

TABAC & MARCHÉS PARALLELES

Une analyse critique des données et de
l'influence de l'industrie du tabac dans le débat
public

François TOPART
Camille DELON

Soutenu par le FONDS DE LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS

COMITÉ NATIONAL CONTRE LE TABAGISME

PRÉAMBULE

La lutte contre les marchés parallèles du tabac représente une priorité majeure pour les autorités publiques. Elle soulève d'abord un enjeu sanitaire, puisque la mise en circulation de produits à moindre coût réduit l'impact des politiques de santé et favorise l'accessibilité du tabac, en particulier chez les jeunes. Elle constitue également un défi d'ordre fiscal, dans un contexte où le tabac continue de peser lourdement sur les finances publiques. Enfin, les marchés parallèles illégaux, en partie structurés autour de réseaux criminels, constituent un risque sécuritaire de premier plan.

Si l'implication de l'industrie du tabac dans le développement des marchés parallèles est désormais documentée, les fabricants continuent néanmoins de se présenter comme des acteurs légitimes dans la lutte contre ce phénomène. Décrits comme une conséquence naturelle et inévitable des politiques de lutte contre le tabagisme, les marchés parallèles constituent un élément structurant du discours de l'industrie du tabac pour garantir un environnement politique favorable à ses intérêts.

Le présent rapport poursuit deux objectifs principaux. D'une part, il vise à déconstruire le discours de l'industrie du tabac en analysant son principal outil de désinformation : le rapport KPMG. Au-delà des faiblesses méthodologiques et du manque de fiabilité de ce document, son examen met en lumière les pratiques de surapprovisionnement des fabricants en Europe, qui contribuent directement à alimenter les circuits parallèles. D'autre part, ce rapport s'attache à étudier la stratégie d'influence de cette industrie et ses répercussions dans le débat public français, à travers une analyse des amendements parlementaires déposés à l'Assemblée nationale et des articles de la presse généraliste.

Nous remercions Luk Joossens et Pascal Diethelm pour leur relecture attentive de ce présent rapport.

“

Il est impératif que les autorités publiques reconnaissent que l'industrie du tabac n'apporte pas de solution aux marchés parallèles, mais en constitue le problème central.

Pr. Yves MARTINET
Président du CNCT

SOMMAIRE

I. INTRODUCTION	4
Synthèse	4
A. Définitions	5
B. Ampleur	6
C. Un triple enjeu	7
D. Le rôle des fabricants	8
E. Focus : la contrefaçon	11
II. LE RAPPORT KPMG : LIMITES ET ENSEIGNEMENTS DES DONNÉES	12
Synthèse	12
A. Un rapport financé par l'industrie du tabac	13
B. Une méthodologie contestée	14
C. Examen critique du rapport	14
D. Le rôle des fabricants mis en exergue	19
III. L'INFLUENCE DU SECTEUR TABAC A L'ASSEMBLÉE : ANALYSE DES AMENDEMENTS	25
Synthèse	25
A. Introduction	26
B. Analyse de l'activité parlementaire	27
• Aperçu général des amendements déposés	27
• Une implication préoccupante du secteur tabac dans l'élaboration des amendements	29
• L'influence de la désinformation de l'industrie du tabac dans les représentations des décideurs	31
IV. LA PRESSE COMME TERRAIN D'INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC	35
Synthèse	35
A. Introduction	36
B. Des publications croissantes	36
C. Une prédominance de la PQR et du fait divers	37
D. La forte influence de l'industrie du tabac dans le narratif médiatique	38
V. RECOMMANDATIONS	42
VI. BIBLIOGRAPHIE	46

I. INTRODUCTION

SYNTHÈSE

- Différentes études et rapports publics estiment que les marchés parallèles de tabac représentent en France 10 à 20% de la consommation nationale (OFDT, Santé publique France, INSEE, Assemblée nationale). Les comportements d'achat illégaux des Français sont stables depuis au moins 2014.
- Les marchés parallèles n'en demeurent pas moins un phénomène d'importance majeure pour les pouvoirs publics. Les achats hors réseau pénalisent une partie de l'efficacité des politiques de lutte contre le tabagisme, entraînent un manque à gagner considérable pour les finances publiques, et soulèvent un enjeu sécuritaire de premier ordre.
- Les fabricants de tabac sont les premiers bénéficiaires des marchés parallèles, dans leur versant légal comme illégal. L'implication de l'industrie du tabac dans l'organisation et la facilitation du commerce illicite à l'échelle internationale est démontrée, y compris à l'heure actuelle. En France, les marchés parallèles sont en partie alimentés par l'industrie du tabac, à travers des pratiques de surapprovisionnement de certains marchés frontaliers.

A. DÉFINITIONS

Les marchés parallèles renvoient à l'ensemble des achats réalisés en dehors du circuit national légal. Ceux-ci peuvent être de deux natures différentes :

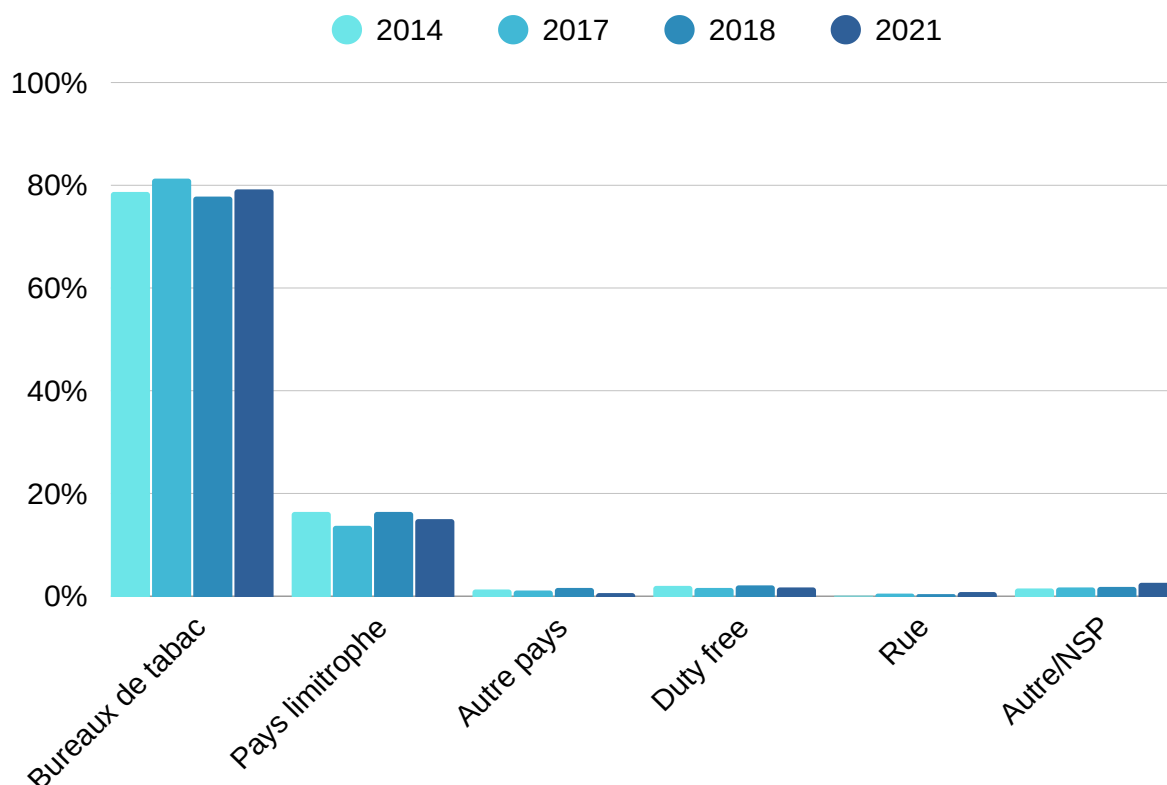
- Les **marchés parallèles légaux** correspondent à l'ensemble des achats de tabac réalisés en dehors du circuit national légal, dans le respect des limites prévues par la loi. Ainsi, les achats transfrontaliers, les achats dans un pays étranger ou en duty free sont des comportements autorisés par la loi. Selon les estimations provenant des organismes publics, environ 75% des marchés parallèles relèvent de cette composante légale.
- Les **marchés parallèles illégaux**, représentant environ un quart de l'ensemble des marchés parallèles, regroupent trois composantes principales :
 - La **contrebande**, renvoyant au tabac légalement produit par les fabricants, mais illégalement revendu (vente à la sauvette, vente sur internet). La contrebande de tabac peut être réalisée à des échelles variables, selon différents modes opératoires (échelle individuelle ou contrebande de fourmi, contrebande à grande échelle liée au crime organisé).
 - La **contrefaçon**, c'est-à-dire la production de tabac comportant la marque d'un fabricant, mais fabriqué par un organisme tiers en toute illégalité et sans le consentement de ce premier, dont la propriété intellectuelle est violée.
 - Les **illicit whites** sont des marques de cigarettes produites légalement à l'extérieur du marché européen, puis importées et vendues de manière illégale.

B. AMPLEUR

En France, l'État délègue le monopole de la vente des produits du tabac à la Direction Générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI) qui mandate les buralistes pour en assurer la distribution. La vente de produits du tabac en ligne est par ailleurs interdite. Différentes études émanant d'organismes publics ont évalué l'ampleur des marchés parallèles du tabac en France, et plus particulièrement du commerce illicite. Ces estimations considèrent que les achats de tabac réalisés en dehors du réseau des buralistes sont compris entre 10 et 20% de la consommation nationale.

- Selon une enquête menée par Santé publique France et l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (OFDT), 79,2% des fumeurs indiquent avoir acheté leur dernier paquet de tabac auprès d'un buraliste (2022)¹. Les résultats semblent montrer que les autres comportements d'achat relèvent du marché parallèle légal : 15% des fumeurs rapportent avoir acheté leur dernier paquet dans un pays limitrophe, et 2,3% en duty free ou dans un autre pays étranger. Moins de 1% des répondants indiquent avoir acheté leur dernier paquet dans la rue, suggérant des comportements illégaux limités. L'enquête fait état d'une stabilité de cette répartition depuis au moins 2014, alors même que différentes mesures de lutte contre le tabagisme ont été mises en place depuis lors.
- La mission d'information de l'Assemblée nationale de 2021, relative « à l'évolution de la consommation de tabac et du rendement de la fiscalité applicable aux produits du tabac pendant le confinement » concluait que les marchés parallèles de tabac en France sont compris entre 14 et 17% de la consommation nationale². Les rapporteurs font état toutefois de fortes disparités en fonction des produits du tabac et des régions concernées. Ainsi, le rapport estime que 9 à 12% des cigarettes consommées en France ont été achetées en dehors du réseau, contre 29 à 32% pour le tabac à rouler. Par ailleurs, les marchés parallèles de tabac peuvent représenter jusqu'à 30% de la consommation dans certains départements frontaliers.

Figure 1. Répartition des lieux d'achat du dernier paquet de tabac, par année, parmi les fumeurs de cigarettes et de tabac à rouler en France métropolitaine (%)



OFTD & Santé publique France - 2024

C. UN TRIPLE ENJEU

Si les données publiques font état d'un marché parallèle globalement stable en France, notamment en raison d'un bon contrôle de la chaîne d'approvisionnement, les achats hors réseau n'en demeurent pas moins un enjeu majeur pour les pouvoirs publics, pour les problématiques sanitaires, fiscales et sécuritaires que celui-ci entraîne.

Une problématique de santé

Les marchés parallèles se traduisent par la mise en circulation de produits du tabac moins chers, et donc plus accessibles, renvoyant ainsi à un enjeu sanitaire, en particulier pour les jeunes et les populations les plus précaires, davantage exposées au tabagisme. Bien souvent, ces produits ne sont pas conformes à la réglementation nationale (paquet neutre, présence d'avertissements sanitaires), tandis que rien ne permet de garantir que l'interdiction de vente aux mineurs ne soit

respectée par le vendeur. Toutefois, cet argument doit être relativisé, dans la mesure où les études client mystère menées par le Comité national contre le tabagisme montrent qu'un tiers des buralistes Français accepte encore de vendre des produits du tabac à des mineurs³. Pour le cas précis de la contrefaçon, l'industrie du tabac communique régulièrement sur la moindre qualité et la toxicité accrue de tels produits (présence de plastique, d'excréments, etc.). En réalité, aucune étude ne permet à ce jour de vérifier une telle affirmation, d'autant que les produits du tabac, y compris légaux, entraînent le décès prématuré de plus d'un consommateur sur deux.

Une problématique fiscale

En échappant à la fiscalité, les marchés parallèles des produits du tabac représentent un manque à gagner considérable pour les pouvoirs publics, estimé entre 2,5 et 3 milliards d'euros par an. Cette situation est particulièrement préoccupante au regard du coût que représente le tabac pour les finances publiques, et du déficit chronique de la Sécurité sociale (15,3 milliards en 2024)⁴.

Une problématique de sécurité nationale et internationale

Enfin, le commerce illicite des produits du tabac demeure une source de financement de la criminalité organisée comme de la petite délinquance. De nombreux éléments tendent à montrer que les activités terroristes, les groupes armés et les mafias sont pour partie financés par le commerce illicite des produits du tabac. Dans certaines régions, comme en Afrique subsaharienne, le commerce illicite du tabac est à lui seul un facteur de déstabilisation⁵.

