



Arbeitsgemeinschaft
Tabakprävention Schweiz

Association suisse pour
la prévention du tabagisme

Associazione svizzera per
la prevenzione del tabagismo

Luciano Ruggia

Le « marché noir »

ou le commerce illicite du tabac en Suisse : entre données,
estimations et discours

AT Research Series



12

Impressum

Septembre 2026

Éditeur

Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT Suisse)
Haslerstrasse 30
3008 Berne
Suisse

Auteur

Luciano Ruggia
Directeur, AT Suisse

Relecture : Benoît Perriard, AT Suisse

Citation recommandée

Ruggia, L. (2026). *Le « marché noir » ou le commerce illicite du tabac en Suisse : entre données, estimations et discours*. AT Research Series, no 12. Berne : Association suisse pour la prévention du tabagisme.

AT Research Series

No 12, septembre 2026

Édition

Association suisse pour la prévention du tabagisme (AT Suisse)

Contact

info@at-schweiz.ch
www.at-schweiz.ch

© AT Suisse, 2026

Résumé exécutif

La question du « marché noir » du tabac est régulièrement invoquée en Suisse pour mettre en garde contre une augmentation de la fiscalité sur les produits du tabac et de la nicotine. Selon ce raisonnement, des taxes plus élevées entraîneraient mécaniquement davantage de contrebande, une progression du commerce illicite et des pertes fiscales pour la Confédération. Le présent rapport examine cette affirmation à partir des données disponibles en Suisse, des statistiques de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), des estimations produites par KPMG pour Philip Morris International, des Empty Pack Surveys et du rapport du Conseil fédéral de décembre 2025.

La principale conclusion est simple : la Suisse ne dispose actuellement pas des données permettant de mesurer de manière fiable l'ampleur réelle du commerce illicite du tabac sur son territoire. Des infractions douanières et des opérations de contrebande existent, mais les données officielles disponibles ne fournissent pas d'ensemble d'indices convergents permettant d'établir l'existence d'un vaste marché clandestin structuré alimentant massivement la consommation suisse. L'OFDF reconnaît lui-même que ses statistiques ne permettent pas de distinguer précisément les produits, les catégories d'infraction, les dates effectives des saisies ou la destination finale des marchandises.

Les volumes effectivement saisis doivent par ailleurs être replacés dans leur contexte. En 2025, environ 1,6 million de cigarettes ont été interceptées, alors que 7,698 milliards de cigarettes ont été vendues légalement en Suisse. Les saisies représentaient donc environ 0,0208 % des ventes légales. Ce rapport ne permet évidemment pas de mesurer la part réelle du commerce illicite, puisque le taux de détection est inconnu. Il montre néanmoins l'écart considérable entre les volumes effectivement observés et certaines estimations de plusieurs centaines de millions de cigarettes. Une part importante des saisies effectuées dans les aéroports suisses, particulièrement à

Genève, concernait en outre des cigarettes vraisemblablement destinées à la France et non au marché suisse.

Cette incertitude contraste avec la précision des estimations publiées par KPMG pour Philip Morris International. Pour 2025, KPMG estime à environ 230 millions le nombre de cigarettes classées comme contrefaites ou de contrebande consommées en Suisse. Ce chiffre résulte toutefois d'un modèle combinant ventes légales, estimations de flux transfrontaliers, informations commerciales, enquêtes auprès des consommateurs et Empty Pack Surveys (**analyse de paquets de cigarettes vides collectés dans l'espace public**). Les données primaires et plusieurs étapes essentielles de calcul ne sont pas accessibles de manière suffisamment détaillée pour permettre une reproduction indépendante des résultats suisses. La proportion de 2,8 % présentée comme part du commerce illicite correspond ainsi au rapport entre plusieurs quantités elles-mêmes estimées par le modèle.

L'examen des Empty Pack Surveys soulève des questions supplémentaires. Ces enquêtes permettent d'identifier la présence de paquets d'origine étrangère dans l'espace public, mais elles ne déterminent pas directement si ces cigarettes ont été achetées ou introduites illicitement. Un paquet étranger peut provenir d'un achat transfrontalier légal, d'une franchise douanière, d'un achat duty free ou de la consommation d'un visiteur étranger. La classification finale entre flux légaux et cigarettes dites « C&C » dépend donc d'ajustements et de sources complémentaires dont une partie n'est pas publiquement accessible.

Le rapport du Conseil fédéral de décembre 2025 illustre les problèmes que pose la reprise institutionnelle de telles estimations. Il cite d'une part environ 300 millions de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon en 2024, associées à une perte fiscale de 76 millions de francs. Il affirme d'autre part que 12,5 % des cigarettes consommées en Suisse n'auraient pas été taxées dans le pays, ce qui représenterait une perte supérieure à 240 millions de francs. Cette seconde estimation repose sur une étude WSPM réalisée notamment à la demande de l'industrie du tabac qui, à notre

connaissance, n'est pas publiquement accessible dans une forme permettant d'en examiner la méthodologie et les résultats détaillés. Surtout, la catégorie des cigarettes « non taxées en Suisse » est beaucoup plus large que celle des cigarettes illicites. L'articulation entre les deux estimations n'est pas clairement expliquée.

