



PROTOCOLE
POUR ÉLIMINER
LE COMMERCE ILLICITE
DES PRODUITS DU TABAC

**Réunion des Parties au Protocole
pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac
Quatrième session**

Genève (Suisse), 24-26 novembre 2025

Point 4.1 de l'ordre du jour provisoire

FCTC/MOP/4/5

14 juillet 2025

Travaux de recherche fondés sur des données factuelles (articles 6.5 et 13.2 du Protocole)

Rapport du Secrétariat de la Convention

Objet du document

Ce rapport décrit les activités entreprises par le Secrétariat de la Convention pour mettre en œuvre la feuille de route relative à la réalisation de travaux de recherche fondés sur des données factuelles conformément aux articles 6.5 et 13.2 du Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, les résultats et les recommandations connexes, aux termes de la décision FCTC/MOP3(16).

Mesures à prendre par la Réunion des Parties

La Réunion des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à donner de nouvelles orientations.

Contribution aux objectifs de développement durable (ODD) : tous les ODD ; en particulier l'ODD 3 et la cible 3.a, ainsi que l'ODD 16.

Lien avec le plan de travail et le budget : point 4.1.4.

Incidences financières supplémentaires si elles ne sont pas incluses dans le plan de travail et le budget : aucune.

Document(s) connexe(s) : Rapport sur les travaux de recherche fondés sur des données factuelles (articles 6.5 et 13.2 du Protocole) (informations supplémentaires).

Généralités

1. À sa troisième session, la Réunion des Parties au Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac a examiné un rapport préparé par le Secrétariat de la Convention en réponse à la décision FCTC/MOP1(7) priant ce dernier de recenser les besoins et les lacunes en matière de recherche aux termes des articles 6.5 et 13.2 du Protocole et de présenter à la Réunion des Parties une feuille de route détaillée, comme indiqué dans cette décision (document FCTC/MOP/3/6). Dans la décision FCTC/MOP3(16), la Réunion des Parties a adopté la feuille de route relative à la réalisation de travaux de recherche fondés sur des données factuelles conformément aux articles 6.5 et 13.2 du Protocole, figurant en annexe de cette décision.
2. Aux termes du Protocole, la Réunion des Parties doit faire en sorte, cinq ans après l'entrée en vigueur du Protocole, que des travaux de recherche soient effectués concernant les « facteurs de production essentiels » indispensables à la fabrication des produits du tabac et l'ampleur du commerce illicite de produits du tabac concernant les « ventes en franchise de droits », eu égard aux dispositions des articles 6.5 et 13.2.
3. Pour répondre aux besoins et combler les lacunes en matière de recherche, la feuille de route adoptée par la Réunion des Parties prévoit deux éléments : a) une étape préliminaire visant à définir le champ des travaux à effectuer ; et b) une activité de recherche de base fondée sur des études de cas nationales.
4. Suivant les orientations du Bureau élu à la troisième session de la Réunion des Parties, et avec l'appui de l'équipe travaillant sur l'Économie de la santé à l'Université Johns Hopkins, le Secrétariat de la Convention a mené à bien ces deux éléments de la feuille de route.
5. Sur la base des travaux de recherche préliminaires, le Secrétariat de la Convention a proposé une liste des Parties à la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac à consulter afin de confirmer leur intérêt à participer à cette initiative, et les membres du Bureau, avec l'appui des coordonnatrices et coordonnateurs régionaux, ont également été invités à solliciter des candidatures auprès des Parties dans leurs régions respectives. À la suite de cela, huit études de cas ont été menées.¹

Étape préliminaire

6. Une revue de la littérature a été réalisée afin d'identifier la documentation universitaire et la littérature grise pertinentes en effectuant des recherches dans des bases de données (notamment PubMed, JSTOR et Google Scholar) à partir de mai 2025, et des recherches de rapports institutionnels d'organisations intergouvernementales internationales, d'organismes multilatéraux et d'organismes de réglementation nationaux.
7. Dans le cadre de cette revue de la littérature, quatre facteurs de production essentiels indispensables et en grande partie exclusifs à la fabrication des produits du tabac ont été identifiés (principalement les cigarettes, qui représentent la grande majorité des produits du tabac vendus dans le monde). Ces facteurs de production peuvent également être traçables grâce aux codes du Système harmonisé (SH) de l'Organisation mondiale des douanes, ce qui en fait des candidats valables pouvant être soumis à des mécanismes de contrôle tels que l'octroi de licences, la tenue de registres, les systèmes de traçabilité, la surveillance de l'application de la loi, la surveillance du commerce et l'amélioration de l'échange d'informations. Ces facteurs de production sont le matériel de fabrication, la feuille de tabac, les filtres à cigarettes et les papiers à cigarettes.

