. Ce règlement combine, de façon organisée, les différentes listes établies par les régimes internationaux de contrôle des exportations relatifs aux ADM.

Il a pour but d'atténuer le risque de prolifération des ADM, de faciliter les échanges licites et d'empêcher les États membres de l'UE de se faire une concurrence déloyale. Il s'impose à tous les États membres, mais la délivrance des licences - par les ministères du commerce ou de l'économie la plupart du temps - et la vérification de l'application du règlement - par les services douaniers principalement - sont laissées à la responsabilité de chacun d'entre eux.

Le Règlement 428/2009 s'applique essentiellement aux frontières extérieures de l'UE, tout en garantissant la liberté de circulation à l'intérieur de ces frontières pour la plupart des biens répertoriés. Ces deux principes sont décrits dans le règlement en ces termes : « l'existence d'un système commun de contrôle et de politiques harmonisées d'application et de contrôle dans tous les États membres est une condition préalable

à la libre circulation des biens à double usage dans la Communauté. »

Dans une telle configuration, l'excellence, la coopération et l'harmonisation des systèmes nationaux de contrôle à l'exportation sont indispensables dans toute l'UE, au même titre que la compréhension mutuelle et une coopération étroite entre la douane et les services de délivrance des licences, ce qui ne va pas de soi sur ce sujet complexe. Formation et exercices sont considérés comme jouant un rôle déterminant pour atteindre ces objectifs et renforcer la capacité de contrôle à l'exportation au sein de l'UE, mais il reste encore à faire dans ce domaine.

Pour répondre à cet impératif, l'Unité de sécurité nucléaire du Centre commun de recherche (Joint Research Center ou JRC), qui est le service scientifique interne de la Commission européenne chargé de mener des recherches pour pouvoir rendre des avis scientifiques indépendants et soutenir les politiques communautaires, a décidé, de concert avec la Direction générale Fiscalité et Union douanière (DG TAXUD) et la Direction générale Commerce (DG TRADE), de créer et de tester un exercice de simulation fait sur mesure, connu sous le nom de SimEX et associant les autorités concernées au niveau des États membres.

## Objectifs et configuration

L'exercice dit SimEX 2015 a ainsi été réalisé en mars 2015, dans les locaux du JRC, à Ispra, Italie. Il a duré trois jours et poursuivait cinq objectifs :

1. partager des informations et des expériences sur les cadres nationaux de contrôle des exportations et les bonnes pratiques ;
2. étoffer le réseau communautaire des praticiens du contrôle à l'exportation ;
3. identifier les domaines dans lesquels la coopération et la communication entre États membres d'une part, et entre la douane et les services de délivrance de licences d'autre part, sont indispensables



© JRC

et ceux dans lesquels elles peuvent s'intensifier ;

4. examiner les axes d'amélioration potentielle en matière de mise en œuvre, tels que les procédures, le cadre juridique, la formation, la coopération et la communication ;
5. tirer les enseignements de l'exercice en vue de futures simulations et jeter les bases de ce qui pourrait devenir un programme communautaire plus ambitieux de renforcement des capacités de contrôle à l'exportation.

Pour les besoins du SimEX, deux « États fictifs » ont été créés, avec, pour chacun, deux équipes : une équipe représentant la douane et l'autre un service de délivrance de licences. Outre ces quatre équipes, une équipe maîtresse du jeu a été mise sur pied avec pour mission de superviser et de guider l'exercice tout en s'adaptant sans cesse aux choix et demandes formulés par les services fictifs. L'équipe maîtresse du jeu assumait également le rôle de 13 parties prenantes différentes (hors douane et services d'agrément), comme, par exemple, le service en charge du renseignement, le secteur privé et les services de soutien technique avancés, ou encore certaines fonctions internes (fonctionnaires en charge des archives ou des recherches en ligne).

Dix-sept participants de 13 États membres ont pris part à l'exercice : 11 douaniers représentant l'Autriche, la Croatie, le Danemark, la Finlande, la Hongrie, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal et la Slovénie ; ainsi que six agents en charge de la délivrance de licences venant de Belgique, du Danemark, de Hongrie, de Lettonie, de Malte et du Portugal. Ces agents – tous experts en contrôle à l'exportation – ont été répartis entre les quatre équipes nationales et l'équipe maîtresse du jeu.

La simulation reproduisait aussi fidèlement que possible les procédures réelles. Les services douaniers contrôlaient les exportations et les agents responsables traitaient les demandes de licence d'exportation. L'exercice se focalisait plus sur les risques de détournement que sur des destinations particulières.

De gros efforts ont été consentis par les organisations associées à la préparation de

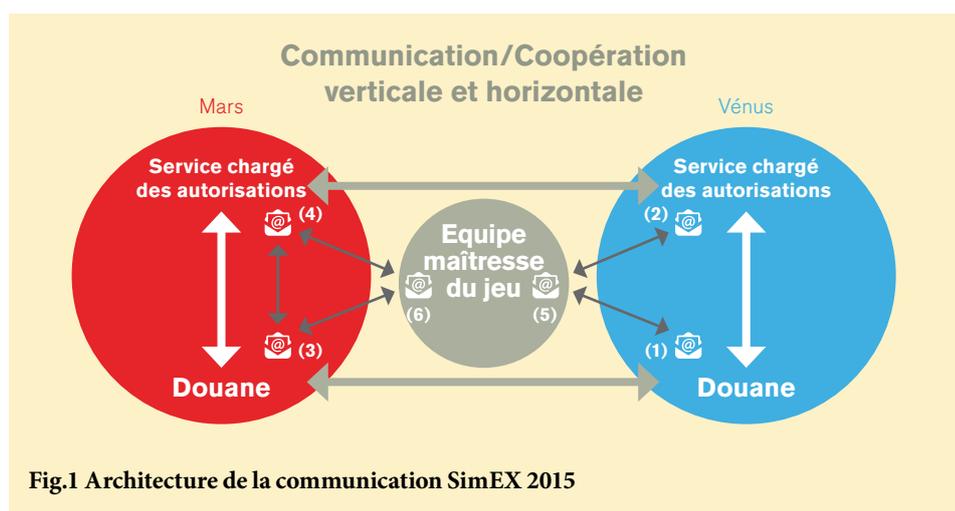


Fig.1 Architecture de la communication SimEX 2015

Fig.2 Résumé des scénarios de fraude/de risque

Neuf cas de fraude/risque devaient être découverts au moyen des procédures douanières et de délivrance des licences. Le degré d'intention criminelle et la gravité des infractions variaient selon le scénario. Quatre scénarios ont été doublés (ce qui fait huit cas au total) pour être exécutés simultanément dans les deux pays fictifs afin d'étudier les différents modes de gestion d'une même situation.

Dans le cinquième scénario, les autorités des deux États fictifs étaient appelées à interagir. Tous les cas, pour autant qu'ils aient été achevés, associaient des éléments relatifs à la douane et d'autres concernant la délivrance des licences. L'exercice ne pouvait couvrir tous les défis pouvant potentiellement survenir. Les cinq scénarios étaient issus d'un compromis entre réalisme, faisabilité et utilité. Ils étaient construits autour de la mise en œuvre d'une clause « fourre-tout » (« catch all »), de la déclaration à l'exportation d'un article répertorié avec un code qui n'était associé à aucune licence, d'un abus de licence valide, d'une fausse déclaration en douane et d'une demande de licence dans plusieurs États simultanément. Tous les scénarios recelaient également des procédures et des enjeux secondaires.

À la fin de l'exercice, deux cas n'avaient pas été étudiés, tandis que trois des six autres cas parallèles avaient été terminés dans les temps, les marchandises incriminées n'ayant pu être exportées ou ayant été saisies. Quant au scénario qui prévoyait la coopération entre États, les deux équipes de délivrance de licences et une des deux équipes douanières nationales sont parvenues au stade final envisagé.

l'exercice et, surtout, par les cinq experts désignés par les États membres (Hongrie, Italie, Malte, Portugal et Slovénie), les deux experts du JRC et les experts en politique douanière de la DG TAXUD. Toutefois, la charge de travail préparatoire des experts des États membres a été allégée par l'externalisation de certaines tâches fastidieuses, dont la création des documents et des entités fictives nécessaires à la simulation, selon les directives et les instructions de l'équipe de préparation.

Avec l'appui technique du *Kings College London*, au Royaume-Uni, 250 documents, 11 demandes de licence d'exportation et un listing de 200 déclarations en douane ont ainsi été produits. Neuf scénarios

sophistiqués de fraude ou de risque ont vu le jour, tous incluant une trame propre, un scénario quant au contrôle à l'exportation attendu et une cartographie de la procédure complexe de contrôle à l'exportation. De plus, au cours de l'exercice proprement dit, les équipes ont envoyé plus de 280 courriels et de très nombreux documents ont été modifiés ou créés en cours de route par l'équipe maîtresse du jeu (Voir fig.1 pour visualiser l'architecture générale de la communication).

#### Exécution et résultats

L'exercice était de loin plus poussé et complexe que les exercices pratiques qui accompagnent habituellement les activités de renforcement des capacités de contrôle

à l'exportation. Les défis n'ont pas manqué, autant lors des préparatifs que pendant l'exercice en tant que tel. Il a fallu, entre autres, garantir la qualité des documents malgré leur quantité ; élaborer les nombreux éléments de contexte de chaque scénario, y compris un volume significatif d'opérations légitimes ; tenir compte des interactions entre équipes qui se sont avérées complexes ; prévoir des plans d'urgence permettant de recentrer les activités qui s'éloignaient trop du scénario de référence et maintenir un bon rythme de travail au sein des équipes, alors même qu'elles prenaient parfois des décisions inattendues.

Au cours de la phase d'échauffement, les équipes douanières devaient commencer par définir des profils de risque pour pouvoir cibler les envois à risque. De leur côté, les équipes chargées de délivrer les licences étaient appelées à arrêter une politique d'octroi de licences d'exportation – par exemple une clause fourre-tout. L'exercice de simulation a ensuite pu démarrer, les équipes se basant sur une série de démarches réalistes et données initiales – sélection des déclarations à l'exportation, rapports de renseignements, demandes d'autorisation, découvertes sur le terrain –, et étant guidées par les interactions avec les autres équipes et avec l'équipe maîtresse du jeu.

Tout au long de l'exercice, les participants ont discuté des façons possibles de procéder, ils ont comparé leurs pratiques nationales et recouru à des mécanismes de coopération afin de prévenir le commerce illicite, tout en préservant les échanges légitimes. La réunion-bilan portant sur les différents cas de figure a montré que, face à des situations comparables, les équipes avaient emprunté des voies différentes.

De longues discussions ont eu lieu au sein des équipes et entre elles, pour définir, avant tout, qui il fallait informer, de quoi, quand et comment. Certains enjeux spécifiques au contexte de l'Union européenne ont été mis en lumière et les solutions possibles ont été envisagées. Certains cas n'ont pas eu l'issue attendue (voir fig. 2), mais tous ont suscité les discussions et les échanges prévus.

### Réflexions et recommandations

Le SimEX 2015 ne visait pas à imposer un type particulier de contrôles à l'exportation,

qui aurait été considéré comme meilleur qu'un autre. Tous les participants de l'équipe maîtresse du jeu et de préparation et tous les joueurs étaient experts en contrôle à l'exportation. Le but de l'exercice était plutôt d'atteindre, ensemble, les cinq objectifs susmentionnés. Une évaluation anonyme par voie électronique, portant sur le degré perçu de réussite, indique que les cinq objectifs ont été considérés comme partiellement ou complètement atteints, 53 à 89 % des répondants estimant que les objectifs avaient été « complètement atteints ».

SimEX 2015 a débouché sur une nuée d'enseignements et de suggestions qui seront utiles à la mise en œuvre d'exercices de simulation futurs et d'activités de renforcement des capacités, ainsi qu'au développement d'outils et de procédures servant au contrôle des échanges de nature stratégique. Les participants ont qualifié de rare et de précieuse la possibilité offerte à des professionnels de pays et de services différents de travailler ensemble à la résolution de problèmes posés par les contrôles à l'exportation. De nombreux enseignements ont été tirés en matière de conception et d'organisation de l'exercice et font penser qu'il faut, notamment, consacrer plus de temps aux discussions sur les thèmes rencontrés au cours de la simulation.

Les participants ont souligné le besoin permanent de renforcement des capacités et de formation, aussi bien du côté des services de délivrance des autorisations que du côté de la douane. Une formation de base devrait être proposée aux agents douaniers non spécialisés, ainsi qu'une formation poussée sur des thèmes spécifiques (techniques ou procéduraux) pour les fonctionnaires spécialisés de la douane et les agents chargés de la délivrance des licences.

Il est intéressant de noter que les représentants des administrations douanières étaient plus intéressés aux aspects techniques (tels que les spécifications des marchandises contrôlées) que les représentants des services de délivrance des licences. En effet, si, dans certains États membres participants, les procédures permettent à ces derniers de s'en référer systématiquement à des experts techniques spécialisés, les douaniers, sous la pression du temps, doivent souvent se prononcer sur des caractéristiques techniques

eux-mêmes. Lors de l'évaluation, les participants ont également envisagé la manière d'améliorer les outils, les systèmes de communication et la coopération.