Le rapport montre également que la problématique diffère fortement selon les produits. Pour les cigarettes électroniques, le principal problème documenté en Suisse ne réside pas dans un vaste marché clandestin, mais dans la commercialisation ouverte de produits non conformes au sein des circuits commerciaux ordinaires. En décembre 2025, le Laboratoire cantonal de Bâle-Ville a constaté au moins une non-conformité sur 29 des 32 produits contrôlés. La surveillance du marché intérieur, les obligations des importateurs et distributeurs et l'efficacité des retraits apparaissent donc au moins aussi importantes que les contrôles douaniers.

L'analyse replace enfin le débat suisse dans un contexte historique plus large. Le commerce illicite européen a longtemps concerné non seulement des cigarettes contrefaites, mais également des produits authentiques détournés des chaînes d'approvisionnement des fabricants. Les accords conclus entre l'Union européenne et plusieurs multinationales du tabac ont précisément renforcé les obligations de contrôle des clients, des volumes livrés et des circuits de distribution. Le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite repose sur la même logique : la lutte contre la contrebande ne doit pas se limiter aux frontières, mais inclure le contrôle indépendant de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement.

Principaux constats

- Les données officielles disponibles ne démontrent pas l'existence d'un vaste marché noir organisé destiné aux consommateurs suisses.

- La Suisse ne dispose pas actuellement d'un système statistique suffisamment précis pour mesurer de manière fiable l'ampleur et l'évolution du commerce illicite.
- Les saisies effectivement documentées restent très faibles relativement au marché légal et concernent, pour une part importante des flux aéroportuaires, des marchandises destinées à la France.
- Les estimations KPMG/PMI reposent sur un modèle complexe dont les données brutes et plusieurs opérations ne peuvent pas être vérifiées ou reproduites indépendamment.
- Un paquet étranger ou non taxé en Suisse ne constitue pas, en soi, une preuve de contrebande.
- Le Conseil fédéral juxtapose des estimations de pertes fiscales reposant sur des catégories différentes sans expliquer suffisamment leur articulation.
- Dans le domaine des cigarettes électroniques et de certains nouveaux produits, les infractions les plus visibles concernent avant tout des produits non conformes vendus dans les circuits commerciaux ordinaires.
- Les marchés parallèles légaux, notamment les achats transfrontaliers, les franchises accordées aux voyageurs et les ventes duty free, doivent être mesurés séparément du commerce illicite.

Priorités pour la Suisse

Une véritable statistique nationale du commerce illicite devrait être créée, distinguant les produits, les quantités, les dates de saisie, les types d'infraction, les canaux d'importation et la destination présumée des marchandises. Une estimation nationale indépendante devrait parallèlement être réalisée selon une méthodologie transparente et reproductible, sans dépendre des données produites ou financées par l'industrie du tabac.

La Confédération devrait également distinguer systématiquement les flux légaux et illicites, publier les volumes de produits du tabac vendus dans les circuits duty free, renforcer la surveillance du marché intérieur des cigarettes électroniques et des nouveaux produits, et améliorer le contrôle indépendant des chaînes d'approvisionnement.

Le commerce illicite constitue un enjeu réel de politique publique lorsqu'il est documenté. Mais l'incertitude ne doit pas être transformée en certitude statistique. La Suisse ne peut actuellement ni démontrer l'absence de commerce illicite ni en mesurer précisément l'ampleur. Dans ces conditions, des estimations financées par l'industrie et non reproductibles indépendamment ne devraient pas être traitées comme des faits établis ni servir d'argument déterminant contre une politique fiscale du tabac fondée sur des objectifs de santé publique.

Zusammenfassung

Die Frage des «Schwarzmarkts» für Tabak wird in der Schweiz regelmässig ins Feld geführt, um vor einer Erhöhung der Besteuerung von Tabak- und Nikotinprodukten zu warnen. Nach dieser Argumentation würden höhere Steuern zwangsläufig zu mehr Schmuggel, einer Zunahme des illegalen Handels und Steuerausfällen für den Bund führen. Der vorliegende Bericht untersucht diese Behauptung anhand der in der Schweiz verfügbaren Daten, der Statistiken des Bundesamtes für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG), der von KPMG für Philip Morris International erstellten Schätzungen, der Empty Pack Surveys sowie des Berichts des Bundesrates vom Dezember 2025.

Die wichtigste Schlussfolgerung ist einfach: Die Schweiz verfügt derzeit nicht über die notwendigen Daten, um das tatsächliche Ausmass des illegalen Tabakhandels auf ihrem Staatsgebiet zuverlässig zu bestimmen. Zollverstösse und Schmuggel kommen zweifellos vor. Die verfügbaren amtlichen Daten liefern jedoch keine Gesamtheit übereinstimmender Hinweise, die auf die Existenz eines grossen, strukturierten Schwarzmarkts schliessen liesse, der den Konsum in der Schweiz in erheblichem Umfang versorgt. Das BAZG räumt selbst ein, dass seine Statistiken keine präzise Unterscheidung nach Produkten, Kategorien von Verstössen, tatsächlichem Zeitpunkt der Beschlagnahmen oder endgültigem Bestimmungsort der Waren erlauben.

