

La triple perte au niveau fiscal : un argument face à l'industrie du tabac et sa rhétorique sur le commerce illicite qui lui permet de s'ingérer dans la formulation des politiques

Résumé exécutif

Le contexte. Le tabagisme génère **annuellement un coût économique estimé à 1 400 milliards de dollars américains au niveau mondial**,¹ soit 422 milliards de dollars américains en dépenses directes de santé² et environ 1 000 milliards de dollars américains en pertes de productivité dues à la morbidité et à la mortalité prématurée.³ Ce fardeau financier est assumé par les gouvernements, les systèmes de santé et les foyers.⁴ À l'échelle mondiale et pour les principales administrations publiques, les revenus fiscaux qui proviennent des taxes sur le tabac n'arrivent pas à couvrir totalement ce fardeau.⁵

Le modus operandi. La surveillance continue de leur respect des réglementations et les allégations publiques de contrebande ont amené les compagnies de tabac à exprimer leur inquiétude par rapport au commerce illicite lors des débats réglementaires et à se présenter comme des partenaires de choix pour faire appliquer la loi. L'*Indice mondial d'ingérence de l'industrie du tabac 2025* (Indice GTI 2025) a révélé qu'autour de **19 gouvernements** ont collaboré avec l'industrie du tabac sur la question par le biais de protocoles d'entente, d'opérations conjointes pour faire respecter la loi ou de programmes de formation,⁶ et ce malgré le fait que l'article 5.3 de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la Santé pour la lutte antitabac (CCLAT de l'OMS) et ses directives d'application l'interdisent explicitement.⁷ L'*Indice GTI 2023*⁸ permet de confirmer que ce modus operandi de l'industrie est récurrent, s'étale sur plusieurs années et s'aggrave dans toutes les régions étudiées.

Le bilan judiciaire. Des preuves démontrent qu'historiquement, dans des affaires documentées, de grandes entreprises transnationales du tabac **ont facilité le détournement de leurs propres produits vers des circuits illicites ou n'ont pas fait le nécessaire pour l'empêcher**, comme l'illustrent un accord conclu avec la Commission européenne en 2004,⁹ un jugement en 2006 en vertu de la loi fédérale américaine RICO sur la corruption,¹⁰ et des procédures pénales au Canada¹¹ qui ont abouti de 2008 à 2010 à des plaidoyers de culpabilité. Ce bilan judiciaire de l'industrie remet directement en cause sa crédibilité lorsqu'elle affirme être un partenaire de bonne foi pour faire appliquer la loi.

Une triple perte au niveau fiscal. Les gouvernements perdent sur trois fronts à la fois car d'une part, ils doivent assumer le coût du tabagisme sur la santé ainsi que ses impacts sociaux et environnementaux; d'autre part, ils se retrouvent à financer des opérations d'application de la loi façonnées par la rhétorique de l'industrie du tabac;¹² et finalement, ils sacrifient des revenus s'ils cèdent aux pressions pour réduire les taxes. Grâce à un **cadre d'analyse basé sur une triple perte au niveau fiscal**, ce rapport thématique démontre qu'en acceptant des partenariats pour appliquer la loi, les gouvernements accumulent systématiquement des pertes fiscales plus

importantes, sur les trois fronts, que celles que leur aurait causées le seul fait du commerce illicite s'ils avaient conservé une capacité autonome de faire respecter la loi.

Recommandation principale. Aucun gouvernement ne devrait conclure ou perpétuer des partenariats d'application de la loi avec l'industrie du tabac, ni s'appuyer sur des données concoctées par celle-ci pour justifier une approche de taxation modérée ou adopter des moratoires sur les taxes d'accise qui ne profite qu'à l'industrie du tabac. Grâce à des investissements nationaux et en s'appuyant sur la coopération douanière intergouvernementale, notamment par le biais du Protocole de la CCLAT de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, la capacité autonome des gouvernements pour appliquer la loi est suffisante pour lutter contre le commerce illicite, permettant dans la foulée d'éviter les risques que les partenariats avec l'industrie du tabac font peser sur la gouvernance.

I. Introduction : la fonction stratégique de la rhétorique sur le commerce illicite

Le commerce illicite du tabac est un problème politique important et bien documenté. Selon les estimations mondiales, le volume des cigarettes illicites s'élève à environ **657 milliards d'unités par an**,¹³ soit environ 11,6 % de la consommation mondiale totale de cigarettes, tandis que la part illicite dans les pays à revenu faible ou intermédiaire est de 16,8 % en moyenne.¹⁴ Les gouvernements ont des pertes attribuables au commerce illicite d'environ **40,5 milliards de dollars américains par année** en revenus non perçus de droits d'accise et de taxe sur la valeur ajoutée.¹⁵

Ce qui est beaucoup moins reconnu dans le discours politique public et qui est systématiquement occulté dans les recherches financées par l'industrie du tabac, c'est que **l'industrie du tabac elle-même a contribué de manière structurelle au marché illicite qu'elle prétend combattre**. Une analyse indépendante de la méthodologie utilisée par PMI pour son projet Stella a révélé que jusqu'à **deux tiers des cigarettes illicites dans le monde sont produites par les plus grands fabricants de tabac** et qu'elles entrent dans les circuits informels à cause d'une surproduction, d'un contrôle inefficace de la chaîne d'approvisionnement et de fuites de produits délibérées. Les recherches commanditées par l'industrie, principalement réalisées par KPMG, classifient systématiquement ces produits comme venant du « crime organisé », cachant ainsi le rôle avéré que jouent les fabricants sur le marché illicite.¹⁶

Il ne s'agit pas d'une affirmation théorique. Les prononcés judiciaires de plusieurs juridictions, dont un accord conclu avec la Commission européenne en 2004,¹⁷ un jugement en 2006 en vertu de la loi fédérale américaine sur la corruption RICO,¹⁸ et des procédures pénales au Canada¹⁹ qui ont abouti de 2008 à 2010 à des plaidoyers de culpabilité, établissent la complicité des fabricants dans le commerce illicite du tabac comme un fait juridiquement avéré. L'encadré I ci-dessous résume brièvement le détail de ces affaires.

La rhétorique de l'industrie du tabac sur le commerce illicite répond à trois objectifs commerciaux différents : (1) elle permet de justifier la collaboration de l'industrie avec des ministères gouvernementaux autres que celui de la santé, ce que l'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS interdirait autrement; (2) elle impose les données fabriquées par l'industrie comme la principale référence pour les délibérations en matière de politique fiscale; (3) elle crée les conditions politiques pour amener les gouvernements à adopter une approche de taxation modérée face à un problème que l'industrie a elle-même contribué à créer.

Les indices GTI 2023 et GTI 2025 montrent tous deux que ce *modus operandi* est systématique et s'approfondit. L'indice 2025 met en évidence que l'ingérence de l'industrie du tabac dans les processus gouvernementaux s'est aggravée dans la majorité des pays étudiés, le commerce illicite étant cité comme le principal vecteur qui permet d'interagir avec des ministères autres que celui de la santé.²⁰ Il est à noter que 17 des 19 gouvernements étudiés²¹ qui ont collaboré avec l'industrie pour combattre le commerce illicite n'étaient pas parties au Protocole de la CCLAT de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac,²² ce qui signifie qu'ils ont accepté des partenariats avec l'industrie en porte-à-faux du cadre juridique indépendant que le Protocole vise à établir.