Tous s'accordent à dire que le SimEX doit être renouvelé et amélioré. Le JRC, la DG TAXUD et la DG TRADE ont convenu d'explorer les possibilités de réitérer l'expérience, d'étendre les activités de renforcement des capacités de l'UE et de tirer parti des enseignements relatifs à la mise en œuvre des contrôles à l'exportation. Plusieurs participants ont fait savoir qu'ils insisteraient, auprès de leurs autorités nationales, afin qu'elles soutiennent l'initiative.

L'expérience SimEX a également éveillé l'intérêt d'organisations, telles que l'OMD ou le ministère de l'énergie des États-Unis, et a été qualifiée d'exercice novateur, complétant d'autres initiatives internationales de formation et de coopération. L'exercice s'est révélé être un très bon moyen pour promouvoir la nécessaire compréhension mutuelle, améliorer la coopération, identifier les défis et échanger des bonnes pratiques entre parties prenantes impliquées dans le contrôle à l'exportation.

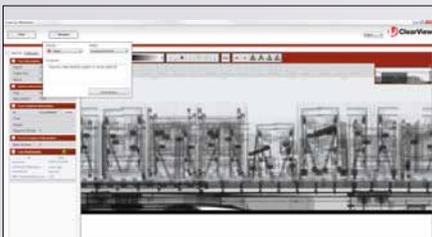
L'exercice vient compléter les formations à l'identification des marchandises et autres programmes de formation, tels que ceux de l'OMD, ainsi que la conduite d'opérations destinées à détecter et à prévenir le trafic illicite de biens stratégiques dans les chaînes logistiques internationales, telles que l'Opération Cosmo de l'OMD.

Sur la base de l'expérience acquise, le concept de cette simulation pourrait être utilement adapté à d'autres situations dans lesquelles les procédures de contrôle doivent répondre aux impératifs de facilitation des échanges et dans lesquelles les différents services doivent apprendre à collaborer. Le contrôle des biens à double usage entre des pays qui s'octroient réciproquement des exemptions d'autorisation et des licences globales, ou encore la détection aux frontières des risques nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique (NRBC) par les agents de première ligne relèvent de telles situations.

### En savoir +

[renaud.chatelus@jrc.ec.europa.eu](mailto:renaud.chatelus@jrc.ec.europa.eu)  
[Filippo.sevini@jrc.ec.europa.eu](mailto:Filippo.sevini@jrc.ec.europa.eu)

# INTEGRATE AND OPTIMIZE CARGO SCREENING OPERATIONS



## Streamline Your Operation and Lower Resource Costs with ClearView™.

L-3's ClearView software solution brings new value-added capabilities to customs and security operations, delivering maximum efficiency, lower resource costs and support for diverse multi-vendor legacy NII systems. Operating in a secure, broad enterprise network environment, ClearView seamlessly combines image analysis, system operations and data from all scanning systems onto a single, centralized display. This collaborative detection capability yields higher throughput, greater operational efficiency and increased probability of detection. Our team is ready to do for you what we're already delivering for customers globally.

For more information, please visit [L-3com.com/sds](http://L-3com.com/sds).

# Les États-Unis et le Royaume-Uni, unis contre la fraude



© James Tourtelotte

Le douanier Terry Brennan effectuant un contrôle sur une Mini Cooper

TOUT COMMENCE AUX États-Unis au printemps 2013, lors du contrôle d'un véhicule importé. L'expert de l'Administration des douanes et de la protection des frontières (CBP) ayant effectué le ciblage observe un comportement inhabituel de la part de l'importateur, s'apparentant au jeu du chat et de la souris : au lieu de présenter le véhicule, un Land Rover Defender, à l'entrée aux États-Unis, il le réintroduit en Angleterre, son pays d'origine.

L'expert de la CBP contacte alors l'attaché de la CBP à Londres, lequel avertit ses collègues des services de lutte contre la fraude britanniques pour qu'ils examinent le véhicule à son arrivée. L'inspection va révéler qu'il avait vu juste : le numéro d'identification du véhicule (NIV) avait été manipulé et le véhicule assemblé à partir de pièces volées, indices évidents de fraude.

Cet incident a intrigué les Britanniques. Ils avaient en effet constaté récemment de nombreux vols de Defenders, modèle de Land Rover qui n'est pas adapté au marché américain car il ne répond pas aux normes de sécurité et d'émission en vigueur aux États-Unis. Si un dialogue avec les Américains sur les chargements illégaux de véhicules pouvait réduire la criminalité au Royaume-Uni, alors ils étaient partants.

## « Opération Atlantic »

Cette saisie réalisée en juin 2013 va permettre d'amorcer des discussions entre les États-Unis et le Royaume-Uni sur la manière dont pourrait être établi un échange officiel d'informations. Après avoir signé une lettre d'intention, les deux pays décident de lancer « l'Opération Atlantic » en avril 2014.

La CBP et les autres agences fédérales américaines travaillent côte à côte au Centre de ciblage et d'analyse des opérations commerciales (Commercial Targeting and Analysis Center, CTAC) depuis 2009. Les onze agences partenaires représentées au sein du CTAC savent d'expérience qu'en s'échangeant des informations sur les fabricants et les expéditeurs de produits suspects, elles ont plus de chance de stopper les flux de produits dangereux et illégaux. La communauté douanière a d'ailleurs reconnu la pertinence du modèle : en 2014, l'OMD a déclaré le CTAC comme un exemple de meilleure pratique pour les gouvernements.

Lorsqu'il a été question de travailler avec les Britanniques pour lutter énergiquement contre l'importation de véhicules illégaux, plusieurs agences membres du CTAC se sont montrées très enthousiastes. L'Administration nationale pour la

sécurité routière (*National Highway Traffic Safety Administration, NHTSA*), l'Agence pour la protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency, EPA*) et le Service de l'immigration et de la lutte contre la fraude douanière (*Immigration and Customs Enforcement, ICE*) se sont immédiatement ralliés à la CBP.

La NHTSA a tout de suite demandé au CTAC de cibler les Land Rover Defenders en raison des problèmes de sécurité que pose l'importation de ces véhicules qui ne répondent pas aux exigences de certification américaines, notamment aux normes concernant les ceintures de sécurité, les essais de choc, les airbags et l'éclairage.

La raison pour laquelle nombre de personnes s'ingénient à manipuler le numéro d'identification du véhicule (NIV) qu'elles souhaitent importer tient à la législation en vigueur. Les véhicules de moins de 25 ans « doivent répondre aux normes fédérales américaines sur la sécurité des moteurs, aux normes de l'EPA sur les contrôles des émissions et à la loi américaine sur la propreté de l'air », explique Chris Polashock, responsable des importations à la CBP pour le Port de Newark au New Jersey.

Les véhicules de plus de 25 ans ne sont pas soumis aux normes de sécurité, et ceux de plus de 21 ans ne sont pas soumis aux exigences de l'EPA. En revanche, les véhicules de 21 ans au moins dont le moteur a été remplacé doivent répondre aux exigences de l'EPA sauf s'ils ont un moteur plus récent ou équivalent, certifié par l'EPA.

Les importateurs tentent d'utiliser ces règles à leur avantage. Ainsi, une Mini Cooper avec un châssis de 2003 et un moteur de 1999 peut avoir un NIV de 1988 sous le capot. Un NIV ancien donne l'impression que le véhicule a plus de 25 ans et qu'il peut donc être importé en toute légalité.

« Il peut y avoir des pièces volées et des pièces qui ne sont pas légales », explique Gordon Roberts, inspecteur en chef au service du renseignement sur la criminalité en matière de véhicules de l'Association des officiers

supérieurs de la police du Royaume-Uni (ACPO). Ces véhicules d'origine inconnue et remplis de pièces prélevées sur d'autres voitures sont un « fléau pour les automobilistes », poursuit M. Roberts. Ces voitures et leurs pièces ne peuvent pas être revendues dans le pays ou à l'étranger. Leur seule destination légale est la destruction ou la casse.

« Nous nous intéressons particulièrement à l'Austin Mini et au Land Rover Defender », indique Brenda B. Smith, Commissioner adjointe au Bureau du commerce international de la CBP. La destruction de ces véhicules très convoités peut susciter la colère des passionnés d'automobile qui ne comprennent pas le danger qu'ils représentent sur la route.

#### Pousser le partenariat plus loin

Lors d'une conférence à Washington D.C. début décembre 2014, les représentants américains et britanniques de « l'Opération Atlantic » ont pu s'échanger pour la première fois des informations, en personne, en discutant autour d'un café. Ils ont discuté de l'état actuel de leurs échanges et envisagé de nouvelles tactiques de ciblage pour 2015 afin de continuer à lutter rigoureusement contre les importations illégales de véhicules.

En 10 mois, la collaboration bilatérale engagée dans le cadre de l'opération a permis de mettre terme à des activités criminelles dans les deux pays. Les agents chargés de l'Initiative de la CBP pour la sécurité des conteneurs, postés aux ports britanniques de Felixstowe et de Southampton, travaillent régulièrement avec leurs homologues britanniques. Ils appliquent les protocoles de ciblage de la CBP et identifient les conteneurs pouvant présenter un risque terroriste. Ils alertent ensuite les autorités britanniques qui inspectent les véhicules et vérifient les NIV dans les bases de données britanniques et européennes de véhicules volés, avant qu'ils n'embarquent sur des navires à destination des États-Unis. Les véhicules manipulés, volés ou exportés illégalement peuvent ainsi être pris dans leurs filets.

De leur côté, des agents du Royaume-Uni alertent leurs collègues américains de « l'Opération Atlantic » pour qu'ils inspectent, à leur arrivée, les véhicules douteux déjà en route vers les États-Unis. Les deux équipes s'échangent fréquemment des informations sur les entreprises ou individus suspects lors de conférences téléphoniques ou par courriel.

Cet échange de données officialisé se distingue de la collaboration entre les agences fédérales des États-Unis. Le Royaume-Uni n'a pas accès aux bases de données américaines, d'où l'importance d'une coopération et de contacts réguliers sur les personnes et les entreprises traitant des marchandises illégales.

La collaboration entre le CTAC et la police des frontières du Royaume-Uni (*UK Border Force*, UKBF), responsable des contrôles douaniers et des contrôles d'immigration sur les personnes et les marchandises entrant au Royaume-Uni, est tout à fait pertinente selon Tim Coward, responsable du ciblage des conteneurs au niveau national, à la Direction Renseignement de l'UKBF. « Nous avons besoin de leurs informations sur les importateurs suspects », dit-il, « et ils ont besoin de nos données sur les exportateurs suspects ».

« Prenez leurs données et les nôtres, rassemblez-les et nos cibleurs pourront creuser jusqu'à ce qu'ils trouvent comment les voitures sortent », confirme Nick Shrubshall, sergent-détective par intérim au Service du renseignement sur la criminalité à l'égard des véhicules de l'ACPO britannique.

Destruction d'une Mini Cooper



Les partenaires américains et britanniques ont également discuté des moyens de couper court à une autre tendance récente parmi les exportateurs qui enfreignent la loi : le démontage de véhicules pour les expédier sous forme de pièces détachées. « C'est un secteur en pleine croissance », explique Gordon Roberts, *Detective Chief Inspector* à l'ACPO, « les véhicules sont désossés et répartis dans des caisses différentes pour leur exportation aux États-Unis. »

Il est illégal d'importer un véhicule en pièces détachées, et donc de déclarer le contenu du chargement comme étant des « pièces », voire des « rebuts », puis de le remonter à son arrivée aux États-Unis. Les expéditeurs qui veulent éviter d'être détectés envoient les véhicules démontés en plusieurs chargements, en provenance de ports différents ou d'entreprises différentes. Ici encore, l'échange d'informations permet de mieux cibler et contrer l'activité illégale des deux côtés de l'océan.