Auch die tatsächlich beschlagnahmten Mengen müssen in ihren Kontext gestellt werden. Im Jahr 2025 wurden rund 1,6 Millionen Zigaretten beschlagnahmt, während in der Schweiz 7,698 Milliarden Zigaretten legal verkauft wurden. Die Beschlagnahmen entsprachen somit rund 0,0208 % der legalen Verkäufe. Dieses Verhältnis erlaubt selbstverständlich keine Bestimmung des tatsächlichen Anteils des illegalen Handels, da die Aufdeckungsquote unbekannt ist. Es verdeutlicht jedoch die erhebliche Diskrepanz zwischen den tatsächlich festgestellten Mengen und bestimmten Schätzungen von mehreren hundert Millionen Zigaretten. Ein erheblicher

Teil der an Schweizer Flughäfen – insbesondere in Genf – beschlagnahmten Zigaretten war zudem mutmasslich für Frankreich und nicht für den Schweizer Markt bestimmt.

Diese Unsicherheit steht in deutlichem Gegensatz zur Präzision der Schätzungen, die KPMG für Philip Morris International veröffentlicht. Für 2025 schätzt KPMG die Zahl der in der Schweiz konsumierten, als gefälscht oder geschmuggelt eingestuften Zigaretten auf rund 230 Millionen. Diese Zahl beruht jedoch auf einem Modell, das legale Verkäufe, Schätzungen grenzüberschreitender Warenströme, kommerzielle Informationen, Verbraucherbefragungen und Empty Pack Surveys miteinander kombiniert. Die Primärdaten und mehrere wesentliche Berechnungsschritte sind nicht in ausreichendem Detail öffentlich zugänglich, um eine unabhängige Reproduktion der Schweizer Ergebnisse zu ermöglichen. Der als Anteil des illegalen Handels ausgewiesene Wert von 2,8 % entspricht somit dem Verhältnis mehrerer Grössen, die ihrerseits vom Modell geschätzt werden.

Auch die Analyse der Empty Pack Surveys wirft zusätzliche Fragen auf. Diese Erhebungen können das Vorhandensein von Zigarettenpackungen ausländischer Herkunft im öffentlichen Raum feststellen, sie zeigen jedoch nicht unmittelbar, ob die betreffenden Zigaretten illegal gekauft oder eingeführt wurden. Eine ausländische Packung kann aus einem legalen grenzüberschreitenden Einkauf, einer zollrechtlichen Freimenge, einem Duty-free-Kauf oder dem Konsum durch eine ausländische Besucherin oder einen ausländischen Besucher stammen. Die abschliessende Zuordnung zu legalen Warenströmen oder sogenannten «C&C»-Zigaretten hängt daher von Anpassungen und zusätzlichen Quellen ab, die teilweise nicht öffentlich zugänglich sind.

Der Bericht des Bundesrates vom Dezember 2025 veranschaulicht die Probleme, die sich aus der institutionellen Übernahme solcher Schätzungen ergeben. Einerseits nennt er für 2024 rund 300 Millionen geschmuggelte oder gefälschte Zigaretten und verbindet damit einen geschätzten Steuerausfall von 76 Millionen Franken. Andererseits führt er aus, dass 12,5 % der in der Schweiz konsumierten Zigaretten nicht

in der Schweiz versteuert worden seien, was einem Steuerausfall von mehr als 240 Millionen Franken entsprechen würde. Diese zweite Schätzung stützt sich auf eine WSPM-Studie, die unter anderem im Auftrag der Tabakindustrie erstellt wurde und nach unserem Kenntnisstand nicht in einer Form öffentlich zugänglich ist, die eine Prüfung ihrer Methodik und detaillierten Ergebnisse ermöglichen würde. Vor allem ist die Kategorie der «nicht in der Schweiz versteuerten» Zigaretten wesentlich weiter gefasst als jene der illegalen Zigaretten. Wie die beiden Schätzungen miteinander zusammenhängen, wird nicht klar erläutert.

Der Bericht zeigt zudem, dass sich die Problematik je nach Produkt erheblich unterscheidet. Bei E-Zigaretten besteht das in der Schweiz dokumentierte Hauptproblem nicht in einem grossen verborgenen Schwarzmarkt, sondern im offenen Verkauf nicht konformer Produkte über reguläre Vertriebskanäle. Im Dezember 2025 stellte das Kantonale Laboratorium Basel-Stadt bei 29 von 32 untersuchten Produkten mindestens einen Verstoss fest. Die Überwachung des Binnenmarkts, die Pflichten der Importeure und Händler sowie die Wirksamkeit von Produktrücknahmen sind daher mindestens ebenso bedeutsam wie Zollkontrollen.

