



Bruxelles, le 12.5.2017
COM(2017) 235 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la communication de la Commission «Renforcer la lutte contre la contrebande de cigarettes et les autres formes de commerce illicite de produits du tabac – Une stratégie globale de l'UE» [COM(2013) 324 final du 6.6.2013]

SECTION A: INTRODUCTION

La contrebande de cigarettes constitue depuis un certain temps une préoccupation majeure en Europe. Le commerce illicite du tabac propose des cigarettes à des prix inférieurs à ceux fixés pour décourager le tabagisme. À cela s'ajoute le fait que les produits illicites ne sont généralement pas conformes à la réglementation applicable, notamment en matière d'étiquetage. Le commerce illicite du tabac entraîne aussi des pertes considérables pour les recettes publiques: si toutes les cigarettes écoulées sur le marché noir étaient vendues légalement, le budget de l'Union européenne et de ses États membres en retirerait chaque année plus de 10 milliards d'EUR. Enfin, et ce n'est pas le moins important, la contrebande de cigarettes constitue une source de revenus pour les groupes criminels organisés d'Europe et d'ailleurs, et des éléments donnent à penser que, dans certains cas, elle est aussi liée au financement du terrorisme¹. La lutte contre le commerce illicite du tabac est donc également essentielle pour protéger la sécurité de l'Union européenne².

En 2013, la Commission a présenté une stratégie globale³ pour renforcer la lutte contre le commerce illicite du tabac. La stratégie, fondée sur une analyse détaillée du phénomène de la contrebande dans l'Union et des facteurs qui y contribuent, a proposé des moyens de combattre le commerce illicite du tabac, en s'appuyant sur un plan d'action antérieur pour la lutte contre la contrebande de cigarettes et d'alcool à la frontière orientale de l'Union européenne⁴. La stratégie de 2013 s'accompagnait d'un nouveau plan d'action⁵ énumérant 50 mesures à mettre en œuvre par la Commission et/ou les États membres. La stratégie et le plan d'action ont été approuvés par le Conseil dans ses conclusions du 10 décembre 2013⁶. Le Parlement européen a récemment souligné la nécessité d'intensifier la lutte contre le commerce illicite du tabac, en particulier en ce qui concerne les cigarettes sans marque (également appelées «cheap whites»)⁷.

Le présent rapport remplit un engagement pris en 2013 par la Commission, qui avait annoncé son intention de suivre la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action⁸, en prêtant une attention particulière aux différentes causes du problème. La section **B** du rapport donne une vue d'ensemble des principales initiatives adoptées depuis la présentation de la stratégie de 2013. La section **C** décrit succinctement la situation actuelle du marché illicite. La section **D** traite des enseignements qui ont, depuis, été tirés et formule certaines suggestions en vue d'approfondir la réflexion.

SECTION B: PRINCIPALES INITIATIVES MISES EN ŒUVRE DEPUIS 2013

La stratégie de 2013 plaidait en faveur de mesures internes et externes ciblées visant à intensifier la lutte contre la contrebande transfrontière de cigarettes et d'autres produits du tabac. L'objectif principal de ces mesures était de sécuriser la chaîne d'approvisionnement légale, de renforcer la répression et de cibler les facteurs qui incitent au commerce illicite. Enfin, la stratégie tenait compte des limitations territoriales du droit national, dont il découle

¹ Voir aussi la résolution 2199 du 12 février 2015 du Conseil de sécurité de l'ONU.

² Le programme européen en matière de sécurité, COM(2015) 185 final du 28 avril 2015, p. 4 et 6.

³ COM(2013) 324 final du 6 juin 2013.

⁴ SEC(2011) 791 final du 24 juin 2011.

⁵ SWD(2013) 193 final du 6 juin 2013.

⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/council_conclusions_en.pdf

⁷ Résolution du Parlement européen du 9 mars 2016 [2016/2555(RSP)].

⁸ Par souci de commodité, certains paragraphes du présent rapport renvoient aux actions du plan d'action de 2013.

que seule une action coordonnée aux niveaux européen et international, combinée aux mesures prises au niveau national, est susceptible d'apporter une réponse adéquate à ce phénomène mondial. Dans cette optique, plusieurs mesures importantes ont été prises depuis 2013:

1. Modifications du cadre législatif et politique

a) Au niveau mondial, la Commission a, dès le début, été en première ligne des efforts déployés au titre du *Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac* de la *convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac* (le «**protocole de la CCLAT**») (actions 2.1 et 2.2). Le protocole vise à sécuriser la chaîne d'approvisionnement des cigarettes authentiques, en garantissant notamment, dans un délai de cinq ans à compter de son entrée en vigueur, la mise en place par les parties au protocole d'un système de suivi et de traçabilité des produits du tabac. Le protocole prévoit aussi la délivrance de licences pour certaines activités; des règles de vérification diligente pour les producteurs, ainsi que des règles applicables à la vente sur l'internet, aux ventes en franchise de droits et aux zones franches. Le protocole encourage en outre la coopération internationale entre les autorités répressives.

Aujourd'hui, le protocole constitue la principale réponse de la communauté internationale au commerce illicite transfrontière du tabac. L'Union européenne a manifesté son adhésion au protocole en étant parmi les premières parties à le ratifier⁹ en juin 2016. Pour entrer en vigueur, le protocole doit être ratifié par 40 parties. Au 31 décembre 2016, 25 parties l'avaient ratifié, dont six États membres de l'Union européenne¹⁰.