ENCADRÉ I : précédents judiciaires et réglementaires, la complicité de l'industrie du tabac dans le commerce illicite

Il est prouvé et démontré qu'historiquement, dans plusieurs juridictions, les grandes multinationales du tabac ont été reconnues coupables par les tribunaux ou officiellement accusées dans le cadre de procédures réglementaires d'avoir facilité le détournement de leurs produits vers des circuits illicites ou de ne pas avoir fait le nécessaire pour l'empêcher. Voici trois précédents inscrits publiquement au bilan juridique de l'industrie qui sont tout à fait pertinents pour tout gouvernement qui souhaite évaluer la crédibilité de l'industrie du tabac lorsqu'elle affirme être un partenaire de bonne foi dans l'application de la loi.

Accord entre Philip Morris International et la Commission européenne, 2004

En juillet 2004, la compagnie Philip Morris International (PMI) a conclu une entente de coopération juridiquement contraignante avec la Commission européenne et les dix États membres à l'époque de l'Union européenne, s'engageant à verser 1,25 milliard de dollars américains sur 12 ans en compensation face aux allégations d'avoir adopté des pratiques d'approvisionnement ayant encouragé la contrebande à grande échelle vers l'UE, y compris par le biais de circuits de distribution illicites liés au crime organisé. En vertu de cet accord, PMI s'est également engagé à renforcer les contrôles sur la distribution de ses produits sur les marchés identifiés comme présentant un risque élevé de contrebande. Cet accord, le premier du genre entre une grande entreprise de tabac et une autorité réglementaire supranationale, a conduit à des obligations financières substantielles et à des engagements de conformité liés aux défaillances de la chaîne d'approvisionnement d'un fabricant de tabac transnational.²³

États-Unis c. Philip Morris et al. - Jugement rendu par la Cour fédérale américaine en vertu de la loi RICO, 2006

Le 17 août 2006, la Cour fédérale américaine du district de Columbia a rendu son jugement dans l'affaire *États-Unis c. Philip Morris USA Inc. et al.*, Action au civil n° 99-2496 (GK), concluant que les compagnies de tabac défenderesses s'étaient livrées pendant des décennies à une conspiration visant à tromper le public américain, en violation de la loi RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act). Parmi les faits établis par la cour figuraient la suppression délibérée de preuves relatives aux préjudices du tabac sur la santé et d'autres agissements ayant affecté des mesures de contrôle réglementaire et de transparence. Bien qu'il ne portait pas principalement sur le commerce illicite, le jugement RICO fait le bilan au plan judiciaire de pratiques trompeuses systématiques touchant des politiques publiques dans plusieurs domaines.²⁴

Procédures pénales au Canada - Plaidoyers de culpabilité et peines imposées, 2008-2010

Entre 2008 et 2010, des filiales de grandes compagnies de tabac, dont la filiale de Japan Tobacco International JTI-Macdonald Corp, ont dû payer des amendes substantielles après avoir plaidé coupables devant les tribunaux canadiens à des accusations liées à la contrebande de cigarettes. Les poursuites dénonçaient un vaste stratagème par lequel du tabac canadien était exporté vers les États-Unis puis réimporté comme contrebande, échappant ainsi aux taxes d'accise canadiennes sur le tabac. Les plaidoyers de culpabilité ont confirmé que les opérations de contrebande impliquaient des fabricants et non uniquement des acteurs criminels externes et ont démontré que le détournement illicite pouvait se produire avec la connaissance ou la complicité du personnel des compagnies.²⁵

Ensemble, ces précédents démontrent que le commerce illicite des produits du tabac n'est pas uniquement un phénomène criminel externe. Dans des cas documentés et vérifiés au plan juridique, le commerce illicite a été associé directement aux pratiques d'approvisionnement des fabricants, aux stratégies de surproduction et aux mesures de contrôle inefficaces de la chaîne d'approvisionnement ou le maintien délibéré des failles, qui ont facilité les détournements criminels. Il est crucial que les gouvernements tiennent compte de l'histoire de l'industrie au moment d'évaluer les partenariats d'application de la loi que celle-ci propose. En effet, les compagnies qui offrent leur collaboration sont des entités qui, dans plusieurs dossiers de poursuites formelles, ont été reconnues ou accusées d'avoir contribué au problème qu'elles proposent maintenant d'aider à résoudre.

2. Le point de référence au plan économique : ce que le tabagisme coûte déjà aux gouvernements

2.1 Le fardeau global

Goodchild, Nargis et Tursan d'Espaignet (2018) estiment que le tabagisme génère au niveau mondial un coût économique d'environ **1 400 milliards de dollars américains par année**, soit 1,8 % du PIB mondial, dont 422 milliards de dollars américains proviennent des dépenses directes en santé découlant des maladies associées au tabac, et environ 1 000 milliards de dollars américains découlent des pertes de productivité dues à la morbidité et à la mortalité prématurée.²⁶ L'OMS a confirmé cet ordre de grandeur dans son rapport indépendant MPOWER 2021 (rapport de l'OMS sur l'épidémie mondiale de tabagisme).²⁷ Des estimations récentes suggèrent en outre que les déchets plastiques liés à la cigarette provoquent annuellement des pertes économiques d'environ 26 milliards de dollars américains, principalement à cause des dommages sur l'écosystème marin.²⁸

Environ **40 % de ce fardeau accable les pays à revenu faible ou intermédiaire**,²⁹ justement les juridictions où l'on demande le plus fréquemment des partenariats pour faire appliquer la loi,^{30,31} où les systèmes fiscaux font face aux pressions les plus importantes et où les appels politiques à accepter des solutions fiscales à court terme sont les plus forts. Cette répartition différenciée du fardeau permet de comprendre pourquoi le stratagème des partenariats pour l'application de la loi est déployé de manière particulièrement agressive dans ces pays.

Le tabac tue **annuellement plus de 7 millions de personnes** aux quatre coins de la planète.³² Les conséquences économiques de ces décès, englobées dans l'estimation de 1 400 milliards de dollars américains, s'expliquent par la perte de productivité du travail, l'augmentation de la demande en soins de santé et la hausse des dépenses de sécurité sociale. Les recettes fiscales couvrent ces coûts en partie dans les régimes d'imposition les plus performants mais jamais entièrement, dans aucune juridiction pour laquelle des données sont disponibles.³³

Tableau I : le fardeau économique du tabagisme au niveau mondial - paramètres clés et sources

Composante du fardeau	Estimation
Coût économique total du tabagisme à chaque année au niveau mondial	1 400 milliards de dollars américains (environ 1,8 % du PIB mondial) ³⁴
Dépenses directes de santé attribuables au tabagisme	422 milliards de dollars américains (année de référence 2012) ³⁵
Pertes de productivité indirectes (morbidité + mortalité prématurée)	Environ 1 000 milliards de dollars américains (composante résiduelle) ³⁶
Part du fardeau dans les pays à revenu faible ou intermédiaire	Environ 40 % du coût économique mondial ³⁷
Décès annuels au niveau mondial attribuables au tabagisme	Environ 7 millions de décès par année ³⁸
Coût annuel des déchets plastiques liés à la cigarette	Environ 26 milliards de dollars américains ³⁹
Volume du marché mondial des cigarettes illicites	Environ 657 milliards de cigarettes par an (environ 11,6 % de la consommation totale) ⁴⁰
Perte de revenus publics due au commerce illicite du tabac au niveau mondial	Environ 40,5 milliards de dollars américains par année ⁴¹
Part du marché illicite attribuable aux principaux fabricants de tabac	Jusqu'à deux tiers à l'échelle mondiale (surproduction, fuites de produits, failles dans la chaîne d'approvisionnement) ^{42,43}
Gouvernements qui collaborent avec l'industrie du tabac pour combattre le commerce illicite (2025)	Au moins 19 gouvernements étudiés, preuves à l'appui (dans le GTI 2025) ⁴⁴

Note: Les données relatives au fardeau financier national doivent provenir de sources fiables, par exemple les dossiers d'investissement national dans le cadre de la CCLAT de l'OMS, les études sur le coût de la maladie évaluées par des pairs et qui utilisent une méthodologie standard, ou les publications nationales du ministère des Finances ou celles sur les dépenses de santé. Les estimations économiques produites par l'industrie ne doivent pas être la source principale ou unique des intrants à analyser.