¹ Des études de cas ont été menées à distance avec les parties prenantes concernées au Brésil, en France, en Lituanie, au Panama, aux Pays-Bas (Royaume des), aux Philippines, en Pologne et en Türkiye.

8. Le matériel de fabrication (code SH 8478.10) comprend les machines pour la transformation, l'assemblage et le conditionnement des produits du tabac. Bien que le marché des machines neuves soit relativement concentré, la disponibilité généralisée de matériel d'occasion complique les efforts de surveillance et de contrôle réglementaires.
9. La feuille de tabac (code SH 2401) est au cœur de l'industrie du tabac. Bien qu'elle soit cultivée par des millions de petits agriculteurs dans le monde entier – ce qui pose des difficultés en matière de réglementation –, sa transformation est dominée par quelques grandes multinationales, qui concentrent le contrôle de la chaîne d'approvisionnement.
10. Les filtres à cigarettes, principalement fabriqués à partir d'acétate de cellulose transformé en câble d'acétate (code SH 5502.10), sont utilisés dans presque toutes les cigarettes commerciales. Leur production implique des processus hautement spécialisés et est contrôlée par un petit nombre de grandes entreprises mondiales, ce qui se traduit par une chaîne d'approvisionnement concentrée.
11. Les papiers à cigarettes (code SH 4813) sont également des produits très spécialisés. Bien qu'ils soient plus facilement substituables que les filtres, leur production reste concentrée chez quelques fabricants internationaux et ils jouent un rôle essentiel dans la fabrication commerciale des produits du tabac.
12. En ce qui concerne les ventes en franchise de droits, la documentation indique que le commerce illicite lié au tabac en franchise de droits se produit lorsque des produits destinés à l'usage personnel des voyageuses et voyageurs internationaux sont détournés vers des circuits non autorisés. Cela comprend la revente de tabac en franchise de droits sans paiement de taxes, la contrebande transfrontalière et la distribution sur les marchés informels ou en ligne.
13. Les cadres juridiques et réglementaires régissant les ventes de tabac en franchise de droits varient d'une juridiction à l'autre. Bien que la Convention-cadre de l'OMS exige des Parties qu'elles interdisent ou restreignent la vente et/ou l'importation de produits du tabac en franchise de droits, les réglementations nationales diffèrent en termes de quantités autorisées, de fiscalité et de mécanismes d'application de la loi.
14. L'ampleur du commerce illicite de tabac en franchise de droits a été mesurée en utilisant diverses unités, notamment le nombre de cigarettes, le nombre de tonnes de tabac en vrac, le pourcentage de la consommation totale, la proportion de fumeuses et de fumeurs effectuant des achats en franchise de droits et la part des paquets étrangers trouvés dans les enquêtes sur les déchets. Aucune unité de mesure normalisée n'a été établie.

Études de cas

15. Des entretiens en ligne ont été menés avec des représentantes et représentants des ministères de l'agriculture, des finances et du commerce, ainsi que des autorités douanières et fiscales, dans huit Parties à la Convention-cadre de l'OMS qui se sont portées volontaires pour y participer. Des questionnaires semi-structurés ont été utilisés pour déterminer les efforts déployés par chaque Partie pour contrôler les facteurs de production essentiels dans la chaîne d'approvisionnement des produits du tabac et pour évaluer l'ampleur du commerce illicite lié aux ventes en franchise de droits.

Matériel de fabrication

16. Le Protocole établit des obligations liées au contrôle du matériel de fabrication, telles que l'octroi de licences, la diligence raisonnable et la tenue de registres, entre autres. Plusieurs Parties au Protocole ont mis en œuvre des mesures de contrôle pour le matériel de fabrication.