La Commission s'emploie activement à promouvoir le protocole au sein de l'Union européenne et dans le monde, en usant de son influence diplomatique dans ses relations internationales, notamment dans le cadre institutionnel mis en place avec les pays visés par la politique européenne de voisinage (action 3.2.12) et avec l'Asie orientale (action 3.2.1). Dans ce contexte, la Commission a aidé le secrétariat de la CCLAT à organiser un atelier régional au Myanmar/en Birmanie en décembre 2014. Lors de la 7^e Conférence des parties à la convention-cadre de l'OMS en novembre 2016, l'Union européenne a entamé des discussions mondiales sur la mise en œuvre future du protocole (action 3.2.13). Depuis le début, la Commission a aussi pris d'autres mesures de soutien financier à l'appui du processus¹¹.

b) Parallèlement, l'Union européenne a mis à jour et renforcé sa **législation en matière de lutte antitabac**. La **directive révisée sur les produits du tabac**¹² (DPT) a été adoptée en 2014. En ce qui concerne le commerce illicite du tabac, la DPT vise à sécuriser la chaîne d'approvisionnement grâce à un système d'identification et de traçabilité couvrant l'ensemble de l'Union et à des dispositifs de sécurité infalsifiables au niveau des unités de conditionnement. La mise en œuvre des obligations imposées par la DPT en matière d'identification et de traçabilité permettra aussi aux États membres de se conformer aux dispositions correspondantes du protocole de la CCLAT. L'identification et la traçabilité des cigarettes produites dans ou pour le marché unique de l'Union seront assurées au titre de la DPT à partir de mai 2019. La Commission élabore actuellement la législation nécessaire pour mettre en place le futur système d'identification et de traçabilité de l'Union européenne (actions 2.3 et 2.4).

⁹ Décisions (UE) 2016/1750 et (UE) 2016/1749 du Conseil du 17 juin 2016, JO L 268 du 1.10.2016, p. 1.

¹⁰ La ratification par l'Union n'entre pas en compte dans les 40 ratifications exigées.

¹¹ Par exemple, tout récemment, les fonds alloués par le programme Santé de l'Union (400 000 EUR).

¹² Directive 2014/40/UE du Conseil du 3 avril 2014 (JO L 127 du 29.4.2014, p. 1).

c) L'Union européenne a aussi renforcé ses outils d'enquête destinés à détecter la fraude en matière de douane et d'accises au moyen de la réforme du **règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives en matière douanière**¹³. Le nouveau règlement permet aux enquêteurs de comparer les mouvements physiques de conteneurs aux données relatives aux importations et au transit, ainsi qu'aux données relatives aux exportations de produits soumis à accises, notamment les cigarettes. Il facilite également l'utilisation de preuves provenant d'autres juridictions de l'Union européenne dans les procédures administratives et judiciaires nationales. Le nouveau **code des douanes de l'Union (CDU)**¹⁴, une fois pleinement mis en œuvre, créera un environnement informatique apte à favoriser la réalisation de contrôles douaniers plus efficaces, fondés sur les risques, notamment en matière de contrebande de cigarettes.

Dans le même ordre d'idées, en 2014, la Commission a adopté une stratégie et un plan d'action de l'Union sur la **gestion des risques** en matière douanière¹⁵ afin d'assurer la sécurité et la sûreté de l'Union européenne et de ses citoyens, de protéger les intérêts des opérateurs en situation régulière et les intérêts financiers de l'Union, tout en garantissant la fluidité des échanges commerciaux. En juillet 2016, la Commission a adopté un rapport d'étape relatif à la mise en œuvre des actions¹⁶.

d) De plus, la Commission effectue actuellement une analyse d'impact portant sur la révision éventuelle du cadre fiscal, à savoir la directive 2011/64/UE¹⁷ concernant la structure et les taux des **accises applicables aux tabacs manufacturés**. Un rapport d'évaluation externe¹⁸ a contribué à explorer des pistes pour alléger les charges et les coûts administratifs supportés tant par les États membres que par les opérateurs économiques, pour réduire les distorsions sur le marché intérieur¹⁹ et pour atténuer les facteurs qui encouragent le commerce illicite du tabac. La Commission analyse actuellement l'impact de ces options et, dans ce contexte, elle examine aussi les définitions et le traitement fiscal des produits du tabac dans l'Union européenne (action 1.1). En outre, elle réfléchit à la possibilité d'inclure le **tabac brut** dans l'éventail des produits soumis à accises au titre de la directive 2011/64/UE, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il n'est donc pas possible, actuellement, d'utiliser les principaux outils de la lutte contre la fraude (c'est-à-dire la coopération administrative, l'échange d'informations et le système d'informatisation des mouvements et des contrôles des produits soumis à accises, ou EMCS – *Excise Movement and Control System*) à l'égard du tabac brut.

Dans ce contexte, la Commission a envisagé d'harmoniser les mesures «anti-forestalling» dans l'Union européenne (action 1.3). Cela n'a cependant été jugé ni faisable ni souhaitable par les États membres. En ce qui concerne la **franchise accordée aux voyageurs** (sur la base de la directive 2007/74/CE²⁰ concernant les franchises de la TVA et des accises perçues à

¹³ Règlement (UE) 2015/1525 du 9 septembre 2015, JO L 243 du 18.9.2015, p. 1.

¹⁴ Règlement (UE) n° 952/2013 du 9 octobre 2013, JO L 269 du 10.10.2013, p. 1.

¹⁵ COM(2014) 527 final du 21 août 2014.

¹⁶ COM(2016) 476 final du 19 juillet 2016.

¹⁷ Directive 2011/64/UE du 21 juin 2011, JO L 176 du 5.7.2011, p. 24.

¹⁸ Étude sur les moyens de mesurer et de réduire les coûts administratifs pour les opérateurs économiques et les autorités fiscales et d'obtenir parallèlement un niveau plus élevé de conformité et de sécurité lié à l'imposition de droits d'accise sur les produits du tabac

http://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/studies_reports/ramboll-tobacco-study.pdf

¹⁹ COM (2015) 621 du 21 décembre 2015.

²⁰ Directive 2007/74/CE du 20 décembre 2007, JO L 346 du 29.12.2007, p. 6.

l'importation de marchandises par des voyageurs), la Commission a conclu que cette question pouvait être réglée par des mesures non législatives²¹ (action 1.2).

e) La directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (la «**4^e directive anti-blanchiment**»)²² a constitué une étape décisive dans l'amélioration de l'efficacité des efforts déployés par l'Union pour lutter contre le blanchiment d'argent provenant d'activités criminelles et contre le financement des activités terroristes. Elle établit des exigences élevées visant à prévenir le blanchiment d'argent, comme l'obligation imposée aux États membres de mettre en place des registres nationaux des bénéficiaires effectifs de sociétés et fiducies/trusts désignés. Cela permettra de mieux suivre les flux financiers liés, par exemple, au commerce illicite du tabac et d'empêcher les criminels de blanchir le produit de telles activités.