2.2 Le manque à gagner fiscal : les recettes provenant des droits d'accise par rapport aux coûts économiques

Un argument souvent avancé dans les discours sur la politique antitabac est que le commerce illicite entraîne une « perte de revenus » pour les gouvernements. En prenant la comptabilisation partielle des pertes de recettes fiscales comme une réalité budgétaire, une telle approche occulte une vérité plus fondamentale, à savoir que **les gouvernements enregistraient déjà un solde budgétaire négatif net dans le secteur du tabac. En effet, les coûts de santé attribuables au tabagisme dépassent les recettes provenant des droits d'accise dans toutes les juridictions étudiées.**^{46,47}

Dans les régimes où les mesures de taxation sur le tabac sont très efficaces, les recettes provenant des droits d'accise ne représentent qu'une fraction, généralement entre 10 et 30 %, du fardeau économique total que le secteur du tabac impose à ces économies. Le manque à gagner fiscal causé par le commerce illicite constitue donc une perte qui s'inscrit dans une situation budgétaire déjà nettement déficitaire. Réduire les taxes pour combler ce manque à gagner ne rétablit pas l'équilibre budgétaire, au contraire, cela l'aggrave en réduisant la capacité de compenser en partie les coûts sociaux et de santé engendrés sans en changer les causes structurelles.

2.3 Le cadre d'analyse basé sur une triple perte

Ce rapport propose un **cadre d'analyse basé sur une triple perte** pour décrire l'accroissement séquentiel et cumulatif des dommages fiscaux lorsque les gouvernements adhèrent à la rhétorique de l'industrie du tabac en matière d'application de la loi. Ces trois pertes ne sont pas des alternatives les unes des autres, elles se cumulent. Un gouvernement qui accepte des partenariats pour faire respecter la loi sera confronté, à terme, aux trois types de pertes : il doit assumer le coût du tabagisme sur la santé ainsi que ses impacts sociaux et environnementaux (perte 1); il se retrouve à financer les opérations d'application de la loi telles que façonnées par la rhétorique de l'industrie (perte 2); et, lorsqu'un gouvernement cède aux pressions en matière de taxation, il perd définitivement les recettes qui couvriraient en partie ces coûts de santé (perte 3).

Figure 1 : le cadre de triple perte et la séquence des dommages au niveau fiscal

1 PERTE 1 - Coûts sociaux et de santé Le tabagisme engendre chaque année environ 1 400 milliards de dollars américains en dépenses de santé et en pertes de productivité, assumées financièrement par les gouvernements et les foyers, et non par l'industrie. ⁴⁸	2 PERTE 2 - Coûts de l'application de la loi Les gouvernements financent avec les deniers publics des opérations pour faire appliquer la loi et contrer le commerce illicite, y compris des opérations développées à partir de la rhétorique et des données de l'industrie, sans que cela ne mène à une réduction de la perte 1. ^{49,50,51}	3 PERTE 3 - Manque à gagner fiscal Lorsque les gouvernements cèdent à la pression de l'industrie en gelant ou en réduisant les taux de taxation, ils renoncent définitivement à des revenus tout en continuant à devoir couvrir les coûts sociaux et de santé qui s'accumulent (perte 1) et financer les mesures pour faire appliquer la loi (perte 2). ^{52,53,54}
--	--	---

La PERTE 1 est structurelle et inévitable compte tenu des habitudes actuelles de tabagisme. Il s'agit de la base budgétaire sur laquelle toutes les analyses fiscales ultérieures doivent être développées. La PERTE 2 est le résultat des opérations de contrôle financées par les deniers publics : saisies aux douanes, unités de renseignement, groupes de travail interinstitutionnels. Lorsque ces opérations sont conçues à partir de la rhétorique de l'industrie ou de données qui proviennent de celle-ci, leur portée reflète les priorités commerciales de l'industrie plutôt que les véritables besoins du gouvernement en matière d'application de la loi. La PERTE 3 est la plus grave mais la plus facile à éviter. Il s'agit de la réduction permanente des recettes fiscales résultant des moratoires, des réductions ou

des gels accordés à l'industrie en réponse aux pressions qu'elle exerce sur le régime fiscal. La perte 3 ne réduit pas les conséquences du tabagisme sur la santé, autrement dit elle ne réduit pas la perte 1, et elle ne réduit pas non plus la nécessité de mesures pour veiller au respect de la loi associée à la perte 2. En fait elle aggrave ces deux pertes, qui se cumulent sur plusieurs exercices financiers au-delà du moment politique qui a favorisé leur mise en œuvre.

3. Le modus operandi de l'industrie en cinq étapes : du partenariat aux exemptions de taxes

Les indices GTI 2023⁵⁵ et GTI 2025⁵⁶ décrivent comment les compagnies de tabac suivent une série d'étapes cohérentes allant de la rhétorique sur le commerce illicite à un accès aux opérations d'application de la loi pour enfin se voir concéder des exonérations fiscales. Les cinq étapes présentées ci-dessous s'appuient sur les données de plusieurs pays et offrent aux gouvernements un cadre d'analyse qui leur permet d'évaluer leur vulnérabilité respective face à ce modus operandi. Mais il ne s'agit pas d'une séquence déterministe puisque les gouvernements peuvent être touchés à n'importe quelle étape sans être passés par les étapes précédentes.

Tableau 2 : un modus operandi en cinq étapes - de la rhétorique sur le commerce illicite aux exemptions de taxes

Étape	Objet	Description
1	Propager la rhétorique	Des études commanditées par l'industrie, menées principalement par KPMG et Euromonitor International, affirment que ce sont surtout les taxes élevées qui causent le commerce illicite. Cette rhétorique est relayée par les associations de commerce, les groupes de réflexion alliés et les médias proches de l'industrie. ⁵⁷
2	Solliciter des partenariats	Les compagnies de tabac approchent les autorités des douanes, les forces policières et les agences fiscales en leur offrant une assistance technique, des formations, des équipements ou un partage de leur données, sous couvert d'initiatives de coopération pour combattre la criminalité. ⁵⁸
3	Normaliser	Les protocoles d'entente et les accords de coopération sont officialisés. Les organismes non rattachés au secteur de la santé développent des relations opérationnelles avec les représentants de l'industrie. Les protections prévues à l'article 5.3 s'affaiblissent dans la pratique, même lorsqu'elles sont formellement reconnues par la loi. ^{59,60}
4	Accéder à la formulation des politiques publiques	Après avoir établi leur crédibilité en matière d'application de la loi, les représentants de l'industrie acquièrent un accès aux ministères des finances, aux commissions du budget et aux procédures législatives. Les données sur le volume du commerce illicite fabriquées par l'industrie deviennent la principale référence pour les délibérations en matière de politique fiscale, souvent sans que des analyses indépendantes les vérifient. ⁶¹
5	Faire pression et soutirer des avantages fiscaux	L'industrie demande officiellement des moratoires, des réductions ou des gels en matière de taxation. Dans plusieurs cas documentés, les ministères des finances et les organes législatifs ont accepté les arguments de l'industrie, entraînant des pertes permanentes de revenus fiscaux. ^{62,63}

Note: Sources: les indices GTI 2023 et GTI 2025; Note d'information de STOP sur le Projet Stella. Les cas documentés ne passent pas tous par chacune des cinq étapes.