#### Élargir l'engagement international

« L'opération a abouti à des interventions impliquant des véhicules d'une valeur totale de plus d'un million de dollars US », explique M. Roberts, « et le Royaume-Uni a procédé à des arrestations et traduit en justice les personnes soupçonnées d'avoir falsifié l'identité de ces véhicules. »

La CBP envisage actuellement des partenariats équivalents avec d'autres pays pour lutter contre la fraude commerciale. « Nous poursuivons activement notre engagement avec les services douaniers et organismes de réglementation étrangers afin de profiter de l'expertise collective du CTAC et de lancer des opérations spécifiques de lutte contre les importations posant des risques en matière de sécurité », explique Ed Ryan, expert en chef en commerce international au Bureau du commerce international. « Plus nous pourrions nous unir à d'autres nations et viser des cibles communes, plus nous réussirions à fermer les usines d'où sortent les produits qui violent nos lois. »

*L'auteur de cet article, Susan Holliday, travaille au Bureau des Affaires publiques de la CBP.*

**En savoir +**  
[www.cbp.gov](http://www.cbp.gov)

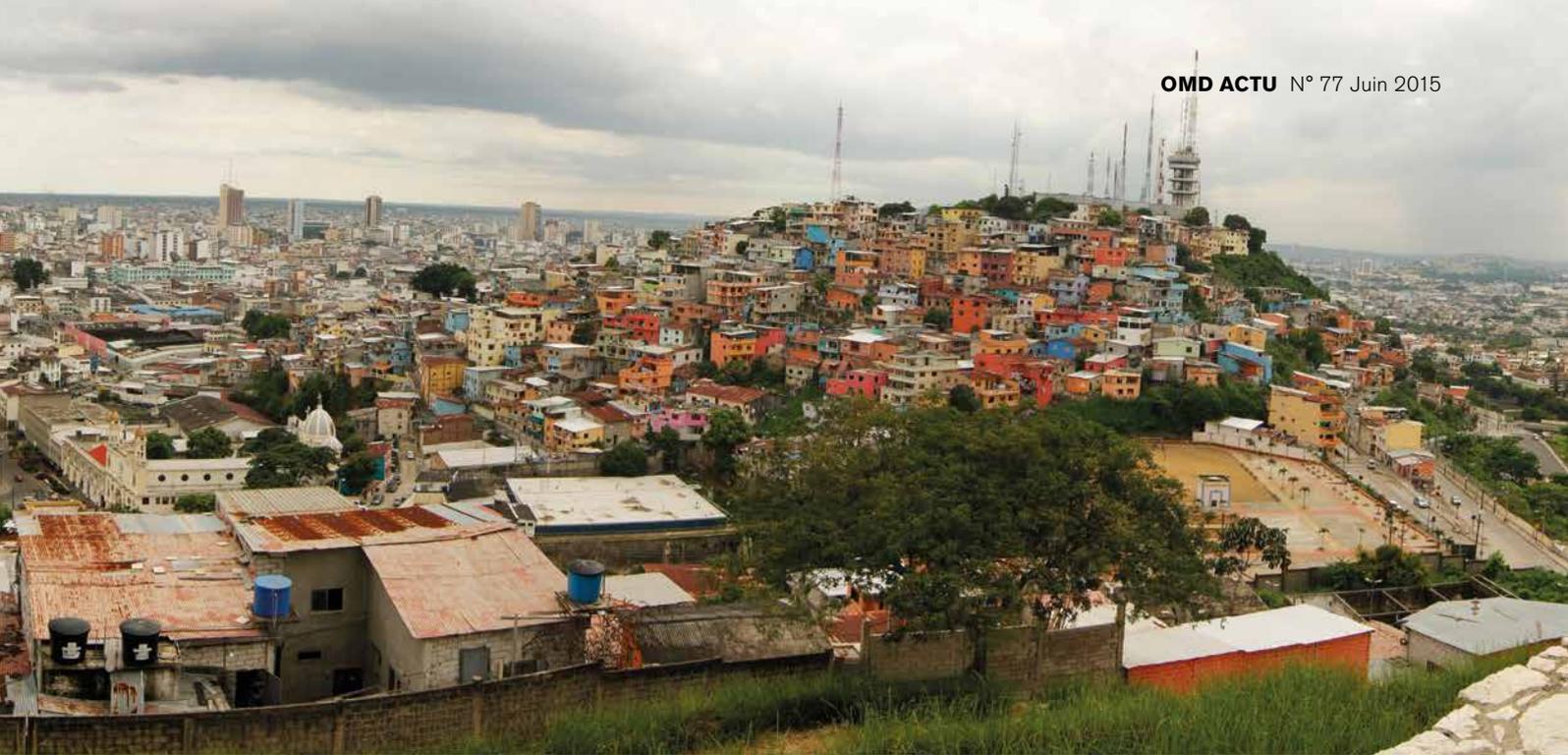
© descubriendelmundo



## L'Équateur se lance dans l'analyse miroir

**Par le Service national des douanes de l'Équateur**

Comment découvre-t-on de nouvelles fraudes ? Sur quoi se fonder pour examiner certaines marchandises ou certains courants d'échanges plutôt que d'autres ? Le hasard, l'intuition, l'expérience et le renseignement sont certes utiles mais ne pourrait-on pas les compléter par une méthode plus objective pour découvrir de nouvelles tendances de fraude ? La Douane de l'Équateur fait partie des administrations douanières qui se sont penchées sur ces questions en adoptant l'analyse miroir pour mieux examiner les risques. Elle nous livre ici son expérience.



L'ANALYSE MIROIR EST l'un des outils les plus répandus pour étudier les écarts du commerce extérieur, concernant à la fois les importations et les exportations. Le concept et les principes de cet outil sont très connus et ont un fort retentissement. La méthode a ainsi été affinée au fil du temps afin de tenir compte de ses forces et de ses faiblesses (voir Tableau 1).

L'analyse miroir a été développée et utilisée par les économistes pour diverses raisons : reconstituer les données des importations d'un pays lorsque ces données ne sont pas toutes disponibles, montrer que les données commerciales d'un pays ne sont pas fiables, et rechercher les écarts afin d'évaluer les effets des politiques commerciales.

D'un point de vue pratique, la précision des données qui préoccupe les économistes n'est pas un problème crucial pour une administration douanière. Ce qui importe en revanche à la douane, c'est l'ampleur des écarts, là où les données « ne collent pas », car c'est là qu'elle découvrira des fraudes et qu'elle pourra mener en priorité une analyse approfondie des risques.

Le principe de base est simple. Il consiste à :

- comparer les importations d'un pays A aux exportations des pays qui exportent vers A ;
- trouver les écarts entre les importations et les exportations du pays A ;

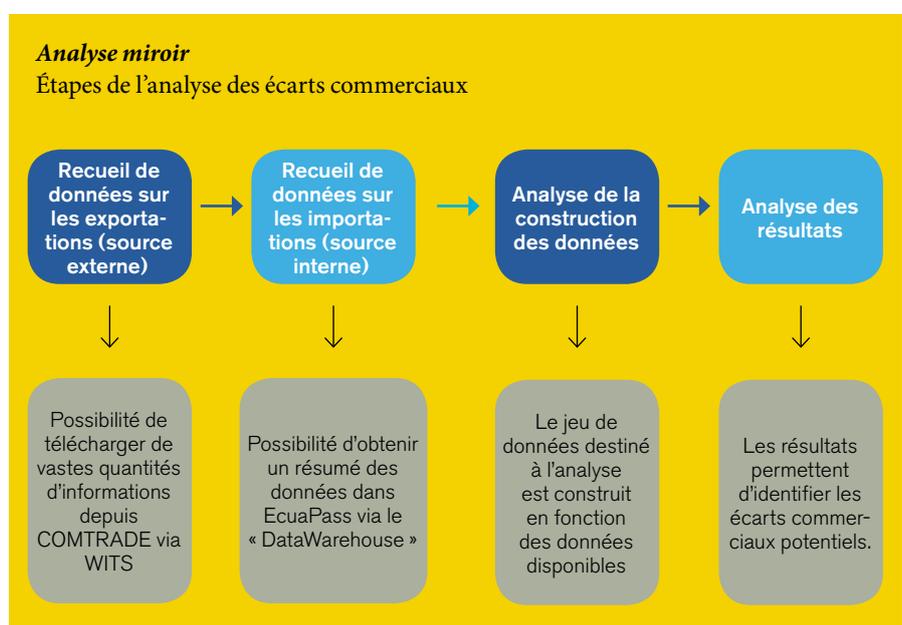
- établir des hypothèses de fraude pouvant expliquer les écarts ;
- tester ces hypothèses sur le terrain en appliquant des contrôles douaniers ;
- améliorer les méthodes d'évaluation des risques.

#### Expérience de l'Équateur

Souhaitant utiliser la technique de l'analyse miroir pour renforcer sa capacité à identifier d'éventuelles irrégularités comme les sous-évaluations ou les erreurs de classement, le Service national des douanes de l'Équateur (SENAE) a sollicité l'assistance de l'OMD, qui, en réponse, a procédé à une visite d'étude en décembre 2014.

Cette visite avait pour objectif d'aider l'Unité de gestion des risques de la Douane équatorienne à examiner les données sur les écarts commerciaux au moyen des statistiques miroirs, à opérer des ajustements selon les informations détaillées provenant de la base de données du système électronique de dédouanement (EcuPass) et à utiliser les résultats préliminaires pour définir des stratégies possibles en matière de contrôle.

Le schéma suivant résume la démarche suivie, définie conjointement par l'équipe technique de l'OMD et le SENAE :



**1. Recueil d'informations sur les exportations :** le logiciel WITS (World Integrated Trade Solution) de la Banque mondiale – <http://wits.worldbank.org> – a été utilisé pour extraire les données des exportations fournies par les pays dans la base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des produits de base (COMTRADE). Les exportations sont exprimées en termes de valeur (milliers de dollars US, FOB), de poids (kilogrammes) et de quantités supplémentaires.

**2. Recueil d'informations sur les importations :** l'entrepôt de données (« DataWarehouse ») d'EcuPass fournit, pour les importations, des données à un niveau statistique plus détaillé (10 chiffres). Les données des exportations ne pouvant pas être représentées au-delà de 6 chiffres, les données des importations ont donc dû être agrégées sur 6 chiffres seulement. De plus, la base de données de la douane contenant des informations supplémentaires et plus détaillées, et ce, pour un plus grand nombre de pays, un ajustement supplémentaire a été effectué pour que les données des deux sources soient comparables.

**3. Construction d'un jeu de données pour analyse :** définition du jeu de données qui sera analysé. Il convient de prendre en compte notamment les aspects suivants pour consolider les données avant de calculer les écarts :

- a. Identification d'opérations liées à des procédures de suspension de taxe : les véhicules, par exemple, comptent parmi les produits les plus importants en termes de taxes ; leur intégration dans des procédures de suspension les rend statistiquement invisibles jusqu'à ce qu'ils soient dits importés en vue de la mise à la consommation sur le territoire ; ce délai peut favoriser, dans certains cas, des distorsions majeures.
- b. Identification d'opérations liées à des procédures de traitement : comme dans le cas précédent, il est important de souligner que, en termes de statistiques comparatives, il n'existera pas, dans les données d'exportation, de données d'importation correspondantes pour les produits soumis à des procédures de traitement. Par exemple, dans le cas de l'Équateur, un cas important lié aux

statistiques d'importations de rouleaux de papier a été identifié et résolu à ce stade de l'analyse.

- c. Opérations émanant de centres de stockage ou de transbordement : les opérations provenant du Panama ont parfois tendance à ne pas mentionner correctement l'origine des marchandises. Dans certains cas, des produits venant de Chine peuvent être mélangés à des produits venant du Panama. Un tel cas lié à des déclarations de transit de la Communauté andine a été détecté et a fait l'objet d'un examen.

**4. Analyse des résultats :** les premières analyses ont déjà fourni des résultats intéressants. L'un des premiers écarts constatés concerne les produits vulnérables à la fraude douanière. Plusieurs types d'écarts ont été chiffrés : l'écart de valeur (valeur à l'importation / valeur à l'exportation) ; l'écart de poids (poids à l'importation / poids à l'exportation) ; et la différence de la valeur de densité (rapport des valeurs/rapport des poids). Les écarts de valeur, de poids et de densité révèlent d'éventuelles erreurs de classement, sous-évaluations et activités de contrebande. Par exemple, un écart dans la valeur de la densité a été constaté pour des textiles, ce qui a conduit à une analyse préliminaire de la variation et du potentiel de fraude.

Plusieurs types d'écarts ont été chiffrés : l'écart de valeur (valeur à l'importation / valeur à l'exportation) ; l'écart de poids (poids à l'importation / poids à l'exportation) ; et la différence de la valeur de densité (rapport des valeurs / rapport des poids).

**Validation et conclusions**

Le SENAE procède actuellement à la validation des résultats obtenus et fera part ultérieurement des conclusions de ses premiers contrôles. Suite à cet exercice, deux mécanismes de facilitation et de contrôle douanier sont envisagés :

- facilitation : vérifier la cohérence des mécanismes de facilitation utilisés dans les cas où les écarts sont plus faibles ;
- contrôle : axer les contrôles sur les segments identifiés comme prioritaires.

L'analyse miroir ne sert donc pas uniquement à des objectifs de contrôle mais également à parvenir à un juste équilibre entre la facilitation des échanges et la préservation d'un environnement commercial équitable.

**En savoir +**  
[mrojas@aduana.gob.ec](mailto:mrojas@aduana.gob.ec)  
[engarcia@aduana.gob.ec](mailto:engarcia@aduana.gob.ec)

**Tableau 1 – Forces et faiblesses de l'analyse miroir**

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les statistiques sont librement accessibles et publiées en ligne.</li> <li>• Les informations disponibles sur les produits et les pays couvrent environ 95 % des échanges commerciaux internationaux (COMTRADE).</li> <li>• Les chercheurs peuvent y accéder à un coût minimal.</li> <li>• L'analyse est intuitive et directement quantifiable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les données statistiques peuvent refléter des régimes douaniers spécifiques selon lesquels les marchandises ne sont pas mises à la circulation immédiatement après leur arrivée.</li> <li>• Les transbordements peuvent masquer l'origine des produits.</li> <li>• Il n'existe aucune comparaison directe entre la valeur à l'exportation et la valeur à l'importation étant donné les différences possibles dans les termes de l'échange.</li> <li>• Le non-respect des délais ou l'absence d'archives administratives entravent parfois l'analyse.</li> <li>• Les informations non enregistrées sur le lieu d'origine ou de destination n'apparaissent pas.</li> <li>• Le niveau d'agrégation ou de désagrégation des données au niveau des produits (code SH) peut restreindre ou permettre une analyse détaillée.</li> </ul>



## La « Trade and Transparency Unit », bras armé de la lutte contre le blanchiment de capitaux aux États-Unis

**Par Bernadette Smith,**

JOURNALISTE, SERVICE DE L'IMMIGRATION ET DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE DOUANIÈRE DES ÉTATS-UNIS

LA LUTTE CONTRE le blanchiment de capitaux sous toutes ses formes constitue une priorité absolue pour la Direction des enquêtes sur la sécurité intérieure (HSI) du Service de l'immigration et de la lutte contre la fraude douanière (ICE) des États-Unis. Le Service ICE, qui dépend du Département de la sécurité intérieure (DHS), est investi d'une vaste mission de police, notamment la lutte contre le terrorisme international et la criminalité transnationale.