D. LE RÔLE DES FABRICANTS

L'industrie du tabac est le premier bénéficiaire du marché parallèle légal comme illégal. En effet, le marché parallèle légal étant exclusivement constitué de produits fabriqués par les cigarettiers établis, fait partie intégrante de l'activité et de la stratégie de l'industrie du tabac. Comme mentionné plus haut, l'existence d'un marché parallèle légal se traduit par la mise en circulation d'un tabac plus accessible, et permet de diminuer une partie de l'efficacité des politiques de lutte contre le tabagisme nationales. Les disparités fiscales sur les produits du tabac sont ainsi mises à profit par les fabricants dans un objectif de maximisation des ventes. Par exemple, le surapprovisionnement en tabac du Luxembourg, appliquant une fiscalité préférentielle, vise notamment à abonder le marché français frontalier en

produits du tabac moins chers, et ainsi à contourner les politiques fiscales entreprises en France au cours des dernières décennies (voir chapitre II).

Le marché parallèle illégal, ou commerce illicite, profite également à l'industrie du tabac, pour quatre raisons principales⁶ :

- Le tabac de contrebande, issu des usines des fabricants établis, n'est par nature pas soumis à la fiscalité. En conséquence, celui-ci est vendu à un prix significativement inférieur à celui du circuit légal, renforçant l'accessibilité du tabagisme pour les jeunes et les populations défavorisées.
- La présence d'un tabac moins cher, et non conforme à la réglementation nationale (interdiction de vente aux mineurs, présence d'avertissements sanitaires, paquet neutre, etc.), conduit à pénaliser une partie de l'efficacité des politiques de santé publique, et donc à ralentir les progrès réalisés pour endiguer l'épidémie tabagique. De manière évidente, la persistance de hauts niveaux de consommation est directement profitable à l'industrie du tabac.
- Le commerce illicite est une stratégie régulièrement mobilisée par l'industrie du tabac pour s'implanter dans certains marchés fermés ou protégés, comme cela a par exemple pu être le cas dans d'anciennes républiques soviétiques⁷. De forts niveaux de commerce illicite permettent par la suite aux fabricants d'inciter les pouvoirs publics nationaux à légaliser leurs produits, dont la consommation est de fait déjà installée. Il est intéressant de noter que ces stratégies perdurent encore aujourd'hui. Ainsi, en France, l'industrie du tabac a développé une stratégie commerciale agressive et illégale des sachets de nicotine, dont la vente n'est pourtant pas autorisée⁸. La forte implantation de ce produit leur permet aujourd'hui de faire valoir le fait accompli et de réclamer un cadre réglementaire favorable.
- La présence réelle ou supposée de hauts niveaux de commerce illicite permet enfin à l'industrie du tabac d'incriminer les politiques de lutte contre le tabagisme, accusées de développer des pratiques de contournement des consommateurs. En réalité, le développement du commerce illicite n'est pas induit par les politiques de santé publique, mais est le fruit d'autres facteurs (mauvais contrôle de la chaîne d'approvisionnement, hauts niveaux de corruption du pays, faible structuration des pouvoirs publics, absence d'un système de suivi et de traçabilité des produits du tabac totalement indépendant des fabricants, etc.)⁹.

L'implication de l'industrie du tabac dans l'organisation et la facilitation du commerce illicite mondial de ses propres produits demeure d'actualité, comme peuvent en attester plusieurs exemples récents :

- En 2023, le fabricant British American Tobacco a été condamné par la justice américaine à une amende record de 629 millions de dollars pour ses activités de contrebande en Corée du Nord¹⁰. Ces activités illégales ont permis de générer 633 millions d'euros pour le compte de fabricants liés à l'État nord-Coréen. Selon l'acte d'accusation, le commerce illicite des produits du tabac constitue une source de financement majeure pour les programmes d'armement du pays.
- Plusieurs enquêtes publiées en 2021 par un consortium international de journalistes d'investigation (OCCRP) ont souligné le rôle des principaux fabricants dans le surapprovisionnement en tabac en Afrique de l'Ouest et leurs liens avec la criminalité organisée^{11,12}. De la même manière, le commerce illicite du tabac est l'une des principales sources de financement du terrorisme islamiste et des milices armées locales.
- En 2023, une étude publiée dans le Journal of Illicit Economies and Development, basée sur l'analyse de plus de 15 000 documents internes de British American Tobacco, estime que le fabricant pourrait avoir été directement impliqué dans le commerce illicite en Iran¹³.

British American Tobacco to pay \$635m over North Korea sanctions breaches

Case against the tobacco giant marks the 'single largest North Korea sanctions penalty' for US justice department



E. FOCUS : LA CONTREFAÇON

La contrefaçon, produite par des acteurs tiers en violation de la propriété des fabricants officiels, ne profite pas directement à l'industrie du tabac. Toutefois, plusieurs éléments permettent de nuancer cette affirmation.

D'abord, au même titre que le commerce illicite dans son ensemble, le marché de la contrefaçon se traduit par la mise en circulation de produits du tabac moins chers, plus accessibles, et participe ainsi à maintenir de hauts niveaux de consommation tabagique, profitables à l'industrie du tabac.

Ces dernières années, les autorités douanières font toutefois état d'une augmentation de démantèlement d'usines clandestines, y compris sur le sol national, ainsi que du développement de petites productions, permises par la mise sur le marché de machines réduites¹⁴. Le système de suivi et de traçabilité des produits du tabac prévoyant de s'appliquer aux facteurs de production, ce phénomène pourrait être précisément documenté. L'absence de traçabilité et de fiscalité sur le tabac brut et les produits connexes (filtres, feuilles) sont des facteurs décisifs à l'émergence éventuelle de la contrefaçon.

La problématique de la contrefaçon ne doit toutefois pas être surestimée. D'une part, comme il a été indiqué plus haut, les comportements d'achats des fumeurs français demeurent stables depuis au moins dix ans. D'autre part, l'industrie du tabac développe une forte stratégie de lobbying pour en exagérer l'ampleur réelle. En effet, l'accord conclu en 2004 entre Philip Morris International et la Commission européenne obligeait les fabricants de tabac à effectuer des paiements en cas de présence importante de leurs propres produits dans les saisies de contrebande. Ces sanctions ne s'appliquent pas lorsqu'il s'agit de saisie de produits contrefaits. De ce fait, les fabricants ont tout intérêt à surestimer la part de la contrefaçon dans le commerce illicite. Par ailleurs, la contrefaçon permet aux fabricants de passer pour les victimes du commerce illicite, quand ils en sont les principaux bénéficiaires.

II. LE RAPPORT KPMG : LIMITES ET ENSEIGNEMENT TIRÉS DES DONNÉES

SYNTHÈSE

- Depuis plusieurs années, cette étude est pointée du doigt par la littérature scientifique et les pouvoirs publics (Douanes) pour son manque de fiabilité, ses biais et son opacité méthodologiques, motivés par une volonté d'amplifier artificiellement l'ampleur des marchés parallèles.
- L'essentiel des données de ce rapport provient d'une étude dont la méthodologie reste imprécise. Les lieux de ramassage ne sont pas connus, tandis que les échantillons, parfois extrêmement faibles, peuvent être particulièrement variables d'une année ou d'un pays à l'autre. Les résultats présentés font l'objet de réajustement significatifs, pouvant aller jusqu'à 1000%.
- Les études de KPMG s'appuient sur des agences liées à l'industrie du tabac et confient aux fabricants la distinction entre contrebande et contrefaçon, créant un fort risque de biais favorable aux intérêts des cigarettiers.
- L'évaluation des marchés parallèles par KPMG est 2,5 à cinq fois supérieure aux estimations produites par des organismes publics, à la méthodologie transparente, et ne présentant pas de conflits d'intérêts.
- Les données présentées par KPMG permettent de mettre en lumière les pratiques de surapprovisionnement de l'industrie du tabac. Ainsi, l'approvisionnement en tabac au Luxembourg par habitant est 21 fois supérieur à celui de la France (21,5 cigarettes par jour et par habitant).
- 88% du tabac acheté au Luxembourg est consommé en dehors du pays. Toutefois, le rapport KPMG n'est pas en mesure de fournir d'indication sur la destination de la moitié de ce tabac « exporté ».

A. UN RAPPORT FINANCÉ PAR L'INDUSTRIE

Au cours des années 90, les preuves d'une implication massive des fabricants dans l'organisation du commerce illicite se multiplient, notamment via l'analyse des documents internes de l'industrie du tabac. Il est ainsi estimé en 1998 que près d'un tiers des exportations de cigarettes mondiales alimente directement les circuits de contrebande¹⁵. Cette situation se solde par l'engagement de poursuites judiciaires, notamment de la part de différents États européens à l'encontre de Philip Morris International et RJ Reynolds. En 2004, Philip Morris International a conclu un accord d'une durée de douze ans pour éviter les poursuites¹⁶. Celui-ci prévoyait le versement par la compagnie d'une amende de 1,25 milliards de dollars, ainsi que la production annuelle d'un rapport visant à évaluer l'ampleur du commerce illicite en Europe.

De ce fait, la publication d'une étude sur les marchés parallèles par le cabinet de conseil KPMG ne correspond aujourd'hui à aucune obligation contractuelle, mais s'inscrit uniquement dans une stratégie de communication et de lobbying du cigarettier, unique financeur du rapport. Par ailleurs, alors que l'industrie du tabac fait de la lutte contre le commerce illicite un axe prioritaire de communication, il est utile de préciser que la production du rapport KPMG doit initialement son existence à l'implication des fabricants dans ce phénomène.

Le rapport KPMG est ainsi le fruit d'un contrat entre Philip Morris International et KPMG, dont les modalités ne sont pas précisées, comme le cabinet l'indique en préambule : « Ce rapport n'a pas été conçu pour bénéficier à une organisation spécifique autre que le bénéficiaire. Lors de la préparation de ce rapport, nous n'avons pas pris en compte les intérêts, besoins ou circonstances d'une organisation particulière, autre que le bénéficiaire »¹⁷. Cette absence de transparence sur les modalités et les objectifs de ce contrat est une limite concernant la fiabilité du rapport. A ce jour, le contrat liant Philip Morris au cabinet KPMG est évalué à onze millions d'euros par an.

“CE RAPPORT N'A PAS ÉTÉ CONÇU POUR BÉNÉFICIER À UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE AUTRE QUE LE BÉNÉFICIAIRE”

B. UNE MÉTHODOLOGIE CONTESTÉE

La fiabilité du rapport KPMG est contestée depuis plusieurs années par la littérature scientifique, qui pointe le manque de transparence et les imprécisions méthodologiques du document. Par ailleurs, l'absence de validation externe de l'étude est identifiée comme l'une de ses principales faiblesses. Les biais identifiés dans cette étude indiquent une volonté de surévaluation des niveaux de commerce illicite, en particulier de la contrefaçon. Ainsi, les études indépendantes estiment que le rapport KPMG ne peut être considéré comme une source d'évaluation fiable¹⁸. Le manque de sérieux des chiffres avancés est admis à demi-mot par l'entreprise elle-même. En effet, dans le préambule de chaque rapport, KPMG précise ne pas avoir « cherché à établir la fiabilité des sources d'information ».

Les faiblesses méthodologiques et les liens d'intérêt direct avec Philip Morris pénalisent la crédibilité du rapport KPMG auprès des autorités compétentes. Ainsi, comme le rappelle la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale de la commission des Affaires sociales sur la fiscalité comportementale dans le domaine de la santé (2024), les estimations de l'étude KPMG reposent sur des données fournies par l'industrie du tabac, selon une méthodologie peu transparente. Pour des motifs similaires, les résultats présentés par le cabinet d'audit sont également contestés par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et l'Observatoire français des drogues et des tendances addictives (ODFT)¹⁹.

C. EXAMEN CRITIQUE DU RAPPORT

La méthodologie Empty Pack Survey (ramasse-paquet)

L'essentiel de la méthodologie du rapport KPMG pour évaluer les niveaux de marchés parallèles repose sur une étude « empty pack survey », consistant à ramasser un échantillon représentatif de paquets de cigarettes dans la rue avant de les analyser, afin d'en déterminer l'origine. Si la méthodologie des Empty Pack Survey est l'une des méthodes régulièrement mobilisées pour évaluer la consommation parallèle de tabac, celle-ci comporte un certain nombre de limites²⁰. En particulier, la méthode du ramasse-paquet ne permet pas de faire la distinction entre un paquet relevant du marché parallèle légal ou de la contrebande.

Par ailleurs, cette méthodologie s'expose à de forts biais de représentativité, et la sélection de certaines zones peut artificiellement gonfler la part des paquets hors-réseau. Or, les limites inhérentes à la méthodologie retenue par le cabinet de conseil ne sont jamais abordées ou discutées dans le rapport.

En la matière, le détail du processus méthodologique demeure relativement peu précis, notamment quant à l'échantillonnage des lieux où sont réalisés les ramassages de paquets. En effet, si le rapport mentionne que certaines zones sont évitées (gares), il ne fournit aucun détail des zones retenues pour collecter les paquets. Les zones sélectionnées étant déterminantes, les résultats de l'étude ne peuvent être considérés fiables au regard de l'absence de transparence en la matière. Par ailleurs, avec plus de 100 millions de visiteurs, la France est l'une des premières destinations touristiques du monde. Or, ce flux touristique, susceptible d'accroître le nombre de paquets étrangers ramassés, notamment dans les métropoles, n'est pas abordé par l'étude.

