

## **PREMIÈRE PARTIE : LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE**

### **I. Un commerce illicite organisé par les fabricants de tabac eux-mêmes**

Le commerce illicite, c'est-à-dire le commerce qui se déploie en dehors des bureaux de tabac (A), est généralement organisé par les fabricants de tabac eux-mêmes (B).

#### **B. Qu'est-ce que le commerce illicite ?**

Il existe plusieurs types de trafic (1), sur lesquels la confusion est volontairement maintenue (2).

##### **1. Typologie des trafics**

Le commerce illicite des produits du tabac comprend la contrebande (b), la contrefaçon (c) et les marques blanches illicites (d). Il ne comprend pas les achats transfrontaliers, qui jusqu'à un certain seuil sont légaux (a). L'ensemble de ces commerces constitue le commerce dit « *parallèle* » des produits du tabac, organisé en dehors des bureaux de tabac.

##### **a. Les achats transfrontaliers légaux**

Les achats transfrontaliers sont des achats effectués par des résidents français en dehors du territoire, dans un pays à la frontière de la France hexagonale, puis rapportés sur le territoire français. Ces achats sont légaux, dans la limite d'un certain seuil, dès lors qu'ils sont effectués en vue d'une consommation personnelle de l'acheteur et sans intention de revente. A contrario, ils deviennent illégaux dès lors que le seuil légal est dépassé et que l'achat est effectué pour un tiers ou qu'il a vocation à servir pour une revente postérieure.

À l'exception d'Andorre et de la Suisse (qui ne sont pas dans l'Union européenne), un particulier peut rapporter d'un pays frontalier sans avoir à se justifier auprès des services douaniers, quatre cartouches de cigarettes (dix avant la publication d'une circulaire du 3 septembre 2014, traduisant les dispositions de la Directive européenne du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise<sup>2</sup>). Pour les autres produits du tabac, le seuil a également été abaissé à 200 cigares (contre 1000 auparavant), 400 cigarillos (contre 1000), 1 kilo de tabac à fumer (et non plus 2 kilos). Dans les pays hors Union européenne, la limite est d'une seule cartouche de cigarette par individu.

Sur la détermination de la nature de la détention (pour une consommation personnelle, dite « *pour des besoins propres* » ou à titre commercial, le seuil fait partie des faisceaux d'indices,

---

<sup>2</sup> Circulaire du 3 septembre 2014 *précisant les règles de circulation et de taxation des tabacs manufacturés détenus par des particuliers*

auquel s'ajoutent d'autres éléments (activité professionnelle du détenteur des produits, le mode de transport utilisé, tout document relatif à ces produits, etc.). La personne contrôlée s'expose au paiement des taxes françaises (par exemple 840 € pour 20 cartouches), en plus de celles déjà payées dans le pays d'achat, mais aussi à des sanctions comprenant notamment une amende pouvant aller jusqu'à 750 €, une pénalité qui peut représenter cinq fois le montant des droits fraudés, la confiscation des produits, voire une peine d'emprisonnement pour les cas les plus graves.<sup>3</sup>

Dans le cadre du groupe de travail dont il a la responsabilité, le député Frédéric Barbier s'est déplacé le 20 mai 2015, dans la principauté d'Andorre. Il a pu constater qu'il était tout à fait possible d'acheter à la frontière française un carton de cinquante cartouches, à 2,80 euros le paquet, au lieu de 7 euros en France. Il est surprenant que de telles pratiques existent au sein de l'Europe. D'autant plus que l'achat d'une seule cartouche est légal dans le pays concerné.

### **b. La contrebande**

La contrebande repose sur l'importation illégale de produits authentiques, dont l'objectif est la revente. Deux types de contrebande peuvent être définis. D'une part, « *le petit commerce clandestin* » ou « *trafic de fourmi* » ou encore appelé *bootlegging*, réalisé par un particulier cherchant à revendre les produits de tabac achetés. D'autre part, les réseaux organisés, réalisant généralement du trafic en gros (*smuggling*), généralement par voie maritime (container) ou terrestre (routière et ferroviaire).

Lors de son déplacement à Andorre, les douaniers lui ont fait part de leurs expériences relatives aux réseaux organisés et ont fait état d'individus qui passent la frontière, en traversant les montagnes à pied, chargés de produits du tabac, ainsi que de divers transports plus volumineux par véhicules qui tentent d'échapper aux contrôles à la frontière, *via* la méthode du « *go fast* ». Les trafiquants n'hésitent plus aujourd'hui à forcer les barrages.

### **c. La contrefaçon**

Il s'agit de produits fabriqués de façon illicite et vendus par un intervenant, distinct du propriétaire de la marque commerciale d'origine. Les produits contrefaits sont des copies de marques légales, qui trompent le consommateur et qui sont vendus en dehors du réseau légal : celui des buralistes. Au sein du commerce illicite, la contrefaçon existe dans une moindre mesure.