« Une méthode efficace adoptée par la HSI pour cibler les organisations criminelles transnationales consiste à couper les criminels de leurs rentrées financières », explique Peter T. Edge, Directeur exécutif adjoint de la HSI. « Les criminels font preuve d'ingéniosité quand il s'agit de dissimuler le fruit de leurs larcins. Le but de la HSI est de décrypter leurs modes opératoires, d'arrêter les coupables et de transformer leurs activités criminelles en un jeu à somme nulle. »

La HSI combat les méthodes auxquelles recourent les organisations criminelles pour blanchir des fonds, déplacer des capitaux, exploiter les réseaux du commerce mondial, mettre en place des régimes d'assurance illicites et utiliser des systèmes financiers en ligne ainsi que les technologies Internet pour dissimuler leurs gains frauduleusement acquis. La HSI a ainsi procédé à 6 805 saisies distinctes dont plus de 720 millions de dollars en espèces.

« C'est difficile à croire mais, jusqu'à la fin des années 80, il était parfaitement légal pour des trafiquants de drogues de déposer à la banque des valises remplies de billets sans qu'aucune question ne soit posée, » fait remarquer M. Edge. Les autorités américaines concernées se sont insurgées contre cette situation et ont réclamé un changement. Il en est résulté l'adoption en 1986 de la loi sur la prévention et le contrôle du blanchiment d'argent (*Money Laundering Control Act*). Cette loi, ainsi que les normes anti-blanchiment, la loi relative au secret bancaire (*Bank Secrecy Act*) et les partenariats entre régulateurs et services chargés de la lutte contre la criminalité, d'une part, et secteur privé, d'autre part, a créé

des conditions beaucoup moins propices à la commission d'actes de blanchiment de capitaux. Toutefois, le blanchiment de fonds constitue toujours pour le commerce légal une menace sérieuse qui a de graves répercussions au niveau mondial.

### **Corruption, criminalité et pauvreté**

Le déplacement de capitaux frauduleusement acquis par le biais d'institutions financières comme s'il s'agissait de fonds licites met à mal l'état de droit, favorise la corruption des fonctionnaires et déstabilise des économies. En 1998, le Fonds monétaire international a estimé qu'entre deux et cinq pour cent du produit intérieur brut mondial sont blanchis, soit entre 590 milliards et 1 500 milliards de dollars.

Au fur et à mesure que les organisations criminelles accumulent leurs richesses, elles deviennent plus puissantes, menaçant la sécurité nationale, la gouvernance et la souveraineté des États. Elles en défient l'autorité par le biais d'une confrontation directe ou d'actes de corruption, elles recourent à la violence et violent les droits de l'homme, elles minent les réglementations relatives

aux produits et sapent les échanges et le commerce.

Selon le Groupe d'action financière internationale, organisme intergouvernemental qui joue un rôle prépondérant dans la lutte contre l'exploitation criminelle du système financier international, les personnes politiquement exposées constituent l'un des groupes les plus ciblés aux fins de blanchiment de capitaux et « les pays où règne un niveau élevé de corruption se caractérisent par un faible taux d'alphabétisation, des taux de mortalité plus élevés et sont dans l'ensemble moins avancés en matière de développement humain. »

**Blanchiment de capitaux et transactions commerciales**

Afin d'éviter de se faire repérer, les organisations criminelles transnationales exploitent le système commercial international pour blanchir leurs capitaux, se servant de documents complexes et parfois difficiles à interpréter utilisés lors des transactions commerciales légitimes. Profitant de l'augmentation des échanges commerciaux et de la complexité des transactions, ces individus dissimulent des profits illicites et transfèrent des fonds dans diverses régions, tout en se soustrayant au règlement des taxes et droits de douane.

**Le concept de TTU**

En 2004, la HSI a créé les « Trade and Transparency Units » ou TTU afin de cibler

de manière plus radicale la fraude commerciale et le blanchiment de fonds par le biais de transactions commerciales. Le principe directeur sur lequel se fondent les TTU veut que les autorités gouvernementales intervenant aux deux extrémités de toute transaction commerciale soient en mesure de comparer et d'analyser les données échangées aux fins d'identification d'anomalies.

Travaillant en coopération étroite avec l'Administration douanière et de protection des frontières (CBP), les TTU offrent des compétences ainsi qu'un soutien en matière d'enquêtes aux bureaux nationaux et internationaux de la HSI ainsi qu'aux partenaires nationaux et internationaux avec lesquels elles collaborent. Les TTU travaillent main dans la main avec les cellules de renseignement financier, repèrent et analysent les anomalies révélatrices d'infractions douanières, et aident les pays à accroître leurs capacités d'enquête dans le cadre de leur politique de lutte contre le blanchiment de capitaux par le biais d'opérations commerciales.

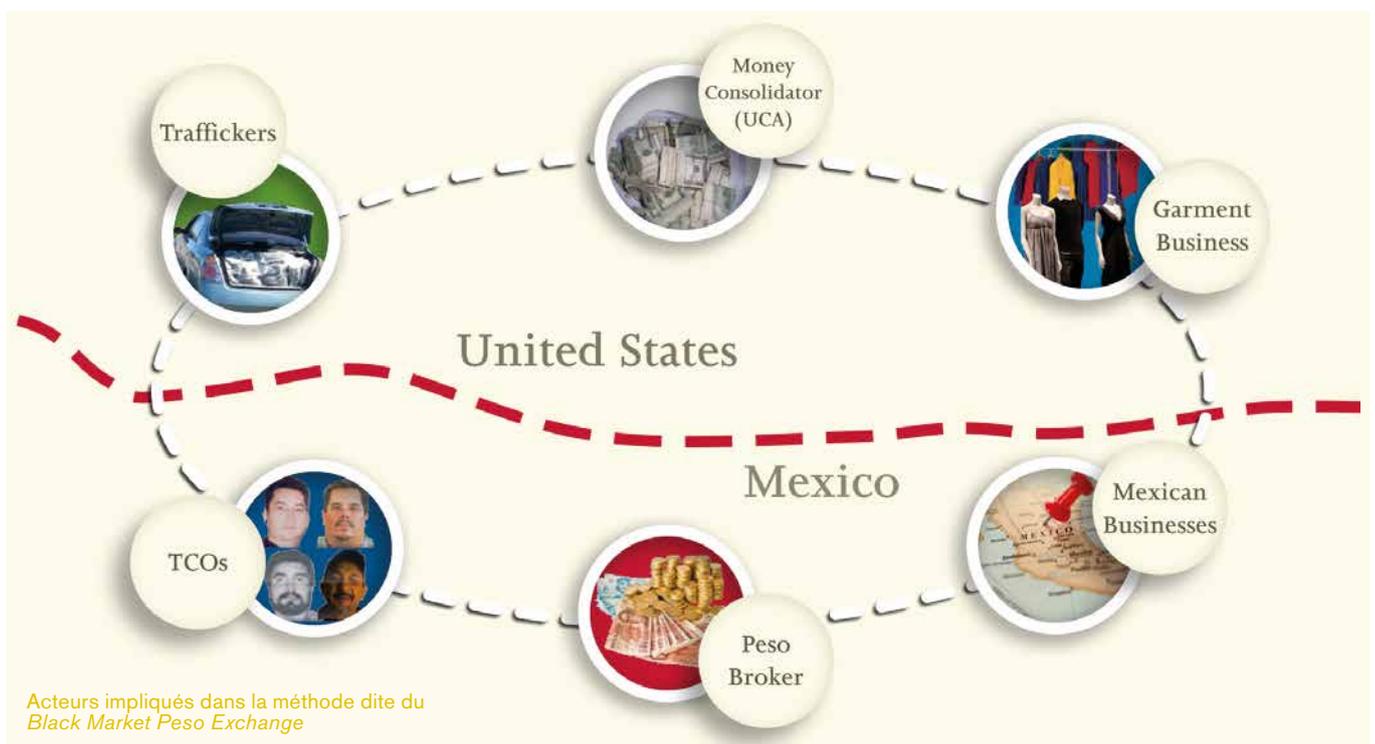
« Au fil du temps, les organisations criminelles transnationales ont adapté, mondialisé et affiné leurs techniques pour maximiser leurs profits », explique Hector X. Colon, responsable du concept TTU de la HSI. « Ce faisant, elles n'ont eu de cesse d'utiliser les échanges commerciaux comme moyen de réintégrer des gains frauduleusement acquis dans les systèmes financiers mondiaux. En fait, le blanchiment d'argent par

le truchement de transactions commerciales constitue aujourd'hui pour les criminels et les financiers du terrorisme la méthode de choix pour déplacer des fonds, masquer leur origine et les réintégrer dans les circuits économiques légaux. »

Comment blanchit-on des capitaux par le truchement d'opérations commerciales ? Ce type d'activités criminelles suppose le recours à toute une série de techniques destinées à en dissimuler les revenus. Ces techniques impliquent le transfert de biens illicites, la falsification de documents commerciaux et la fausse déclaration de transactions financières liées à des opérations commerciales afin de réinjecter le produit d'activités criminelles dans le circuit économique légal. Ce type de blanchiment se caractérise par des transactions commerciales internationales donnant lieu à des activités frauduleuses, par exemple une collusion entre un importateur et un exportateur. Ainsi, deux sociétés peuvent s'entendre pour manipuler des prix en surfacturant ou sous-facturant des biens et services ou en émettant plusieurs factures correspondant à la même transaction commerciale internationale. Les escrocs peuvent également fournir une description erronée des biens et services en mentant sur leur nature ou leur qualité.

**Black Market Peso Exchange**

Une autre méthode de blanchiment qui continue d'être pratiquée sur une grande



Acteurs impliqués dans la méthode dite du Black Market Peso Exchange

échelle par les organisations criminelles est celle dite du « Black Market Peso Exchange » (BMPE ou marché noir du peso). Il s'agit d'une transaction illégale impliquant un échange de devises qui s'est répandue en Colombie où les trafiquants de drogues recourent à des tiers ou à des professionnels du blanchiment de capitaux pour déplacer, stocker ou blanchir leurs fonds illicites via des transactions commerciales.

Voici comment ils procèdent. Des narcotrafiquants colombiens détiennent de grandes quantités de dollars, fruit de la vente de stupéfiants aux États-Unis. Ils doivent trouver le moyen d'échanger ces dollars contre la devise locale qu'ils pourront ensuite utiliser en Colombie. Parallèlement, des importateurs et contrebandiers colombiens ont besoin de dollars pour payer les marchandises importées. Toutefois, ils veulent échapper à la vigilance des autorités, se soustraire aux droits à l'importation, taxes sur les ventes et autres impôts sur le revenu, ainsi qu'aux taux de change souvent défavorables liés aux mécanismes officiels de taux de change colombiens. En outre, ils veulent également échapper aux exigences en matière de déclaration qui révéleraient au grand jour leurs opérations de contrebande.

Les contrebandiers choisissent donc d'échanger leurs pesos colombiens contre les dollars des narcotrafiquants. Ce système de contrepartie satisfait les besoins monétaires des deux organisations qui peuvent par ailleurs poursuivre leurs activités criminelles en toute impunité. Cette méthode de blanchiment n'est pas limitée à la Colombie. Des milliards de narcodollars sont ainsi blanchis via le BMPE dans l'hémisphère occidental et dans le monde entier. Les marchandises utilisées dans ces systèmes de transfert de valeurs sont principalement fabriquées en Chine.

#### Opération Fashion Police

Dans le cadre d'une opération appelée « Opération Fashion Police » menée par la HSI, il s'est avéré que des blanchisseurs de capitaux professionnels mexicains avaient joué le rôle d'intermédiaires pour mettre en place un BMPE entre les cartels de la drogue et des magasins de vêtements américains situés dans le « fashion district » (quartier de l'habillement) de Los Angeles. En septembre 2014, la HSI de Los Angeles a procédé à 51 perquisitions dans des magasins et résidences de Los Angeles et de sa région. Neuf individus ont été arrêtés et plus de 90

millions de dollars en espèces ont été saisis. La HSI de Los Angeles a également procédé à la saisie de 34 comptes bancaires nationaux et d'un compte basé à Taïwan contenant plus de 37 millions de dollars.

#### FALCON DARTTS

Les TTU reposent sur deux piliers. Le premier est leur système informatique de pointe, baptisé Système FALCON de recherche et d'analyse de données pour la transparence du commerce (FALCON DARTTS), outil d'investigation qui permet de repérer les transactions anormales et de procéder à une analyse rapide d'énormes quantités de données.

Les échanges de données commerciales entre les TTU et leurs homologues au niveau international, formalisés par les Accords douaniers d'assistance mutuelle, sont tout aussi indispensables aux fins d'identification des transactions commerciales anormales. Lorsque les anomalies constatées révèlent d'éventuelles opérations de blanchiment de capitaux par le truchement de transactions commerciales, une enquête est lancée.