De fortes disparités dans les échantillons retenus

- Des variations d'échantillons selon les pays

Le cabinet d'audit indique que pour l'étude menée en 2024, 584 194 paquets ont été collectés pour les 38 pays couverts par l'étude, soit environ un paquet pour mille habitants. KPMG indique cependant que la démographie n'est pas le seul critère retenu : « le nombre total d'emballages collectés sur chaque marché n'est pas uniquement basé sur la population, mais est déterminé par un certain nombre de facteurs tels que la taille du marché, la probabilité d'une incidence élevée des achats non domestiques et la part des fabricants sur le marché légal ». Sur ce dernier point, la définition d'une « probabilité d'une incidence élevée des achats non domestiques » n'est pas précisée par le rapport.

L'analyse du rapport permet de constater de très forts écarts dans le nombre de paquets ramassés d'un pays à l'autre, en proportion de population. Ainsi, en Estonie, un total de 6600 paquets a été ramassé en 2024, soit environ un paquet pour 200 habitants. La même année, au Royaume-Uni, 12 700 paquets ont été ramassés, correspondant à un paquet pour près de 5 400 habitants, soit **27 fois moins** qu'en Estonie.

Même en tenant compte d'autres critères (démographie, risque de commerce illicite, etc.), il apparaît difficile de comprendre comment les échantillons nationaux ont été construits. Par exemple, la France et plusieurs pays des Balkans (Serbie, Bosnie, Moldavie) se caractérisent par une faible couverture (en proportion de leur population). Ces disparités ne sont jamais explicitées dans le rapport KPMG.

- **De fortes évolutions d'échantillons d'une année sur l'autre**

D'une année à l'autre, le rapport enregistre par ailleurs de fortes évolutions dans les tailles des échantillons retenues pour certains pays, sans que ces changements ne soient commentés. Ainsi, entre 2023 et 2024, l'échantillon du Royaume-Uni a diminué de 50% et celui de la France de 25%, alors même que le rapport estime que cette dernière est le premier pays européen en matière de consommation de produits du tabac contrefaits. A l'inverse, l'Autriche a vu la taille de son échantillon doubler, et celui de l'Allemagne augmenter de plus de 50%, bien que le rapport indique une diminution de moitié du commerce illicite dans le pays.

Des réajustements statistiques significatifs et non justifiés

Enfin, concernant la méthodologie Empty Pack Survey, le rapport KPMG indique que « des ajustements ont été apportés lorsque les enquêtes sur les emballages vides ont surestimé ou sous-estimé certains flux, comme l'ont souligné d'autres sources de données ». Aucun détail n'est fourni quant aux modalités de calcul de ces réajustements, bien que ces derniers s'avèrent particulièrement significatifs. Ainsi, sur la base de cette justification, les flux de tabac allant du Luxembourg vers la Belgique ont été réévalués de 0,04 milliard d'unités à 0,46 milliard d'unités, correspondant à un **ajustement de +1000%**.

Les résultats présentés pour la France ont également fait l'objet de mesures de réajustements significatifs de la part du cabinet de conseil. Ainsi, les flux de tabac provenant de l'Espagne ont été réévalués de +115% (passant de 1,5 milliard d'unités à 3,23), les flux provenant du Luxembourg de +124%, et ceux de la Belgique de +70%. A l'inverse, les flux provenant de la Pologne ont été réajustés à la baisse, passant de 2,39 à 1,31 milliard d'unités (-45%).

Une dépendance problématique aux fabricants

- **Des agences liées à l'industrie du tabac pour réaliser l'étude**

Bien que KPMG indique que les études ramasse-paquet sont réalisées par des « agences indépendantes », le détail exhaustif de celles-ci n'est pas fourni dans le rapport. Quelques exemples d'agences sont toutefois mentionnés, à l'instar d'Ipsos, Kantar ou Nielsen. Or, chacune de ces trois structures collabore régulièrement avec l'industrie du tabac. En particulier, l'agence Nielsen a reçu des financements de la part de la Fondation pour un monde sans fumée (devenue en 2024 la Global Action to End Smoking), structure de désinformation scientifique intégralement financée par Philip Morris International, à l'instar du rapport KPMG examiné ici.

- **La distinction entre contrebande et contrefaçon confiée aux fabricants**

Surtout, KPMG fait dans son rapport la distinction entre les différents modes de consommations illicites, et notamment entre les paquets relevant de la contrebande et ceux relevant de la contrefaçon. Comme l'indique l'étude à différents endroits, cette distinction entre contrebande et contrefaçon est confiée aux fabricants : « chaque fabricant analyse ses propres emballages à partir des paquets collectés et indique si le paquet est contrefait ou non ». Or, comme il a été mentionné plus haut, les fabricants de tabac sont responsables de leur chaîne d'approvisionnement et peuvent être sanctionnés en cas de présence importante de leurs marques dans des saisies de tabac . De cette façon, il apparaît que les fabricants ont un intérêt évident à surestimer la part de la contrefaçon et minorer celle de la contrebande.

Il est également intéressant de noter que ce choix de confier aux fabricants la distinction entre contrebande et contrefaçon est justifiée par KPMG de la manière suivante : « seuls les fabricants peuvent le déterminer, en se basant sur l'encre, le papier et d'autres caractéristiques de l'emballage ». Une telle explication peut apparaître surprenante, dans la mesure où l'intérêt d'un système de suivi et de traçabilité, aujourd'hui mis en place, est précisément de permettre l'identification rapide d'un paquet illicite, et de distinguer un paquet issu de la contrefaçon d'un paquet issu de la contrebande.

Par ailleurs, sur la base de la méthode du ramasse-paquet, KPMG estime que 10% du tabac consommé en Europe est illicite. L'étude reposant sur la collecte de près de 600 000 paquets, ces résultats signifient que les fabricants participant à l'étude ont analysé environ 60 000 paquets. Au regard de la méthodologie employée (analyse de l'encre, du papier, des caractéristiques de l'emballage), le processus semble a minima fastidieux ou coûteux mais aucune donnée n'est mentionnée à ce sujet.

Des chiffres peu crédibles et sans rapport avec les estimations publiques

- **Estimations locales extrêmes et faiblesse des bases de calcul**

L'une des principales forces du rapport réside en sa capacité de fournir un ensemble d'estimations des niveaux de marchés parallèles à une échelle locale. Par exemple, KPMG indique être en mesure d'affirmer que les marchés parallèles représentent 39,13% de la consommation dans le village d'Auriac (219 habitants).

Si une telle stratégie permet au cabinet de conseil de bénéficier d'une bonne couverture médiatique de son rapport, notamment via la presse quotidienne régionale, ces estimations reposent sur des échantillons particulièrement faibles, voire très insuffisants pour fournir une estimation fiable. Ainsi, en Bosnie-Herzégovine, l'ampleur des marchés parallèles est calculée sur la base du ramassage de 1 300 paquets. Dans cinq régions sur sept, cette évaluation repose sur le ramassage de seulement 100 paquets.

- **Des résultats sans rapport avec les études réalisées par des organismes publics**

Les résultats présentés par le rapport KPMG apparaissent significativement supérieurs aux estimations réalisées par les organismes publics, dont les méthodologies mobilisées sont transparentes et discutées. Ainsi, dans l'édition 2024, KPMG évalue les marchés parallèles à 49% de la consommation nationale, soit le plus haut niveau jamais enregistré par le cabinet de conseil. Selon l'étude, les marchés parallèles de tabac relèveraient très majoritairement de son versant illégal (76%). Dans l'ensemble, le commerce illicite représenterait, selon KPMG, 37,6% de la consommation nationale, avec 18,7 milliards de cigarettes consommées illégalement en 2024 sur le territoire français. De tels niveaux de consommation apparaissent en réalité peu crédibles : selon KPMG, la seule consommation illégale de produits du tabac en France équivaldrait à la consommation intérieure légale du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Estonie réunis.

Le rapport KPMG souligne depuis plusieurs éditions l'émergence spectaculaire de la contrefaçon dans la consommation nationale, faisant de la France le premier consommateur européen en la matière. Ainsi, en 2019, KPMG estimait que la contrefaçon représentait un volume de 0,84 milliard de cigarettes, soit 1,6% de la consommation nationale à cette date. En 2020, KPMG alertait sur l'augmentation soudaine des niveaux de consommation de tabac de contrefaçon, estimés à 5,98 milliards de cigarettes (11,8% de la consommation nationale), soit une augmentation de 611% d'une année sur l'autre. Dans son édition de 2024, KPMG brosse un portrait plus préoccupant encore de la situation française, évaluant la contrefaçon à 7,79 milliards de cigarettes, soit 41% de la consommation illégale, et 15,6% de la consommation nationale totale.

A titre de comparaison, ces résultats signifient que la seule consommation de tabac de contrefaçon en France équivaldrait à la consommation totale de tabac dans un pays comme la Suisse.

Pour rappel, les études publiques estiment quant à elles que les marchés parallèles représentent entre 10 et 20% de la consommation nationale, et relèvent en grande majorité de comportements légaux (achats transfrontaliers). Ce fort degré d'inadéquation entre les résultats des différentes études publiques et les conclusions du rapport n'est jamais abordé par le cabinet de conseil.

Il est enfin intéressant de constater que les résultats présentés par KPMG semblent indiquer que les niveaux de commerce illicite sont décorrélés de la situation géographique des régions, et que le caractère frontalier ou non frontalier de celles-ci n'apparaît pas comme un facteur déterminant dans l'importance du phénomène. En particulier, KPMG estime que la Bretagne ou la région Pays de la Loire observent de plus hauts niveaux de commerce illicite que des régions comme le Grand Est ou les Hauts-de-France, malgré leur proximité directe avec le Luxembourg.

D. LE RÔLE DES FABRICANTS MIS EN EXERGUE

Contexte

Le Protocole de l'Organisation mondiale de la santé pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, entré en vigueur en 2018, a été ratifié par la France, l'Union européenne et 19 autres États membres. Dans son article 7, le Protocole prévoit que les Parties au traité contraignent l'industrie du tabac de « s'assurer que les quantités sont proportionnées à la demande de ces produits sur le marché où ils sont destinés à être vendus ou utilisés ». En d'autres termes, les Parties doivent exiger de l'industrie du tabac qu'elle alimente les marchés nationaux à la hauteur de leur consommation intérieure réelle, en vue de limiter les marchés parallèles.

Au début des années 2000, l'industrie du tabac a été poursuivie par plusieurs pays de l'Union européenne en raison de son implication dans le commerce illicite de ses propres produits. Dans le cadre d'accords avec la Commission européenne, les fabricants ont accepté de verser des sommes record pour éviter des poursuites judiciaires, et se sont engagés à mettre fin aux pratiques de surapprovisionnement. Par exemple, Philip Morris s'est engagé à « limiter ses ventes pour que celles-ci restent proportionnelles à la demande légitime du marché ».

A ce jour, les données d'approvisionnement des produits du tabac dans l'Union européenne ne sont pas rendues publiques. Toutefois, le rapport KPMG fournit un panorama des ventes légales enregistrées dans l'ensemble des pays européens, permettant de dégager une estimation conservatrice des données d'approvisionnement. En effet, si un volume x de produits du tabac a été légalement vendu dans un pays A, il peut être considéré à minima que les fabricants de tabac approvisionnent ce pays A à hauteur de x .

Aperçu général de l'approvisionnement en Europe

Le rapport KPMG fournit une estimation de la part des ventes réalisées dans chaque pays mais consommées en dehors des frontières de ce dernier. Il est considéré qu'un approvisionnement dit « légitime » ne doit pas dépasser 5% de la quantité théoriquement nécessaire pour satisfaire la consommation intérieure réelle. Autrement dit, la part des flux sortants d'un pays ne devrait pas dépasser 5% de ses ventes légales de tabac. Sur la base de ce critère, 23 des 38 pays couverts par l'étude KPMG sont au-delà de ce seuil, suggérant un approvisionnement excessif dans plus de la moitié des pays européens (60%).