---

<sup>3</sup> <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12164-tabacs-achetes-dans-l-union-europeenne-abaissement-des-seuils-de-quantites>

#### **d. Les marques blanches illicites (*cheap white*)**

Ce sont des produits fabriqués de façon légale destinés à des fins de contrebande qui peuvent provenir de pays hors zone Union européenne, tel que la Moldavie, la Chine ou encore Dubaï. Ils sont alors rapportés en France en évitant les frais de taxes, en passant par des mules ou par l'envoi de colis postaux et sont ensuite vendus à bas prix (puisqu'ils ne sont pas taxés).

Ainsi, le 18 avril 2015, puis le 2 septembre 2015 avec Christian Eckert, le secrétaire d'État au Budget, auprès du ministre des Finances et des comptes publics, le député Frédéric Barbier, afin de visiter les services des Douanes, s'est rendu à l'aéroport de Roissy. C'est le deuxième aéroport européen pour fret traditionnel, fret express et postal, après celui de Francfort et deuxième au rang européen en trafic passagers (63,8 millions de passagers) après Londres Heathrow. Il a alors pu constater le travail effectué par les services des Douanes françaises. Rien que sur l'année 2014, les Douanes de Roissy ont effectué 2 998 constatations aboutissant à la saisie de 18,2 tonnes de tabac et de cigarettes.

### **2. Une définition volontairement complexe**

Achats transfrontaliers, contrebande, contrefaçon, marque blanche... la définition du commerce parallèle est multiple et complexe tant les limites d'interprétation sont poreuses. Les fabricants de tabac ont tout intérêt à maintenir ce flou afin de rendre complexe le sujet pour s'assurer de conserver *a minima* un statut quo.

Le commerce illicite est défini, selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), comme "*toute pratique ou conduite interdite par la loi relative à la production, l'expédition, la réception, la possession, la distribution, la vente ou l'achat, y compris toute pratique ou conduite destinée à faciliter une telle activité*".<sup>4</sup>

En France, certains estiment que 6% des achats en dehors des débits de tabac correspondent à de la contrebande et de la contrefaçon.<sup>5</sup>

D'autres, considèrent que le marché illicite s'élève en France à 22,5% de la consommation de produits du tabac. En effet, l'étude Smuggling Tobacco Annual Report (STAR), réalisée par la société KPMG estime la consommation totale de cigarettes en 2012 à 65,7 milliards de cigarettes, alors que 54,46 auraient effectivement été vendues par le réseau des buralistes ; dont 6,8% proviendraient d'un autre pays et ne seraient donc pas taxées en France et 15,7% de la contrebande et de la contrefaçon, soit 22,5% de commerce illicite.

---

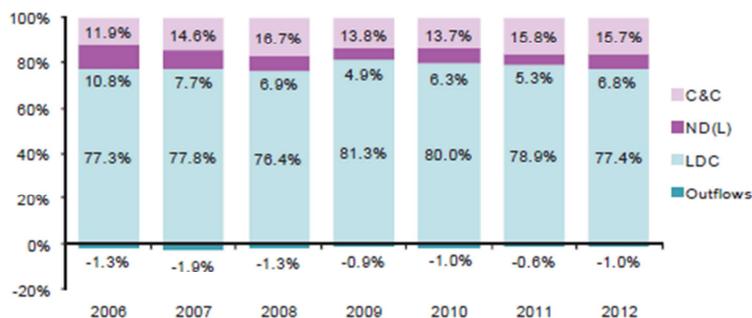
<sup>4</sup> Convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac, Genève, le 21 mai 2003  
[http://www.who.int/tobacco/framework/WHO\\_FCTC\\_french.pdf](http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_french.pdf)

<sup>5</sup> *L'observation du marché illicite de tabac en France*, INHESJ et OFDT, juin 2012  
<http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/epfxnls6.pdf>

Total France consumption <sup>(1)(2)(3)</sup>								
Billion cigarettes	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Change 11/12 %
Legal domestic sales (LDS)	55.77	54.95	53.59	54.99	54.80	54.11	51.46	(5)%
Outflows	-0.91	-1.32	-0.92	-0.61	-0.68	-0.42	-0.63	50%
Legal domestic consumption (LDC)	54.86	53.63	52.67	54.38	54.11	53.69	50.83	(5)%
Non-domestic legal (ND(L))	7.66	5.29	4.74	3.29	4.24	3.63	4.50	24%
Counterfeit and contraband (C&C)	8.45	10.04	11.55	9.20	9.29	10.74	10.34	(4)%
Total non-domestic	16.11	15.33	16.29	12.49	13.53	14.37	14.84	3%
<b>Total consumption</b>	<b>70.97</b>	<b>68.95</b>	<b>68.96</b>	<b>66.86</b>	<b>67.64</b>	<b>68.06</b>	<b>65.67</b>	<b>(4)%</b>