Schliesslich ordnet die Analyse die Schweizer Debatte in einen breiteren historischen Kontext ein. Der illegale Tabakhandel in Europa umfasste über lange Zeit nicht nur gefälschte Zigaretten, sondern auch Originalprodukte, die aus den Lieferketten der Hersteller abgezweigt wurden. Die zwischen der Europäischen Union und mehreren multinationalen Tabakkonzernen geschlossenen Vereinbarungen verstärkten deshalb insbesondere die Verpflichtungen zur Kontrolle der Kunden, der gelieferten Mengen und der Vertriebskanäle. Das WHO-Protokoll zur Unterbindung des unerlaubten Handels mit Tabakerzeugnissen folgt derselben Logik: Die Bekämpfung des Schmuggels darf sich nicht auf Grenzkontrollen beschränken, sondern muss eine unabhängige Kontrolle der gesamten Lieferkette umfassen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Die verfügbaren amtlichen Daten belegen nicht die Existenz eines grossen, organisierten Schwarzmarkts, der Schweizer Konsumentinnen und Konsumenten versorgt.
- Die Schweiz verfügt derzeit nicht über ein ausreichend präzises statistisches System, um Umfang und Entwicklung des illegalen Handels zuverlässig zu messen.
- Die tatsächlich dokumentierten Beschlagnahmungen sind im Verhältnis zum legalen Markt sehr gering; ein erheblicher Teil der an Flughäfen festgestellten Warenströme betrifft zudem Waren, die für Frankreich bestimmt sind.
- Die Schätzungen von KPMG/PMI beruhen auf einem komplexen Modell, dessen Rohdaten und mehrere Berechnungsschritte nicht unabhängig überprüft oder reproduziert werden können.
- Eine ausländische oder nicht in der Schweiz versteuerte Zigarettenpackung ist für sich allein kein Beleg für Schmuggel.
- Der Bundesrat stellt Schätzungen von Steuerausfällen nebeneinander, die auf unterschiedlichen Kategorien beruhen, ohne deren Verhältnis zueinander ausreichend zu erklären.
- Bei E-Zigaretten und bestimmten neuen Produkten betreffen die am deutlichsten dokumentierten Verstösse vor allem nicht konforme Produkte, die über reguläre Vertriebskanäle verkauft werden.
- Legale Parallelmärkte – insbesondere grenzüberschreitende Einkäufe, Reisefreimengen und Duty-free-Verkäufe – müssen getrennt vom illegalen Handel erfasst und gemessen werden.

Prioritäten für die Schweiz

Erste Priorität sollte die Schaffung einer aussagekräftigen nationalen Statistik zum illegalen Handel sein, die nach Produkten, Mengen, Beschlagnahmedaten, Arten von Verstössen, Einfuhrkanälen und mutmasslichem Bestimmungsort der Waren unterscheidet. Parallel dazu sollte eine unabhängige nationale Schätzung nach einer transparenten und reproduzierbaren Methodik durchgeführt werden, ohne von Daten abhängig zu sein, die von der Tabakindustrie produziert oder finanziert werden.

Der Bund sollte zudem systematisch zwischen legalen und illegalen Warenströmen unterscheiden, die Mengen der in Duty-free-Kanälen verkauften Tabakprodukte veröffentlichen, die Marktüberwachung bei E-Zigaretten und neuen Produkten verstärken und die unabhängige Kontrolle der Lieferketten verbessern.

Der illegale Handel ist ein reales Problem der öffentlichen Politik, sofern er dokumentiert ist. Unsicherheit darf jedoch nicht in statistische Gewissheit umgedeutet werden. Die Schweiz kann derzeit weder die Abwesenheit illegalen Handels belegen noch dessen Umfang präzise bestimmen. Unter diesen Voraussetzungen sollten von der Industrie finanzierte und nicht unabhängig reproduzierbare Schätzungen weder als gesicherte Tatsachen behandelt werden noch als entscheidendes Argument gegen eine an den Zielen der öffentlichen Gesundheit ausgerichtete Tabaksteuerpolitik dienen.