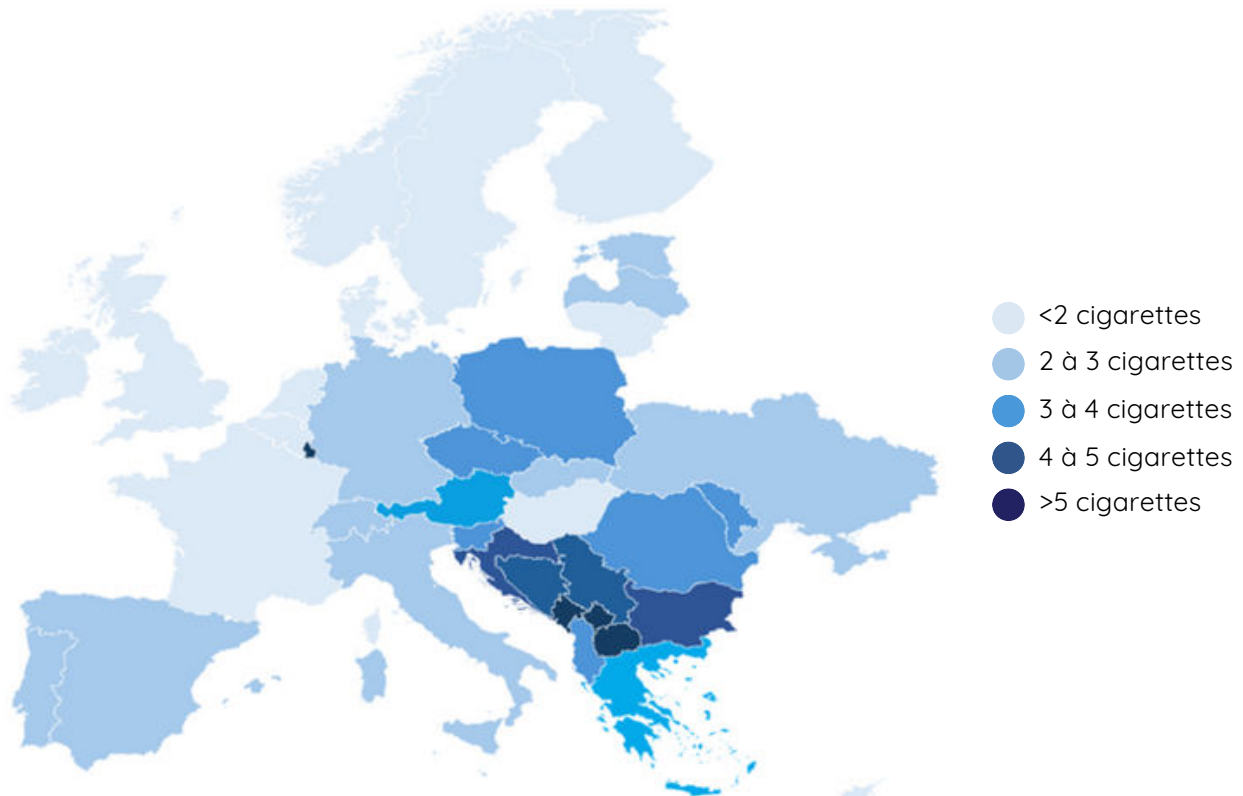
La compilation des données permet par ailleurs de mettre en lumière de fortes disparités régionales. Ainsi, la Finlande est le pays où la quasi-totalité du tabac vendu est consommé par le marché intérieur (0,88% seulement est consommé à l'étranger). A l'inverse, **88% du tabac** vendu au Luxembourg est en réalité destiné au marché extérieur. Le duché fait toutefois figure d'anomalie en Europe, puisque seuls cinq autres pays voient plus de 15% de leurs ventes légales être consommées par le marché extérieur, dont la Slovaquie (20,83%), et la Pologne (17,39%). De manière générale, les pays d'Europe centrale et orientale tendent à avoir une part plus importante de leurs ventes de tabac être finalement destinée à un marché étranger.

Le Luxembourg, plaque tournante des marchés parallèles de tabac en Europe

Selon les données présentées par KPMG, 14,7 milliards d'unités de tabac ont été légalement vendues au Royaume-Uni en 2024, qui compte 68,4 millions d'habitants. Ainsi, il peut être considéré que les fabricants approvisionnent le Royaume-Uni à hauteur de 0,59 unité de tabac par jour et par habitant. A titre de comparaison, 5,08 milliards d'unités de tabac ont été légalement vendues au Luxembourg, qui compte environ 645 000 habitants.

Selon le même calcul, il peut être considéré que les fabricants approvisionnent le Luxembourg à hauteur de **21,56 cigarettes par jour et par habitant**, soit 36 fois plus que le Royaume-Uni. Autrement dit, si l'ensemble des cigarettes livrées au Luxembourg étaient uniquement destinées au marché intérieur, chaque Luxembourgeois devrait acheter plus d'un paquet de cigarettes par jour (enfants et non-fumeurs compris).

Carte 1. Ventes légales de cigarettes par jour et par habitants



Si les stratégies de surapprovisionnement du Luxembourg (attractif par son dumping fiscal sur le tabac) sont connues de longue date, celles-ci tendent toutefois à s'amplifier depuis plusieurs années. Ainsi, les ventes légales de produits du tabac au Luxembourg ont augmenté de 53% entre 2019 et 2024, à rebours des tendances observées pour ses pays limitrophes, comme les Pays-Bas (-32%), la France (-31%), la Belgique (-28%), ou l'Allemagne (-11%). En parallèle, les quantités de tabac achetées au Luxembourg et consommées à l'étranger sont en forte hausse depuis plusieurs années et ont atteint 4,47 milliards d'unités (+31% depuis 2021).

Selon le rapport KPMG, près de la moitié de ces quantités de tabac achetées au Luxembourg mais destinées en réalité à un marché extérieur est consommée en Allemagne, en Belgique et en France.

De manière surprenante, KPMG ne donne aucune information sur la destination des quantités restantes, particulièrement conséquentes (2,31 milliards de cigarettes). Autrement dit, alors que ce pays est identifié comme étant l'une des principales plaques tournantes des marchés parallèles en Europe, le rapport KPMG n'est pas en mesure d'indiquer ce qu'il advient de **plus de la moitié du tabac sortant du Luxembourg**. Cette omission interpelle d'autant plus que le cabinet de conseil est en capacité d'atteindre un certain niveau de détail concernant d'autres pays : ainsi, le rapport KPMG indique être en mesure d'affirmer que 10 millions de cigarettes achetées au Monténégro ont été consommées en Croatie, ou que 20 millions de cigarettes fumées en Suisse proviennent de Serbie.

La compilation des données présentées dans le rapport KPMG permet de montrer que les pays d'Europe centrale et orientale ont tendance à être significativement plus approvisionnés par l'industrie du tabac, en comparaison des pays d'Europe occidentale (voir Carte 1). Les écarts de prévalence tabagique au sein des pays sont largement insuffisants pour expliquer à eux seuls une si grande différence dans les niveaux d'approvisionnements. Ainsi, bien que la France enregistre l'une des plus fortes prévalences tabagiques d'Europe, celle-ci est l'un des pays les moins approvisionnés par les fabricants (en proportion de population), avec 1,03 cigarette par jour et par habitant.

A l'inverse, les données de KPMG montrent que l'industrie du tabac tend à davantage approvisionner les pays des Balkans occidentaux (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie), alors que cette région est particulièrement exposée au commerce illicite des produits du tabac²¹. En effet, les fabricants approvisionnent cette région à hauteur de 4,14 cigarettes par jour et par habitant, soit quatre fois les niveaux d'approvisionnement de la France, malgré des prévalences tabagiques comparables (23,1% en France, 25,7% au Kosovo, 22,5% en Albanie, 26% en Serbie, etc.)

Les données disponibles soulignent une hausse des ventes de tabac dans plusieurs pays des Balkans, dont l'ampleur ne peut être seulement expliquée par une éventuelle augmentation de la consommation. En effet, depuis 2019, les ventes de tabac ont augmenté de 21% en Albanie, de 30% au Kosovo et de 100% au Monténégro, suggérant de ce fait une augmentation substantielle de l'approvisionnement de la région. Face à ces données, l'hypothèse d'une stratégie délibérée d'alimentation des marchés parallèles ne peut être évacuée.

Map of Europe showing the percentage of the population aged 65 and over in 2019. The map uses a color scale from light blue to dark blue to represent different percentage ranges. A legend on the right indicates the following ranges: >5% (lightest blue), 5 à 10% (light blue), 10 à 15% (medium blue), 15 à 20% (dark blue), and >20% (darkest blue).

Selon le rapport KPMG, 7,29 milliards d'unités de tabac consommées en France proviendraient de pays européens en 2024. Rapporté en unités de cigarettes, ce tabac issu de marchés extérieurs équivaldrait à 365 millions de paquets, soit plus de 3,9 milliards d'euros de pertes fiscales. Selon le rapport, ce tabac émanerait de quinze pays différents, toutefois, trois d'entre eux concentrent plus de 70% de ces flux : l'Espagne (46%), la Roumanie (16%) et le Luxembourg (9%). Ainsi, les achats de tabac réalisés en Espagne au détriment de la France représenteraient un manque à gagner fiscal de 1,8 milliard d'euros en 2023 pour les finances publiques françaises. De la même manière, les pratiques de surapprovisionnement du marché luxembourgeois auraient pénalisé les finances publiques françaises à hauteur de 350 millions d'euros en 2024. Toujours selon KPMG, les quantités de tabac luxembourgeois consommées en France auraient diminué de 40% entre 2023 et 2024. Cette forte baisse semble assez surprenante au regard des autres chiffres présentés dans le rapport : le rapport indique que les quantités de tabac achetées au Luxembourg mais consommées à l'étranger sont en très forte hausse : +31% depuis 2021, et +17% depuis 2023.

Origine géographique	Nombre d'unités (milliards)	%	Manque à gagner fiscal (milliards d'euros)
Espagne	3,36	46,1%	1,8
Roumanie	1,14	15,6%	0,61
Luxembourg	0,66	9,1%	0,35
Belgique	0,4	5,5%	0,21
Italie	0,31	4,3%	0,17
Allemagne	0,3	4,1%	0,16
Pologne	0,29	4%	0,16
Autre	0,83	11%	0,44
Total	7,29	100%	3,9

En tenant compte des parts de marché détenues par les principaux acteurs du tabac en France, il est également possible de fournir une approximation du manque à gagner associée à chaque fabricant pour les pouvoirs public français. Par exemple, les flux de produits Philip Morris depuis l'étranger représenteraient un manque à gagner de 1,72 milliard d'euros pour les finances publiques.

Fabricant	Part de marché	Manque à gagner fiscal (milliards d'euros)
Philip Morris	44%	1,72
Japan Tobacco	24%	0,94
Imperial Brand-Seita	16,5%	0,64
British American Tobacco	14,5%	0,57
Autre	1%	0,039
Total	100%	3,9

III. L'INFLUENCE DU SECTEUR TABAC À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : ANALYSE DES AMENDEMENTS

SYNTHÈSE

- Neuf députés de l'Assemblée nationale ont déposé à eux seuls 43% des amendements relatifs aux marchés parallèles depuis 2020. Parmi eux, trois députés s'avèrent particulièrement actifs : Charles de Courson, Christophe Blanchet et Thibault Bazin (20% des amendements).
- La thématique des marchés parallèles est majoritairement investie par la droite et l'extrême droite françaises (52% des amendements). Les groupes de gauche sont à l'inverse désengagés de cette problématique (7%).
- Amendements clé en main : 72% des amendements ont été déposés au moins à deux reprises dans des termes identiques. Un amendement unique a été déposé à 21 reprises par différents parlementaires.
- En dépit du manque de transparence constaté, il est possible d'établir qu'au moins 31% des amendements déposés par les parlementaires ont été proposés par le secteur tabac. Cette influence passe essentiellement par la Confédération des buralistes (29% des amendements).
- Dans 97% des amendements, les estimations des marchés parallèles relayées par les députés sont supérieures ou significativement supérieures à celles des études émanant d'organismes publics. Ce chiffre témoigne de l'influence de l'industrie du tabac auprès des décideurs dans leur compréhension des marchés parallèles.
- Dans 94% des amendements, les parlementaires associent les marchés parallèles aux politiques fiscales sur le tabac, soulignant un haut degré d'adhésion des députés aux arguments de l'industrie du tabac.

A. INTRODUCTION

Les éléments précédemment abordés mettent en exergue les limites méthodologiques et les biais inhérents au rapport KPMG, et démontrent que ce dernier ne peut être considéré comme une source fiable dans l'évaluation des marchés parallèles, ni servir de fondement à des politiques publiques en la matière. L'analyse des propres données présentées par le cabinet de conseil permet également de souligner le rôle de l'industrie du tabac dans l'alimentation des marchés parallèles européens, à travers des stratégies de surapprovisionnement de certains marchés stratégiques, comme le Luxembourg. Face à ce constat, il apparaît nécessaire de s'intéresser à la manière dont la problématique des marchés parallèles est abordée par les pouvoirs publics. Dans cette perspective, cette partie examine l'activité des parlementaires français, par l'analyse de l'ensemble des amendements déposés par les députés de l'Assemblée nationale entre 2020 et mai 2025 sur la question des marchés parallèles. En particulier, plusieurs aspects clés méritent en effet d'être analysés : quels parlementaires s'emparent de la problématique des marchés parallèles ? Comment évaluent-ils l'ampleur du phénomène et sur quelles sources appuient-ils leur expertise ? Dans quelle mesure les acteurs économiques du tabac (Confédération des buralistes, fabricants) sont-ils associés dans l'élaboration des politiques publiques ? Quelles solutions sont privilégiées par les décideurs politiques pour lutter contre les marchés parallèles ?

Pour examiner l'activité parlementaire sur les marchés parallèles, et documenter une éventuelle influence de l'industrie du tabac dans le processus législatif, nous avons recensé, sur la période 2020-2025, l'ensemble des amendements déposés par les députés de l'Assemblée nationale abordant la thématique des marchés parallèles (légaux et illégaux). Au total, **229 amendements** ont été identifiés. L'ensemble de ces amendements ont été lus, afin d'en établir la date de publication, l'auteur (premier auteur), le groupe parlementaire de ce dernier et son origine géographique, ainsi que le texte législatif dans lequel l'amendement s'inscrit. Chaque document a également été analysé, dans l'objectif de déterminer si l'amendement indique une estimation de l'ampleur des marchés parallèles en France, et si celle-ci est sourcée ; si des doublons de l'amendement sont identifiés (amendement tiers libellé dans les mêmes termes) ; si l'amendement établit des facteurs propices au développement du marché parallèle, et si oui : lesquels ; quelle mesure est proposée par l'amendement ; si l'amendement indique avoir été travaillé avec un acteur tiers (sourcing).