France Other Tobacco Product market <sup>(3)(a)</sup>								
Billion cigarette equivalent	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Change 11/12 %
OTP (LDS)	-	11.15	11.34	13.16	13.61	14.08	14.89	6%

### Share of France cigarette consumption by type 2006-2012 <sup>(1)(2)</sup>



Sources: (1) KPMG EU Flows Model 2006 - 2012  
(2) PMI Empty Pack Surveys 2006 - 2012  
(3) LDS/IMS data provided by PMI  
(4) PMF management estimate, February 2013

© 2013 KPMG LLP, a UK limited liability partnership and a member firm of KPMG network of independent members firm affiliated with KPMG International Cooperative ("International KPMG"), a Swiss entity. All rights reserved.

Selon les Douanes, dans « Étude sur les modalités d'approvisionnement du tabac en France et l'évaluation des achats hors du réseau des buralistes », d'août 2011, le commerce illicite des produits du tabac s'élève à environ 5%. 95% des achats seraient donc réalisés de façon licite, soit chez les buralistes (80%), soit via des achats transfrontaliers licites (15%). Mais pouvant alimenter le marché parallèle dès lors qu'une partie sert à la revente et non plus à la consommation personnelle.

## ÉVALUATION DES DOUANES SUR LES ACHATS HORS RÉSEAUX DES BURALISTES

Type	Mode d'achat	Valeur ou borne 1	Valeur ou borne 2	Source
Achats illégaux hors réseau	Internet	0,10 %		BVA
	Voie publique	1,00 %		
	Entourage	0,80 %		
	Revendeurs illicites	0,75 %	1,00 %	Calculs DGDDI sur base BVA
	Transfrontalier illicite	1,86 %	3,00 %	
<b>Sous-total achats illégaux hors réseau</b>		<b>4,51 %</b>	<b>5,90 %</b>	
Achats légaux hors réseau	<i>Duty-free</i>	1,40 %		BVA
	Achat dans des pays non limitrophes et sous le seuil de franchise	0,70 %		
	Revendeurs licites (réintégrés avec les ventes dans le réseau)	(0,75 %)	(0,50 %)	Calculs DGDDI sur base BVA
	Transfrontalier licite	13,80 %	15,00 %	
<b>Sous-total achats légaux hors réseau</b>		<b>15,90 %</b>	<b>17,10 %</b>	
<b>Sous total achats hors réseau</b>		<b>20,41 %</b>	<b>23,00 %</b>	
<b>Achats dans le réseau</b>		<b>79,59 %</b>	<b>77,00 %</b>	Calculs DGDDI
<b>Total</b>		<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>	

Source : Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI)<sup>6</sup>

Pour arriver à ces résultats, les méthodes de calcul varient. Si la première méthode s'appuie sur une enquête téléphonique recueillant les déclarations des fumeurs parmi un échantillon de 2 052 individus, la seconde repose notamment sur des enquêtes de ramasse-paquets dans 118 villes de France.

Le gouvernement à travers le projet de loi Santé de la ministre Marisol Touraine, s'engage résolument à faire baisser la consommation de tabac de 10% sur les cinq prochaines années. La vente de tabac dans le réseau légal des buralistes et des différents lieux de revente (discothèque, bar restaurant, point Relay, etc.) a connu une baisse des ventes de 20% sur les quatre dernières années passant de 55 milliards d'unité de cigarettes à 45 milliards de cigarettes. La progression du tabac à rouler de 10% ne comble pas cette baisse.

Si les chiffres des ventes du tabac dans le réseau légal sont parfaitement connus et indiscutables, les chiffres du marché parallèle demeurent soumis à discussion qu'ils soient issus d'études réalisées par les fabricants, ou présentés par la direction des Douanes françaises. Il est nécessaire de partager entre toutes les parties prenantes du tabac une même analyse, précise de l'évolution du marché parallèle. De même que les études de consommation du tabac en France doivent également permettre d'orienter les politiques de santé et de lutte contre le tabac.

<sup>6</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i3786.pdf>

Il est donc proposé de créer une commission nationale sur l'économie du tabac et le tabagisme (Cnett) à laquelle toutes les parties prenantes seront représentées. On y retrouve les directions de l'État concernées (Direction générale de la Santé, Direction générale des Douanes et des Droits indirects) mais aussi l'Office français des Drogues et des Toxicomanies (OFDT), la Confédération des bujalistes, les associations anti-tabac (telle que la Commission Nationale de Lutte contre le Tabagisme (CNCT) et l'association Droit des Non-Fumeurs (DNF) et les parlementaires français.

Cette commission pourra pallier au défaut d'études précises qui mettraient en évidence les raisons de fermeture des bureaux de tabac (baisse volontaire de l'activité tabac, erreur de gestion, ou autres...).