3.1 Le rôle des données commanditées par l'industrie

On a fréquemment observé qu'à chacune des cinq étapes, l'industrie s'appuie structurellement sur des données qui lui sont exclusives et qui n'ont pas été révisées par des pairs. Ce rapport de recherche identifie quatre problèmes méthodologiques dont tout gouvernement doit tenir compte s'il veut évaluer adéquatement les arguments que lui présente l'industrie concernant le commerce illicite :

- a) **l'absence d'indépendance** : KPMG, la principale entreprise à qui l'industrie commande des études sur le commerce illicite, maintient des relations commerciales étroites avec les compagnies de tabac commanditaires.

La méthodologie utilisée n'est généralement pas soumise à un audit public ni à un examen transparent par des pairs.

b) les biais de reclassification : les produits qui relèvent essentiellement de la contrebande des fabricants, suite à une surproduction ou à la fuite délibérée de produits dans la chaîne d'approvisionnement, sont reclassés dans la catégorie des « autres produits illicites » ou des « produits contrefaits », ce qui amène les études à minimiser systématiquement la part du marché illicite qu'on attribue à l'industrie.

c) les clauses de non-responsabilité : les rapports publiés incluent des clauses de non-responsabilité explicites qui dégagent les auteurs de toute responsabilité juridique quant à l'exactitude des données, une façon de faire qui va à l'encontre de la méthodologie d'évaluation par des pairs qui a cours dans le monde académique ou des méthodes statistiques officielles des gouvernements.

d) les données non publiques recueillies lors de l'application de la loi : certains rapports intègrent des renseignements policiers obtenus dans le contexte de partenariats pour faire respecter la loi, ce qui rend structurellement impossible une vérification indépendante de la reproductibilité de la méthodologie utilisée.

Les gouvernements qui s'appuient sur ces données, sans vérification indépendante, pour éclairer le processus législatif ou les décisions doit prendre le pouvoir exécutif, délèguent de facto certains aspects de l'analyse des politiques fiscales à une entité réglementée qui a un intérêt financier direct dans le résultat de cette analyse. Même en supposant, pour les besoins de l'argumentation, que les données de l'industrie soient fiables, elles ne tiennent pas compte du volume de contrebande et de sa valeur qui sont le résultat de la complicité avérée de l'industrie du tabac dans le commerce illicite.^{64,65}

3.2 Les agences non rattachées au secteur de la santé sont les principales portes d'accès

Pour les 25 pays étudiés du tableau 3, les principales portes d'accès de l'industrie du tabac pour réussir à participer aux opérations d'application de la loi sont situées en dehors du secteur de la santé. Les organismes gouvernementaux les plus fréquemment sollicités qui ont favorisé l'implication de l'industrie sont les agences douanières, les ministères des finances, les autorités fiscales, les ministères du commerce et les forces de police.^{66,67}

Ce modus operandi est répandu. Les ministères de la santé des pays qui ont ratifié la CCLAT de l'OMS sont généralement sensibilisés aux obligations de l'article 5.3 grâce à leur engagement soutenu en faveur de la lutte antitabac. Toutefois, les agences du revenu et les organismes d'application de la loi n'ont pas mis en place des mécanismes institutionnels de défense similaires. Le modus operandi de l'industrie pour réussir à établir des partenariats d'application de la loi est de contourner les organismes les plus susceptibles d'appliquer les mesures de sauvegarde de l'article 5.3 pour se tourner vers les entités qui sont les moins susceptibles de le faire.⁶⁸

L'indice GTI 2025 démontre clairement que **les organismes non rattachés au secteur de la santé restent les principaux maillons faibles pour une lutte antitabac à tous les niveaux du gouvernement** et que les réformes de l'article 5.3 les plus efficaces sont celles qui mettent en œuvre des normes d'interaction uniformes dans tous les ministères et pas seulement dans le secteur de la santé.

L'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS oblige les Parties, lorsqu'elles définissent et appliquent leurs politiques de lutte antitabac, à protéger ces politiques contre les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac. Les directives pour l'application de l'article 5.3 précisent que cette obligation s'applique à l'ensemble du gouvernement et recommandent, d'une part, de limiter les interactions avec l'industrie à celles qui sont strictement nécessaires pour permettre de la réglementer, d'autre part de garantir la transparence de ces interactions, et finalement d'éviter les partenariats ou des arrangements avec l'industrie susceptibles de créer des conflits d'intérêts. Ces dispositions établissent une garantie structurelle visant à empêcher que les intérêts de l'industrie du tabac puissent influencer les politiques publiques.

4. Données probantes par pays : les indices GTI 2023 et GTI 2025

Le tableau 3 synthétise les constats tirés des indices GTI 2023⁶⁹ et GTI 2025⁷⁰ concernant les interactions répertoriées entre les gouvernements et l'industrie du tabac pour faire appliquer la loi. Chaque champ de données spécifie la nature de l'interaction, l'organisme ou ministère impliqué, l'acteur de l'industrie et les conséquences fiscales observées ou potentielles.

Tableau 3 : les interactions entre les gouvernements et l'industrie du tabac pour lutter contre le commerce illicite (Sources : indices GTI 2023 et GTI 2025)

Pays	Type d'interaction	Organisme ou ministère impliqué	Acteur de l'industrie	Conséquences fiscales
Argentine	Soutien aux forces de sécurité nationales dans les enquêtes sur la contrebande; formation sur le commerce illicite	Ministère de la sécurité nationale	PMI	Abandon des hausses de taxes; aucune politique fiscale sur les nouveaux produits du tabac
Bosnie-Herzégovine	Campagne anti-contrebande de plusieurs entreprises (« Stop à la contrebande » / initiative SWOT)	Autorité des taxes indirectes	PMI, BAT, JTI	Aucune augmentation des taxes d'accise sur le tabac
Bulgarie	Partage de données; consultations utilisées par l'industrie pour s'opposer à l'augmentation des droits d'accise	Ministère des Finances, Ministère de l'Économie et Département des Douanes	Association bulgare de l'industrie du tabac (BATI)	Abandon des hausses de taxes; augmentation minime des droits d'accise sur les produits du tabac en 2023 suite à l'adoption d'un nouveau calendrier fiscal en 2022 après avoir consulté étroitement les représentants de l'industrie du tabac.
Burkina Faso	Formation des agents chargés d'appliquer la loi	Coordination nationale de lutte contre la fraude (CNLF)	Filiale d'Imperial Tobacco	Non documentées
Tchad	La Direction générale des douanes a accepté le soutien de la MCT dans la lutte contre la contrebande.	Direction générale des Douanes	Manufacture des Cigarettes du Tchad (MCT)	Non documentées
Chili	Participation de l'industrie à l'observatoire chargé de l'application de la législation; session de formation sur la contrebande de tabac et l'identification des produits illégaux	Chambre nationale de commerce; Sous-secrétariat à la prévention de la criminalité de la région de Tarapacá	BAT Chile	Non documentées
Colombie	Protocole d'entente officiel; formation financée par l'industrie pour les agents des douanes	Fédération nationale des départements	PMI	Aucune augmentation des taxes d'accise sur le tabac