Les accords d'échange de renseignements constituent le deuxième pilier des TTU. La HSI a mis en place de tels partenariats avec l'Argentine, l'Australie, le Brésil, la Colombie, la République dominicaine, l'Équateur, le Guatemala, le Mexique, le Paraguay et les Philippines. Il est à noter que la HSI est le seul service d'enquête des États-Unis à échanger des données commerciales avec des pays étrangers.

En outre, en décembre 2013, les TTU ont été intégrées dans une division de l'unité d'enquêtes du *National Targeting Center* (NTC-I) sous la direction de la HSI. La NTC-I est le fruit d'un partenariat avec le CBP et joue un rôle essentiel en matière de renforcement de la sécurité des frontières et de garantie de la sécurité nationale et des citoyens grâce à l'identification des organisations criminelles transnationales et aux enquêtes menées afin de déjouer leurs tentatives de saper les efforts déployés par le Département de la sécurité intérieure aux fins de garantie de la sécurité des frontières.

Cette mise en commun a accru la capacité de la HSI et du CBP à échanger des informations susceptibles d'identifier, perturber et démanteler des organisations criminelles et leurs réseaux. Les TTU, telles qu'intégrées dans

la NTC-I, lancent et appuient des enquêtes criminelles internationales en lien avec des affaires de fraude douanière, évasion fiscale, blanchiment de capitaux et autres délits financiers. Au cours de l'exercice 2014, elles ont permis l'arrestation de 173 individus ainsi que des saisies pour une valeur totale de plus de 168 millions de dollars. Trois de ces affaires sont présentées ci-dessous.

#### • Trafic de téléphones portables

En avril 2014, la Douane paraguayenne a notifié à la HSI de Buenos Aires la saisie de téléphones portables et d'accessoires d'une valeur supérieure à 5 millions de dollars (estimée par rapport au prix de détail suggéré par le fabricant). Cette affaire a révélé des infractions commerciales, notamment des articles sous-facturés et des marchandises non déclarées ou ayant fait l'objet de fausses déclarations. La Douane paraguayenne avait bénéficié d'une formation sur le ciblage et l'identification d'activités illicites, notamment les méthodes employées par les trafiquants pour importer au Paraguay de grandes quantités de marchandises contrefaites, illicites et sur- ou sous-facturées.

### Modus operandi d'une opération de blanchiment de capitaux entre deux sociétés

La société A (exportateur étranger) expédie 1 million d'articles valant chacun 2 dollars mais émet une facture à la société B (un importateur complice ressortissant du même pays) pour 1 million d'articles valant chacun seulement 1 dollar.

La société B s'acquitte du paiement dû à la société A en effectuant un virement bancaire d'un montant d'1 million de dollars.

La société B vend ensuite les articles sur le marché libre pour une somme de 2 millions de dollars et verse le million de dollars excédentaire (à savoir la différence entre le prix facturé et la « juste valeur marchande ») sur un compte bancaire, les modalités de décaissement de cette somme étant fixées par la société A.

- **Saisie de compléments alimentaires de contrefaçon**

Dans une autre affaire, la Douane paraguayenne a notifié à la HSI de Buenos Aires la saisie de 58 044 unités de compléments alimentaires de contrefaçon ainsi que des produits de beauté et de soin d'une valeur supérieure à 329 000 dollars (estimée par rapport au prix suggéré par le fabricant).

- **Véhicules expédiés en Espagne**

En Espagne, le bureau de la HSI à Madrid, la TTU et les services répressifs espagnols ont mené une enquête sur une affaire qui a permis l'arrestation de cinq personnes pour fraude et blanchiment de capitaux. Les auteurs des faits avaient utilisé des documents falsifiés pour importer frauduleusement en Espagne plus de 200 véhicules provenant de différents pays, dont les États-Unis. Afin d'éviter de devoir s'acquitter de fortes sommes au titre de la taxe sur la valeur ajoutée et autres droits exigibles, des centaines d'expéditeurs et

de destinataires sous-évaluaient et/ou surévaluaient systématiquement les véhicules importés en Espagne.

#### Avantages de la méthode TTU

Le programme TTU de la HSI a été reconnu par le GAFI en tant que « meilleure pratique » aux fins de la lutte contre le blanchiment de capitaux par le biais de transactions commerciales. Grâce aux TTU, les pays partenaires sont désormais plus au fait de la problématique, ils ont renforcé leurs mesures d'identification des cas de blanchiment de fonds par le biais d'opérations commerciales et ont amélioré leur coopération internationale.

La méthode des TTU présente de nombreux avantages. Les TTU protègent les entreprises respectueuses de la loi vis-à-vis de pratiques commerciales déloyales impliquant des violations des droits de propriété intellectuelle et d'autres fraudes douanières, elles aident les pays à récupérer des recettes non perçues et elles ont effectivement contribué au

recouvrement de millions de dollars non perçus au titre des droits et taxes en raison de la falsification de documents douaniers. Les TTU permettent également que soient menées des enquêtes plus approfondies en matière de blanchiment de capitaux et elles améliorent la sécurité aux frontières.

En outre, les TTU contribuent à prévenir, détecter et combattre la corruption des entreprises et des États, ce qui constitue un facteur de stabilisation des frontières, du commerce international et des systèmes financiers. Le programme TTU de la HSI va continuer, avec l'aide de ses partenaires, à poursuivre activement et énergiquement les délits de blanchiment de capitaux par le biais de transactions commerciales.

Pour obtenir davantage d'informations sur le programme TTU de la HSI : [www.ice.gov/trade-transparency](http://www.ice.gov/trade-transparency).

#### En savoir +

[www.ice.gov](http://www.ice.gov)



# MCA

CUSTOMS, TAXATION AND INTERNATIONAL TRADE LAW  
› University of Münster



## A Master's Programme for Strategic Managers in Customs

Also available online

The MCA in Customs, Taxation and International Trade Law is a well-established course for customs practitioners in the public and private sectors of all countries. It is held in English and takes place in Germany.

The MCA was founded in 2005 to prepare students for roles as strategic managers in the field of customs. It is offered by the University of Münster and the AWA Foreign Trade Academy.

The course is part-time and lasts 18 months. The monthly lectures can also be attended online. The MCA is ECTS-accredited and recognised by the WCO. Graduates are awarded the degree "Master of Customs Administration" (MCA).

**Start:** September 2015

**Location:** Münster, Germany

**Duration:** 18 months

**Contents:** Lectures, project work and master's thesis

**Contact:** University of Münster

Phone +49 (0)251 83 27591

E-Mail [customs@uni-muenster.de](mailto:customs@uni-muenster.de)



Applications:

› [www.uni-muenster-mca.de/admission](http://www.uni-muenster-mca.de/admission)

Further information is available on our website:

› [www.uni-muenster-mca.de](http://www.uni-muenster-mca.de)

# Ce que signifie pour le Canada la gestion coordonnée des frontières

Par **Luc Portelance,**

PRÉSIDENT DE L'AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU CANADA



L'ASFC collabore avec des homologues de la GRC et de la US CBP (Administration des douanes et de la protection des frontières des États-Unis). Crédit photo : GRC

CETTE ANNÉE, LE thème de l'OMD est la « Gestion coordonnée des frontières » (GCF), choix qui fait référence à notre aspiration collective à renforcer nos relations de travail avec d'autres organismes gouvernementaux détenant des responsabilités relatives aux douanes, avec des partenaires commerciaux et avec des organismes frontaliers. Depuis déjà un bon moment, l'OMD considère que la GCF apportera un certain nombre d'avantages, y compris en termes de qualité de la prestation de services et d'amélioration du rapport coût-efficacité. Pour le Canada, la GCF est une véritable stratégie sur laquelle a été fondée l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) et qui continue à guider les activités quotidiennes de l'Agence, à l'échelle du gouvernement du Canada, avec le secteur privé, ainsi qu'à l'échelle internationale. L'expérience a d'ailleurs démontré que la GCF est essentielle à l'exécution de son mandat.

## Les gens d'abord

À la base, la GCF dépend tout d'abord de l'efficacité d'un effectif bien formé et tourné

vers l'avenir. À cette fin, l'ASFC a récemment élaboré une stratégie qu'elle appelle « Stratégie de gestion des personnes », qui vise à revigorer son programme de gestion des ressources humaines afin de mieux répondre à ses besoins en matière de formation, de perfectionnement et de leadership. Le travail acharné de nombre de personnes de l'Agence a mené à une vision claire pour notre effectif. Le premier est la façon d'offrir au personnel la possibilité de se perfectionner. Un de nos objectifs est d'affecter les bonnes personnes aux bons postes, que ces personnes possèdent les bonnes compétences et aient la bonne formation. Le deuxième consiste à assurer le renforcement du leadership. Nous devons offrir à nos leaders, actuels ou futurs, le soutien dont ils ont besoin pour qu'ils puissent faire pression afin que les choses changent et qu'ils amènent notre organisation vers des niveaux inégalés d'excellence en matière de rendement. Enfin, nous devons créer un environnement habilitant. Nous voulons favoriser la mise en place d'un environnement où les membres du personnel ressentiront de la

fiereté à l'idée de faire partie de l'équipe, un environnement plein de défis et mobilisant. La Stratégie de gestion des personnes est une véritable stratégie d'investissement dans le personnel. Elle vise à nous assurer que ce dernier possède les compétences et la formation dont il a besoin pour gérer toutes les situations de l'environnement dynamique et en constante évolution que représente la frontière.

## Un organisme de gestion frontalière intégrée

L'ASFC a été fondée en 2003, au moment où le gouvernement du Canada intégrait les fonctions relatives à la frontière, précédemment dispersées dans un certain nombre d'organismes gouvernementaux (responsables des douanes et du revenu, de l'immigration, de la salubrité des aliments, de la protection des végétaux et de la sécurité des animaux), en une seule organisation. La raison de cette intégration découle de la reconnaissance du fait qu'une coordination renforcée à l'échelle des ministères, mettant l'accent sur la frontière, est essentielle à la réalisation des objectifs relatifs à la sécurité et à l'économie. L'ASFC est aussi au service d'autres ministères canadiens, s'assurant du respect de plus de 90 lois en leur nom.

Cette intégration des fonctions relatives à la frontière nous a permis de simplifier davantage les processus frontaliers pour l'industrie, de renforcer notre capacité d'évaluer les risques et de sécuriser la frontière de façon stratégique. Cette approche permet d'attribuer les ressources de façon plus efficace et facilite la coopération intergouvernementale à tous les échelons. Nous sommes à même de produire un tableau plus clair de la sécurité à la frontière, en tant que composante d'une meilleure stratégie nationale de prévention du crime et de santé et sécurité publique. La structure de l'ASFC fournit également un cadre juridique qui permet une approche coordonnée en matière d'échange d'informations afin de répondre aux menaces mondiales, telles que les combattants étrangers ou le virus Ébola.

## Coordination et collaboration à l'échelle du Canada

L'ASFC est sous la direction du Ministre canadien de la Sécurité publique et de la Protection civile. L'Agence possède ainsi d'excellentes opportunités de collaborer avec les autres organismes, tels que les services du renseignement, la Gendarmerie royale, le Service correctionnel et la Commission des libérations conditionnelles, réunis sous le portefeuille de « Sécurité publique Canada ». Dans ce contexte, le concept de GCF s'illustre par l'évaluation centralisée des risques posés par les flux entrants qui est réalisée par le Centre national de ciblage, et par une collaboration avec les ministères et administrations pertinentes ainsi qu'avec le secteur privé.

### 1. Le Centre national de ciblage

Le Centre national de ciblage (CNC) de l'ASFC est un modèle de ciblage centralisé qui bénéficie aux voyageurs et aux opérateurs commerciaux en permettant à l'Agence de concentrer ses activités d'examen et d'interception sur les personnes et les marchandises représentant un risque élevé. L'ASFC emploie diverses méthodes d'évaluation des menaces et des risques (notamment le ciblage fondé sur des scénarios), les technologies du renseignement et d'autres technologies afin de déterminer les risques éventuels pour la sécurité et la sûreté des personnes et des marchandises.

Le CNC est par ailleurs la seule autorité qui reçoit et traite les données des entreprises de transport aérien. La communication des données à d'autres autorités canadiennes et des pays tiers se fait uniquement sous certaines conditions très strictes, au cas par cas. Les efforts coordonnés avec d'autres ministères permettent d'étayer les procédures de ciblage du CNC. Concernant



Les agents de l'ASFC ont à leur disposition de nombreux écrans sur lesquels apparaissent les bulletins d'information sur le ciblage, des notes d'information à l'intention des équipes de quarts de travail, l'actualité internationale et des outils d'apprentissage. Afin de réduire le bruit ambiant, les agents doivent utiliser des écouteurs. Photo : ASFC

plus particulièrement le traitement des flux de voyageurs, les initiatives se servant de l'information préalable sur les voyageurs/ Dossier passager (IPV/DP) visent à protéger les Canadiens, en permettant à l'ASFC d'effectuer une évaluation du risque que présentent les voyageurs avant leur arrivée au Canada. Les données de l'IPV/DP sont utilisées par l'ASFC pour repérer les personnes, et leurs marchandises, qui pourraient faire l'objet d'une interrogation ou d'un examen plus poussé à leur arrivée au Canada parce qu'elles pourraient poser une menace éventuelle pour la sûreté ou la sécurité nationale. L'analyse du DP peut nous aider à repérer des personnes, connues ou non, qui pourraient poser un risque pour la sécurité nationale au moment de leur retour.