Il s'agirait d'une instance placée sous le contrôle de l'État et collectant toutes les données sur le marché officiel, sur le marché parallèle, mais aussi sur la consommation réelle du tabac.

Il est proposé que cette commission analyse, confronte les données recueillies puis en publie une synthèse, chiffrée et commentée. Celle-ci pourrait être rendue de façon semestrielle.

Elle veillera à la réalisation des objectifs du présent rapport :

Respect de la baisse de la consommation du tabac de 10 %, sur les cinq prochaines années, telle qu'annoncé dans le Programme National de Réduction du Tabagisme (PNRT).

Mise en place de la traçabilité indépendante du tabac, dès l'année 2016.

Mise en place des indicateurs de suivi des différentes actions du présent rapport, analyse et suivi.

Suivi des politiques européennes en matière de réduction du tabagisme, harmonisation des prix par le haut, lutte contre le sur-approvisionnement de certains pays, harmonisation des techniques et pratiques de vente.

Diminution progressive de la fermeture des débitants de tabac.

Diversification et modernisation des surfaces de vente.

Signatures des contrats de services publics et des nouvelles activités confiées aux bujalistes (expérience par territoire, retour d'expérience, puis généralisation).

Evolution et suivi des autres activités des débitants de tabac.

Elle pourra par ailleurs s'auto saisir de tous sujets ou questions liés à la production, distribution, vente, consommation de tabac.

Elle pourra consulter des entités extérieures : services du ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, associations de tabacologues, fédération de professionnels du vapotage, fabricants, Logista, etc.

Cette commission a vocation à exister, uniquement le temps de la mise en œuvre du PNRT.

Outre la publication d'une synthèse (l'objectif est que celle-ci fasse l'objet d'un consensus), la commission est un lieu de dialogue et éventuellement de recommandations communes aux pouvoirs publics.

C'est une façon pertinente de désamorcer les controverses et les polémiques inefficaces au regard d'un sujet de santé publique qui implique des préposés de l'administration : les buralistes.

**Recommandation 1 : Mettre en place une commission nationale sur l'économie du tabac et le tabagisme (Cnett).**

### **C. Comment est organisé le commerce illicite ?**

La plus grande partie du commerce illicite est constituée de la contrebande et des marques blanches et il apparaît clairement que les fabricants de tabac bénéficient du commerce parallèle (1), voire qu'ils l'organisent eux-mêmes (2).

#### **1. Les fabricants de tabac bénéficient du commerce parallèle**

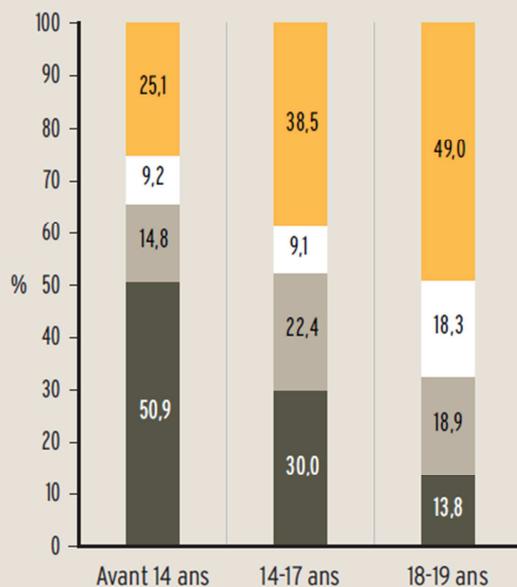
On sait que la prévalence de l'intensité tabagique est fortement corrélée à l'âge d'initiation au tabac. Ainsi, 51% des jeunes de 20-25 ans ayant fumé leur première cigarette avant 14 ans sont fumeurs, contre 30% pour ceux qui ont commencé entre 14 et 17 ans ou 14% pour ceux qui ont fumé leur première cigarette à 18 ou 19 ans.

Non seulement les plus gros fumeurs sont ceux qui ont commencé tôt, mais on sait aussi que les jeunes fumeurs d'aujourd'hui seront les fumeurs les plus dépendants de demain : « *Les individus qui ne commencent pas à fumer pendant l'adolescence présentent un risque plus faible de devenir fumeurs dépendants* ».<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> David Aaron KESSLER, *Nicotine addiction in young people*, NEJM, 1995, pp.333, 186-189

**Prévalence tabagique des 20-25 ans parmi les jeunes ayant déjà fumé une cigarette, selon l'âge d'initiation (en pourcentage)**



■ Fumeur régulier au moins 10 cigarettes par jour ■ Fumeur régulier < 10 cigarettes par jour □ Fumeur occasionnel ■ Non-fumeur

Source : Baromètre santé 2010, Inpes

Or, sur le marché parallèle, les produits du tabac coûtent beaucoup moins chers que dans le circuit traditionnel. Ainsi, les jeunes ont tendance à acheter leurs premières cigarettes sur le marché parallèle.