El Salvador	Formation des agents des douanes par un distributeur lié à l'industrie	Direction générale des Douanes	Association de distributeurs liée à PMI	Exonérations fiscales pour les fabricants de tabac destiné à l'exportation
Géorgie	Séminaires de formation pour les agents chargés de l'application de la loi; don de chiens détecteurs et de drones pour identifier les activités de contrebande.	Agence des Douanes; Agence du Revenu	JTI	Abandon des hausses de taxes; réduction fiscale de 50 % sur le tabac brut, le tabac à chiquer, le snus et le tabac à chicha en mai 2024.
Indonésie	Accords de coopération; l'industrie se positionne comme partenaire dans l'application de la loi	Direction générale des douanes et accises	Sampoerna	Les producteurs de tabac reçoivent un soutien des gouvernements locaux financé par une taxe d'accise de 2 % sur le tabac, dont 50% des recettes servent à financer un programme universel d'assurance-maladie et l'autre 50% soutient les activités de culture du tabac; l'industrie a obtenu un report de 90 jours pour le paiement des taxes.
Israël	Coopération avec l'industrie pour lutter contre le commerce illicite.	Fédération pour la propriété intellectuelle	PMI	Abandon des hausses de taxes; la mise en œuvre du plan d'équilibre budgétaire de l'État pour 2024, qui visait à supprimer l'exonération fiscale sur les produits du tabac et de la nicotine vendus dans les boutiques hors taxes, a été ralentie et se fera de façon progressive jusqu'en 2028; seuls les produits finis seront taxés et pas les composants.
Italie	Partenariat avec l'industrie sur des questions liées à l'application de la loi en Italie	Ministère de la Défense	Philip Morris Italy	Une taxe 60 % moins élevée pour les cigarettes électroniques et les PTC
RDP Lao	Protocole d'entente avec l'industrie du tabac pour contrer la contrebande en faisant appliquer la loi.	Ministère de l'Industrie et du Commerce	Lao Tobacco Company/Imperial Tobacco	Faible taux de taxation suite à un accord d'investissement
Liban	Formation à la lutte contre la contrebande en collaboration avec l'industrie	Ministère des Finances	JTI	Abandon des hausses de taxes; réduction des taxes sur le tabac afin de soutenir les entreprises publiques du secteur du tabac; des subventions sont accordées par le biais d'un système de maintien des

				prix sur la base de quotas et prix fixes
Pays-Bas	Protocole d'entente avec des groupes associés à l'industrie du tabac pour lutter contre la fraude et la contrebande de produits du tabac.	Service des Douanes	Non spécifié	Non documentées
Paraguay	Programme régional de formation dans la région des trois frontières, parrainé par l'industrie	Police, Douanes	PMI (via l'Institut des relations internationales de l'Université de São Paulo)	Aucune augmentation des taxes d'accise sur le tabac
Pérou	Adhésion au comité national de lutte contre le commerce illicite	Ministère de la Production	PMI, BAT	Report du projet de loi visant à taxer les cigarettes électroniques
Pologne	Accord officiel d'application de la loi	Quartier général de la police	BAT, JTI	Abandon des hausses de taxes; le ministère des Finances a envoyé une lettre au ministère du Développement pour ralentir deux projets de loi sur l'augmentation des taxes. ⁷¹
Roumanie	Don d'équipements à la police des frontières (appareils de numérisation financés par l'industrie)	Police des douanes et des frontières	BAT	Retard dans la mise en œuvre des augmentations de taxes; subventions directes aux producteurs de tabac brut
Afrique du Sud	Collaboration avec des experts de l'industrie du tabac afin de mettre au point un moyen de détecter les cigarettes illicites.	Service du Revenu	Non spécifié	Non documentées
Sri Lanka	Aide à la destruction de cigarettes illicites	Gouvernement	Ceylon Tobacco Company	Retard dans la mise en œuvre des augmentations de taxes
États-Unis	Formation destinée aux forces de l'ordre locales et nationales directement impliquées dans l'application de la législation sur le tabac	Département de la sécurité intérieure	PMI	Subventions et assurance-récolte aux fermiers, y compris les producteurs de tabac, ce qui dans les faits subventionne la production de tabac
Ouganda	Acceptation d'une machine de destruction de cigarettes offerte par l'industrie comme don pour soutenir la lutte nationale contre le	Agence du Revenu de l'Ouganda	BAT	Baisse du taux de taxation

	commerce illicite de cigarettes.			
Venezuela	Collaboration avec l'industrie entre 2023 et 2025 pour lutter contre la contrebande	Gouvernement	Non spécifié	Exonérations fiscales
Vietnam	Collaboration avec l'industrie pour lutter contre la contrebande	Gouvernement	Non spécifié	Exonérations fiscales

Note: Sources: indices GTI 2023 et GTI 2025; lorsque les données sur les conséquences fiscales ne sont pas disponibles dans les sources examinées, consultez : (a) les rapports annuels du ministère national des finances ; (b) les dossiers d'investissement de la CCLAT de l'OMS lorsque le gouvernement l'a complété; (c) les études sur le coût de la maladie évaluées par des pairs pour la juridiction concernée; et (d) les publications officielles des autorités fiscales. Les estimations fournies par l'industrie ne doivent pas être utilisées comme sources principales ou uniques d'information.

4.1 Observations transversales

La récurrence année après année, indice après indice. Un certain nombre de pays apparaissent à la fois dans les éditions 2023 et 2025 de l'indice GTI, indiquant que les arrangements pris avec l'industrie ne sont pas des incidents isolés mais qu'ils s'inscrivent dans la durée et qu'ils ont été institutionnalisés. Dans plusieurs cas, notamment en Colombie, en Indonésie et en Bulgarie, l'indice GTI documente l'évolution du processus, allant des séances de formation ou du partage de données à des protocoles d'entente formels et une participation active sur la question des droits d'accise.

Un instrument parallèle de suivi et de traçabilité exclusif à l'industrie. Plusieurs cas étudiés révèlent que des compagnies de tabac font la promotion de plateformes contre le commerce illicite qui leur sont exclusives afin de véhiculer des données contrôlées par l'industrie dans les processus d'application de la loi et de définition des politiques fiscales. Ces systèmes sont incompatibles avec l'infrastructure de surveillance indépendante qu'exigent les articles 6 à 9 du Protocole de la CCLAT pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac⁷² et ils devraient être bannis lorsqu'ils remplacent l'infrastructure conforme au Protocole au lieu de chercher à la compléter.

Le manque de transparence fiscale. Les gouvernements publient rarement des analyses officielles qui montrent comment la rhétorique sur le commerce illicite véhiculée par l'industrie a influencé leurs décisions sur les taxes d'accise. Cette opacité empêche que la société civile, les organismes de contrôle et les mécanismes de surveillance de la CCLAT puissent évaluer s'il y a eu non-respect de l'article 5.3 et à quel coût fiscal.

Les concessions fiscales, une constante. L'indice GTI 2025 met en lumière que de nombreux gouvernements ont cédé à la pression de l'industrie afin de ne pas augmenter les taxes, ou ont permis à l'industrie de s'ingérer pour induire des réductions de taxes ou des taux d'imposition préférentiels pour des produits spécifiques.⁷³ Bien que l'estimation des pertes fiscales de chaque pays ne soient pas disponibles de façon homogène dans les sources utilisées par l'indice GTI, la tendance permet de dégager un constat clair : les partenariats pour faire appliquer la loi se traduisent par des concessions fiscales dans une proportion significative des cas étudiés.