### 2. L'Initiative du guichet unique

Le « guichet unique » fournit un point d'accès unique où soumettre la déclaration électronique préalable des marchandises, qui, pour être importées, doivent satisfaire aux critères d'importation de l'ASFC et des autres ministères et organismes gouvernementaux. Il permet à l'Agence de concentrer ses efforts sur les risques les plus élevés ou

inconnus et représente une approche simplifiée de la collecte de données qu'exigent différents ministères auprès de l'industrie. D'ici décembre 2016, neuf ministères du gouvernement du Canada y participeront, y compris Santé Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, Transports Canada et le ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement.

### 3. La Stratégie frontalière conjuguée

En ce qui concerne l'aspect application de la loi et lutte contre la fraude, l'ASFC et le service de police national, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), ont annoncé la toute première Stratégie frontalière conjuguée (SFC). La SFC rend compte de notre conception collective des menaces à l'échelle mondiale et de leur dynamique en cernant les objectifs qui pourraient mener à une meilleure collaboration et en améliorant la coordination et la coopération sur les plans stratégique et tactique grâce à :

- l'établissement et la planification collectifs des priorités ;
- l'échange d'informations et de renseignements ;
- un partage des locaux par les agents ;
- une utilisation maximale de l'infrastructure existante des deux organisations ;
- des processus de formation et de détachement.

La communication de l'information de façon coordonnée, par le truchement de la SFC, facilite le ciblage et l'interception de marchandises illicites par l'ASFC.

### 4. Opérateur économique agréé

Le Canada s'associe également avec le secteur privé par le truchement de programmes ciblant les opérateurs fiables (comme le programme dit des « Partenaires en protection » de l'ASFC). Le principe veut que les entreprises qui investissent dans les processus de sécurité et dans les systèmes de conformité respectant les normes de l'ASFC soient soumises à moins d'inspections secondaires et d'imbricolages administratifs. Ce partenariat permet à l'ASFC d'avoir une plus grande confiance dans les entreprises y participant en ce qui concerne leur conformité aux prescriptions douanières, aux exigences de sécurité, aux droits imposés et aux exigences fiscales du Canada, ce qui permet d'affecter les ressources principalement au ciblage des envois commerciaux impliquant des entreprises qu'il convient de surveiller ou



Représentants de l'ASFC et de la US CBP réunis à l'occasion de la « Rencontre de la gestion supérieure » en 2014

qui présentent un risque inconnu. L'ASFC continue d'explorer des façons d'améliorer ces programmes afin de les rendre plus efficaces, par exemple en augmentant les avantages liés à l'adhésion à de tels programmes (comme des procédures comptables simplifiées, des voies réservées aux postes frontaliers et un traitement accéléré) afin d'encourager une plus grande participation.

### 5. Programme de coopération commun avec l'industrie

L'ASFC s'investit plus généralement dans les partenariats avec l'industrie grâce à des consultations régulières avec le secteur privé, à la fois par le truchement d'une structure formelle bien établie, où est abordé tout un éventail de questions liées au commerce, et via la tenue de réunions bilatérales. Nous avons également renforcé notre partenariat avec le secteur privé grâce au développement récent d'un « programme de coopération commun ». Ce programme donne lieu à l'identification d'un ensemble de priorités mutuellement bénéfiques, lequel sert à promouvoir la notion de conformité et les intérêts de l'industrie privée envers des processus frontaliers plus efficaces et prévisibles, tout en facilitant les efforts de modernisation de l'Agence.

### Partenariats internationaux

L'ASFC s'associe à d'autres pays afin de s'acquitter de son double mandat : la prospérité économique et la sécurité publique. En ce qui concerne la coopération au quotidien, l'ASFC s'appuie sur des agents de liaison affectés à 47 différents postes autour du monde et qui travaillent directement avec les administrations douanières étrangères pour résoudre des problèmes communs, échanger des informations et des pratiques et améliorer les relations bilatérales. Le rôle de ces agents est essentiel au but de l'Agence de repousser la frontière et de faciliter le passage des personnes et des marchandises présentant peu de risques. Ce programme supporte aussi le concept d'évaluation préalable de risques, et les piliers de partenariat inter-douanier et douanes-entreprises du Cadre de normes SAFE de l'OMD visant à sécuriser et à faciliter le commerce international. En soutenant l'ASFC dans ses opérations et sa politique de relations internationales, les agents de liaison jouent un rôle essentiel dans la mise en pratique de la GCF, travaillant en collaboration avec les agences douanières étrangères et les agences d'application de la loi basées dans les pays d'accueil. L'ASFC s'engage aussi dans des programmes de coopération à travers des

ententes bilatérales avec ses homologues étrangers, qui varient en termes de portée selon les intérêts partagés, les volumes d'échange et les mandats respectifs.

### 1. États-Unis

La frontière canado-américaine (la seule frontière terrestre que le Canada partage avec un autre pays) est un exemple à suivre en matière de gestion frontalière en raison de l'engagement des deux parties à encourager le commerce légitime et la circulation fluide des marchandises et des personnes sans compromettre la sécurité. En décembre 2011, le Canada et les États-Unis se sont engagés dans un ambitieux projet commun, appelé « Plan d'action Par-delà la Frontière » (PDF), qui vise à renforcer la sécurité des deux pays tout en facilitant le commerce transfrontalier. Le plan d'action PDF comprend 33 initiatives et projets différents fondés sur quatre principes clés : 1) prise de mesures rapide pour éliminer les menaces ; 2) facilitation du commerce, croissance économique et emploi ; 3) intégration transfrontalière en matière de lutte contre la fraude ; 4) infrastructures essentielles et cyber sécurité.

Un récent exemple direct de coopération douanière à la frontière canado-américaine est le tout nouvel accord de prédé-douanement signé à Washington D.C., en mars 2015, par le Ministre canadien de la Sécurité publique et de la Protection civile et le Secrétaire de la Sécurité intérieure des États-Unis. Cet accord fournit aux autorités frontalières du Canada et des États Unis un cadre légal qui leur permet d'effectuer un précontrôle des marchandises et des personnes sur le territoire de l'autre relativement à tous les modes de transport, terrestre, maritime et ferroviaire.

### 1. Autres pays

En plus des initiatives de coopération trilatérale avec le Mexique et les États-Unis, le Canada a conclu des ententes pour reconnaître les programmes des opérateurs fiables, après avoir validé l'équivalence de leurs normes avec les siennes. Ces accords de reconnaissance mutuelle (ARM) créent de l'efficacité pour les deux pays impliqués, ainsi que pour le secteur privé. Le premier ARM du Canada a été signé avec les États Unis en 2008, puis d'autres ont suivi en 2012, avec plusieurs de nos partenaires asiatiques. Nous négocions actuellement trois autres ARM avec l'Union européenne, Israël et le Mexique.



Le président de l'ASFC, M. Luc Portelance, signe un AADM avec le directeur national du Service des douanes du Chili, M. Gonzalo Pereira Puchy

L'ASFC a également signé des accords d'assistance mutuelle en matière douanière (AADM) avec plusieurs partenaires internationaux qui permettent l'échange d'informations douanières afin d'aider à prévenir les infractions douanières et à enquêter à ce sujet. Les histoires de réussite découlant des AADM abondent : découverte de trafic de stupéfiants à la lumière de renseignements échangés avec le Japon, l'Australie et la France, découverte de cas de sous-évaluation volontaire des marchandises grâce à l'échange de renseignements avec des pays comme la Turquie, etc.

Au niveau multilatéral, l'ASFC participe activement à l'OMD et à la Conférence régionale des directeurs généraux des douanes de la région des Amériques et des Caraïbes, entre autres. Tirant profit de ces plateformes, le Canada y fait part de ses pratiques exemplaires et de ses initiatives novatrices en matière de coopération douanière internationale.

### Prochaines étapes

Le processus de mise en place de l'ASFC et d'adoption d'une stratégie de GCF a présenté maints obstacles liés aux divergences organisationnelles et culturelles entre services, aux différents intérêts de chacun, aux barrières législatives, ainsi qu'aux complexités technologiques et manque de financement. Cependant, l'expérience canadienne a clairement démontré que ces obstacles peuvent être surmontés et que les retombées des efforts consentis sont considérables, car l'Agence est désormais mieux placée pour accomplir son double mandat consistant à améliorer la prospérité économique tout en assurant la santé et la sécurité des citoyens canadiens.

### En savoir +

[www.cbsa-asfc.gc.ca](http://www.cbsa-asfc.gc.ca)

# Le massacre des éléphants se poursuit : que faire pour enrayer le risque croissant d'extinction ?

“L'accès à des renseignements fiables est essentiel à une intervention réussie de la douane et les activités de renseignement devraient être renforcées autant que possible. Toutefois, nous devons également trouver de nouvelles solutions pour l'inspection massive du fret et le ciblage des envois suspects via l'analyse des informations soumises. De plus, il faut aussi s'attacher à dissuader les fonctionnaires de rentrer dans des pratiques de corruption et de collusion, et s'attaquer à ces problèmes dès qu'ils surgissent.”

**Dr. George Wittemyer**

LE BRACONNAGE DES éléphants et le trafic international d'ivoire mettent en péril l'existence de cette espèce animale remarquable. En l'absence d'un plan d'action commun et de techniques innovantes pour mettre fin à ce massacre alimenté par la cupidité humaine, l'éléphant est menacé d'extinction. Or, il est encore possible de protéger l'éléphant du destin qu'ont connu des animaux comme le mammoth et le mastodonte avant lui.

Si la lutte contre le braconnage des éléphants fait généralement partie des compétences des services en charge de la protection de la faune et de la flore sauvages, les efforts contre le commerce international d'ivoire, interdit par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), relèvent principalement du ressort des administrations douanières.

Or, selon une étude de l'OMD, bien que la lutte contre le trafic d'espèces sauvages figure dans le programme de certaines administrations, elle n'est souvent pas considérée comme une grande priorité et consiste trop souvent encore à effectuer des contrôles réguliers à la frontière, plutôt qu'à entreprendre des enquêtes. [Han, Chang-Ryung (2014), « Étude relative à la perception du commerce illégal d'espèces sauvages par les administrations douanières », document de recherche de l'OMD n°34, Bruxelles].

Autre défi à relever pour les administrations douanières : réduire le lien entre la corruption et le commerce illicite d'espèces sauvages. Comme pour d'autres types de trafic, la contrebande d'espèces sauvages est en effet facilitée, dans certains cas, par des fonctionnaires corrompus. Consciente de cette réalité, l'OMD a intégré des activités anticorruption dans ses programmes d'assistance à la lutte contre le crime environnemental.

Afin de réduire le nombre d'éléphants tués, il faut nécessairement publier et

communiquer des données objectives qui montrent, de façon empirique, l'étendue de la catastrophe. De telles recherches ont été menées par le Dr George Wittemyer de la State University du Colorado avec plusieurs autres collègues, et ces travaux ont été publiés par Peter M. Kareiva de l'organisation de protection de l'environnement américaine *Nature Conservancy* [Wittemyer, G., J.M. Northrup, J. Blanc, I. Douglas-Hamilton, P. Omondi et K.P. Burnham (2014), « Illegal killing for ivory drives global decline in African elephants », PNAS, 111 :13117-13121].

Le chercheur a récemment été interviewé par Robert Ireland, chef de l'Unité recherche et communication de l'OMD.



**Quelle est la situation actuelle des éléphants sauvages d'Afrique ?**

La situation est peu reluisante, comme nous l'avons mentionné dans notre étude de 2014 intitulée « Le commerce illicite d'espèces sauvages a atteint des niveaux alarmants à l'échelle mondiale, en éradiquant les populations d'espèces rares ». Nous avons cependant dénombré des cas où le phénomène de braconnage a disparu ou a été réduit. Ces succès doivent être reproduits afin de mettre fin au carnage auquel les éléphants sont soumis actuellement dans la majeure partie de leur aire de répartition.

**Un des défis pour les administrations douanières consiste à mesurer le volume du trafic et à évaluer l'impact des programmes de dissuasion. Votre recherche a opté pour une démarche empirique dans le but de mesurer le nombre d'éléphants d'Afrique abattus de manière illicite. Comment avez-vous procédé ?**

Il est essentiel de pouvoir mettre un chiffre sur le braconnage pour la préservation de l'espèce et pour des questions d'ordre socio-politique. Mais, comme chacun le sait, la tâche est très difficile. Nous avons associé le suivi à long terme des carcasses trouvées sur le terrain avec les données démographiques

à petite échelle provenant d'une population d'éléphants d'Afrique de Samburu au Kenya, et cela afin de distinguer les morts naturelles des morts d'origine illicite. Nous avons ensuite élargi notre cadre analytique pour établir les taux d'abattage illicites et les tendances démographiques des éléphants à l'échelle régionale et continentale en recourant aux données sur les carcasses collectées par un programme de la CITES appelé « Monitoring the Illegal Killing of Elephants » ou MIKE. Ce système de suivi fournit des données très utiles concernant les causes relatives de mortalité sur des sites spécifiques. En ajoutant ces données au taux de mortalité naturelle des éléphants, on peut en déduire le taux global d'évolution de la population.