De plus, la Commission a adopté un vaste **plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme**²³. L'un des objectifs du plan est d'introduire des mesures pour ériger en infraction pénale le blanchiment de capitaux en établissant une définition et des sanctions communes pour les infractions liées au blanchiment de capitaux dans l'ensemble de l'Union européenne²⁴.

f) Par ailleurs, la Commission a aussi pris l'initiative de procéder à un rapprochement des **sanctions** pour les infractions douanières, notamment la contrebande de cigarettes. À cet effet, elle a présenté une proposition législative²⁵, que le Conseil et le Parlement européen négocient actuellement. En outre, à la suite de l'accord intervenu entre les colégislateurs à propos d'une **nouvelle directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal**²⁶, le Conseil a adopté sa position en première lecture en avril 2017.

Parallèlement, la Commission a commandité une étude sur l'efficacité des sanctions appliquées dans les États membres pour les infractions liées au commerce illicite du tabac (action 3.3.1). Cette étude confirme que les sanctions actuellement applicables à la contrebande de cigarettes et la manière dont la législation concernée est appliquée dans la pratique par les tribunaux diffèrent sensiblement entre les États membres.

2. Renforcement des autorités répressives et de la coopération entre organismes

Un élément majeur de la stratégie de 2013 consistait à renforcer la répression au niveau de l'Union européenne et des États membres et à intensifier la coopération entre les acteurs concernés.

a) L'**Office européen de lutte antifraude (OLAF)** est l'organe d'enquête unique chargé de la protection du budget de l'Union européenne, tant en ce qui concerne les dépenses que les recettes. Le rôle de l'Office comprend la détection et les enquêtes en cas de fraude douanière ainsi que la coordination des opérations transnationales de lutte contre la contrebande. Le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 révisé²⁷, qui régit les activités de l'OLAF, s'appuie sur l'expérience acquise depuis la création de l'Office en 1999 (action 3.1.19). Il codifie les

²¹ COM(2013) 849 final du 3 décembre 2013.

²² Directive (UE) 2015/849 du 20 mai 2015, JO L 141 du 5.6.2015, p. 73.

²³ COM(2016) 50 final du 2 février 2016.

²⁴ COM(2016) 826 final.

²⁵ COM(2013) 884 final.

²⁶ COM(2012) 363 final du 11 juillet 2012.

²⁷ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du 11 septembre 2013, JO L 248 du 18.9.2013, p. 1.

pratiques antérieures et renforce l'efficacité des activités d'enquête de l'OLAF. Le règlement prévoit aussi une amélioration de la coopération et de l'échange d'informations entre l'OLAF et ses partenaires. Depuis 2012, les fonctions d'enquête et d'élaboration des politiques de l'OLAF sont clairement séparées. Une équipe spécialement chargée de la stratégie en matière de lutte contre le commerce illicite du tabac a été mise en place. Le travail de l'OLAF dans ce domaine s'appuie sur la contribution d'agents de liaison en Ukraine, en Chine et aux Émirats arabes unis (action 3.2.10), trois importants pays d'origine et de transit.

b) Le règlement 2016/794²⁸ a renforcé le cadre juridique des activités d'**Europol**, les États membres conservant leurs pouvoirs de répression. La lutte contre le commerce illicite du tabac est une priorité pour l'OLAF comme pour Europol, et les deux institutions s'emploient actuellement à intensifier leur coopération bilatérale. Celle-ci porte notamment sur l'accès réciproque aux données et aux réseaux techniques, qui permet aux institutions de se compléter et de tirer parti de leurs atouts respectifs (action 3.1.20). Des discussions sont aussi en cours en vue de renforcer **Eurojust**²⁹ (action 3.1.21).

c) D'une manière plus générale, des efforts ont récemment été déployés pour renforcer la **coopération entre les organismes** actifs dans ce domaine. Comme indiqué ci-après (voir le point 3), des agents de l'OLAF, d'Europol, de Frontex, de l'Organisation mondiale des douanes et d'Interpol effectuent régulièrement des opérations conjointes (actions 3.1.17 et 3.1.18). De plus, en 2013, l'Union européenne a mis en place un nouveau système européen de surveillance des frontières³⁰, EUROSUR, afin d'améliorer la connaissance de la situation et la capacité de réaction des États membres en matière de lutte contre la criminalité transfrontière et la migration illégale (action 3.1.22).

d) La Commission apporte aux États membres une **assistance technique** pour renforcer les capacités des services chargés des opérations et du renseignement. Le programme Hercule III³¹ est doté d'un budget de 104,9 millions d'EUR pour la période 2014-2020 afin d'aider les autorités compétentes des États membres à lutter contre la fraude, la corruption et d'autres activités illégales. Hercule III soutient des actions telles que l'achat de scanners à rayons X (qui facilitent, par exemple, la détection des cigarettes cachées dans les camions) et d'autres équipements techniques par les autorités douanières, ainsi que des activités de formation destinées à promouvoir l'échange des meilleures pratiques. En outre, la plateforme informatique AFIS (système d'information antifraude de la Commission) appuie d'autres initiatives des États membres dans ce domaine, comme les opérations douanières conjointes (voir le point 3b ci-après). Au cours de la période d'activité de l'ancienne taskforce pour la Grèce, la Commission a aussi mis à la disposition des douanes grecques son expertise institutionnelle en matière de lutte contre la fraude (action 3.1.23).