En ce sens, les fabricants de tabac ont tout intérêt à ce que des jeunes continuent à acheter leurs produits du tabac sur le marché parallèle. Ils ont besoin, dans les pays qui pratiquent une politique de taxes fortes, et donc de prix forts, que des cigarettes beaucoup moins chères circulent, attractives pour les adolescents et les publics défavorisés.

## **2. Les fabricants organisent eux-mêmes le commerce parallèle**

Il n'y a pas ou peu d'usines clandestines en Europe et la contrefaçon de cigarettes, nous l'avons vu, est relativement faible. L'essentiel du marché parallèle est donc fourni par les fabricants eux-mêmes.

Ainsi, après avoir été fabriquées dans les usines des cigarettiers, les produits du tabac se retrouvent dans le commerce parallèle de deux façons :

Soit elles ont été vendues « *légalement* » par les cigarettiers à des intermédiaires installés dans des pays de l'Est de l'Europe (Ukraine, Kosovo...), dans lesquels les taxes sont extrêmement faibles, avant d'être ensuite acheminées dans les pays à forte fiscalité ;

Soit elles sont vendues par les cigarettiers dans des pays de l'Europe de l'Ouest qui pratiquent une fiscalité douce sur le tabac. Les cigarettiers sur-approvisionnent ainsi les vendeurs de tabac en Andorre, au Luxembourg, en Belgique et en Espagne, pays proches de la France, pour alimenter les fumeurs et les non-fumeurs qui achètent le tabac pour le revendre ensuite dans des pays à fiscalité forte.

Un bon exemple de ce développement du commerce parallèle, est incarné par la récente condamnation du groupe British American Tobacco (BAT) à verser une amende de 820 000 euros au Royaume-Uni pour avoir livré un excédent de cigarettes en Belgique ; cigarettes qui avaient, par la suite, fait l'objet d'un trafic en Grande-Bretagne, où les taxes sur le tabac sont plus élevées.<sup>8</sup>

Une enquête est également en cours contre Japan Tobacco International pour de nouveaux faits de contrebande.

Pour mieux comprendre le rôle joué par les fabricants de tabac dans le marché parallèle, Frédéric Barbier a lui-même envoyé des courriers aux fabricants de tabac. Il a ainsi voulu s'appuyer sur les chiffres du tabac livré dans la principauté d'Andorre et ceux réellement consommé. (cf. courrier en annexe).

Philip Morris, dans un courrier du 22 juin 2015, a simplement affirmé : « *Enfin, veuillez noter que la principauté d'Andorre n'entre pas dans le périmètre des activités de Philip Morris France* », une façon particulière de ne pas répondre à la question pour une entité qui fait partie d'un même groupe. De son côté, British American Tobacco, dans sa réponse en date du 2 juillet, n'a également pas donné de véritable réponse.

---

<sup>8</sup> <http://www.bbc.com/news/business-30038328>

En revanche, Seita Imperial Tobacco a reconnu, dans un courrier du 29 juin 2015 « qu'en pratique, aucun outil juridique européen ne nous permet donc de limiter les quantités de produits que nous mettons en circulation sur le marché européen ». En ce sens, il pourrait être intéressant de fixer une quantité de tabac à fournir par pays et d'imposer cette limite aux fabricants de tabac à partir d'une base qui correspondrait à la consommation moyenne annuelle du pays. Ce seuil pourrait être modifié chaque année, afin de garantir la prise en compte des dernières statistiques.

Cela serait d'autant plus intéressant, qu'il semblerait que les fabricants de tabac ont déjà en partie ces données. En effet, dans un courrier en date du 16 juillet 2015, Japan Tobacco International soutient qu'il : « procède de manière annuelle au calcul de la demande légitime du marché. Cette estimation nous permet de définir la quantité appropriée de produits à livrer sur le marché andorran, en nous appuyant sur :

La demande locale : calculée pour la population adulte (18 ans et plus), sur la base de la répartition par genre et de la prévalence tabagique

La demande des touristes séjournant en Andorre : calculée sur la base des statistiques touristiques, du pourcentage d'adultes, de la probabilité d'achat de tabac, ainsi que des quotas fixés par l'Union européenne

La demande des visiteurs quotidiens de la Principauté : calculée sur la base des statistiques concernant les visiteurs quotidiens, du pourcentage d'adultes, de la probabilité d'achat de tabac, ainsi que des quotas fixés par l'Union européenne

La demande des travailleurs frontaliers : calculée sur les statistiques portant sur le nombre de travailleurs frontalier, ainsi que le quota légal mensuel autorisé pour cette catégorie de la population ».

**Recommandation 2 : Demander la création d'une commission d'enquête au niveau européen pour déterminer les quantités de produits mis en circulation sur le marché européen et lutter contre le sur-approvisionnement des marchés.**

Le commerce parallèle, organisé par les fabricants de tabac, pénalise la santé publique, les finances publiques et les buralistes. Il est donc nécessaire de lutter contre le trafic des produits du tabac : le commerce illicite (II).