Table des matières

Impressum	2
Introduction	16
1. De quoi parle-t-on ? Concepts et définitions	18
1.1. Marché noir et commerce illicite : des notions à distinguer	18
1.2. Ce qui ne constitue pas, en soi, un marché noir organisé.....	21
2. Que savons-nous réellement du commerce illicite en Suisse ?.....	23
2.1. Les ventes légales comme point de comparaison	23
2.2. Des saisies limitées et principalement liées au transit	24
2.3. Aucun indice de cigarettes contrefaites.....	26
2.4. Une mise en perspective indispensable de la communication : contrebande « importante » ou « trafic de fourmis » ?	26
2.5. Les "produits sanctionnés" : un indicateur souvent interprété à tort comme une mesure de la contrebande.....	28
2.6. Un indicateur agrégé dont la composition reste inconnue.....	30
2.7. Ce que les statistiques actuelles permettent réellement de conclure.....	31
2.8. Cigarettes électroniques : un marché visible, mais massivement non conforme	34
2.9. Un marché particulièrement fragmenté	34
2.10. Des violations régulièrement constatées par AT Suisse	35
2.11. Les contrôles bâlois révèlent une situation alarmante.....	35
2.12. Une législation fondée sur l'autocontrôle des entreprises.....	36
2.13. Des saisies douanières présentées comme spectaculaires, mais marginales.....	37
2.14. Le véritable problème se trouve sur le marché intérieur	39
2.15. Une défaillance systémique de la surveillance du marché	39
2.16. Les autres produits du tabac et de la nicotine	40
2.17. Le snus : un éventuel trafic depuis la Suisse plutôt que vers la Suisse.....	41
2.18. Les sachets de nicotine : surtout un problème de conformité	42
2.19. Le tabac chauffé : aucun indice d'un marché clandestin significatif en Suisse.....	43
2.20. Une absence de données qui impose la prudence	46
3. La construction par l'industrie du tabac de la menace du marché noir	48

3.1.	Les rapports KPMG : une infrastructure permanente d'influence	49
3.2.	Des critiques scientifiques anciennes et persistantes	51
3.3.	Anatomie du chiffre de 230 millions de cigarettes illicites : Des variations considérables laissées sans explication.....	52
3.4.	Un ordre de grandeur sans correspondance dans les données officielles	56
3.5.	Une méthodologie opaque et des résultats impossibles à reproduire indépendamment.....	57
3.6.	L'Empty Pack Survey : de quoi s'agit-il ?.....	58
3.7.	L'énigme des 5'600 paquets suisses	61
3.8.	L'origine empirique des données n'est pas démontrée	65
3.9.	De 13 % de paquets étrangers à 230 millions de cigarettes illicites.....	66
3.10.	Une estimation spéculative présentée avec une précision trompeuse.....	68
3.11.	Les observations de terrain d'AT Suisse : où sont les cigarettes de contrebande et de contrefaçon ?.....	69
4.	Le rapport du Conseil fédéral de 2025 : une lecture critique	71
4.1.	Une analyse dominée par le risque fiscal	71
4.2.	Une contradiction fondamentale dans l'utilisation des données douanières	72
4.3.	Les « produits sanctionnés » ne permettent pas davantage de mesurer le phénomène.....	73
4.4.	Une confusion entre produits étrangers, produits non taxés et produits illicites.....	74
4.5.	Deux estimations fiscales dont l'articulation reste inexpliquée.....	75
4.6.	Le cas français présenté comme une démonstration causale.....	78
4.7.	Tourisme d'achat et criminalité organisée : deux réalités à séparer	79
4.8.	Une comparaison des prix fondée sur un seul produit haut de gamme.....	80
4.9.	Les nouveaux produits sont étudiés fiscalement, mais presque absents de l'analyse des infractions	81
4.10.	La reprise institutionnelle de données méthodologiquement fragiles.....	82
5.	Le rôle historique de l'industrie du tabac dans l'approvisionnement du commerce illicite en Europe.....	84
5.1.	Le surapprovisionnement : ouvrir le robinet en amont	85
5.2.	Les procédures engagées par l'Union européenne	86
5.3.	Une responsabilité qui ne disparaît pas avec l'évolution du marché	87
5.4.	Le surapprovisionnement demeure au centre du débat européen.....	89
5.5.	Le Protocole de l'OMS : contrôler la chaîne plutôt que ses seuls débordements....	90

5.6.	La Suisse reste volontairement en dehors du dispositif international.....	91
5.7.	Une inversion complète du récit	92
5.8.	Un schéma d'influence documenté au niveau international.....	94
6.	Un vrai problème largement ignoré : les marchés parallèles et les ventes duty free	96
6.1.	Le duty free : un évitement fiscal légal.....	96
6.2.	Un paradoxe fiscal particulièrement visible pour les cigarettes.....	97
6.3.	Le paradoxe des franchises accordées aux voyageurs.....	97
6.4.	Mesurer ce qui est mesurable	98
7.	Conclusions et recommandations.....	99
	Recommandations.....	101

Introduction

La question du « marché noir » du tabac occupe une place récurrente dans les débats sur la fiscalité et la réglementation des produits du tabac et de la nicotine. À chaque projet d'augmentation des taxes, l'industrie du tabac et ses relais mettent en avant le risque d'une progression de la contrebande, d'une perte de recettes fiscales et d'un déplacement de la consommation vers des circuits parallèles. Ce raisonnement est souvent présenté comme une conséquence presque mécanique de la hausse des prix : plus les produits seraient taxés, plus le commerce illicite se développerait.