3. Intensification de la répression: activités opérationnelles, gestion des risques et collecte de renseignements

Les actions efficaces visant à endiguer le commerce illicite du tabac doivent être complétées par une **répression ferme et coordonnée**.

a) Les services répressifs de l'Union européenne ont intensifié leur lutte contre le commerce illicite du tabac: les **saisies** de produits illicites du tabac (principalement des cigarettes), qui étaient en baisse depuis 2011, progressent à nouveau. Selon les chiffres communiqués par les

²⁸ Règlement (UE) 2016/794 du 11 mai 2016, JO L 135 du 24.5.2016, p. 53.

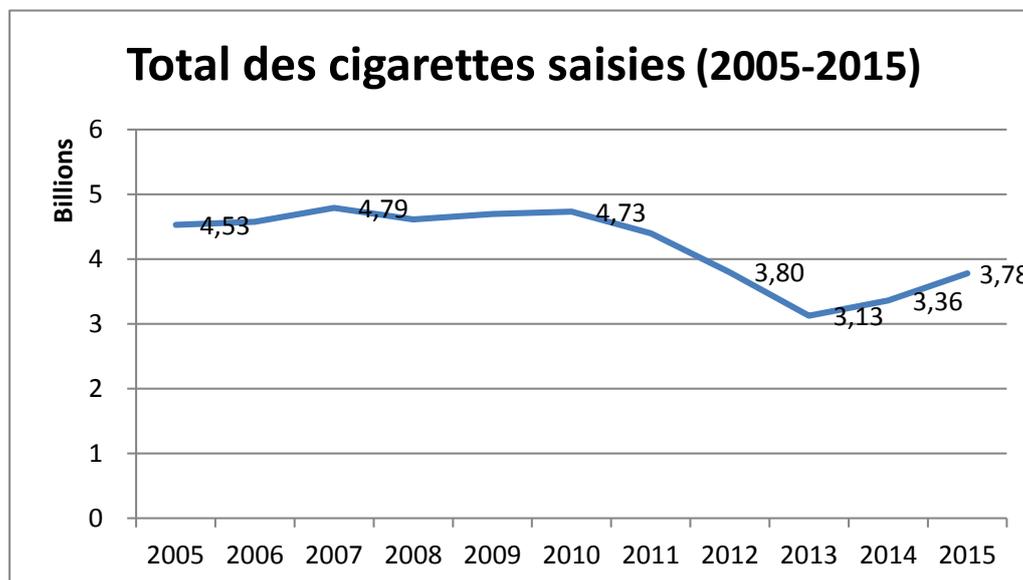
²⁹ COM(2013) 535 final.

³⁰ Règlement (UE) n° 1052/2013 du 22 octobre 2013, JO L 295 du 6.11.2013, p. 11.

³¹ Règlement (UE) n° 250/2014 du 26 février 2014, JO L 84 du 20.3.2014, p 6.

États membres, les volumes des saisies sont passés de 3,1 milliards en 2013 à 3,8 milliards en 2015 (voir le graphique 1). Ces chiffres sont avant tout le résultat des efforts quotidiens des autorités nationales. Au cours des deux années écoulées, les **opérations de l'OLAF** ont contribué à la saisie de plus d'un milliard de cigarettes.

Graphique 1: Évolution des saisies totales de cigarettes dans l'UE, 2005-2015



b) Les opérations douanières conjointes (ODC) sont des mesures opérationnelles, coordonnées et ciblées, mises en œuvre par les autorités douanières pendant une période limitée, afin de lutter contre le trafic transfrontière de marchandises. Hormis leurs résultats opérationnels, les ODC contribuent grandement à intensifier la coopération transfrontière et à instaurer la confiance entre les services répressifs des États membres. Depuis 2013, l'OLAF a organisé ou contribué à mener diverses ODC portant entièrement ou partiellement sur le commerce illicite du tabac. Plusieurs de ces opérations (voir le tableau 1) ont porté essentiellement sur la frontière orientale de l'Union européenne, puisque la moitié environ de toutes les saisies de cigarettes dans l'Union a lieu dans les États membres de cette région (actions 3.1.3 et 3.1.7).

Tableau 1: Principales opérations douanières conjointes organisées dans l'UE depuis 2013

Année	Nom de l'ODC	Menée par	Cigarettes saisies
2013	Romoluk	RO, OLAF	23 millions
2013	Warehouse	LT, OLAF	45 millions
2014	Replica	OLAF	130 millions
2015	Baltica	PL, OLAF	13 millions
2015	Romoluk II	RO, OLAF	3,74 millions
2016	Magnum	EE, OLAF	11 millions

De plus, la Commission a coordonné, en 2013 et 2014, l'action de contrôle prioritaire «DISMANTLE»³² relevant du cadre commun de gestion des risques auquel participent tous

³² Communiqué de presse de la Commission disponible à l'adresse: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-679_fr.htm.

les États membres de l'Union européenne. L'action, qui a duré plus de 12 mois, a débouché sur la saisie de 816 millions de cigarettes et, sur la base de ses conclusions, plusieurs recommandations spécifiques ont été formulées en vue de mieux cibler les risques de contrebande de produits soumis à accises (action 3.1.2). En 2015 et 2016, l'OLAF a aussi soutenu la journée d'action conjointe «HANSA», organisée par les États membres avec l'appui d'Europol dans le cadre de la priorité portant sur la fraude en matière d'accises du cycle politique de l'UE pour lutter contre la grande criminalité et la criminalité organisée³³.

c) À côté de ces activités opérationnelles en Europe, des **actions mondiales** sont aussi menées. Une centaine d'administrations douanières a pris part aux opérations GRYPHON I et II, lancées et coordonnées par l'Organisation mondiale des douanes (en 2014 et, avec l'appui de l'OLAF et d'Europol, de nouveau en 2016). Ces opérations ont débouché sur la saisie de 1,39 milliard de cigarettes, 287 000 cigares, et plusieurs centaines de tonnes d'autres produits du tabac partout dans le monde. Plusieurs machines et leurs composants destinés à la fabrication de cigarettes ont aussi été saisis, de même que 12 millions de timbres d'accises. Plusieurs manufactures de tabac illégales ont été démantelées et plus de 150 personnes impliquées ont été arrêtées au cours de ces deux opérations.