5. Risques pour la gouvernance et conformité avec l'article 5.3

5.1 Les obligations découlant du traité

L'article 5.3 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac dispose qu' « en définissant et en appliquant leurs politiques de santé publique en matière de lutte antitabac, les Parties doivent veiller à ce que ces politiques ne soient pas influencées par les intérêts commerciaux et autres de l'industrie du tabac, conformément à la législation nationale. »⁷⁴ Les Directives pour l'application de l'article 5.3, adoptées à la troisième session de la Conférence des Parties à la CCLAT de l'OMS (FCTC/COP3(7)), précisent entre autres que:

- a) les Parties ne devraient pas accepter l'aide de l'industrie du tabac, ou des organismes qui œuvrent à la promotion de ses intérêts, lors de l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques fiscales ou de santé publique, ni collaborer avec elle ou la soutenir;
- b) les Parties ne devraient avoir d'interaction avec l'industrie du tabac que lorsque cela est strictement nécessaire pour la réglementer, et uniquement dans la mesure où des garanties contre les distorsions politiques sont clairement définies;
- c) les Parties doivent garantir la transparence totale de toute interaction, y compris la divulgation proactive au public de l'existence d'une interaction, de sa nature et de son contenu; et
- d) les Parties doivent généraliser ces obligations à tous les ministères et organismes gouvernementaux et pas seulement à ceux qui œuvrent dans le secteur de la santé.

Les protocoles d'entente et les accords de coopération conclus avec les compagnies de tabac pour lutter contre le commerce illicite dépassent largement ce qui est « strictement nécessaire pour les réglementer ». Les gouvernements possèdent une capacité autonome ou peuvent la développer en s'appuyant sur les cadres bilatéraux et régionaux de coopération douanière, notamment par le biais du Protocole de la CCLAT pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac,⁷⁵ et en investissant dans l'application des lois au niveau national. Remplacer cette capacité autonome en acceptant les formations et les équipements financés par l'industrie ou que celle-ci lui partage ses données, crée des conflits d'intérêts fonctionnels et structurels incompatibles avec le respect de l'article 5.3.

5.2 La mainmise sur le processus réglementaire

Les partenariats mis en place pour appliquer la loi présentent un risque pour la gouvernance bien au-delà du non-respect formel du traité. Quand des partenariats pour faire respecter la loi deviennent progressivement des leviers pour accéder à la politique fiscale et quand, par la suite, l'accès à la fiscalité se traduit en concessions fiscales, on assiste à un phénomène de **mainmise sur le processus réglementaire**, un processus par lequel une entité régulatrice favorise les intérêts commerciaux ou politiques de l'industrie qu'elle est chargée de réglementer plutôt que de remplir son mandat de servir l'intérêt public.

Une telle mainmise sur le processus réglementaire ne se manifeste généralement pas sous la forme d'une corruption flagrante mais plutôt par le biais d'une normalisation progressive : l'organisme gouvernemental impliqué en vient à considérer l'industrie comme un partenaire, les données de l'industrie deviennent éventuellement la référence par défaut, et les représentants de l'industrie finissent par acquérir une position d'influence sur des délibérations politiques qui devraient être régies par des normes de santé publique ou de gouvernance fiscale. Les indices GTI 2023 et GTI 2025 décrivent ce processus de normalisation dans plusieurs juridictions.

Il ne s'agit pas dans le présent rapport de formuler une accusation criminelle contre un fonctionnaire ou une institution en particulier. Le problème est d'ordre structurel et systémique : le stratagème d'établir des partenariats d'application de la loi fonctionne de telle sorte qu'il engendre un risque prévisible de mainmise sur le processus réglementaire, quelles que soient les intentions des fonctionnaires impliqués.

5.3 Le Protocole de la CCLAT de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac

Le Protocole de la CCLAT de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, adopté lors de la COP5 en novembre 2012 et entré en vigueur le 25 septembre 2018, met en place un cadre juridiquement contraignant pour que les actions gouvernementales d'application de la loi maintiennent clairement leur indépendance face à l'industrie du tabac. Parmi les principales obligations, on compte entre autres la mise sur pied d'un système indépendant de suivi et de traçabilité contrôlé par les gouvernements (articles 6 à 8); l'interdiction de déléguer les fonctions d'application de la loi à l'industrie; le partage d'informations entre pays par le biais des canaux officiels des gouvernements; et les obligations de diligence raisonnable des fabricants, y compris leur responsabilité financière pour les produits détournés dans des circuits illicites au-delà des seuils définis.⁷⁶

L'indice GTI 2025 indique que 16 des 19 gouvernements qui collaborent avec l'industrie du tabac pour lutter contre le commerce illicite ne sont pas parties au Protocole. L'absence de ratification signifie que les garanties structurelles spécifiques du Protocole ne s'appliquent pas, ce qui peut donner une certaine latitude pour que les arrangements proposés par l'industrie jouent un rôle plus important, notamment les systèmes de suivi et de traçabilité exclusifs à l'industrie, les protocoles d'entente de coopération et les accords de partage de données. Indépendamment du statut de ratification, l'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS exige des Parties qu'elles protègent les politiques de lutte antitabac contre les intérêts de l'industrie. Les gouvernements doivent donc veiller à ce que tout cadre d'application de la loi pour lutter contre le commerce illicite soit mis en œuvre en pleine conformité avec l'article 5.3, y compris en maintenant l'indépendance des institutions par rapport aux systèmes gérés par l'industrie.

6. Constats

Constat n° 1. Le tabagisme génère un coût économique mondial de 1 400 milliards de dollars américains par année. Aucune juridiction étudiée ne parvient à compenser ce fardeau grâce aux revenus qui proviennent de la taxation. Les gouvernements qui réduisent ou gèlent leurs barèmes d'accise diminuent d'autant leur capacité à compenser une partie de leurs dépenses sans que cela ne réduise les frais de santé sous-jacents.

Constat n° 2. L'industrie du tabac a fait l'objet de dénonciations et de procédures suite à des pratiques de détournement de ses produits vers des circuits de commerce illicite. L'accord conclu en 2004 avec l'Union européenne, le jugement rendu en 2006 aux États-Unis en vertu de la loi RICO et les poursuites pénales engagées au Canada entre 2008 et 2010 dressent ensemble un bilan juridique incontestable des fautes commises par les fabricants, qui remet directement en cause la crédibilité de l'industrie lorsqu'elle affirme être un partenaire de bonne foi pour faire appliquer la loi.

Constat n° 3. Au moins 19 gouvernements ont établi des partenariats formels ou informels avec l'industrie du tabac pour faire appliquer la loi et combattre le commerce illicite. Les indices GTI 2023 et GTI 2025 recensent 25 cas spécifiques dans quatre régions, résumés dans le tableau 3.

Constat n° 4. Ces partenariats passent systématiquement par des organismes gouvernementaux qui ne sont pas rattachés au secteur de la santé, notamment les douanes, les ministères des finances, la police et les autorités fiscales, qui sont moins bien équipés sur le plan institutionnel pour appliquer les mesures de sauvegarde prévues à l'article 5.3 de la CCLAT de l'OMS.

Constat n° 5. Dans plusieurs cas documentés, les partenariats pour l'application de la loi ont donné à l'industrie du tabac un accès aux processus de politique fiscale, et cet accès a été utilisé pour plaider avec succès en faveur d'une approche de taxation modérée. L'indice GTI 2025 démontre de façon claire que de nombreux gouvernements ont cédé à la pression de l'industrie pour abandonner l'augmentation des taxes d'accise ou pour en réduire la hausse.