B. ANALYSE DE L'ACTIVITÉ PARLEMENTAIRE

Aperçu général des amendements déposés

- **Une fréquence de publication articulée autour de périodes et textes clés**

L'analyse des données révèle d'abord une activité parlementaire particulièrement variable sur la période étudiée. En effet, avec 103 amendements, l'année 2023 concentre à elle seule 45% des documents identifiés depuis 2020. A titre de comparaison, seuls treize amendements ont été déposés en 2021 sur la problématique des marchés parallèles (6%). Ces pics d'intensité d'activité parlementaire peuvent être attribués aux débats parlementaires relatifs à l'indexation de la fiscalité des produits du tabac à l'inflation, et pourraient refléter une plus forte activité d'influence de la part d'acteurs tiers.

Deux-tiers des amendements relatifs aux marchés parallèles ont été déposés dans le cadre de discussions autour du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) et du Projet de loi de finance (PLF), qui fixent la politique fiscale pour les produits du tabac. La surreprésentation de ces deux textes législatifs semble indiquer que les parlementaires français tendent à associer la problématique de la taxation du tabac à celle des marchés parallèles. Le restant des amendements a été déposé dans le cadre d'autres textes, à l'instar des discussions relatives à un Projet de loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces (12%).

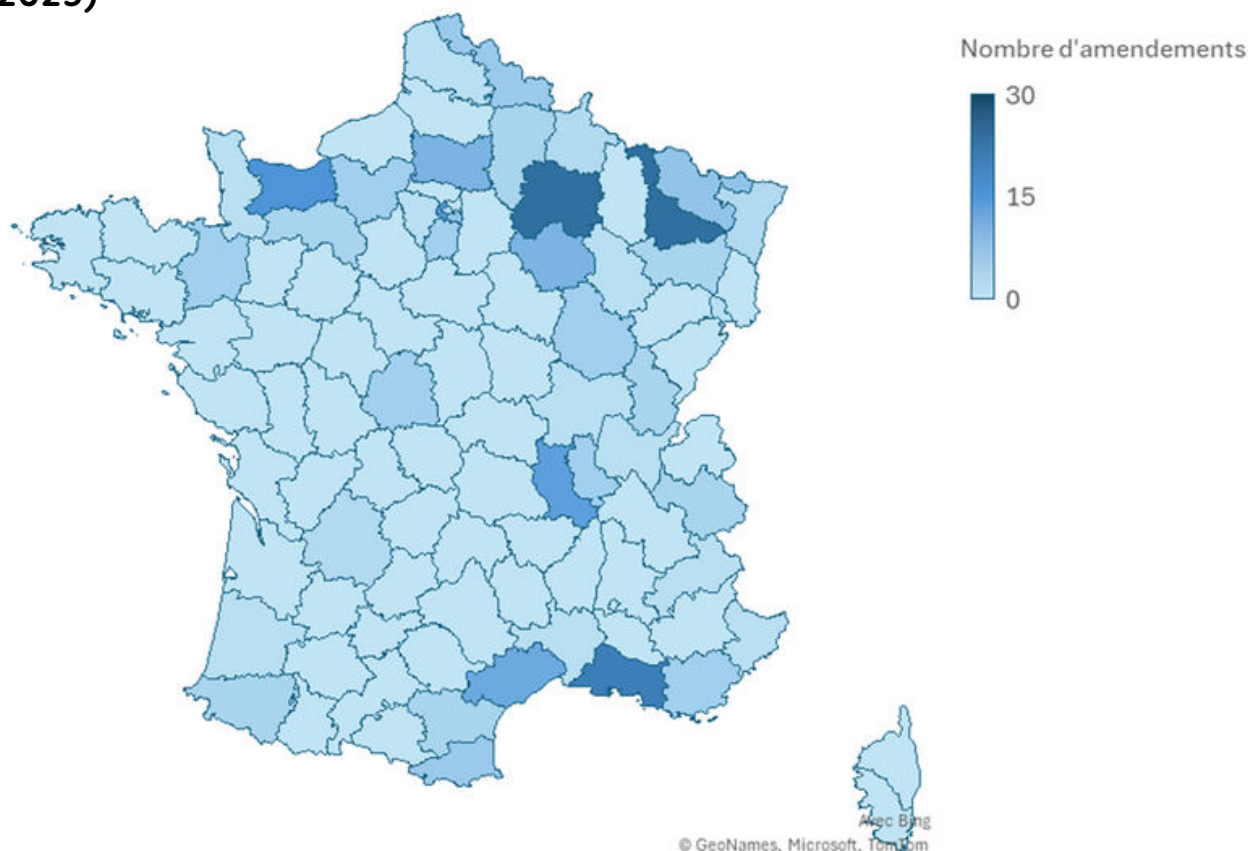
- **Un nombre restreint de parlementaires actifs**

Dans l'ensemble, 69 députés sont à l'origine des 229 amendements déposés entre 2020 et 2025. Certains parlementaires se caractérisent par une activité particulièrement marquée sur la thématique des marchés parallèles, puisque neuf députés concentrent à eux-seuls 43% des amendements déposés. Plus précisément encore, trois parlementaires se distinguent en la matière : Charles de Courson (LIOT), Christophe Blanchet (Les Démocrates) et Thibault Bazin (Les Républicains). En effet, chacun de ces députés a été à l'origine du dépôt de quinze amendements, concentrant à eux-seuls 20% de l'ensemble des documents identifiés. Il est intéressant de noter que ces trois parlementaires ont déjà été identifiés comme étant proches des acteurs économiques du tabac.

- **L'origine géographique des députés décorrelée de leur activité parlementaire**

L'analyse des documents montre une répartition territoriale hétérogène des parlementaires à l'origine des 229 amendements. Contrairement à ce qui pourrait être attendu, les parlementaires issus de départements frontaliers, souvent perçus comme les plus exposés aux marchés parallèles, ne sont pas systématiquement associés à une suractivité sur cette problématique. L'origine géographique ne semble pas être un facteur décisif dans l'implication des parlementaires : certains départements frontaliers apparaissent peu mobilisés voire inactifs, à l'instar des Ardennes (2 amendements), la Moselle (6 amendements), ou encore le Haut-Rhin (aucun amendement). A l'inverse, certains départements, pourtant situés à distance de pays limitrophes, et donc a priori moins confrontés au commerce transfrontalier, montrent une activité particulièrement marquée sur le thème des marchés parallèles, comme le Calvados (15 amendements), les Hauts-de-Seine (14) ou la Loire (13 amendements).

Carte 3. Origine géographique des amendements déposés (2020-2025)



Une implication préoccupante du secteur tabac dans l'élaboration des amendements

- **Des amendements clés en main**

Dans un rapport publié en 2022, l'ancien déontologue de l'Assemblée nationale (Christophe Pallez) faisait état de pratiques problématiques de la part de parlementaires. Analysant les amendements déposés en 2022 à l'article 8 du PLFSS, consacré à la taxation des produits du tabac, le rapport indique que la majorité d'entre eux s'oppose à la mise en place d'une trajectoire fiscale sur le tabac. Surtout, l'ancien déontologue pointe la présence massive d'amendements « clés en main », c'est-à-dire prérédigés par des acteurs tiers (généralement des cabinets de lobbying), et déposés dans les mêmes termes par différents parlementaires. Le rapport souligne enfin l'absence de transparence dans ces pratiques, puisque seuls cinq amendements sur 61 indiquaient une source, alors même qu'un amendement avait été déposé jusqu'à vingt fois dans les mêmes termes.

L'analyse faite ici des amendements relatifs aux marchés parallèles montre des pratiques parlementaires similaires. Ainsi, après une lecture attentive de l'ensemble des documents collectés, il apparaît que 72% des amendements ont été déposés au moins deux fois dans des termes identiques. Par ailleurs, un amendement unique a été déposé 21 fois par différents parlementaires.

- **Des amendements émanant directement des acteurs économiques du tabac**

Sur l'ensemble des amendements déposés entre 2020 et 2025, seulement 6% indiquent une source, c'est-à-dire précisent avoir été élaborés en concertation avec un acteur tiers. Toutefois, certains amendements n'indiquant pas de source sont identiques à des amendements mentionnant avoir été le fruit d'une collaboration avec un acteur tiers. De cette manière, il est possible de donner une estimation minimale des amendements émanant d'un groupe de lobbying ou de plaidoyer.

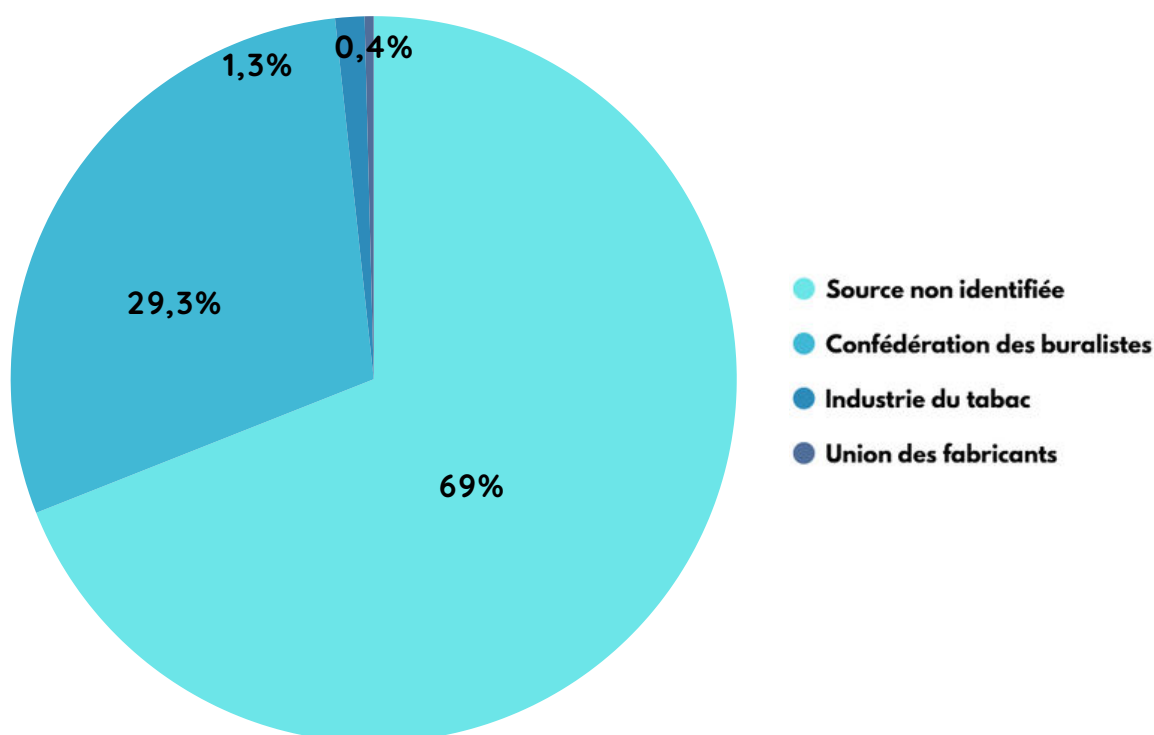
Selon cette méthode, l'analyse établit qu'au moins 31% des amendements déposés par les députés sur les marchés parallèles sont des propositions émanant des acteurs économiques du tabac. Pour 29%, ces amendements proviennent de la Confédération nationale des buralistes. Les autres amendements dont il a été possible d'établir une source émanent de l'industrie du tabac ou d'acteurs qui lui sont liés (2%). Par ailleurs, aucun amendement n'a été identifié comme émanant d'un organisme de santé publique, laissant supposer que ces structures sont

désengagées de cette problématique, ou, plus probablement, qu'elles ne parviennent pas à trouver de relais à leurs propositions au sein de l'Assemblée nationale.

- **Les dispositions de la CCLAT non respectées par les législateurs eux-mêmes**

Ces résultats permettent de montrer l'asymétrie de la force d'influence entre les acteurs économiques du tabac et les acteurs de santé publique. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle entre en contradiction avec l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), qui exige des États qu'ils protègent leurs politiques publiques de l'influence de l'industrie du tabac. Le protocole de lutte contre le commerce illicite des produits du tabac émane directement de cette convention et ces règles de protection à l'égard de l'interférence de l'industrie du tabac s'appliquent pleinement à sa mise en œuvre. Or les directives d'application de l'article prévoient que les interactions entre décideurs politiques et l'industrie du tabac soient limitées au strict nécessaire, et en pleine transparence. Or, avec 31 % des amendements émanant du secteur tabac, l'influence de ce dernier dans le débat parlementaire est non seulement manifeste, mais peu encadrée et rarement déclarée, posant un véritable enjeu de transparence démocratique.