17. Dans une Partie, deux types de licences sont exigés et contrôlés par les autorités douanières. La première s'applique à toute entité qui fabrique ou possède du matériel de fabrication et doit inclure des détails sur la description, l'emplacement et l'utilisation prévue du matériel. La deuxième licence est requise pour l'importation, l'exportation ou le transfert transfrontalier de ce matériel et doit comporter une description détaillée des machines et de leur destination prévue. Les autorités douanières vérifient régulièrement ces licences.

18. Deux Parties ont fait état d'obligations de diligence raisonnable, notamment l'obligation de signaler les acheteurs prévus aux autorités douanières. Il s'agit notamment de vérifier que les acheteurs nationaux sont titulaires d'une licence et, pour les acheteurs internationaux, de confirmer que l'installation destinataire est autorisée à fabriquer des produits du tabac, et de préciser le type et le volume des produits à fabriquer.

19. Certaines Parties ont mentionné l'utilisation potentielle de systèmes de suivi et de traçabilité pour contrôler le matériel de fabrication. Dans certains de ces systèmes, le matériel doit être enregistré auprès de l'autorité compétente et se voir attribuer un identifiant unique, qui est ensuite intégré dans les marques d'identification uniques des produits du tabac fabriqués à l'aide de ce matériel.

20. Une autre Partie a mis en place une réglementation stricte régissant le matériel de fabrication. L'acquisition, le transfert, l'enlèvement ou la destruction de ce matériel nécessite l'autorisation des autorités du secteur agricole. Le matériel d'occasion ne peut être transféré qu'entre fabricants agréés. En outre, les limites réglementaires applicables à l'approvisionnement en matières premières et à la capacité de production sont liées au rendement théorique du matériel, calculé sur la base de sa capacité dans les limites des heures de travail hebdomadaires légalement autorisées.

21. En ce qui concerne l'élimination du matériel obsolète ou utilisé illicitement, certaines Parties ont indiqué que ce matériel était détruit de manière définitive. Une Partie a spécifiquement indiqué que la destruction était effectuée de manière à rendre le matériel mécaniquement inutilisable. Une autre Partie autorise l'exportation sous le contrôle des pouvoirs publics ; dans le cas contraire, le matériel doit être démonté et détruit.

22. Le marché de l'occasion pour le matériel de fabrication pose d'importants problèmes en termes de contrôle. Une Partie a signalé que si des licences sont exigées pour les machines complètes, elles ne le sont pas pour les pièces individuelles, qui peuvent être facilement achetées par voie numérique. Une autre Partie a constaté que le matériel de fabrication est devenu moins cher et plus compact, ce qui facilite son détournement à des fins illicites.

Feuille de tabac

23. Les mesures de contrôle existantes appliquées à la feuille de tabac ont été principalement recensées lors des entretiens menés avec des représentantes et représentants des Parties productrices de tabac. Dans une Partie, les contrôles sont appliqués à plusieurs étapes du cycle de vie de la feuille de tabac. L'exportation de plants est interdite, et la culture et le commerce du tabac brut

doivent être enregistrés et faire l'objet d'une licence. Ces activités peuvent être exercées soit dans le cadre d'un système de production contractuelle, soit dans le cadre d'un système réglementé basé sur des enchères. La transformation des feuilles nécessite un permis et est contrôlée par les autorités nationales.

24. De même, une autre Partie impose une licence pour le commerce de gros de tabac brut et la production de rapports trimestriels sur les quantités vendues et leurs destinations. Une troisième Partie tient un registre public des producteurs de tabac brut, qui sont tenus de communiquer des données telles que la superficie cultivée (avec identification des parcelles), le poids du tabac brut couvert par chaque contrat de vente, le poids du tabac détruit et la masse totale et le stock estimés de tabac brut. Afin de renforcer la surveillance, des agents de l'État procèdent à des inspections régulières couvrant au moins 5 % des producteurs enregistrés, et les acheteurs sont tenus de consigner des informations similaires à celles des vendeurs, ce qui permet une validation croisée.

25. Plusieurs Parties ont également mis en place des systèmes de surveillance des mouvements de tabac brut à l'intérieur du pays. Dans un cas, les véhicules transportant du tabac brut sont équipés de dispositifs de géolocalisation qui génèrent automatiquement des enregistrements électroniques.