Constat n° 6. Les données sur le commerce illicite commandées par l'industrie, qui proviennent principalement

de KPMG et d'Euromonitor International, sont produites dans le cadre d'ententes commerciales commanditées et ont été critiquées non seulement à cause des biais possibles de l'approche de reclassification adoptée et du manque de transparence méthodologique, mais aussi parce que les rapports incluent des clauses de non-responsabilité quant à l'exactitude des données. Le fait de prendre ces données comme base de référence principale pour prendre des décisions fiscales peut créer des risques structurels en matière de gouvernance.

Constat n° 7. Le cadre d'analyse basé sur une triple perte au niveau fiscal démontre que les gouvernements qui acceptent des partenariats pour appliquer la loi et qui cèdent ensuite aux pressions concernant leurs politiques de taxation, subissent des pertes fiscales cumulatives, sous forme de coûts de santé non remboursés, de mesures d'application de la loi financées par les fonds publics et de recettes fiscales perdues. Ces conséquences négatives dépassent tout avantage qui découlerait plausiblement de ces partenariats pour faire appliquer la loi.

7. Recommandations

7.1 Résilier ou refuser les protocoles d'entente avec les compagnies de tabac pour faire appliquer la loi. La capacité autonome d'application de la loi par le biais de la coopération internationale et de la coopération bilatérale de gouvernement à gouvernement, notamment grâce au Protocole de la CCLAT de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac, est suffisante pour lutter contre le commerce illicite. Aucun protocole d'entente ou accord de coopération avec l'industrie du tabac pour faire appliquer la loi et combattre le commerce illicite n'est conforme à la CCLAT de l'OMS.

7.2 Exiger une vérification indépendante des données sur le volume du commerce illicite avant d'utiliser ces données dans le cadre des délibérations sur la politique fiscale. Les estimations d'Euromonitor, de KPMG et des associations de commerce ne devraient pas être les principales sources d'information ni les seules à être utilisées. Les gouvernements devraient commander des analyses qui s'appuient sur des micro-données douanières, des méthodes d'enquête indépendantes ou des méthodologies vérifiées.

7.3 Adopter des protocoles à l'échelle de l'ensemble du gouvernement qui soient contraignants pour tous les organismes gouvernementaux afin d'éviter toute interaction avec l'industrie du tabac, pas uniquement pour les ministères de la santé mais aussi pour les ministères des finances, les départements des douanes, les forces policières, les ministères du commerce et les commissions législatives du budget. Toute interaction entre des fonctionnaires du gouvernement et des représentants de l'industrie du tabac ou leurs agents concernant la politique sur les droits d'accise, si elle s'avère absolument nécessaire, devrait être rendue publique dans un délai déterminé.

7.4 Exiger des compagnies de tabac qu'elles fournissent des informations complètes, exactes et vérifiables en matière d'application de la loi et de fiscalité, et autoriser des sanctions proportionnées, dissuasives et efficaces en cas d'informations fausses ou inexactes. Le Protocole de la CCLAT pour éliminer le commerce illicite des produits tabac a établi une liste d'informations à exiger de l'industrie du tabac afin de lutter efficacement contre la contrebande de tabac. Les informations fournies par l'industrie du tabac serviront à soutenir les systèmes de suivi et de traçabilité et l'infrastructure de données pour faire respecter la loi, et ces systèmes doivent être gérés par des agences gouvernementales ou sous leur autorité exclusive. Les systèmes exclusifs de l'industrie du tabac devraient être bannis.

7.5 Rejeter les moratoires sur les droits d'accise mis en place à partir des données non vérifiées de l'industrie. Aucun barème de droits d'accise ne devrait être suspendu, réduit ou gelé sur la base d'allégations de commerce illicite provenant de l'industrie ou de secteurs connexes. Toute proposition de modification des droits d'accise devrait être soumise à une évaluation d'impact fiscal réalisée par le gouvernement, qui intègre les projections des dépenses de santé et d'autres coûts sur une période donnée, et cette évaluation doit être accompagnée d'un processus de révision indépendant.

7.6 Rendre publiques les dépenses associées aux mesures d'application de la loi et ce, de façon séparée. Les gouvernements devraient publier dans une ligne budgétaire distincte les dépenses d'opération pour appliquer la loi et combattre le commerce illicite du tabac, permettant ainsi à la société civile, aux organismes de contrôle et aux commissions législatives d'évaluer la proportionnalité des mesures et leur indépendance au regard de l'influence de l'industrie. Ce processus de comptabilisation des coûts permet également de recouvrer des dépenses ou de garantir par d'autres moyens une reddition de compte en matière de coûts.



Crédits et remerciements

Ce rapport a été préparé par Deborah Sy et Mary Assunta du Centre global pour la bonne gouvernance dans la lutte antitabac (GGTC). Farah Niazi, du GGTC, a contribué aux recherches supplémentaires et la mise en forme. L'utilisation d'outils d'intelligence artificielle générative a facilité la rédaction et le perfectionnement linguistique de cette publication. L'ensemble du développement conceptuel, de la conception de la recherche, de la compilation des données, de l'analyse, de l'interprétation, du cadre juridique et des recommandations politiques a été élaboré de manière indépendante par les auteures et les contributeurs, qui assument l'entière responsabilité de son contenu.

GGTC offre des stratégies et des outils de pointe aux acteurs du changement afin de donner des moyens d'agir pour que la santé de millions de personnes dans le monde ne souffre suite aux actions de l'industrie du tabac.

Références

- ¹ "The worldwide economic cost of tobacco use was US\$ 1.4trillion in 2012." Source: WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content>
- ² "The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) \$467 billion (US\$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.
- ³ "The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP \$1852 billion (US\$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world's annual gross domestic product (GDP)." Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d'Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.
- ⁴ "The consequences of tobacco use also present enormous economic, development and social costs that wreak havoc on families, communities and societies. The annual economic cost of smoking was estimated at US\$ 1.4 trillion in 2012, equivalent to 1.8% of the global gross domestic product (GDP)." WHO TECHNICAL MANUAL ON TOBACCO TAX POLICY AND ADMINISTRATION. World Health Organization. 2021. Available at: <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/89e10697-e083-47ca-8b96-3bb009158296/content>
- ⁵ "The global tobacco tax receipts (TTR) are US\$473 billion per year and compensate for only one quarter of the economic costs of smoking-attributable diseases (ECS)." Source: David P. Basic economic gap related to smoking: reconciling tobacco tax receipts and economic costs of smoking-attributable diseases. Tob Control. 2019 Sep;28(5):558–561. doi: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054307. Epub 2018 Oct 3. PMID: 30282775.
- ⁶ "At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ⁷ "(3) Reject partnerships and non-binding or non-enforceable agreements with the tobacco industry." Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>
- ⁸ "Governments and public institutions from 15 countries entered into partnerships, agreements or memorandums of understanding (MOU) with the TI to tackle illicit trade, environmental protection and other issues." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- ⁹ European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en
- ¹⁰ U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf
- ¹¹ Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>
- See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm>
- See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf
- ¹² Smith KE, Savell E, Gilmore AB. What is known about tobacco industry efforts to influence tobacco tax? A systematic review of empirical studies. Tobacco Control 2013;22:e1.
- ¹³ "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of \$40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.
- ¹⁴ "the burden of the illicit trade falls mainly on lower income countries, with its share being 16.8% of their cigarette market on average." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.
- ¹⁵ "The global share of the illicit cigarette market is 11.6%, equivalent to 657 billion cigarette sticks a year and a loss of \$40.5 billion in revenue." Source: Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.
- ¹⁶ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf
- See also: Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry's elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control 2019;28:127–140.
- ¹⁷ European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en
- ¹⁸ U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf
- ¹⁹ Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>
- See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm>
- See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf
- ²⁰ "NON-HEALTH SECTORS COLLABORATED WITH THE INDUSTRY TO TACKLE SMUGGLING.."
- "At least 20 governments collaborated with the TI through MOUs, training sessions, enforcement activities and the acceptance of resources in kind." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ²¹ "17 of these governments are non-Parties to the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products." Source: Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ²² Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- ²³ European Commission / European Anti-Fraud Office (OLAF). (2004). Philip Morris International cooperation agreement. Signed 9 July 2004. Settlement amount: US\$1.25 billion payable over 12 years. Available at: https://anti-fraud.ec.europa.eu/policy/policies-prevent-and-deter-fraud/illicit-trade-tobacco/philip-morris-international-2004_en
- ²⁴ U.S. District Court for the District of Columbia. (2006). United States v. Philip Morris USA Inc. et al. Civil Action No. 99-2496 (GK). Final Opinion issued 17 August 2006, Hon. Gladys Kessler. Available at: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2014/09/11/amended%20opinion_0.pdf
- ²⁵ Federal and provincial governments reach landmark settlement with tobacco companies. Government of Canada. 2008. Available at: <https://www.canada.ca/en/news/archive/2008/07/federal-provincial-governments-reach-landmark-settlement-tobacco-companies.html>