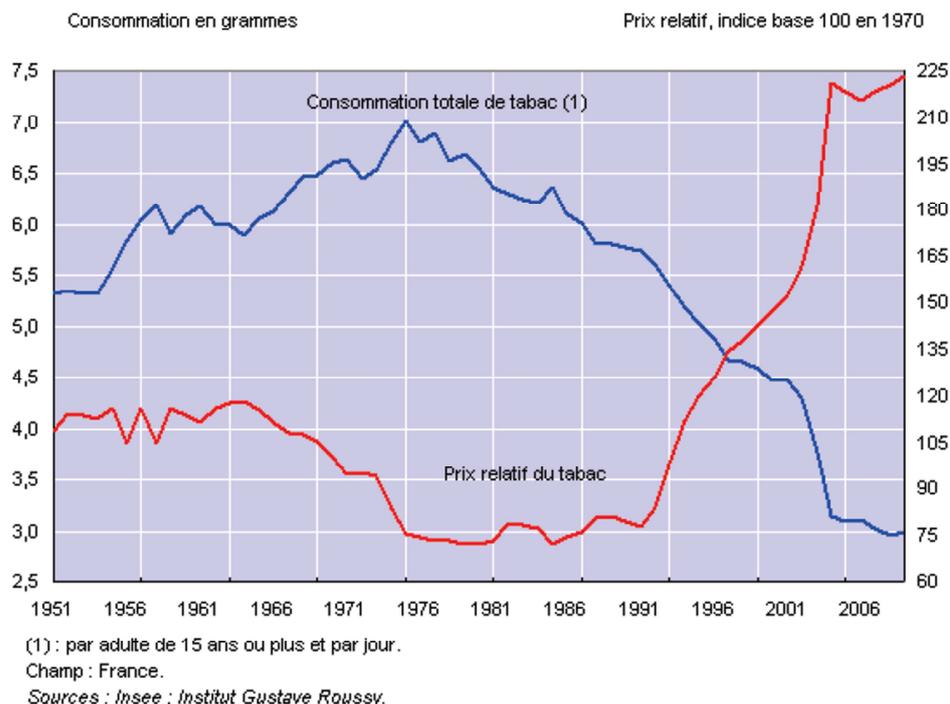
## II. La nécessaire lutte contre le commerce illicite

### A. Une nécessité pour les Français et pour l'État

#### 1. Un enjeu de santé publique

Le commerce parallèle met à mal les politiques menées en matière de santé publique en proposant des cigarettes à moindre coût, les rendant alors plus accessibles, alors même qu'il semblerait que des prix élevés peuvent contribuer à l'arrêt ou à la diminution de consommation de tabac.

#### Consommation et prix relatif du tabac



Graphique. Évolution de la consommation de tabac par jour et par personne et du prix relatif du paquet de cigarettes.

Lors des débats sur le projet de loi Santé à l'Assemblée nationale, il a été convenu qu'il n'y aurait pas d'augmentation du prix de paquet de cigarettes en France en 2016.

Le 26 mai 2015, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a consacré la journée mondiale sans tabac 2015 à la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac. En effet, le commerce illicite porte grandement atteinte aux politiques de santé publique. La lutte contre ce commerce constitue en ce sens un enjeu de santé publique.

L'OMS considère que 12% des 600 milliards de cigarettes commercialisées chaque année dans le monde font l'objet de commerce illicite.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Walker Guevara M. The world's most widely smuggled legal substance. Int. Consort. Investig. Journal, 2008 <http://www.icij.org/project/tobacco-underground/worlds-most-widely-smuggled-legal-substance>

## **2. Un enjeu pour les finances publiques**

Au-delà de l'aspect sanitaire, la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac est fondamentale pour les finances publiques. Rien que le commerce parallèle fait perdre à l'État français plus de 2 milliards de taxes non perçues.<sup>10</sup>

## **3. Un enjeu pour nos commerces de proximité**

Le commerce illicite entraîne inexorablement un manque à gagner pour les buralistes qui constituent de véritables commerces de proximité. En effet, avec le monopole de distribution de la vente au détail du tabac, les débiteurs de tabac se retrouvent pénalisés par ce phénomène. On estime ce manque à gagner pour les buralistes à 250 millions d'euros.

En revanche, les fabricants de tabac sont gagnants, à condition qu'il ne s'agisse pas de contrefaçon, c'est-à-dire de copie de leur marque, dès lors qu'ils vendent leurs produits en s'exonérant des taxes. Ils bénéficient ainsi d'une large marge.

## **B. La mise en place d'une traçabilité des produits du tabac**

La mise en place d'une traçabilité des produits du tabac relève d'une exigence européenne (1) et serait efficace si, et seulement si, elle est indépendante (2).