Bien que ce travail nous donne une idée de la situation des éléphants dans leur milieu, il n'offre pas, au final, une vision plus globale du trafic ni de la consommation d'ivoire illicite. Or, il est essentiel de connaître ces deux éléments pour résoudre le problème. Un schéma de modélisation innovant mis au point par l'organisation non-gouvernementale TRAFFIC avec des universités se base sur les saisies d'ivoire effectuées par les autorités portuaires et les administrations

douanières pour nous donner une idée des itinéraires et des destinations du trafic d'ivoire. Ce travail s'est avéré très important dans l'identification des principaux ports de sortie empruntés par l'ivoire pour quitter le continent africain ainsi que des principaux ports de destination. Voilà qui peut véritablement nous aider à cibler nos interventions contre ce trafic.

**Pouvez-vous nous en dire plus sur l'ampleur du braconnage ?**

Notre recherche a indiqué que les niveaux d'abattage illicite des pachydermes étaient intenable entre 2010 et 2012, avec une augmentation d'environ 8 % en 2011, ce qui veut dire que, selon nos estimations, quelque 40 000 éléphants ont été abattus de façon illicite et que la population s'est probablement réduite de 3 % cette année-là. Si l'année 2011 nous avait semblé particulièrement meurtrière, les données de 2013 indiquent que l'abattage illicite se poursuit à un rythme intenable.

Cependant, l'abattage illicite ne se produit pas de manière égale sur tous les sites. Au contraire, certaines populations sont éradiquées rapidement pendant que d'autres enregistrent une croissance solide. Cette



différence nous empêche de donner des chiffres précis. Toutefois, les résultats que nous avons obtenus indiquent qu'environ 70 % des populations d'éléphants étaient en déclin pendant la période considérée et il est probable que ces populations aient été exterminées ces dernières années.

### *Quelles sont les raisons principales du braconnage d'éléphants et de l'exportation illícite de leur ivoire ?*

Au vu des données provenant des saisies, il est évident que les principales destinations sont la Chine et la Thaïlande. Cependant, il est difficile de déterminer l'utilisation principale de cet ivoire. Les recherches ont montré une utilisation significative de l'ivoire pour les sculptures et les colifichets. Des études plus récentes montrent que l'ivoire est utilisé dans des sculptures artistiques haut de gamme ou encore comme valeur refuge.

Par rapport à ce dernier point, une étude récente menée par les chercheurs Esmond Martin et Lucy Vigne a fait état d'un commerce croissant de défenses d'ivoire non transformées plutôt que de défenses sculptées. Cette même étude a montré que le prix de l'ivoire a triplé en Chine ces quatre dernières années, ce qui est effrayant vu le niveau de pression que connaît l'Afrique depuis une dizaine d'années.

### *Au-delà de la disparition de ces magnifiques créatures, quels sont les enjeux ?*

D'un point de vue écologique, les éléphants sont une espèce fondamentale, c'est-à-dire que leur présence a une incidence disproportionnée sur d'autres espèces. Ils représentent un dispersant essentiel de graines, ce qui influence la densité de plantation et empêche que les prairies ne soient envahies par la brousse et la forêt. Nous appelons les espèces jouant un tel rôle critique « les ingénieurs de l'écosystème ».

Leur disparition massive modifie la dynamique écologique, change la composition des espèces et a des répercussions sur les pratiques d'élevage dans des zones très vastes. La disparition des éléphants peut en effet exiger de plus nombreux défrichements par le feu de la part des bergers en vue de contenir l'avancée de la brousse, ce qui modifie les cycles du carbone.

De plus, les répercussions socio-économiques sont significatives car les éléphants constituent un formidable atout touristique dans de nombreux pays africains où le tourisme est un des premiers secteurs qui contribuent au produit intérieur brut. Les éléphants représentent également un élément essentiel des initiatives communautaires de préservation qui favorisent le développement de communautés rurales qui seraient, sans cela, marginalisées.

### *Quelles stratégies encouragez-vous afin de réduire le braconnage ?*

L'ensemble de la communauté qui travaille à la préservation de la nature s'accorde sur la nécessité d'adopter une démarche sur trois fronts : lutte contre le braconnage sur le terrain, lutte contre le trafic d'ivoire et réduction de la demande. Chacun de ces axes requiert des solutions innovantes qui soient appliquées avec efficacité et nous disposons d'exemples fructueux qui peuvent être reproduits et élargis.

### *Quelles stratégies conseilleriez-vous aux administrations douanières pour décourager le trafic d'ivoire ?*

Evidemment, l'accès à des renseignements fiables est essentiel à une intervention réussie de la douane et les activités de renseignement devraient être renforcées autant que possible. Toutefois, nous devons également trouver de nouvelles solutions pour l'inspection massive du fret et le ciblage des envois suspects via l'analyse des informations soumises – type de marchandises, origine et destination. De plus, il faut aussi s'attacher à dissuader les fonctionnaires de rentrer dans des pratiques de corruption et de collusion, et s'attaquer à ces problèmes dès qu'ils surgissent.

*Une fois qu'un douanier saisit des défenses d'éléphants, les points de vue divergent quant à l'action que les gouvernements devraient entreprendre. Ces derniers optent de plus en plus pour la destruction des réserves par incinération ou broyage plutôt que pour le stockage. L'une des raisons avancées est qu'il faut réduire l'offre. De plus, une telle politique permet d'éviter d'avoir à gérer les réserves d'ivoire confisqué, qui font l'objet de vols de temps à*

### *autre. À votre avis, que devraient faire les gouvernements de l'ivoire saisi ?*

Comme pour toutes les marchandises illicites saisies, cet ivoire devrait être détruit. Cela permettrait de dissiper la crainte que les douanes ne se retrouvent dépassées par le problème au lieu de faire partie de la solution. Comme vous le faites remarquer, l'ivoire saisi a parfois disparu et il est probablement entré à nouveau sur le marché illicite.

### *J'ai cru comprendre que vous étiez au Kenya récemment. Je garde encore le souvenir doux-amer de ma visite en 2006 dans une réserve pour éléphants orphelins au Kenya. Pouvez-vous nous parler un peu de votre mission dans ce pays ?*

Je fais partie de *Save the elephants*, une organisation sans but lucratif dont le siège se situe au Kenya. Nous menons une série de projets dans toute l'Afrique essentiellement dans les domaines de la lutte contre le braconnage, de la lutte contre le trafic d'ivoire et de la réduction de la demande. Le but de mon tout dernier voyage au Kenya était de travailler sur notre projet de suivi à long terme de chaque éléphant de Samburu. Ce projet sert de catalyseur pour de nombreuses actions, tant scientifiques que politiques, visant à mettre fin à cette « crise » des éléphants.

J'ai eu bien sûr l'occasion de passer voir les éléphants que nous suivions de près depuis 18 ans, mais j'ai également pu rencontrer des collègues dans le but de faire avancer nos efforts. Entre autres initiatives, nous avons lancé un projet qui nous permettra de suivre des éléphants que nous aurons équipés d'un collier par un dispositif radio. J'ai bon espoir que ce projet contribue à enrichir nos connaissances sur les populations d'éléphants.

### **En savoir +**

[www.pnas.org/content/111/36/13117](http://www.pnas.org/content/111/36/13117)

Le Dr George Wittemyer est professeur en biologie de la conservation à la State University du Colorado, président du Comité scientifique de *Save the elephants* et conseiller auprès du Kenya Wildlife Service. Il a obtenu son doctorat à l'Université de Californie (Berkeley).



# VOTRE PARTENAIRE DANS LES PROGRAMMES DE FACILITATION DU COMMERCE ET DE MODERNISATION DES DOUANES

Cotecna est une référence mondiale dans le domaine de l'inspection, la sécurité et la certification commerciale. Cotecna associe technologie de pointe et transfert des connaissances à des services innovants, conçus sur mesure, pour améliorer et sécuriser le contexte des échanges commerciaux dans le monde entier.

## Cotecna, un leader dans les projets BOT et PPP

- > Services scanners
- > Services d'analyse du risque (SIAR®)
- > Suivi électronique du transit (Cotrack®)
- > Evaluation en douane (ValueQuest®)
- > Inspections des marchandises avant embarquement et à destination
- > Guichet unique
- > Vérification de la conformité

**COTECNA**

40 ans d'expérience | 100 bureaux dans le monde | 4000 employés et agents

[www.cotecna.com](http://www.cotecna.com)



# Tabac : taxation, commerce illicite et emballages neutres

LA TAXATION DES produits du tabac constitue un mécanisme politique essentiel pour réduire la consommation de tabac. L'expérience montre que, plus la taxe sur le tabac augmente, plus la consommation de cigarettes diminue. Chaque année, les services fiscaux nationaux perçoivent des taxes sur les cigarettes d'un montant considérable, par le biais des droits à l'importation, de la TVA et des droits d'accise. Ces taxes financent des services vitaux du gouvernement.

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) a estimé que le montant de ces recettes dans les cinq pays membres du Conseil de sécurité de l'ONU atteignait plus de 60 milliards de dollars des États-Unis en 2011 : États-Unis, 33,28 milliards ; France, 14,87 milliards ; Royaume-Uni, 14,07 milliards ; Fédération de Russie, 2,41 milliards ; et Chine, 0,54 milliard (sur base de taux de change datés d'avril 2015).

Le commerce illicite du tabac, en faisant baisser le prix des cigarettes, peut avoir une incidence négative sur les efforts déployés pour réduire le tabagisme. Il est dès lors du plus grand intérêt pour les décideurs politiques de connaître les causes du trafic et les options politiques permettant de faire face à ce commerce illicite qu'il est difficile d'étudier et de mesurer scientifiquement. En effet, les facteurs à prendre en compte pour ce faire sont variés et les trafiquants et les contrevenants ne fournissent pas de données aux chercheurs.

Des recherches approfondies, évaluées par des pairs, ont montré que la fiscalité n'est pas le principal facteur contribuant au commerce illicite du tabac. En fait, dans de nombreux pays prélevant des taxes élevées sur les cigarettes, le niveau du commerce illicite de tabac est faible (Royaume-Uni et Suède par exemple), alors que de nombreux pays taxant faiblement les cigarettes font face à un niveau élevé de trafic illicite.

Luk Joossens de la Fondation belge contre le cancer et de l'Association of European Cancer Leagues, établies à Bruxelles, est un

expert international de la lutte antitabac qui a notamment conseillé la Banque mondiale, la Commission européenne et l'OMS. Robert Ireland, chef de l'Unité recherche et communication de l'OMD, a interrogé M. Joossens par écrit ; leur entretien est reproduit ci-après.

## *Comment analysez-vous les principales causes du commerce illicite du tabac ?*

Ce commerce illicite découle du jeu classique de l'offre et de la demande : la demande des fumeurs en produits du tabac moins chers ou spécifiques, et l'offre de fabricants de tabac qui cherchent à augmenter gains, ventes et parts de marché, ou à pénétrer de nouveaux marchés. Leur travail sera facilité par la corruption, la présence de réseaux criminels et le fait que le gouvernement du pays concerné dispose de faibles capacités de lutte contre la fraude.

La consommation de tabac illicite est liée au prix et à la disponibilité des produits. La demande en produits du tabac illicites est fortement influencée par leur coût réduit, souvent de 30 à 50 % inférieur à celui des produits licites. Il est toutefois essentiel de noter que la solution à ce problème ne consiste pas à réduire le taux d'imposition. Une marge fiscale élevée constitue parfois la motivation initiale de la fraude, mais les données montrent qu'il ne s'agit pas du seul facteur. Les autres facteurs importants sont notamment le coût et la simplicité d'exploitation dans un pays, la participation des milieux commerciaux, la bonne organisation des réseaux criminels, les probabilités de détection, les sanctions en cas de détection, les niveaux de corruption, et bien d'autres.

D'après des estimations réalisées dans 84 pays en 2007, la part du marché des cigarettes illicites est, dans l'ensemble, plus faible dans les pays à revenu élevé que dans les pays à faible revenu. Il s'est avéré que la corruption est un important indicateur du niveau de contrebande du tabac, mais une législation inadéquate, une lutte contre la fraude peu appropriée ou encore la géographie jouent également un rôle en la matière.

Le niveau des prix ne présage pas du niveau du commerce illicite.

## *Quelles options politiques recommandez-vous pour réduire le commerce illicite ?*

Lutter contre la contrebande, c'est créer des obstacles pour les entreprises illicites. Une combinaison de mesures est à recommander. Au Royaume-Uni, les profits sont élevés, et les obstacles aussi. Si le prix des cigarettes y est l'un des plus élevés au monde, le marché illicite a été ramené de 21 % en 2000 à 9 % en 2012. La stratégie appliquée au Royaume-Uni comprend toute une série de mesures, dont le déploiement de fonctionnaires des douanes supplémentaires, l'augmentation du nombre d'enquêteurs spécialisés et de fonctionnaires chargés du renseignement, des sanctions et des pénalités plus sévères, une campagne de sensibilisation, une législation sur la chaîne logistique, la confiscation des recettes du commerce et la coopération internationale par le biais de fonctionnaires chargés du renseignement à l'étranger.

Le caractère mondial du commerce illicite du tabac et sa nature multiforme appellent une réponse internationale coordonnée et une meilleure régulation mondiale du commerce licite du tabac. Les pays devraient être encouragés à ratifier le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac (PCI). Négocié en tant que traité complémentaire de la Convention-cadre pour la lutte anti-tabac (FCTC) de l'OMS, ce Protocole comporte trois parties : des mesures visant à contrôler la chaîne logistique, à améliorer la lutte contre la fraude et à renforcer la coopération internationale. Adopté en novembre 2012, le PCI entrera en vigueur le 90<sup>ème</sup> jour suivant sa 40<sup>ème</sup> ratification. À ce jour, 54 Parties à la FCTC de l'OMS ont signé le Protocole, et 7 l'ont ratifié.