26. Deux Parties ont indiqué appliquer un droit d'accise sur la feuille de tabac, ce qui permet de renforcer le contrôle de son commerce. La taxe s'applique aux feuilles de tabac séchées ou partiellement transformées, et ce sont généralement les entreprises de transformation qui sont responsables de son paiement. Dans un cas, des timbres d'accise sont également exigés dans le cadre du mécanisme de contrôle et sont apposés sur les paquets contenant du tabac séché.

27. D'une manière générale, les contrôles semblent plus courants dans les Parties qui comptent moins de cultivateurs de tabac. En revanche, une Partie abritant une base de producteurs importante et dispersée a indiqué que les mécanismes de contrôle étaient peu nombreux, voire inexistantes. Cette Partie a reconnu l'existence d'un décalage entre le volume de tabac brut (production nationale plus importations moins exportations) et le volume de cigarettes fabriquées légalement, et a indiqué que l'absence de contrôles pouvait faciliter la contrebande transfrontalière de facteurs de production.

28. Dans l'ensemble des Parties, l'exportation de feuilles de tabac a tendance à être moins strictement réglementée que le commerce intérieur. Souvent, dans les pays où l'on ne cultive pas de tabac, l'importation de feuilles de tabac n'est pas soumise à licence. Un responsable a attribué cela au fait que les responsabilités en matière d'octroi de licences relatives à la feuille de tabac incombent généralement aux ministères de l'agriculture, qui peuvent avoir un intérêt limité à réglementer la feuille de tabac dans les pays où le tabac n'est pas cultivé.

Filtres et papiers à cigarettes

29. Dans les Parties où la production de filtres à cigarettes est importante, certaines mesures de contrôle ont été recensées. Dans une Partie, la production de filtres à cigarettes est soumise à enregistrement et à certification. Les ventes sont limitées aux producteurs de cigarettes titulaires d'une licence ou à des fins d'exportation (pour laquelle aucune licence n'est requise). Des obligations de déclaration et de tenue de registres sont en vigueur. Dans certains cas, les fabricants de cigarettes produisent également des filtres en interne, ce qui doit être pris en compte lors de la définition des mesures de contrôle applicables aux filtres à cigarettes. Une Partie a également indiqué que les filtres sont indirectement réglementés par des cadres environnementaux et de

communication obligatoire des informations sur les produits. Par exemple, cette Partie a mentionné une directive qui exige la déclaration des quantités de filtres fournies sur le marché, et une deuxième directive qui oblige les fabricants et les importateurs à divulguer tous les composants des produits, y compris les filtres, avant leur mise sur le marché.

30. Une Partie a fait remarquer qu'un des principaux défis dans le contrôle des filtres réside dans la surveillance des matières premières dont ils sont composés, en particulier l'acétate de cellulose, qui est largement utilisé dans de nombreuses industries. À l'inverse, le câble d'acétate (un dérivé de l'acétate de cellulose) est utilisé presque exclusivement pour les cigarettes, ce qui facilite son contrôle. Une Partie a signalé que l'acquisition et le stock de câbles d'acétate font l'objet d'une surveillance, bien qu'il puisse exister des lacunes dans le contrôle en amont. La réglementation commence généralement au stade de la production des filtres, et non plus en amont dans la chaîne d'approvisionnement.

31. Les mesures de contrôle du papier à tabac en tant que facteur de production dans la fabrication de cigarettes sont plus limitées. Le papier à cigarettes est généralement soumis aux règles douanières et commerciales standard. Toutefois, une Partie surveille les mouvements de papiers à cigarettes à l'intérieur du pays au moyen d'un système de suivi géospatial des transports. Une autre Partie fait la distinction entre le papier à tabac utilisé comme produit fini (par exemple le papier pour le tabac à rouler) et celui utilisé comme composant dans la fabrication industrielle de cigarettes. Lorsqu'il est classé comme produit fini, il doit être enregistré, certifié et vendu par des entités autorisées à le commercialiser. Lorsqu'il est utilisé comme facteur de production, sa quantité doit correspondre à la capacité de production déclarée, et son importation est réservée aux producteurs qui satisfont à une production minimale. Une partie a fait remarquer que, bien que le nombre de fabricants de papier à rouler soit faible – ce qui rend théoriquement plus facile le contrôle –, il n'existe toujours pas de mécanismes juridiques permettant d'appliquer ces mesures de contrôle.