d) Les autorités douanières ont également intensifié leurs efforts en vue de mieux analyser les tendances du marché illicite du tabac. Des experts se sont réunis en mai 2014 pour discuter des moyens de renforcer la **collecte de données sur les saisies** (action 3.1.12). Ces efforts, combinés à des outils nouveaux³⁴ et améliorés, ont permis de donner une idée plus claire des saisies opérées sur l'ensemble du continent (actions 3.1.11 et 3.1.10).

e) Quand les autorités douanières saisissent des cigarettes, il est souvent difficile de faire le lien entre les saisies opérées à un endroit et d'autres cigarettes provenant du même lot illicite saisies à un autre endroit. Sur ce point, les **laboratoires douaniers** peuvent apporter aux enquêteurs un appui analytique. À cet effet, en 2015, le Centre commun de recherche de la Commission a créé un laboratoire capable d'effectuer des analyses indépendantes de n'importe quel type de cigarettes saisies. Le laboratoire est aussi chargé de procéder à des tâches de vérification dans le contexte de la mise en œuvre des accords de lutte contre la fraude conclus avec trois grands fabricants de tabac (actions 3.1.8 et 3.1.9).

4. Coopération bilatérale renforcée avec les principaux pays d'origine et de transit

Afin d'améliorer la coordination et la coopération transfrontières dans la lutte contre le commerce illicite du tabac, la Commission a aussi travaillé de manière bilatérale avec d'importants pays d'origine et de transit:

a) Pour lutter contre la fraude douanière, les autorités douanières coopèrent par-delà les frontières en vertu des règles **d'assistance administrative mutuelle** énoncées dans les traités internationaux. Depuis 2013, des dispositions d'assistance administrative mutuelle avec 14 nouveaux pays sont entrées en vigueur. À ce jour, des traités incluant de telles règles ont été conclus avec plus de 70 pays.

³³ Le «cycle politique de l'UE» est une méthodologie adoptée par l'Union européenne en 2010 pour lutter contre les menaces criminelles les plus importantes qui pèsent sur elle. Des programmes d'action opérationnels sont élaborés chaque année afin de coordonner les activités transfrontières des services répressifs portant sur des priorités déterminées par les États membres. La fraude en matière d'accises est une de ces priorités pour le cycle 2014-2017.

³⁴ Comme l'application ToSMA (*Tobacco Seizure Management Application*) destinée au traitement des saisies effectuées au titre des accords de lutte contre la fraude conclus avec les principaux fabricants; voir le document SWD(2016) 44 du 24 février 2016, p. 24.

b) Depuis 2015, les experts des États membres et de la Commission/de l'OLAF ont intensifié leurs **dialogues bilatéraux**³⁵ **sur les questions douanières**, notamment avec la Russie, la Biélorussie et l'Ukraine. Ces réunions techniques visent à améliorer la coopération transfrontière au quotidien, en portant une attention particulière au commerce illicite du tabac (actions 3.2.4 et 3.2.5).

c) Un facteur déterminant pour le commerce transfrontière en général et le commerce illicite en particulier tient aux écarts de prix considérables entre les États membres de l'Union et les pays voisins comme la Biélorussie, l'Ukraine et la Russie. Pour réduire cette incitation fiscale à la contrebande, la Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie se sont engagées, dans les accords d'association récemment conclus avec l'Union européenne, à **augmenter et ajuster** les niveaux **des taux et de la structure des accises** qu'elles appliquent (action 3.2.3).

d) L'Union européenne a pour habitude de négocier des **clauses antifraude** quand elle accorde des préférences tarifaires à des pays tiers. À ce jour, de telles clauses ont été convenues avec de nombreux pays partenaires afin de promouvoir la coopération dans le cadre d'enquêtes douanières qui se rapportent aussi à des cas de commerce illicite du tabac. Depuis 2013, des clauses antifraude ont été négociées avec le Canada, la Géorgie, la Moldavie, Singapour et le Viêt Nam, et des négociations sont en cours avec d'autres pays (action 3.2.11).

e) L'OLAF a aussi recours à des **accords de coopération administrative (ACA)** avec les autorités compétentes de pays tiers afin de faciliter, dans la pratique, la coopération en matière d'enquêtes. Ces dernières années, l'OLAF a intensifié la négociation d'ACA dans le domaine douanier. Aujourd'hui, l'OLAF a conclu des ACA avec les autorités douanières de l'Australie, du Bangladesh, de la Biélorussie, de la Chine, de la Moldavie, du Maroc, de Taïwan et d'Ukraine (actions 3.2.6 et 3.2.7).

5. Action au niveau de la demande sur le marché illicite du tabac

La stratégie de 2013 a aussi mis en évidence la nécessité de mieux comprendre la situation **du point de vue de la demande**. À cet effet, la Commission a financé une enquête³⁶ Eurobaromètre³⁷ sur la perception du commerce illicite du tabac dans l'opinion publique. Les principales constatations de cette première enquête sur le sujet ont montré que la préoccupation majeure des citoyens à propos des cigarettes vendues sur le marché noir tient à la perte de recettes pour l'État; qu'ils en achètent parce qu'elles sont moins chères; et que la pénétration des cigarettes provenant du marché noir est sensiblement plus élevée en Europe centrale et orientale. Seuls 14 % des sondés pensent qu'il s'agit d'une importante source de revenus pour le crime organisé (action 1.4).

SECTION C: UN POINT DE LA SITUATION SUR LE MARCHÉ ILLICITE DU TABAC DANS L'UNION EUROPEENNE

Malgré le déploiement de la stratégie de 2013 aux niveaux européen et national au cours des dernières années, **l'ampleur du commerce illicite du tabac dans l'Union reste, dans l'ensemble, considérable et préoccupante.**

³⁵ Par exemple, dans le contexte de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et l'Ukraine, du cadre stratégique de coopération douanière avec la Russie, du groupe de travail UE-Russie sur les problèmes de frontière douanière, ou du plan d'action pour le dialogue entre l'Union européenne et la Biélorussie dans le domaine douanier.