Figure 2. Sourcing des amendements (2020-2025)



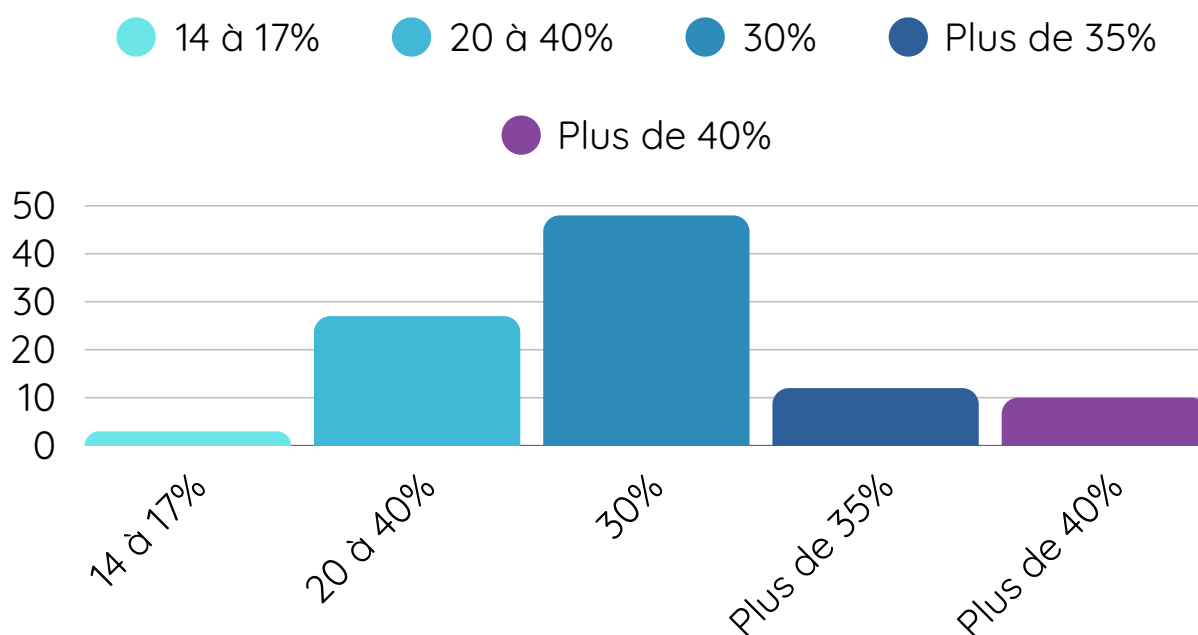
L'influence de la désinformation de l'industrie du tabac dans les représentations des décideurs

Il est également intéressant de se pencher sur le discours que les parlementaires produisent à l'égard des marchés parallèles. En effet, dans la majorité des amendements, les députés fournissent une évaluation de l'ampleur des marchés parallèles, et attribuent des facteurs explicatifs au développement du phénomène.

- **Une perception erronée de l'ampleur des marchés parallèles**

Comme mentionné plus haut, les données issues d'organismes publics tels que l'INSEE, Santé publique France ou encore l'Assemblée nationale, estiment que les achats de tabac réalisés en dehors du réseau des buralistes représentaient entre 10% et 20% de la consommation totale en France entre 2014 et 2022. Ces estimations sont cohérentes avec celles du rapport Woerth, qui situe le marché parallèle entre 14% et 17% de la consommation nationale, et les volumes de ventes parallèles entre 16% et 20%. Or, les estimations avancées dans les amendements sont significativement supérieures à celles des organismes publics. Ainsi, parmi les amendements fournissant une estimation des marchés parallèles, 97% considèrent que les achats hors-réseau représentent au moins 20% de la consommation nationale, 22% évaluent leur poids à plus de 35%, et 10% d'entre eux affirment que les marchés parallèles représentent au moins 40% des volumes de tabac consommés en France.

Figure 3. Estimation des marchés parallèles dans les amendements (2020-2025)



- **Les données des fabricants de tabac privilégiées par les parlementaires**

Cette surestimation significative de l'ampleur du marché parallèle par les parlementaires s'explique en grande partie par la nature des sources mobilisées par ces derniers. En effet, plus d'un tiers des estimations des parlementaires reposent sur des rapports émanant de l'industrie du tabac, comme le rapport KPMG (37%).

Le rapport Woerth est la source la plus fréquemment citée par les parlementaires dans leur estimation des marchés parallèles, (48%). Toutefois, si de nombreux parlementaires se réfèrent au rapport Woerth pour fournir une estimation de l'ampleur des marchés parallèles, sa lecture est régulièrement biaisée. En effet, alors même que le rapport évalue le marché parallèle entre 14% et 17% de la consommation, une partie des amendements citant le document lui prêtent des conclusions qu'il ne tire pas, faisant état de chiffres très supérieurs (plus de 30% de la consommation nationale, voire près de 40%).

Ainsi peut-on par exemple lire dans un des amendements que « le rapport Woerth-Park [...] a pu mesurer que plus de 30 % des cigarettes consommées en France étaient achetées en dehors du réseau des buralistes », une affirmation inexacte au regard des conclusions du rapport.

Cette utilisation privilégiée des données des fabricants se fait au détriment des études émanant des organismes publics, à l'instar de l'enquête menée par l'OFDT. En effet, 5% des amendements mentionnant une estimation des achats hors-réseau s'appuient sur les données publiques. La marginalisation de ces études, au profit de sources émanant d'acteurs privés, traduit une influence croissante d'un récit inflationniste sur le poids du marché parallèle, construit en dehors des cadres méthodologiques rigoureux.

- **Une adhésion écrasante au discours anti-taxes de l'industrie du tabac**

Dans la plupart des amendements analysés, les parlementaires attribuent le développement du marché parallèle à certains facteurs. De manière écrasante, les parlementaires associent l'augmentation des achats hors-réseau aux politiques fiscales : dans 94% des cas, la hausse des marchés parallèles est expliquée par l'augmentation du prix du tabac. Cette incrimination systématique des politiques fiscales dans le développement du marché parallèle semble particulièrement structurante dans la perception des décideurs politiques, et a déjà été pointée par différentes études, y compris en France.

De manière marginale, les parlementaires attribuent au marché parallèle d'autres facteurs explicatifs, comme la faiblesse des sanctions à l'égard des personnes impliquées dans le commerce illicite (3%), ou les limites trop élevées d'achat en tabac à l'étranger (1%). Il apparaît que la responsabilité de l'industrie du tabac dans l'alimentation des marchés parallèles et du commerce illicite, pourtant largement documentée, n'est presque jamais pointée par les parlementaires (2%).

- **Des propositions politiques proches des recommandations de l'industrie du tabac**

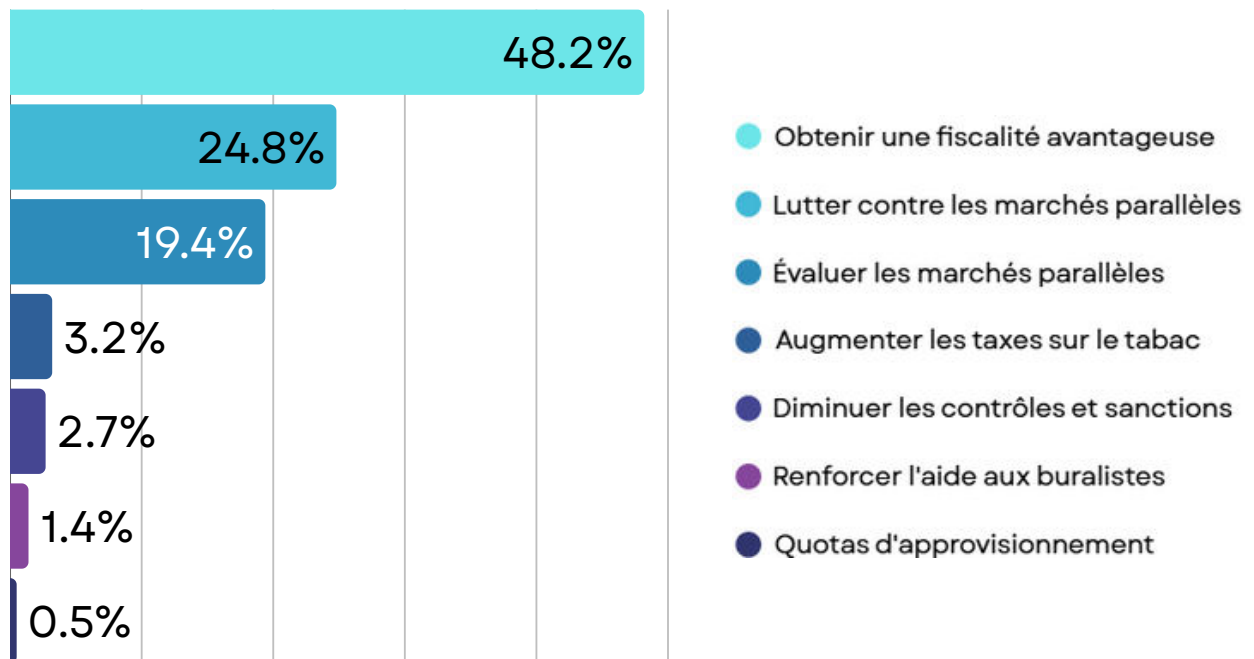
Près de la moitié des amendements (48,2%) abordant la problématique des marchés parallèles cherche à obtenir une fiscalité avantageuse pour les produits du tabac et de la nicotine, qu'il s'agisse d'une proposition d'annuler une hausse de taxes prévue (34,2%), ou de demander une fiscalité préférentielle pour le tabac chauffé (9,9%). Un quart des propositions (24,8%) vise à renforcer la lutte contre les marchés parallèles, notamment via l'augmentation des sanctions (11,3%) ou des moyens de contrôle alloués aux Douanes (6,8%).

Par ailleurs, 19,4% des amendements proposent la réalisation de rapports visant à analyser et évaluer les conséquences des marchés parallèles, souvent en lien avec les politiques fiscales en vigueur. Cette demande portée par les parlementaires a généralement pour objectif de remettre en question les politiques fiscales actuelles, associées à la croissance des marchés parallèles.

De manière plus marginale, 2,7% des amendements visent à diminuer les contrôles ou les sanctions à l'encontre des personnes impliquées dans le commerce illicite. Cette position est portée exclusivement par des députés de gauche, et représente six amendements sur les 16 déposés par cette famille politique. Ces amendements visent en fait à revenir sur les propositions d'alourdissement des peines encourues par les personnes condamnées pour des activités de commerce illicite, jugées disproportionnées.

Un seul amendement (soit 0,5% du total) évoque l'instauration de quotas sur l'approvisionnement des produits du tabac. Cette initiative ne met toutefois pas en cause l'implication des fabricants, dont la responsabilité dans l'alimentation des marchés parallèles demeure largement absente des débats parlementaires.

Figure 4. Mesures proposées dans les amendements (2020-2025)



IV. LA PRESSE COMME TERRAIN D'INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC

SYNTHÈSE

- L'essentiel des articles abordant la thématique des marchés parallèles provient de la presse quotidienne régionale (94%). Dans 60% des cas, ces articles relèvent du fait divers.
- Les estimations des marchés parallèles relayées dans la presse s'appuient majoritairement sur les chiffres de l'industrie du tabac (55%), loin devant les données des Douanes (37%) ou les organismes publics (8%). La prédominance des chiffres émanant des fabricants de tabac est davantage marquée dans la presse régionale (59%) que dans la presse nationale (28%).
- La presse généraliste tend significativement plus à donner la parole aux acteurs économiques du tabac (55%) qu'aux autres parties prenantes. Les acteurs de santé publique sont les intervenants les moins sollicités dans les médias (3%).
- Les politiques fiscales sont de loin le facteur le plus cité comme favorisant les marchés parallèles de tabac (84%). Le rôle de l'industrie du tabac dans le phénomène n'est presque jamais abordé dans la presse (2%).
- Dans l'ensemble, en relayant les données contestées des fabricants, en donnant prioritairement voix au chapitre aux acteurs économiques du tabac et en incriminant les politiques fiscales dans une hausse supposée des marchés parallèles, la presse généraliste produit un discours extrêmement favorable à l'industrie du tabac.