Une telle relation est pourtant loin d'être établie. La Banque mondiale, dans son rapport *Confronting Illicit Tobacco Trade: A Global Review of Country Experiences*, fondé sur l'expérience de plus de trente pays, montre que le niveau des taxes et des prix ne constitue qu'un facteur parmi d'autres. L'ampleur du commerce illicite dépend également de la qualité de l'administration fiscale, de l'efficacité des contrôles, de la gouvernance, de la corruption, de l'organisation des réseaux criminels et de la maîtrise des chaînes d'approvisionnement. La Banque mondiale insiste en outre sur la nécessité de disposer de données indépendantes et fiables et met en garde contre une dépendance excessive à l'égard des estimations produites par l'industrie du tabac.¹

C'est précisément sous cet angle que le présent rapport examine la situation suisse. Son objectif n'est pas de prétendre que toute forme de contrebande ou d'infraction liée au tabac serait inexistante. Il s'agit de répondre à une question plus précise : que savons-nous réellement de l'ampleur du commerce illicite destiné au marché suisse, et sur quelles données reposent les chiffres régulièrement avancés dans le débat public?

L'analyse commence par distinguer les notions souvent regroupées sous l'expression de « marché noir » : achats transfrontaliers légaux, dépassements de franchises, importations non déclarées, contrebande organisée, détournement de produits authentiques et contrefaçon. Elle confronte ensuite les estimations disponibles aux statistiques officielles de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières,

aux saisies effectivement documentées et aux informations concernant la destination des marchandises. Une attention particulière est accordée aux estimations produites par KPMG pour Philip Morris International, notamment aux Empty Pack Surveys sur lesquelles repose une partie importante des chiffres attribués à la Suisse, ainsi qu'à leur reprise dans le rapport du Conseil fédéral de décembre 2025.

Le rapport examine également des dimensions souvent laissées en marge du débat : la présence de produits non conformes dans les circuits commerciaux ordinaires, le rôle historique des chaînes d'approvisionnement de l'industrie dans le commerce parallèle, les obligations prévues par le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite et les marchés parallèles parfaitement légaux, notamment les ventes duty free et les franchises accordées aux voyageurs.

La thèse qui se dégage est moins spectaculaire que certains chiffres régulièrement cités, mais plus préoccupante du point de vue de la politique publique : la Suisse ne dispose actuellement pas des données permettant de mesurer avec suffisamment de précision l'ampleur réelle de son marché illicite, alors même que des estimations très précises, produites ou financées par l'industrie du tabac, sont reprises dans le débat politique et parfois dans des documents officiels comme si cette incertitude n'existait pas. Le véritable enjeu est donc de distinguer ce qui est démontré de ce qui est estimé, et de construire une politique fondée sur des données transparentes, indépendantes et vérifiables plutôt que sur la seule invocation du risque de « marché noir ».

Portée et limites de l'analyse

Le présent rapport constitue une analyse critique des données et documents publiquement accessibles. Il ne s'agit pas d'une étude de prévalence du commerce illicite et aucune collecte représentative indépendante de paquets ou de consommateurs n'a été réalisée. L'absence d'informations publiques sur certaines filières ne permet pas d'en déduire leur inexistence. L'analyse vise principalement à déterminer ce que les données disponibles permettent — ou ne permettent pas — d'affirmer sur l'ampleur du phénomène en Suisse.

1. De quoi parle-t-on ? Concepts et définitions

Avant d'examiner l'ampleur du commerce illicite du tabac en Suisse, il est indispensable de préciser les termes utilisés. Les expressions « marché noir », « commerce illicite », « contrebande », « contrefaçon » ou encore « achats transfrontaliers » désignent des réalités différentes, qui ne peuvent être assimilées les unes aux autres sans fausser l'analyse.

Cette distinction est essentielle dans le débat sur la fiscalité du tabac. L'argument selon lequel une hausse des taxes entraînerait mécaniquement une explosion du « marché noir » repose souvent sur une présentation indifférenciée de phénomènes très différents : achats légaux à l'étranger, dépassements de franchises douanières, revente non déclarée, contrebande organisée ou contrefaçon. Regrouper toutes ces situations sous une même étiquette donne artificiellement l'impression d'un phénomène homogène, massif et incontrôlable.

Cette imprécision n'est pas neutre. Elle facilite l'utilisation du commerce illicite comme argument politique contre les mesures fiscales et réglementaires. Une analyse sérieuse doit donc commencer par distinguer clairement ce qui relève d'un achat légal, d'une infraction ponctuelle ou d'un véritable système organisé de commerce clandestin.

1.1. Marché noir et commerce illicite : des notions à distinguer

Le terme commerce illicite constitue la catégorie la plus large. Il peut couvrir différentes formes de production, d'importation, de distribution ou de vente effectuées en violation de la législation applicable.

Le terme marché noir, en revanche, évoque généralement l'existence d'un marché parallèle structuré, dans lequel des produits sont proposés et distribués de manière régulière en dehors des circuits légaux. Il ne suffit donc pas d'identifier quelques

infractions individuelles pour démontrer l'existence d'un véritable marché noir d'une ampleur significative.