See also: BACKGROUNDER: Federal, provincial and territorial governments enter into civil settlement agreements with two tobacco companies. Government of Canada. 2010. Available at: https://www.canada.ca/en/news/archive/2010/04/backgrounder-federal-provincial-territorial-governments-enter-into-civil-settlement-agreements-two-tobacco-companies.html?utm_

See also: Royal Canadian Mounted Police. Contraband tobacco enforcement strategy 2011. Government of Canada Publications; 2011. Available at: https://publications.gc.ca/collections/collection_2012/grc-rcmp/PS61-11-2010-eng.pdf

²⁶ “The amount of healthcare expenditure due to smoking-attributable diseases totalled purchasing power parity (PPP) \$467 billion (US\$422 billion) in 2012, or 5.7% of global health expenditure.”

“The total economic cost of smoking (from health expenditures and productivity losses together) totalled PPP \$1852 billion (US\$1436 billion) in 2012, equivalent in magnitude to 1.8% of the world’s annual gross domestic product (GDP).” Source: Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

²⁷ “Tobacco is one of the world’s largest preventable causes of premature death, accounting for more than 8 million deaths and costing the global economy US\$ 1.4 trillion each year.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

²⁸ “Based on this methodology, around US\$26 billion is the annual economic cost of potential cigarette product plastic waste, including US\$20.7 billion in ecosystem losses and US\$5 billion in waste management costs.” Source: Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. Tobacco Control .2024;33:e1-e4.

²⁹ “This disproportionately affects people in low- and middle-income countries.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

³⁰ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

³¹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

³² “Tobacco use is a leading cause of avoidable illness and premature death in the world, resulting in over 7 million deaths a year”. Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063>

³³ “Cigarette pack prices, total taxes and the tobacco excise component as a share of pack prices are all lower in low- and middle-income countries, with average total tax as a proportion of price amounting to 51.2% in low-income countries and 59.1% in middle-income countries. This proportion reaches 67.4% in highincome countries, even though the non-tax portion of cigarette prices is fairly similar throughout the world.” Source: WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

³⁴ Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

³⁵ ibid

³⁶ ibid

³⁷ ibid

³⁸ WHO report on the global tobacco epidemic 2025: Warning about the dangers of tobacco (MPOWER). World Health Organization. (2025). Available at: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240112063>

³⁹ Sy DK. Tobacco industry accountability for marine pollution: country and global estimates. Tobacco Control 2024;33:e1-e4.

⁴⁰ Arda JR, Santiago AJ. Strengthening policies and structures to combat illicit tobacco trade in the Philippines. Frontiers in Public Health. 2023 Jan 25;11:1089853.

⁴¹ ibid

⁴² Gilmore AB, Gallagher AWA, Rowell A. Tobacco industry’s elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control 2019;28:127-140.

⁴³ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

⁴⁴ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at:

⁴⁵ ibid

⁴⁶ Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

⁴⁷ WHO report on the global tobacco epidemic 2021: Addressing new and emerging products (MPOWER). World Health Organization. (2021). Available at: www.who.int/publications/i/item/9789240032095

⁴⁸ Goodchild M, Nargis N, Tursan d’Espaignet E. Tob Control 2018;27:58–64.

⁴⁹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵⁰ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

⁵¹ Protecting Your Country’s Tobacco Track and Trace System From the Tobacco Industry. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/2019/11/STOP_Track-andTrace-Brief.pdf?utm_

⁵² Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵³ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

⁵⁴ Taxation and Price. Campaign for Tobacco-Free Kids. Available at: <https://www.tobaccofreekids.org/global-issues/advocacy-resources/taxation-and-price>

⁵⁵ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

⁵⁶ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵⁷ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁵⁸ ibid

⁵⁹ ibid

⁶⁰ Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>

⁶¹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2023>

Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025. Available at: <https://globaltobaccoindex.org/gti/2025>

⁶² ibid

⁶³ Deep Flaws Found in PMI-Funded Cigarette Smuggling Report. STOP. Available at: https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/STP039_ProjectStella_01.pdf

-
- ⁶⁴ “Tobacco companies also often claim that they are victims of illicit trade, but evidence is clear that transnational tobacco companies have been complicit, deliberately smuggling their own products or facilitating illicit trade.” Source: UNDP, Secretariat of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. Debunking tobacco industry misinformation. Geneva: United Nations Development Programme and World Health Organization; 2025. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Available at: https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/meeting-reports/undp-and-who-fctc-debunking-tobacco-industry-misinformation.pdf?sfvrsn=bd1a0dcf_8
- ⁶⁵ “TI cigarettes account for around two-thirds of the illicit cigarette market.” Source: Gilmore, A. B., Gallagher, A. W. A., & Rowell, A. (2019). Tobacco industry’s elaborate attempts to control a global track and trace system and fundamentally undermine the Illicit Trade Protocol. Tobacco Control, 28(2), 127-140. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054191>
- ⁶⁶ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- ⁶⁷ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025.
- ⁶⁸ ibid
- ⁶⁹ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2023. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2023.
- ⁷⁰ Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025
- ⁷¹ Wyborcza.biz. Behind the scenes of the tobacco wars. The Ministry of Finance has temporarily waived PLN 2 billion in extra budget revenue. 2024. Available at: https://wyborcza.biz/biznes/7.147743.31299555.za-kulisami-walk-nikotynowych-resort-finansow-chwilowo-zrezygnowal.html?disableRedirects=true#S.embed_link-K.C-B.1-L.5.zw
- ⁷² Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- ⁷³ “Argentina, Bangladesh, Bulgaria, Georgia, Israel, Lebanon, Poland, Sweden, Tunisia and Ukraine gave in to industry push-back on tax increases.” Assunta M. Global Tobacco Industry Interference Index 2025. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. Nov 2025
- ⁷⁴ “Article 5.3 of the Convention requires that “in setting and implementing their public health policies with respect to tobacco control, Parties shall act to protect these policies from commercial and other vested interests of the tobacco industry in accordance with national law.” Source: Guidelines for implementation of Article 5.3 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control. WHO FCTC. 2013. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3>
- ⁷⁵ Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. WHO FCTC. Adopted at COP5, Seoul, November 2012. Available at: <https://fctc.who.int/resources/publications/i/item/9789241505246>
- ⁷⁶ ibid