32. Dans une autre Partie, l'acquisition de filtres et de papiers à cigarettes, ainsi que d'autres matières premières, nécessite des autorisations spécifiques délivrées uniquement aux opérateurs économiques autorisés à participer à la chaîne d'approvisionnement du tabac. Ces matières premières doivent être déclarées et suivies grâce à un système d'inventaire, et les fabricants sont tenus de soumettre des rapports mensuels sur les matières premières et les produits finis via des registres officiels. Les écarts entre les facteurs de production et les produits finis déclenchent des mesures coercitives. Cette Partie a également souligné les difficultés rencontrées pour faire respecter ces règles dans les zones de libre-échange.

Ventes en franchise de droits

33. La nature intrinsèquement exonérée de taxes des ventes en franchise de droits, bien que légale dans le cadre de paramètres définis, peut être exploitée à des fins illicites si elle n'est pas rigoureusement contrôlée. Dans certaines Parties, le système de suivi et de traçabilité des produits du tabac n'est pas appliqué aux produits destinés à la vente en franchise de droits, ce qui crée un vide juridique potentiel.

34. Bien que les données documentaires démontrent que les produits en franchise de droits sont détournés vers les marchés illicites par des méthodes allant du trafic illicite individuel à la contrebande organisée à grande échelle, la plupart des parties prenantes interrogées ne percevaient pas les ventes en franchise de droits comme un canal important pour le commerce illicite des produits du tabac ; elles ne disposaient pas non plus de données en ce sens. La plupart des Parties ont déclaré prendre des mesures pour contrôler les ventes de produits du tabac en franchise de droits.

Une Partie a indiqué qu'elle exigeait des boutiques franches (duty-free) la détention d'une licence et la tenue de registres en temps réel de leurs ventes, vérifiés par les autorités douanières.

35. Il n'a pas été possible d'obtenir des données dans le cadre des études de cas pour produire une estimation de la relation entre les ventes en franchise de droits et le commerce illicite du tabac à l'échelle mondiale.

Discussion

36. Le matériel de fabrication et la feuille de tabac sont les facteurs de production les plus souvent soumis à des mécanismes de contrôle. Plusieurs Parties délivrent des licences pour ces facteurs de production, ce qui permet au minimum de recenser le nombre et la nature des opérateurs économiques de la chaîne d'approvisionnement et pose les bases pour des mesures réglementaires supplémentaires. Celles-ci peuvent inclure des obligations de communication de données et des audits périodiques. Les fabricants de filtres et de papiers à cigarettes peuvent également être soumis à des obligations de licence et de diligence raisonnable, qui exigent des efforts suffisants pour vérifier la légitimité de leurs clients.

37. Le contrôle du commerce transfrontalier offre une autre possibilité de renforcer les contrôles. Le renforcement de la surveillance des exportations et des importations et la promotion de l'échange d'informations entre les Parties pourraient apporter des avantages considérables. Plusieurs Parties ont identifié des zones spécifiques présentant un risque élevé de commerce illicite, ce qui suggère que des interventions ciblées dans ces zones pourraient avoir un impact substantiel.

38. L'amélioration de la coopération est essentielle pour faire progresser ces efforts. Au niveau national, cela implique une collaboration interinstitutions plus étroite, un meilleur partage des informations et une meilleure utilisation des systèmes de données existants. Au niveau international, les Parties pourraient utiliser davantage des plateformes telles que la base de données statistiques de l'Organisation des Nations Unies sur le commerce des marchandises en partageant et en analysant davantage de données.

39. Conformément à l'article 13 du Protocole, les Parties ont l'obligation de mettre en œuvre des mesures efficaces pour que toutes les ventes en franchise de droits soient soumises à l'ensemble des dispositions pertinentes du Protocole, en tenant compte de l'article 6 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac. Pour mieux comprendre la relation entre les ventes en franchise de droits et le commerce illicite du tabac, des méthodes d'enquête supplémentaires, allant au-delà des entretiens avec les parties prenantes, pourraient être nécessaires.

Mesures à prendre par la Réunion des Parties

40. La Réunion des Parties est invitée à prendre note du présent rapport et à donner de nouvelles orientations.