Dans le cadre du présent rapport, nous parlerons donc de marché noir organisé lorsqu'un ensemble convergent d'indices permet d'établir l'existence d'un système parallèle relativement stable. En nous appuyant notamment sur les distinctions opérées et les caractéristiques décrites par l'OMS, la Banque mondiale, la Commission européenne et l'Organisation mondiale des douanes, les éléments suivants seront pris en considération:

- une organisation relativement stable, avec des acteurs assurant l'approvisionnement, le transport, le stockage ou la distribution ;
- une offre régulière, et non de simples transactions occasionnelles ;
- des volumes significatifs, incompatibles avec de simples infractions individuelles ;
- une finalité commerciale, visant une activité de revente durable ;
- des mécanismes destinés à contourner les contrôles ;
- une capacité d'écoulement régulière des produits, impliquant l'existence d'une demande pour ces produits sur le marché de destination.

Ces éléments ne constituent pas une définition juridique formelle d'un « marché noir organisé », mais correspondent à des caractéristiques utilisées dans la littérature institutionnelle pour distinguer différentes formes de commerce illicite. Le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac retient une définition très large du « commerce illicite », qui englobe toute pratique ou conduite interdite par la loi relative notamment à la production, l'expédition, la réception, la possession, la distribution, la vente ou l'achat de produits du tabac.ⁱⁱ L'article 15 de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac mentionne notamment la contrebande, la fabrication illicite et la contrefaçon.

D'autres sources institutionnelles distinguent plus précisément les formes et les degrés d'organisation de ce commerce illicite. La Banque mondiale oppose ainsi le bootlegging, activité de relativement petite échelle pouvant être organisée par des individus ou de petits groupes, à la contrebande organisée à grande échelle (large-scale organized smuggling), caractérisée par le transport, la distribution et la vente de grandes quantités de produits, souvent sur de longues distances, avec l'intervention de réseaux organisés et de systèmes de distribution locale sophistiqués.ⁱⁱⁱ Les National Academies soulignent également que la notion de large-scale smuggling ne renvoie pas simplement à l'ampleur de l'activité illicite, mais aux moyens systématiques par lesquels celle-ci est mise en œuvre.^{iv} La Commission européenne distingue elle aussi la contrebande répétée de petites quantités (désignée dans ce document par le terme de « ant-smuggling » ou contrebande de fourmi) des formes plus organisées dans lesquelles ces quantités sont regroupées avant d'être acheminées vers d'autres marchés pour y être vendues.^v Enfin, l'Organisation mondiale des douanes relève que l'écoulement de très grandes quantités de cigarettes nécessite l'existence de canaux de distribution organisés.^{vi}

La distinction proposée dans le présent rapport est donc de nature analytique et s'appuie sur ces caractéristiques convergentes. Elle vise à différencier l'existence d'infractions ou de transactions illicites ponctuelles de celle d'un marché clandestin structuré et durable. Dans cette perspective, la présence d'une chaîne d'approvisionnement et de distribution organisée, la répétition des opérations, leur caractère systématique, l'existence de volumes significatifs et la capacité d'écouler régulièrement les produits sur le marché de destination constituent des indices particulièrement pertinents. Une infraction isolée, une saisie ponctuelle ou la présence d'un produit non conforme établissent l'existence d'une activité illicite, mais ne suffisent donc pas, à elles seules, à démontrer l'existence d'un marché clandestin structuré d'une ampleur significative.

1.2. Ce qui ne constitue pas, en soi, un marché noir organisé

Toutes les infractions liées aux produits du tabac ne démontrent donc pas, à elles seules, l'existence d'un marché parallèle structuré. Une saisie isolée, une importation transfrontalière irrégulière, la vente ponctuelle d'un produit non conforme ou une infraction douanière ou fiscale occasionnelle constituent des manifestations ou des indices de commerce illicite au sens large, mais ne suffisent pas, prises isolément, à établir l'existence d'une chaîne d'approvisionnement clandestine organisée, durable et destinée au marché suisse. Il convient notamment de distinguer :

- la contrebande, c'est-à-dire l'introduction de produits sur le territoire en violation des obligations douanières ou fiscales ;
- la contrefaçon, soit la fabrication ou la commercialisation non autorisée de produits imitant des marques existantes ;
- la revente illicite, par exemple lorsque des produits importés au-delà des franchises autorisées sont revendus sans déclaration ;
- les infractions individuelles ou occasionnelles, qui peuvent être sanctionnables sans pour autant relever d'un réseau organisé.

Il faut également distinguer ces comportements des achats transfrontaliers légaux. Un consommateur peut acheter des cigarettes à l'étranger et les introduire en Suisse pour son usage personnel dans les limites prévues par la législation. À titre d'exemple, une personne âgée d'au moins 17 ans entrant en Suisse peut importer pour son usage privé jusqu'à 250 cigarettes par personne et par jour dans le cadre de la franchise quantitative applicable.^{vii} Une telle consommation est non domestique, mais elle n'est pas pour autant illicite.

Cette distinction sera particulièrement importante plus loin dans ce rapport : un paquet provenant de l'étranger n'est pas nécessairement un paquet de contrebande. Assimiler

l'origine étrangère d'un paquet à son caractère illicite conduirait donc à surestimer l'importance du commerce clandestin.