³⁶ L'enquête a été menée auprès de 27 672 personnes dans l'ensemble des États membres à l'automne 2015.

³⁷ https://ec.europa.eu/anti-fraud/public-perception-illicit-tobacco-trade_en.

Par définition, une activité clandestine est difficile à quantifier. Cela étant, selon les estimations émanant de diverses sources³⁸, la **consommation de tabac d'origine illicite** dans l'Union européenne est restée **généralement stable** – de l'ordre de 55 à 65 milliards de cigarettes – malgré un déclin général de la consommation du tabac dans l'Union³⁹. Les saisies de produits du tabac illicites dans l'Union européenne ont augmenté d'un cinquième au cours des deux dernières années (voir le point 3a ci-dessus), ce qui dénote une proportion de cigarettes illicites stable, voire croissante. Dans certains États membres, la part du marché illicite pourrait bien dépasser un quart du marché total du tabac.

Le **volume moyen des saisies individuelles** a diminué depuis quelques années. La contrebande de produits illicites du tabac en quantités très importantes, transportées notamment par conteneurs, est moins fréquente aujourd'hui. À l'inverse, la fréquence des franchissements de frontière multiples avec des quantités plus petites est en augmentation; il s'agit dans certains cas d'opérations organisées par des bandes criminelles. Ces activités à petite échelle posent aux autorités répressives des difficultés différentes par rapport au trafic conteneurisé.

Ainsi qu'il a été observé en février 2016⁴⁰, la **composition du marché illicite du tabac a fortement changé au fil des ans**. La contrebande des produits fabriqués par les principaux producteurs internationaux représente aujourd'hui une part nettement moindre que par le passé dans les saisies de gros volumes au sein de l'Union. D'un autre côté, les «**cheap whites**» et les **produits contrefaits** (y compris les contrefaçons de «cheap whites») dominent dans les saisies importantes⁴¹, et en particulier dans les saisies qui se rapportent au transport conteneurisé. Dans ce contexte, le Parlement européen a invité la Commission à présenter un plan d'action définissant de nouvelles mesures visant à lutter contre le phénomène des «cheap whites»⁴².

L'utilisation croissante de la chicha dans l'Union européenne se traduit par d'importantes saisies de **tabac de contrebande pour pipe à eau** réalisées par les États membres.

Il semble en outre que la **fabrication illicite de tabac dans l'Union** soit en hausse – une hypothèse corroborée par des saisies à grande échelle de tabac brut et par la découverte de nombreuses manufactures illicites de tabac⁴³. Cette augmentation de la production illicite au sein de l'Union européenne est peut-être, pour les trafiquants, une façon de réagir à la surveillance plus stricte des frontières extérieures de l'Union.

Les pays désignés dans la stratégie de 2013 comme les **principaux pays d'origine et de transit** restent une source de préoccupation, bien que l'implication des différents pays paraisse évoluer. Il semble à présent que l'approvisionnement en Asie orientale se diversifie, tandis que la contrebande en provenance de Chine a peut-être décliné. De plus, l'affaiblissement des structures de gouvernance dans des pays comme la Libye facilite la

³⁸ SWD(2016) 44 du 24 février 2016, p. 10-11.

³⁹ Selon les chiffres établis par la Commission sur la base des données communiquées par les États membres, les mises à la consommation de cigarettes ont chuté de 728 milliards (2005) à 486 milliards (2014). Voir http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/excise_duties/tobacco_products/tobacco_products_releases-consumption.pdf.

⁴⁰ SWD(2016) 44 du 24 février 2016.

⁴¹ Selon les données sur les saisies communiquées par les États membres en 2013, huit des dix «marques» de cigarettes les plus souvent saisies étaient des «cheap whites». Sur plus de 1 milliard de cigarettes saisies avec l'appui de l'OLAF au cours des deux dernières années, plus de 90 % étaient des «cheap whites».

⁴² Résolution du Parlement européen du 9 mars 2016 [2016/2555(RSP)].

⁴³ Dans la seule Pologne, selon les autorités nationales, plus de 40 manufactures ont été découvertes en 2016; leur capacité de production combinée est estimée à plusieurs milliards de cigarettes par an.

contrebande en Méditerranée. La contrebande de «cheap whites» d'origine biélorusse et les activités de transit et de production illicite dans les zones franches des Émirats arabes unis demeurent particulièrement préoccupantes.

Les criminels et les trafiquants continuent à abuser de certains **régimes douaniers et d'accises autorisant la circulation de produits en suspension de droits**. L'un des scénarios utilisés, qui est lucratif pour les criminels, consiste à produire des cigarettes dans l'Union européenne et à les déclarer à l'exportation, alors qu'en réalité, elles ne sont pas exportées ou sont réintroduites en contrebande dans l'Union après exportation. De même, des importations peuvent circuler dans l'union douanière sous le régime du transit en recourant à de multiples mouvements fictifs de façon à dissimuler la véritable destination des cigarettes. En fait, ces cigarettes sont distribuées illégalement sur le marché illicite de l'Union sans paiement de TVA et d'accises.

SECTION D: EXPERIENCES CLES ET PISTES DE REFLEXION

1. Enseignements tirés de la stratégie de 2013

Les **grands axes de la stratégie de 2013 et la presque totalité des points du plan d'action ont été mis en œuvre**. Alors que le problème persiste et que certaines mesures importantes restent à mettre en application, les efforts devraient se poursuivre dans cette voie, avec quelques ajustements:

- a) La DPT et le protocole de la CCLAT joueront, ensemble, un rôle déterminant pour **sécuriser la chaîne d'approvisionnement** des cigarettes produites légalement destinées au marché de l'Union ainsi que des cigarettes produites dans l'Union et vendues à l'exportation. Le plein effet de ces deux instruments ne se fera cependant sentir que dans quelques années.