### **1. Une exigence européenne**

La traçabilité des produits du tabac est exigée à la fois par la Directive tabac (b) et par le Protocole de l'OMS *pour éliminer le commerce illicite du tabac* (a), mais avec un degré d'exigence différent.

#### **a. Le Protocole de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS)**

L'Union européenne et la France sont parties à la *Convention-Cadre de l'OMS pour la Lutte Anti-Tabac* (CCLAT) laquelle est entrée en vigueur respectivement le 28 septembre et le 27 février 2005. Cette convention prévoit des protocoles d'application : le premier d'entre eux est le *Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac*, adopté le 12 novembre 2012 par la conférence des parties à sa cinquième session à Séoul.

Le Protocole vise à éliminer toute forme de commerce illicite des produits du tabac en exigeant des parties qu'elles prennent des mesures pour contrôler efficacement la chaîne

---

<sup>10</sup> MM. Jean-Marie BINETRUY, Jean-Louis DUMONT et Thierry LAZARO, Rapport *sur les conséquences fiscales des ventes illicites de tabac*, 5 octobre 2011

logistique des produits du tabac et qu'elles coopèrent au niveau international dans plusieurs domaines. Le Protocole impose des obligations ambitieuses aux États en ce qui concerne les licences, la vérification diligente, le suivi et la traçabilité, la tenue des registres, les mesures de sécurité et les mesures préventives, les ventes sur Internet, par télécommunication ou au moyen de toute autre technologie nouvelle, les zones franches et le transit international ainsi que les ventes en franchise de droits. Le Protocole impose de plus de prévoir des sanctions lourdes pour les contrevenants et invite à une coopération internationale renforcée.

L'Union européenne et la France l'ont signé respectivement les 20 décembre 2013 et 10 janvier 2013.

Le 4 mai 2015, la Commission a publié une proposition de décision de conclusion (c'est-à-dire de ratification) du Protocole par l'Union européenne. Début mai 2015 en France, un projet de loi autorisant la ratification du Protocole a été déposé à l'Assemblée nationale, après adoption par le Conseil des ministres du 29 avril 2015.

En vertu de son article 45 le Protocole entrera en vigueur à l'égard des parties à la CCLAT quatre-vingt-dix jours après le dépôt de l'instrument de ratification. Selon le principe de la hiérarchie des normes, le Protocole européen sera supérieur aux droits internes. En particulier le Protocole aura une valeur supérieure à la Directive 2014/40/UE du 3 avril 2014 relative *au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes*.

Dans la ligne des principes tracés par la convention-cadre de l'OMS pour la lutte anti-tabac l'article 8 du Protocole FCTC stipule expressément que cette traçabilité doit être mise en œuvre indépendamment de l'industrie du tabac.

#### **b. La Directive tabac**

Il existe en effet une différence de taille entre le Protocole et la Directive Tabac : la Directive prévoit qu'un tiers indépendant stocke les données relatives aux produits du tabac. Mais sans que ces données soient générées indépendamment, sous contrôle public, seule l'industrie du tabac est en mesure d'authentifier avec certitude ces produits, de façon similaire aux accords de coopération.

On peut ainsi affirmer que la Directive tabac permet à l'industrie du tabac de gérer 80% des opérations de traçabilité de ses produits, et de ne communiquer à ce « tiers indépendant » que les informations qu'elle souhaite. L'article 569 du Code général des impôts recopie la Directive et a donc le même effet.

L'article 15 de la Directive et l'article 569 du Code général des impôts français laissent à cette industrie l'essentiel de la mise en œuvre de la traçabilité. Seul le stockage des données doit en effet être le fait d'un opérateur indépendant des producteurs.

Pour bien comprendre cette différence majeure, reprenons le passage d'un courrier adressé aux sénateurs en juillet 2014, à l'occasion de la discussion du Projet de Loi de Finances Rectificatif au Sénat et de l'amendement présenté par les députés Thierry Solère et Laurent Grandguillaume par l'Alliance contre le Tabac, fédération nationale de toutes les associations anti-tabac : « *Très concrètement, avec l'application de l'article 15 de la Directive Tabac, un cigarettier pourra produire l'équivalent de 350 camions de tabac, n'en déclarer que 300 au « tiers indépendant » qui n'aura aucun moyen de vérifier cette déclaration, mais la validera car il ne sera rémunéré que pour cela, ce qui permettra à ce cigarettier, d'une part de « blanchir » ses données, et d'autre part de déverser sur les marchés parallèles l'équivalent de 50 camions de cigarettes en toute quiétude. Ce dispositif ne réglerait donc pas le problème du commerce illicite.*

*Avec l'application de l'article Grandguillaume-Solère conforme à l'OMS, ce même fabricant de tabac produisant l'équivalent de 350 camions de cigarettes verra toute cette production déclarée au ministère du Budget par le tiers indépendant en charge des opérations de traçabilité, choisi après appel d'offre. Dans ce cas, tout est transparent et les autorités publiques peuvent maîtriser les données à la source ».*