A. INTRODUCTION

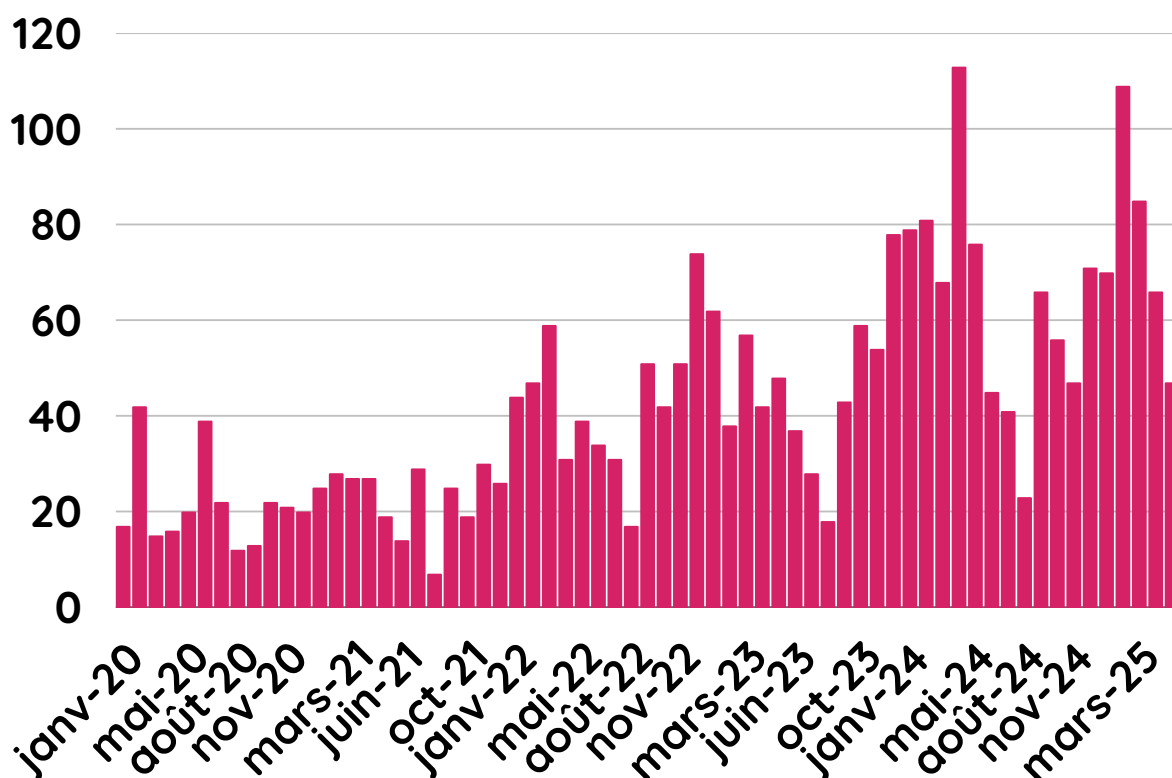
L'examen du traitement médiatique de la question des marchés parallèles est utile pour analyser le degré d'influence de l'industrie du tabac dans le débat public. En effet, la presse joue un rôle crucial dans la sélection et le cadrage des sujets, ainsi que dans la définition de l'agenda politique. Par ailleurs, la littérature scientifique montre que l'industrie du tabac utilise les médias d'information, notamment en vue d'influencer le débat public en faveur de la préservation de ses intérêts économiques. Dans cette optique, nous avons récolté sur le site Europresse l'ensemble des articles de la presse quotidienne régionale (PQR) et de la presse quotidienne nationale (PQN) française traitant de la question des marchés parallèles des produits du tabac, entre janvier 2020 et mai 2025. Une recherche booléenne a permis de dégager un total de **5414 articles**. Après lecture, 2754 ont été jugés pertinents et conservés pour cette étude. Chaque article a ensuite été encodé pour renseigner différentes informations (date de publication, nom du journal, etc.).

B. DES PUBLICATIONS CROISSANTES

Comme le montre le graphique ci-dessous, la recherche montre un nombre croissant d'articles ayant trait aux marchés parallèles du tabac sur la période retenue. Ainsi, en 2020, 249 articles ont été publiés dans la PQR et la PQN sur cette thématique, contre 276 pour 2021, 520 pour 2022, 564 pour 2023, 766 pour 2024 et 448 pour 2025 (sur les seuls cinq premiers mois de l'année). Le nombre d'articles relativement limité pour les deux premières années pourrait être expliqué par le contexte de la pandémie de COVID-19, associé à la fermeture des frontières et d'une limitation des achats transfrontaliers, pouvant induire un intérêt moindre pour cette thématique.

Plusieurs hypothèses peuvent être formulées quant à l'augmentation des articles évoquant les marchés parallèles, parmi lesquelles : la publication de différentes études et rapports sur cette thématique, émanant ou non de l'industrie du tabac (rapport KPMG, étude Ernst & Young, rapport Woerth, etc.) ; les changements de réglementations relatives aux limites d'importation de tabac (2020 et 2024) ; l'indexation de la fiscalité du tabac à l'inflation (PLFSS 2023).

Figure 5. Évolution du nombre d'articles de presse abordant la thématique des marchés parallèles (2020-2025)



C. UNE PRÉDOMINANCE DE LA PQR ET DU FAIT DIVERS

Les 2754 articles collectés émanent de 48 titres de presse différents. Les trois quarts de ces journaux appartiennent à la presse quotidienne régionale (36), le dernier quart relevant de la presse quotidienne nationale (12). Avec 2597 articles, la presse locale concentre l'écrasante majorité des articles publiés sur les marchés parallèles, soit plus de 94% de l'ensemble. De fait, les titres de presse régionaux se caractérisent par une intensité de publication nettement supérieure à leurs homologues nationaux : en moyenne, un journal de la PQR a publié 66 articles sur la question des marchés parallèles entre 2020 et mai 2025, contre 11,5 pour la PQN. Sur cette thématique, trois quotidiens locaux sont particulièrement actifs : Ouest France (240 articles), la Voix du Nord (224 articles) et la Dépêche du Midi (221 articles). Avec 41 papiers, le Figaro est le titre de presse national le plus prolifique sur la thématique des marchés parallèles, se plaçant à la 19ème place de l'ensemble des titres de journaux répertoriés.

Ce différentiel semble s'expliquer principalement par la prépondérance des faits divers dans l'ensemble des articles collectés (faits de contrebande, etc.). En effet, sur les 2754 articles recensés, 1638 sont abordés sous l'angle du faits divers (60%). Sans surprise, les titres de PQR sont plus susceptibles d'aborder la thématique des marchés parallèles via ce rubriquage (63%) que les titres de la PQN (12%).

Or, le traitement majoritaire des marchés parallèles à travers le prisme du fait divers constitue en soi un cadrage possiblement problématique. En effet, en relatant des faits spectaculaires et décontextualisés, le fait divers produit une information pauvre et inopérante à rendre compte de phénomènes complexes comme les marchés parallèles. Ainsi, la démultiplication des articles consacrés à la saisie de tabac de contrebande ne permet pas d'apprécier l'ampleur des marchés parallèles dans la consommation nationale, ses mécanismes, ou ses enjeux (sanitaires, financiers, sécuritaires, etc.).

D. LA FORTE INFLUENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC DANS LE NARRATIF MEDIATIQUE

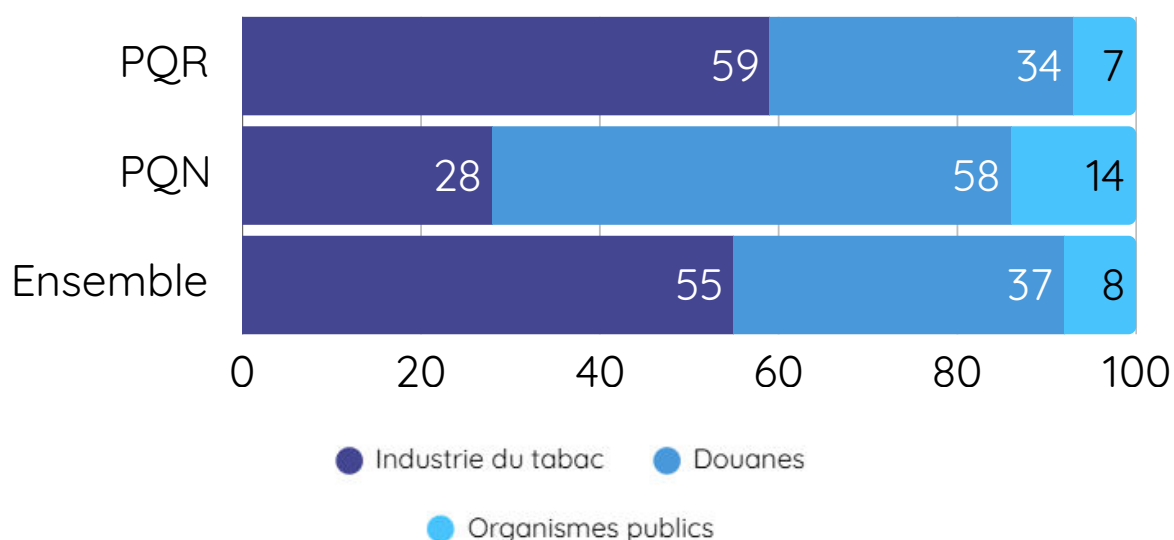
Le poids des chiffres des fabricants dans la presse

Sur les 2 754 articles recensés, 377 abordent les marchés parallèles en avançant une estimation chiffrée du phénomène à l'échelle nationale. Comme le montre le tableau ci-dessous, les estimations relayées par la presse s'appuient en priorité sur les chiffres produits par l'industrie du tabac avec 207 articles (55%). Les données officielles des Douanes constituent également une source privilégiée par les journalistes : 37% des articles fournissant une estimation de l'ampleur des marchés parallèles s'appuient sur ces chiffres. Les études émanant d'organismes publics (OFDT, Santé publique France, INSEE, etc.) sont significativement moins relayées dans les titres de presse (8% des estimations). Autrement dit, les données de l'industrie du tabac bénéficient d'une couverture presse jusqu'à sept fois supérieure à celles des organismes publics.

L'analyse des articles montre toutefois de fortes disparités dans les sources mobilisées par les journalistes, entre PQN et PQR. En effet, les estimations des marchés parallèles par la presse régionale s'appuient prioritairement sur les données émanant de l'industrie du tabac (59%), loin devant les chiffres officiels des Douanes (34%) ou les études des organismes publics (7%).

A l'inverse, la presse nationale s'appuie davantage sur les chiffres officiels des douanes (58 %), que sur les données de l'industrie du tabac (28 %). Les organismes publics y restent toutefois très peu mentionnés (14 %).

Figure 6. Origine des sources d'estimation du marché parallèle mobilisées dans la presse (%) (2020-2025)



L'omniprésence des buralistes dans le discours médiatique

De nombreux articles sollicitent différents acteurs pour nourrir le discours et proposer une analyse du phénomène des marchés parallèles, qu'il s'agisse par exemple des fabricants de tabac, des buralistes, des responsables politiques ou encore des acteurs de la santé publique. Il est donc essentiel d'examiner la place accordée à chacun de ces intervenants afin d'identifier lesquels dominent la couverture médiatique des marchés parallèles. Cette thématique étant appréhendée de manière diamétralement opposée par les acteurs susmentionnés, cette hiérarchie implicite dans la sélection des sources n'est pas anodine : elle contribue, en légitimant certains points de vue plutôt que d'autres, à structurer le cadre interprétatif des marchés parallèles.

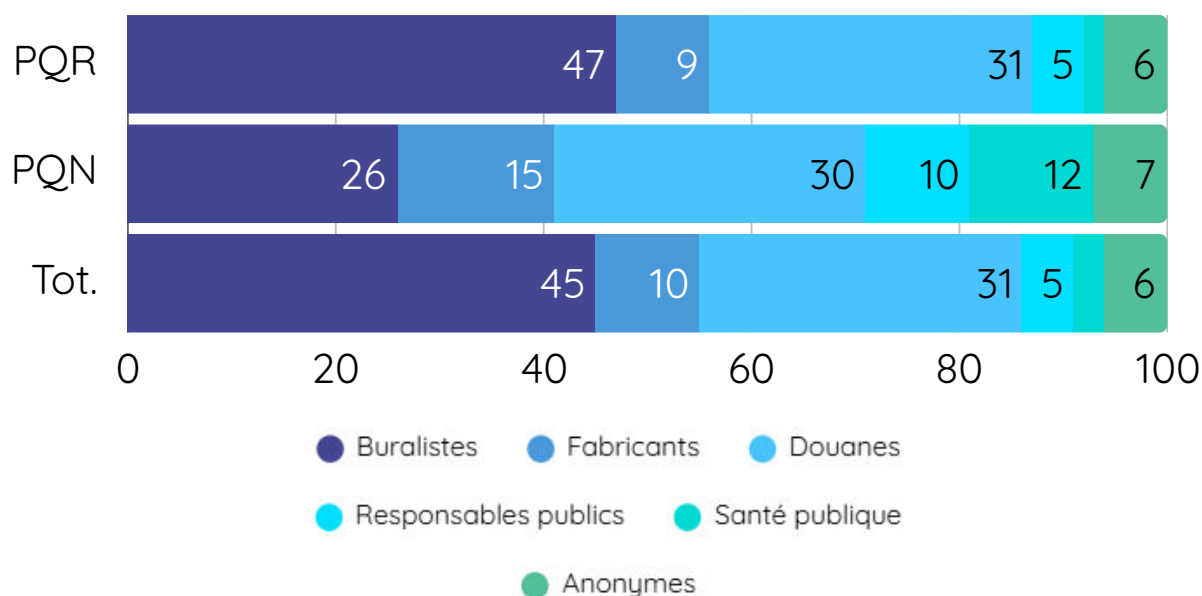
De manière significative, les acteurs économiques du tabac sont les intervenants les plus sollicités dans les articles de la presse généraliste consacrés aux marchés parallèles. En effet, sur l'ensemble des articles analysés, 55% des intervenants relayés sont issus du secteur tabac.