Une part essentielle des activités de la Commission en matière de lutte contre le commerce illicite du tabac dans les années à venir consistera à promouvoir le protocole de la CCLAT auprès des pays tiers (mais aussi des États membres) afin de sécuriser les chaînes d'approvisionnement mondiales et de progresser dans son application au sein de l'Union européenne. À terme, la manière la plus efficace de lutter contre le commerce illicite des produits du tabac passera par la mise en œuvre du protocole de la CCLAT dans le cadre d'une action coordonnée aux niveaux international, européen et national.

- b) Les moyens dont disposent les autorités répressives comme l'OLAF ont été renforcés et la coordination entre organismes s'intensifie. Ce **cadre d'application amélioré** a contribué à accroître sensiblement les volumes saisis dans l'Union européenne depuis 2013. Pour contrer les efforts des producteurs de tabac illicite qui déplacent leur production de l'extérieur vers l'intérieur de l'Union européenne, il convient d'envisager un renforcement de la répression au niveau de l'Union, et notamment des pouvoirs de l'OLAF.
- c) À cet égard, l'Union européenne et ses États membres ont aussi accompli des progrès dans l'**intégration des capacités d'analyse, de communication d'informations et de traitement informatique**. Les autorités douanières s'emploient déjà à mettre à niveau leur expertise et leur capacité d'analyse afin d'exploiter pleinement les sources de

données disponibles⁴⁴. Ce processus pourrait être facilité par une mise en commun accrue des capacités analytiques disponibles au niveau européen, en permettant par exemple l'accès aux systèmes informatiques et aux bases de données concernés. Les enquêteurs devraient aussi être encouragés à exploiter pleinement le potentiel du laboratoire d'analyse des produits du tabac mis en place par le Centre commun de recherche de la Commission.

- d) **La collaboration avec les principaux pays d'origine et de transit** gagne en intensité, mais les initiatives diplomatiques prendront inévitablement du temps avant qu'elles ne donnent lieu à des mesures d'exécution plus efficaces. Des progrès encourageants ont été enregistrés dans les relations avec les pays tiers aux niveaux institutionnel et opérationnel, et les contacts bilatéraux avec les principaux pays concernés devraient encore être renforcés. Ces contacts pourraient aussi servir à promouvoir le protocole de la CCLAT et, à cet effet, l'Union européenne est bien placée pour user de son influence diplomatique. Dans ce contexte, une augmentation du nombre d'agents de liaison de l'OLAF, qui sont actuellement au nombre de trois, devrait aussi être envisagée, sous réserve des ressources disponibles.
- e) Par comparaison, par exemple, avec les autorités sanitaires, les services répressifs concentrent leurs efforts de manière moins systématique sur **la demande** de produits illicites. Toutefois, certains États membres, comme l'Estonie, ont pris des initiatives intéressantes dans ce domaine, en menant des campagnes de sensibilisation de l'opinion publique qui mettent en évidence les liens entre les cigarettes illicites et le crime organisé. Le potentiel des mesures axées sur la demande pourrait être exploité plus régulièrement.

2. Pistes de réflexions

Malgré les mesures prises jusqu'à présent, le volume du commerce illicite reste généralement stable. En particulier, le phénomène des «cheap whites» et des contrefaçons, sans être totalement nouveau, s'est révélé de plus en plus préoccupant ces dernières années. Le moment semble donc bien choisi pour envisager des mesures supplémentaires visant à compléter efficacement la stratégie de 2013 à l'avenir. Les pistes suivantes sont proposées en vue d'approfondir la réflexion:

- a) Il convient de réduire les facteurs incitatifs pour les trafiquants. Actuellement, la principale incitation au commerce illicite du tabac réside dans la possibilité d'exploiter les **écarts de prix** entre les États membres de l'Union et les pays voisins, mais aussi entre les marchés des États membres de l'Union⁴⁵. Un conteneur standard de 40 pieds renfermant quelque 20 millions de cigarettes introduit en contrebande dans l'Union européenne peut rapporter jusqu'à 2 millions d'EUR de recettes illégales, en fonction de la charge fiscale. Le niveau de taxation est un facteur déterminant dans le prix des produits du tabac, qui influence à son tour les habitudes de consommation, selon les règles de l'élasticité des prix. Un certain degré de convergence à la hausse entre les niveaux de taxe appliqués dans les États membres contribuerait à réduire la fraude et la contrebande. Des pays voisins comme la Biélorussie, dont le taux de taxe sur les produits du tabac est excessivement bas,

⁴⁴ Comme les répertoires des messages sur le statut des conteneurs et des données relatives aux importations, aux exportations et au transit mis en place au titre du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil.

⁴⁵ Le prix moyen de 20 cigarettes en Finlande est de 5,01 EUR. Il est de 0,95 EUR seulement en Russie et peut-être encore moitié moins cher en Biélorussie. En Pologne, un paquet de 20 cigarettes coûte en moyenne 2,08 EUR, contre 9,09 EUR en Irlande pour le même paquet (voir l'analyse annuelle par Frontex des risques aux frontières orientales – *Eastern European Borders Annual Risk Analysis*, 2015, p. 24).

devraient être incités à opérer un rapprochement de leurs taux d'accises avec les taux minimaux appliqués dans l'Union européenne, ne serait-ce que dans l'intérêt commun de la politique sanitaire et de l'augmentation des recettes publiques.

b) L'effet d'une diminution des facteurs incitatifs pourrait être renforcé si, parallèlement, les **coûts de production et de distribution des trafiquants** augmentaient et si les sanctions avaient un effet suffisamment dissuasif. Des initiatives en ce sens pourraient porter sur:

i. **Une réduction de l'accès aux matières premières** qui sont essentielles pour les fabricants de tabac illicite. Leurs activités seraient contrariées par des difficultés d'accès aux principales matières premières. Le Parlement européen a invité la Commission à prendre des mesures pour assurer un contrôle efficace des matières premières⁴⁶. Hormis l'équipement de fabrication, trois grands groupes de produits pourraient être pris en considération à cet égard:

- Le contrôle des mouvements du **tabac brut**, qui n'est actuellement pas soumis à accises, est envisagé (voir le point B1d ci-dessus). Le marché du tabac brut est cependant fragmenté et compte de nombreux producteurs qui opèrent tant en dehors qu'au sein de l'Union européenne.
- Le **papier** utilisé pour les cigarettes possède des caractéristiques particulières. Le suivi et le contrôle du papier sont compliqués par le fait qu'il existe de nombreux producteurs de papier partout dans le monde.
- En revanche, le nombre de producteurs des **mèches d'acétate** utilisées comme filtres de cigarette est limité, ce qui augmenterait les chances d'un contrôle efficace de l'offre. Compte tenu des possibilités d'approvisionnement mondiales dans cette industrie (sans parler des producteurs de cigarettes dans les pays tiers), il serait cependant difficile d'imaginer qu'un système de contrôle limité à l'Europe puisse être efficace. Il faudrait donc pouvoir compter a priori sur la coopération des acteurs de l'industrie et des pays où ils sont établis.

ii. **Un rétrécissement de la chaîne logistique exploitée par les trafiquants.** Cela suppose une surveillance plus étroite des régimes douaniers dont abusent fréquemment les trafiquants (voir la section C). Le régime fiscal applicable aux cigarettes importées se compose d'une succession de règles fiscales et douanières; ces règles sont souvent appliquées par différentes autorités. La coopération entre ces autorités nationales peut être intensifiée, par exemple grâce à l'interopérabilité des systèmes informatiques.

iii. **Sanctions et garanties.** Des questions se posent quant à savoir si les sanctions administratives et/ou pénales effectivement appliquées dans les États membres pour les infractions liées à la contrebande sont suffisamment dissuasives. Cela est particulièrement pertinent dans le contexte du marché intérieur, dès lors que l'attrait du commerce illicite du tabac dans un État membre peut aisément susciter une activité de contrebande considérable dans un autre.

On peut en outre, de manière similaire, se demander si les garanties exigées par les États membres pour certaines activités sensibles liées à la manutention en exonération

⁴⁶ Résolution du Parlement européen du 9 mars 2016 [2016/2555(RSP)].

de droits des produits soumis à accises (par exemple, la gestion d'un entrepôt sous douane) sont suffisamment proportionnées aux profits illicites que peuvent réaliser les bandes criminelles.

- c) Depuis des années, la Commission **soutient les États membres** dans leurs efforts visant à combattre la contrebande de tabac. En particulier, les États membres situés à la frontière orientale de l'Union européenne sont en première ligne de la lutte contre la contrebande de tabac illicite introduit dans l'Union par les frontières terrestres. La question est donc de savoir si l'intérêt général ne commande pas d'apporter une aide plus ciblée aux autorités douanières de ces pays. Cette question pourrait être examinée dans le cadre du réexamen du programme Hercule, compte tenu également des nouvelles obligations découlant du protocole de la CCLAT.
- d) Des discussions en cours portent sur la question de savoir si les instruments juridiques actuels, comme les accords d'assistance administrative mutuelle, offrent des possibilités suffisantes d'**échange systématique de données douanières** avec les pays voisins. Le Conseil a donc demandé que de nouveaux instruments⁴⁷ soient adoptés pour améliorer la situation, sur la base du nouvel article 12 du code des douanes de l'Union.
- e) La chaîne d'approvisionnement compte de nombreux **acteurs** intermédiaires légitimes **des secteurs privé et public**, comme les chargeurs, les transporteurs, les ports, les transitaires, les agents en douane ou les sociétés d'entreposage. Ceux-ci sont soucieux de leur bonne réputation et pourraient devenir des alliés encore plus précieux dans la lutte contre le commerce illicite du tabac.

Ainsi que le reconnaît également le protocole de la CCLAT, la production dans les **zones franches** et la contrebande provenant de ces zones ou transitant par celles-ci posent des problèmes particuliers. Le seul moyen de remédier aux difficultés actuelles passe souvent par la coopération avec les autorités locales. À cet effet, des accords de coopération douanière, lorsqu'il n'en existe pas encore, pourraient être envisagés avec les pays concernés, dont les Émirats arabes unis/Dubaï.

- f) En outre, il n'existe actuellement aucune **estimation indépendante** de l'ampleur et du développement du marché illicite du tabac dans l'Union européenne. Les statistiques ont certes été améliorées, mais elles se fondent inévitablement sur les saisies, qui ne permettent pas de brosser un tableau complet et indépendant du marché illicite. Par conséquent, des analyses complémentaires, fondées par exemple sur les schémas de consommation, peuvent être requises pour étayer des politiques avisées et ciblées.

SECTION E: CONCLUSIONS

Malgré les mesures prises depuis 2013, le défi que représente le commerce illicite du tabac demeure aussi préoccupant aujourd'hui qu'il l'était par le passé. L'Union européenne et ses États membres n'ont pas d'autre choix que de continuer à faire face, avec détermination, à la menace du tabac illicite et à ses évolutions puisque cette activité illégale est préjudiciable à la santé, à la sécurité et aux finances publiques.

La stratégie de 2013, qui combine des réponses législatives fortes, une application stricte du droit et une coopération renforcée aux niveaux national, européen et international, reste pertinente. Il est trop tôt pour porter un jugement définitif sur son efficacité, dès lors que ses

⁴⁷ Conclusions du Conseil du 16 décembre 2016.

composantes essentielles – comme le système d’identification et de traçabilité – ne sont pas encore applicables.

Au regard de la menace croissante que représentent les «cheap whites» en particulier, le protocole de la CCLAT – une fois pleinement appliqué par une masse critique de pays, dont les principaux pays d’origine et de transit – constituera un outil essentiel pour combattre le commerce illicite du tabac. Toutefois, si le système d’identification et de traçabilité, en particulier, contribuera à sécuriser la chaîne d’approvisionnement légale, des outils supplémentaires seront nécessaires pour lutter efficacement contre la production clandestine de cigarettes intérieure et étrangère.

Dans ce contexte, sur la base de la présente analyse et du dialogue qui se poursuit avec les parties prenantes, la Commission complétera son évaluation de la stratégie actuelle et décidera des suites appropriées qu’il convient d’y donner en 2018.