## *Les cigarettes contrefaites sont l'une des composantes du commerce illicite du tabac. Est-il plus dangereux de fumer des cigarettes contrefaites que des cigarettes authentiques ?*

Les cigarettes contrefaites ne sont pas des produits normalisés et uniformes. Elles



© Alain Bachellier

ne respectent pas de règles particulières et n'obéissent à aucun règlement. Certaines d'entre elles sont fabriquées à partir de tabac de qualité et d'autres peuvent contenir du tabac brut moisi, traité avec du soufre ou de l'urée pour en améliorer l'apparence.

Le fait de prêter attention aux produits chimiques dangereux présents dans les cigarettes contrefaites pourrait laisser à penser que les cigarettes « normales » sont sûres, alors qu'elles tuent la moitié de leurs consommateurs réguliers, contiennent 70 produits chimiques cancérigènes, et sont responsables chaque année de 6 millions de décès prématurés. Tant les cigarettes contrefaites que les cigarettes authentiques sont des produits extrêmement toxiques.

Il n'existe pas de cigarettes « sûres », ni de niveau de tabagisme sûr. En 1989 déjà, le rapport du Directeur du Service de santé publique des États-Unis énumérait quelques-uns des éléments consommés habituellement par les fumeurs de cigarettes authentiques, à savoir : monoxyde de carbone, goudron, argon, nicotine, méthane, acétaldéhyde, acide acétique, cyanure d'hydrogène, acide formique, isoprène, oxydes d'azote, phénols, éthylène, acrylonitrile,

glycérol, acroléine, ammoniac, formaldéhyde, benzène, acétylène, styrène, nitrosamines spécifiques du tabac, anthracène, arsenic, cadmium, chrysène, benzopyrène, chlorure de vinyle et polonium radioactif.

*S'agissant des législations qui imposent l'emballage neutre (normalisé) de cigarettes, je constate que l'Irlande et le Royaume-Uni ont imité l'Australie en adoptant une telle législation, et que la France est en passe de faire de même. L'OMS a déclaré que « l'introduction d'emballages normalisés pour les produits du tabac constitue une mesure légitime et efficace de lutte anti-tabac » qui est « conforme aux obligations juridiques internationales prévues dans le cadre de la FCTC de l'OMS. » C'est un sujet important pour la douane, il s'agit notamment de savoir si l'emballage neutre a une incidence sur la perception des recettes et sur le commerce illicite. Quel est votre point de vue ?*

L'industrie du tabac a argué que les emballages normalisés allaient entraîner une diminution des prix qui elle-même allait augmenter la consommation de tabac. Toutefois les données recueillies en Australie ne montrent aucune diminution des prix ; l'augmentation des prix s'est plutôt

poursuivie, au-delà de l'augmentation des taxes. Une tendance à la consommation de marques moins chères se dessine également, mais qui semble être la continuation d'une tendance actuelle du marché. Les emballages neutres ont été introduits en Australie en décembre 2012. Cette même année, la part de marché des marques de cigarettes haut de gamme était en Australie de 16,9 % et, en mars 2014, après une importante hausse des taxes en 2013, elle était de 15,1 %. La différence n'est pas spectaculaire. Dans de nombreux pays où les cigarettes sont fortement taxées, les paquets économiques se vendent plus facilement et les marques haut de gamme perdent leur part de marché.

En second lieu, l'industrie du tabac a déclaré que les emballages neutres entraîneraient un accroissement du commerce illicite car ils sont plus faciles à copier et à contrefaire. Là encore, les données recueillies à ce jour montrent que le pourcentage de fumeurs consommant du tabac illégal sans marque demeure très faible (consommation régulière de 0,2 % seulement en 2014) et que le commerce des cigarettes contrefaites n'a pas enregistré d'augmentation. En novembre 2013, le gouvernement britannique a commandé une étude indépendante concernant

l'incidence des emballages de tabac normalisés sur la santé publique, étude qui a été dirigée par Sir Cyril Chantler. Cette étude a conclu « n'avoir recueilli aucune preuve convaincante laissant à penser que les emballages normalisés entraînent un accroissement du marché illicite. » L'étude de Chantler a déterminé qu'en Australie « pratiquement aucun emballage normalisé contrefait n'a été détecté à ce jour. » En outre, un représentant de l'un des fabricants de tabac a informé l'équipe de Sir Cyril Chantler que son entreprise en Australie avait constaté une diminution des produits contrefaits après l'introduction des emballages neutres dans le pays.

Le Bureau australien des statistiques a, pour sa part, indiqué que le dernier trimestre de décembre 2014 avait enregistré une diminution de 2,9 % de la consommation de tabac, et une réduction de 12,2 % entre décembre 2013 et décembre 2014. Le Service australien de la douane et de la protection des frontières signale dans son dernier rapport annuel (2013-2014) une diminution, entre 2012-2013 et 2013-2014, de plusieurs indicateurs du commerce illicite de cigarettes, y compris la quantité de tabac saisie (ramenée de 183 à 178 tonnes); le nombre de cigarettes saisies (ramenées de 200 à 147 millions); et le montant des droits éludés (ramené de 151 à 139 millions de dollars australiens).

#### *Que reflète votre analyse au sujet des répercussions des emballages neutres de cigarettes ?*

A ce jour, l'expérience australienne est un succès. Le principal objectif était de rendre les produits du tabac moins attrayants, et cet objectif a été atteint. A titre d'exemple, des études réalisées en 2011 et 2013 dans des écoles australiennes auprès d'élèves de 12 à 17 ans ont montré que, suite à la suppression du marquage sur les paquets et à l'uniformisation de leur aspect, ils étaient plus nombreux à évaluer négativement les paquets et moins nombreux à les évaluer positivement. Après l'adoption d'une politique exhaustive de lutte anti-tabac, le tabagisme quotidien a été ramené de 15,1 % en 2010 à 12,8 % en 2013. Il n'y a eu ni guerre des prix, ni effondrement des prix, ni perte de parts de marché pour les buralistes, ni augmentation du tabac illicite sans marque, mais, au contraire, une diminution de la contrefaçon de cigarettes.

#### **Dates clés relatives aux emballages neutres de cigarettes**

Novembre 2011	L'Australie vote la loi sur les emballages neutres.
Octobre 2012	La Haute Cour australienne déclare à une majorité de 6 contre 1 que la loi sur les emballages neutres est constitutionnelle et n'est pas une « acquisition de biens » suite aux poursuites intentées par JT International et British American Tobacco Australasia Limited.
Décembre 2012	La loi australienne sur les emballages neutres entre pleinement en vigueur.
Avril 2014	Le rapport de l'étude indépendante réalisée par Sir Cyril Chantler sur les emballages normalisés de tabac est publié au Royaume-Uni.
Mars 2015	L'Irlande vote la loi sur les emballages neutres.
Mars 2015	Le Royaume-Uni vote la loi sur les emballages neutres, qui s'applique à l'Angleterre.
Mars 2015	La revue Tobacco Control, qui appartient au British Medical Journal Publishing Group, publie 14 documents évalués par des pairs concernant les emballages neutres.
Avril 2015	L'Assemblée nationale française adopte les emballages neutres.
Mai 2016	La loi sur les emballages neutres devrait entrer en vigueur en Angleterre, en Irlande et en France.

#### *Quelle est votre analyse quant à la possibilité que les emballages neutres renforcent la concurrence des prix entre les vendeurs de tabac, risquant ainsi de faire baisser les prix ? Le cas échéant, quelles mesures devraient prendre les gouvernements dans de telles situations ?*

Une guerre des prix n'est pas à exclure car c'est l'industrie du tabac qui fixe les prix. Si elle veut lancer une guerre des prix, personne ne peut l'en empêcher. Dans de nombreux pays, le gouvernement ne peut pas réguler les prix, mais il peut augmenter les taxes pour annuler l'effet de la diminution des prix. Cela ne fera pas augmenter la contrefaçon pour autant que la lutte contre la fraude fiscale et l'administration fiscale soient renforcées.

#### *Du point de vue technique, les emballages neutres sont-ils plus faciles à contrefaire que les emballages normaux ?*

Toutes les caractéristiques visibles et tous les paquets sont faciles à contrefaire. La qualité des paquets de cigarettes contrefaits s'est considérablement améliorée depuis les années 90, de sorte qu'il est parfois très difficile de distinguer les paquets contrefaits des paquets authentiques. Dans son rapport de 2015 concernant les emballages neutres, l'Administration des douanes et accises du Royaume-Uni a résumé ses conclusions sur la contrefaçon en ces termes : « actuellement, la qualité des emballages contrefaits va de paquets fabriqués de manière médiocre à des paquets qu'il est pratiquement impossible de distinguer de leurs équivalents authentiques. Toutefois, si l'introduction d'emballages normalisés semble simplifier

la tâche des contrefacteurs, les propositions actuelles laissent à penser que les futurs paquets demeureront complexes et présenteront une série de dispositifs de sécurité qui constitueront autant de difficultés pour les groupes criminels organisés, du moins à court terme. » L'introduction d'emballages neutres ne changera rien pour les contrefacteurs.

**En savoir +**  
[joossens@gmail.com](mailto:joossens@gmail.com)

M. Luk Joossens est un expert international en matière de lutte anti-tabac qui travaille pour la Fondation belge contre le cancer et l'Association of European Cancer Leagues. Il possède une licence en sociologie de l'Université de Leuven (1972) et une Maîtrise en sociologie de la Sorbonne, Paris (1972). Il est l'auteur et le co-auteur de nombreuses publications, évaluées par des pairs, dont notamment plusieurs articles publiés dans la revue *Tobacco Control* : « From cigarette smuggling to illicit tobacco trade, », « Progress in combating cigarette smuggling : Controlling the supply chain, » et « Cigarette Smuggling in Europe, Who Really Benefits ? ». En 2012 il a également rédigé un rapport de l'association *Cancer Research UK* intitulé « Smuggling, the tobacco industry and plain packs. »



## Journée internationale de la Douane en photos

Un compte-rendu en images de la commémoration par les Membres de l'OMD de cette journée particulière dans le calendrier des douanes est disponible sur le site web de l'OMD. Jetez un œil à cette galerie photo en ligne pour vous faire une idée des activités organisées pour marquer la JID 2015.

### En savoir +

[www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/icd-2015.aspx](http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/icd-2015.aspx)

# Calendrier des événements

## Juin

- 15 - 16 Conférence sur l'intégration régionale
- 17 - 26 École du savoir pour la douane et le secteur privé

## Septembre

- 8 - 10 Conférence PICARD, Bakou (Azerbaïdjan)
- 14 - 15 Comité du Système harmonisé, Groupe de travail
- 16 - 25 Comité du Système harmonisé, 56<sup>ème</sup> session
- 14 - 18 Équipe de projet chargée du Modèle de données

## Octobre

- 6 - 7 Comité de contact des Directives OMD/IATA/OACI sur les RPCV/ PNR, 9<sup>ème</sup> réunion
- 8 - 9 Comité de gestion de la Convention de Kyoto révisée, 14<sup>ème</sup> réunion
- 12 - 13 Groupe de travail sur l'Accord sur la facilitation des échanges, 4<sup>ème</sup> réunion
- 14 - 16 Comité technique permanent, 209<sup>ème</sup>/210<sup>ème</sup> sessions
- 15 Comité de gestion ATA/Istanbul
- 19 - 23 Comité technique de l'évaluation en douane, 41<sup>ème</sup> session
- 20 - 23 Séminaire sur le « Programme Global Shield »
- 26 - 27 Comité financier, 98<sup>ème</sup> session
- 28 - 30 Groupe de l'OMD sur la contrefaçon et le piratage, 12<sup>ème</sup> réunion
- 27 - 29 Forum sur la Technologie et l'Innovation, Rotterdam (Pays-Bas)

## Novembre

- 16 - 20 Sous-comité de révision du Système harmonisé, 49<sup>ème</sup> session
- 29 - 30 Comité de contact OMD/UPU, 35<sup>ème</sup> réunion, Berne (Suisse)
- 30 nov. - 2 déc. Groupe de travail sur le respect de la loi et la lutte contre la fraude en matière de recettes

## Decembre

- 7 - 9 Commission de politique générale, 74<sup>ème</sup> session

Les réunions de l'OMD mentionnées pour information dans ce calendrier ne sont pas toutes ouvertes au public. Sauf indication contraire, elles se tiennent à Bruxelles. Ces dates sont données à titre indicatif et sont susceptibles de changement. Le programme des réunions de l'OMD est mis à jour régulièrement sur le site web de l'OMD – [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org).

# SMART SOLUTIONS

ENHANCING  
INTERNATIONAL  
TRADE FLOW



[www.webbfontaine.com](http://www.webbfontaine.com)

The Webb Fontaine group of companies is present in Europe, Asia, the Middle-East and Africa. Its Single Electronic Window and Customs transaction processing solution, TradeWorldManager© (TWM), provides the most advanced integrated solution to Customs, Government agencies and all international trade stakeholders, enhancing trade efficiency and revenue collection.