**Recommandation 3 : Au niveau européen, ratification du Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite du tabac par l'Union européenne es-qualité et par chacun des États membres.**

**Recommandation 4 : Suppression de l'article 569 du Code général des impôts qui permet aujourd'hui aux fabricants de tabac d'être maîtres d'œuvre de la traçabilité des produits du tabac, ce qui est contraire au Protocole de l'OMS.**

Qu'il s'agisse de la Directive tabac, pour laquelle le lobbying très offensif de l'industrie a permis d'écarter le Protocole de la Directive tabac, ou des accords de coopération, qui ont prévu la mise en place de systèmes de traçabilité contrôlé par l'industrie du tabac, une politique objective de santé publique est nécessaire, avec la mise en place d'une traçabilité indépendante (2).

## 2. Pour une traçabilité indépendante

La mise en œuvre d'une traçabilité indépendante serait un gage de sécurité dans la lutte contre le commerce illicite (a) et répondrait à une demande des consommateurs (b).

### a. Pour une traçabilité indépendante, sécurisée

Depuis une vingtaine d'année, le développement des technologies informatiques et de la Recherche et Développement a favorisé l'essor de la traçabilité des produits. Ce déploiement répond aussi à une attente des consommateurs, face à la récurrence de scandales sanitaires et/ou alimentaires qui ont largement impactés de façon négative les groupes industriels. Aussi, les citoyens, de mieux en mieux informés, se méfient davantage de ces grands groupes et de la prétendue traçabilité qu'ils pourraient mettre en œuvre.

C'est la raison pour laquelle, il serait préférable d'instaurer une traçabilité indépendante sécurisée. Le système de suivi et de traçabilité des produits du tabac devrait prévoir l'enregistrement des informations permettant de suivre les produits du tabac depuis leur lieu de fabrication jusqu'au point de vente, et notamment :

- La date et le lieu de fabrication
- L'unité de fabrication
- La machine utilisée pour fabriquer les produits du tabac
- L'équipe de production ou l'heure de fabrication
- Le nom du premier acheteur qui n'est pas affilié au fabricant, la facture, le numéro de commande et l'état de paiement
- La description du produit

L'itinéraire prévu, la date d'expédition, la destination, le point de départ et le destinataire.

Cette traçabilité indépendante nécessaire doit se distinguer du système de traçabilité qui existe déjà : *Codentify*. Celle-ci a en effet été conçue et mise en œuvre par l'industrie du tabac.

Or, comment peut-on confier la traçabilité du tabac à ceux qui sont accusés d'avoir organisé le commerce parallèle des produits du tabac ?

La plupart des manœuvres de l'industrie du tabac vise à éviter la mise en œuvre de la traçabilité indépendante des produits du tabac. Lorsque les négociations pour un Protocole de lutte contre le commerce illicite du tabac ont débuté, l'industrie du tabac a tout fait pour faire échec aux travaux de l'OMS et a également communiqué sur un système de traçabilité conçu par Philip Morris International : *Codentify*. L'exploitation de ce système a par la suite été confié à une association dite « indépendante », la *Digital Coding and Tracking Association*, dont sont membres les quatre grands du tabac (Philip Morris International, Japan Tobacco International, British American Tobacco et Imperial Tobacco Limited).

Alors que 90% des cigarettes qui composent le commerce parallèle du tabac en Europe sont des produits authentiques qui proviennent des usines de l'industrie du tabac, comment imaginer que *Codentify*, le système de traçabilité des fabricants de tabac, puisse contribuer à réduire les pertes abyssales de taxes sur les produits du tabac ?

Il y a, comme l'affirme l'OMS, un conflit irréconciliable entre l'intérêt public et les intérêts commerciaux de l'industrie du tabac. Ce conflit est particulièrement clair en ce qui concerne la traçabilité du tabac. En effet, l'industrie du tabac a tout intérêt à continuer d'être le référent unique en matière d'authentification des produits du tabac, alors que les États membres et l'Union européenne ont besoin que des systèmes sous contrôle public soient mis en place pour faire échec à l'inquiétante croissance des marchés parallèles.

Développer une traçabilité spécifique indépendante au niveau du marché européen est donc un gage de sécurité dans la lutte contre le commerce illicite qui répond aussi à la demande des consommateurs (b).

**b. Une nécessité pour la protection des consommateurs**

Cette démarche de traçabilité s'inscrit dans l'évolution de nos sociétés dans un monde globalisé, qui tend à aller vers davantage de contrôle et d'informations sur les produits que nous consommons et ce afin d'assurer la sécurité et le choix du consommateur.

**Recommandation 5 : Mise en œuvre par l'État dès 2016 d'une traçabilité indépendante des produits du tabac dans le strict respect du Protocole de l'OMS.**