En particulier, les buralistes apparaissent comme les acteurs les plus audibles (45%), loin devant les fabricants de tabac et les groupes de façade liés à l'industrie (10%). Les Douanes sont également régulièrement consultées dans les articles consacrés aux marchés parallèles, puisqu'elles représentent 31% des intervenants. Dans une moindre mesure, les articles font appel aux responsables politiques, et anonymes (fumeurs, particuliers) qui représentent respectivement 5% et 6% des intervenants. Enfin, les acteurs de santé publique (ONG) sont les intervenants les moins sollicités dans les articles pour fournir une expertise ou un diagnostic des achats hors réseau (3%). Ainsi, alors que seuls 29 articles sollicitent les acteurs de santé publique, le secteur tabac est consulté à 559 reprises dans l'ensemble des documents recensés, soit près de 20 fois plus.

Cette surreprésentation des buralistes et du secteur du tabac traduit une capacité beaucoup plus forte de ces acteurs à influencer le débat public, tandis que les voix de la santé, bien que centrales dans l'enjeu des marchés parallèles, restent largement minoritaires et donc moins audibles.

Là encore, de fortes disparités sont à souligner entre PQR et PQN. Ainsi, la presse régionale tend à davantage solliciter les acteurs économiques du tabac (56%) que les articles de la presse nationale (42%). Dans le détail, si la PQR privilégie très largement les débitants de tabac (56%) aux fabricants (9%), la PQN semble recourir aux buralistes dans une moindre mesure (26% des acteurs interrogés), mais davantage solliciter les fabricants (15%). Par ailleurs, bien que les acteurs de santé demeurent très minoritaires dans les articles de PQN (12%), ils apparaissent toutefois significativement plus relayés que dans la PQR (2%).

Figure 7. Acteurs interrogés dans la presse généraliste (%) (2020-2025)



Un discours médiatique en écho au narratif de l'industrie du tabac

L'analyse des résultats montre que la thématique de la contrefaçon occupe une place centrale dans les articles de la presse quotidienne régionale. En effet, près d'un papier sur cinq consacré aux marchés parallèles évoque la contrefaçon (18%). Certains titres de presse se distinguent particulièrement en la matière : 44% des articles de Presse Océan abordant la thématique des marchés parallèles font référence à la contrefaçon, contre 42% pour la Charente Libre, 39% pour La Montagne et 29% pour le Progrès.

Sur l'ensemble des articles analysés, 550 fournissent un ou plusieurs facteurs explicatifs au phénomène des marchés parallèles. De manière similaire à ce qui a été constaté dans l'étude précédente, la très grande majorité des articles estime que les achats hors-réseau s'expliquent par les politiques fiscales menées en France (84%). Dans une moindre mesure, quelques articles mentionnent que d'autres politiques de santé publique (paquet neutre, interdiction générationnelle du tabac) peuvent entraîner les marchés parallèles (1%).

D'autres causes sont évoquées de manière marginale : 6% des articles mentionnent les limites trop élevées d'achat à l'étranger, et 4% indiquent que le renforcement des contrôles douaniers aux frontières peut expliquer la hausse des volumes saisis par les Douanes. Surtout, la responsabilité de l'industrie du tabac dans les marchés parallèles (pratiques de surapprovisionnement) n'est presque jamais abordée par la presse généraliste (2% des articles).

Là encore, de fortes disparités apparaissent entre presse régionale et presse nationale. En particulier, la PQR tend davantage à expliquer les marchés parallèles par les politiques fiscales (87%) que la PQN (67%). Par ailleurs, si la responsabilité de l'industrie est éludée dans la presse régionale (1%), il s'agit en revanche du deuxième facteur explicatif le plus mentionné par la presse nationale (14%).

V. RECOMMANDATIONS

A. CONFORMER LA DIRECTIVE EUROPÉENNE AU PROTOCOLE DE L'OMS

Le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, ratifié par la France et par l'Union européenne est entré en vigueur à l'échelle internationale en septembre 2018. Il impose la mise en place d'un système de suivi et de traçabilité efficace. Celui-ci implique nécessairement un contrôle indépendant de l'ensemble de la chaîne logistique, depuis la production à la vente au détail. Or :

- La Directive européenne sur les Produits du Tabac (DPT), par son article 15, enfreint les exigences du Protocole de l'OMS, en ce qu'il permet à l'industrie de choisir elle-même les entreprises destinées à recueillir les données sur le stockage et les mouvements des produits du tabac. Celles-ci ont été identifiées comme étant liées aux cigarettiers. De ce fait, ces mandataires doivent être pleinement indépendants, et choisis par une instance indépendante, les critères d'indépendance devant être non seulement juridiques et financiers mais également organisationnels. Cette disposition est essentielle pour fournir des données fiables et actualisées de l'approvisionnement en tabac par les fabricants, et ainsi limiter l'ampleur des marchés parallèles.
- L'article 15 de la DPT permet également aux fabricants de choisir les auditeurs externes mandatés pour les contrôler. Sur cette base, ces auditeurs externes soumettent ensuite un rapport annuel à la Commission européenne. Pour satisfaire aux exigences du Protocole de l'OMS, ces auditeurs doivent être pleinement indépendants, choisis par une instance indépendante, et rendre publics leurs rapports annuels.

B. INSTAURER DES QUOTAS D'APPROVISIONNEMENT

Il est indispensable de mettre en place des quotas d'approvisionnement en tabac par pays, correspondant à la consommation intérieure réelle. Une telle mesure participera à empêcher les stratégies de surapprovisionnement des marchés transfrontaliers par l'industrie du tabac, qui affaiblissent aujourd'hui une partie des politiques de santé publiques en France. Une telle disposition fait partie du Protocole contre le commerce illicite, ratifié par la France et l'Union européenne. Ces dernières années, une proposition de loi ainsi qu'une proposition de résolution européenne ont été déposées par Frédéric Valletoux, ancien ministre de la Santé et actuel président de la commission des Affaires sociales.

C. DIMINUER LES LIMITES D'ACHAT À L'ÉTRANGER

En 2023, à la suite de la saisie du Conseil d'Etat par un étudiant, le gouvernement a pris la décision de relever les quantités de tabac qu'un particulier est autorisé à ramener en France d'un autre pays de l'Union européenne, en raison d'un manque de conformité avec le droit européen. Une telle décision ne peut être justifiée au regard du coût humain, sanitaire et financier du tabagisme, et met à mal une partie de l'efficacité des politiques de santé publiques mises en place en France. Dans cette perspective, le CNCT appelle les pouvoirs publics à s'emparer de ce sujet à l'échelle de l'Union européenne, et à plaider pour un abaissement significatif des limites d'achats (60 unités de cigarettes par personne, soit l'équivalent de trois paquets de cigarettes).

D. GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES POUVOIRS PUBLICS

Renforcer la mise en œuvre de l'article 5.3

En ratifiant la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), la France s'est engagée à protéger ses politiques publiques de l'influence de l'industrie du tabac (article 5.3).

La France a également ratifié le Protocole sur le commerce illicite, qui est un instrument international juridiquement contraignant, lequel rappelle dans son préambule cette obligation générale. Les éléments développés dans ce présent rapport indiquent une forte perméabilité des parlementaires à l'égard du lobbying des fabricants, mais également de la Confédération des buralistes. De ce fait, cette stratégie d'influence apparaît comme un obstacle majeur à la mise en place de mesures de politiques de santé publique, et donc à la diminution de la prévalence tabagique.

En 2008, la France a également été un État moteur dans la définition des directives d'application de l'article 5.3. Celles-ci prévoient que les Parties adoptent des mesures pour « limiter les interactions avec l'industrie du tabac et garantir la transparence de celles qui ont lieu ». En effet, les directives d'application considèrent que :

- « Les Parties ne devraient avoir d'interaction avec l'industrie du tabac que lorsque cela est nécessaire et en se limitant strictement à ce qui est nécessaire pour leur permettre de réglementer efficacement l'industrie du tabac et les produits du tabac » [2.1].
- « Lorsque les interactions avec l'industrie du tabac sont nécessaires, les Parties devraient veiller à ce qu'elles aient lieu dans la transparence. Dans toute la mesure possible, les interactions doivent avoir lieu en public, par exemple dans le cadre d'auditions publiques, d'avis publics ou en divulguant au public la documentation relative à ces interactions » [2.2].

Les directives d'application de l'article 5.3 n'étant pour l'heure que partiellement transposées en droit interne, ces dispositions ne sont à ce jour par contraignantes, et relèvent du droit « souple », c'est-à-dire des bonnes pratiques recommandées. La transposition de l'ensemble des directives d'application permettrait ainsi de :

- Systématiser la publicisation des échanges entre les décideurs publics (publication des agendas, diffusion des échanges filmés ou mise à disposition des comptes-rendus) et les limiter à ce qui est strictement nécessaire. Cet impératif doit concerner l'ensemble des décideurs, à l'échelle internationale, nationale, mais également locale.
- Sourcer les amendements et les questions parlementaires émanant de l'industrie du tabac ou de leurs représentants.

- Systématiser l'obligation de déclaration de conflits d'intérêt pour tout acteur intervenant dans le cadre de travaux notamment parlementaires liés aux produits du tabac ou de la nicotine

Clarifier le statut des buralistes

En France, les buralistes sont à la fois préposés de l'administration et acteurs d'influence de l'industrie du tabac. Ce double statut des buralistes constitue un obstacle majeur pour la santé et les finances publiques. Dans cette perspective, deux possibilités existent.

- Si l'on considère les buralistes comme des acteurs de l'industrie du tabac, les restrictions relatives à leurs relations avec les décideurs publics, prévues par la Convention-cadre, doivent s'appliquer.
- Si l'on considère que les buralistes sont des partenaires des pouvoirs publics, leurs relations avec l'industrie du tabac doivent être redéfinies. Cette option impliquerait un désengagement du réseau des buralistes sur les questions de réglementation sur les produits du tabac et de la nicotine, ainsi que l'interdiction de tout lien de financement par l'industrie du tabac.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les buralistes et l'industrie du tabac ont a priori un intérêt opposé en matière de commerce illicite. Cependant, compte tenu de l'étroitesse des liens qui prévaut entre les fabricants et les représentants des buralistes, ces derniers n'abordent jamais la question de la responsabilité dans les marchés parallèles, le problème du surapprovisionnement des marchés frontaliers et ne soutiennent pas les mesures efficaces pour enrayer ces pratiques.

BIBLIOGRAPHIE

1. OFDT, Douchet, M.-A. L'approvisionnement en tabac des fumeurs en France (2014-2022).
2. Woerth, É. & Park, Ž. Rapport d'information Relatif à l'évolution de La Consommation de Tabac et Du Rendement de La Fiscalité Applicable Aux Produits du Tabac
3. DICOM_Raphaëlle.B & DICOM_Raphaëlle.B. Le solde des comptes de la sécurité sociale s'établit à -15,3 Md€ en 2024. Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles <https://sante.gouv.fr/actualites/presse/communiques-de-presse/article/le-solde-des-comptes-de-la-securite-sociale-s-etablit-a-15-3-mdeur-en-2024>.
4. British American Tobacco Fights Dirty In West Africa. OCCRP (2021).
5. Gilmore, A. B., Gallagher, A. W. A. & Rowell, A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tob. Control 28, 127-140 (2019).
6. Gilmore, A. B. & McKee, M. Moving East: how the transnational tobacco industry gained entry to the emerging markets of the former Soviet Union-part II: an overview of priorities and tactics used to establish a manufacturing presence. Tob. Control 13, 151-160 (2004).
7. Le CNCT demande l'interdiction des sachets de nicotine, vendus illégalement en France et dépose une plainte. Comité national contre le tabagisme (2024).
8. Joossens, L. How can cigarette smuggling be reduced? BMJ 321, 947-950 (2000).
9. British American Tobacco to pay \$635m over North Korea sanctions breaches. The Guardian (2023).

10. Down, A. K., CENOZO, Sawadogo, G. & Stocks, T. British American Tobacco Fights Dirty In West Africa. OCCRP
11. Marlboro's Man: Philip Morris' Representative in Burkina Faso is a Known Cigarette Smuggler. OCCRP (2021).
12. Gomis, B., Gallagher, A. W. A., Alebshehy, R. & Rowell, A. Sanctions and Illicit Trade: British American Tobacco's Activities in Iran (2000–2014). *J. Illicit Econ. Dev.* 5, 34–46 (2024).
13. Nacer, L., David, W., Aurélie, L. & Hélène, M. L'observation Du Marché Illicite de Tabac En France. https://bdoc.ofdt.fr/doc_num.php?explnum_id=12996 (2012).
14. Joossens, L. & Raw, M. Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? *Tob. Control* 7, 66–71 (1998).
15. European Commission and Philip Morris International Sign 12-Year Agreement to Combat Contraband and Counterfeit Cigarettes.
16. Illicit Cigarette Consumption in Europe.
https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/itp/illicit-cigarette-consumption-in-europe-2024-results.pdf?sfvrsn=4ad3ac8_6 (2025).
17. Gilmore, A. B. et al. Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. *Tob. Control* 23, e51–e61 (2014).
18. Rapport d'information Relatif à La Fiscalité Comportementale Dans Le Domaine de La Santé. <https://www.senat.fr/rap/r23-638/r23-6381.pdf> (2024). (2024).
19. Study to Identify an Approach to Measure the Illicit Market for Tobacco Products. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/82d1029f-5620-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en> (2021) (2021).
20. Vladisavljevic, M. et al. Tobacco tax evasion in Western Balkan countries: tax evasion prevalence and evasion determinants. *Tob. Control* 31, s80–s87 (2022).