En définitive, la question pertinente n'est donc pas de savoir s'il existe en Suisse des infractions liées à l'importation ou à la vente de tabac — il en existe nécessairement — mais de déterminer si ces infractions constituent un marché parallèle structuré, durable et d'une ampleur suffisante pour influencer réellement le marché national.

C'est sur cette base qu'il convient d'examiner les données disponibles.

2. Que savons-nous réellement du commerce illicite en Suisse ?

Si un marché noir organisé du tabac fonctionnait à grande échelle en Suisse, il devrait laisser une empreinte observable : saisies importantes et récurrentes, filières d'approvisionnement identifiables, produits contrefaits en circulation, réseaux de distribution, procédures pénales ou autres indices convergents.

Or, les données officielles disponibles ne mettent pas en évidence un phénomène de cette nature. Elles montrent que des infractions et des opérations de contrebande existent, mais elles ne permettent pas d'établir l'existence d'un marché clandestin structuré et important destiné aux consommateurs suisses. Elles révèlent surtout les profondes insuffisances du système statistique actuel.

2.1. Les ventes légales comme point de comparaison

Pour apprécier l'importance des quantités saisies, il convient d'abord de les rapporter à la taille du marché légal. Selon les statistiques de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), les ventes légales de cigarettes en Suisse ont diminué de 8,263 milliards d'unités en 2023 à 7,698 milliards en 2025.^{viii}

Indicateur	2023	2024	2025
Ventes légales en Suisse, en millions de cigarettes	8'263	8'097	7'698
Cigarettes saisies au total, en millions	Ca. 0,8	0,95	1,6
Dont saisies dans les aéroports, en millions	0,693	0,882	1,3
Dont saisies à l'aéroport de Genève, en millions	0,500	0,716	Ca. 0,866
Saisies totales rapportées aux ventes légales	0,0097%	0,0117%	0,0208%

Ce rapprochement ne permet pas de calculer la part réelle du commerce illicite : les saisies ne représentent nécessairement qu'une fraction des flux et le taux de détection est inconnu. Il fournit toutefois un indispensable ordre de grandeur. Même après leur augmentation en 2025, les quantités saisies représentent environ 0,0208 % des ventes légales annuelles, soit approximativement 80'000 paquets de cigarettes.

Ces chiffres ne démontrent donc pas l'absence de contrebande. Ils montrent en revanche que les volumes effectivement détectés restent extrêmement faibles au regard de la taille du marché suisse.

2.2. Des saisies limitées et principalement liées au transit

La contrebande de cigarettes existe en Suisse, comme dans tous les pays. La véritable question est de savoir quelle est son ampleur et, surtout, si les produits interceptés sont destinés au marché suisse.

En 2024, 882'265 cigarettes ont été saisies dans les trois principaux aéroports du pays, contre 693'776 en 2023. L'OFDF a présenté cette évolution comme une « forte hausse », tout en précisant que la majorité des cigarettes interceptées étaient destinées à la France et non au marché suisse.^{ix} Pris isolément, le chiffre de 882'265 cigarettes peut sembler important. Rapporté à des réalités concrètes, il apparaît toutefois beaucoup plus modeste. Cette quantité représente environ 44'100 paquets de cigarettes, soit 4'400 cartouches. Une grande valise peut contenir près de 1'000 paquets de cigarettes. Autrement dit, l'ensemble des cigarettes saisies durant une année dans les principaux aéroports suisses correspond approximativement au contenu d'une cinquantaine de valises.

En 2025, les saisies totales ont atteint environ 1,6 million de cigarettes, contre 950'000 en 2024 et environ 800'000 en 2023. Près de 1,3 million ont été interceptées dans le trafic aérien et environ 300'000 par la route. Les deux tiers des saisies aéroportuaires

ont eu lieu à Genève, un peu moins d'un tiers à Zurich et une part très réduite à Bâle. L'OFDF explique lui-même cette répartition par le fait qu'un grand nombre des cigarettes introduites par voie aérienne étaient vraisemblablement destinées à la France.^x Cette dernière précision est fondamentale. Des cigarettes interceptées en Suisse alors qu'elles sont acheminées vers un autre pays ne constituent pas une indication de la taille du marché illicite suisse. Les inclure sans distinction dans une discussion sur la consommation en Suisse revient à confondre territoire d'interception, territoire de transit et marché de destination.

Les quantités saisies sont par ailleurs concentrées dans un nombre limité d'opérations. En février 2025, un seul voyageur a ainsi été intercepté à Genève avec 44'840 cigarettes, soit plus de 5 % de toutes les cigarettes saisies dans les trois principaux aéroports au cours de l'année précédente.^{xi} Quelques opérations relativement importantes peuvent donc provoquer une forte variation du total annuel sans traduire une transformation générale du marché.

Un cas récent illustre particulièrement bien pourquoi des cigarettes saisies sur le territoire suisse ne sont pas nécessairement destinées au marché suisse. Le 3 septembre 2026, l'OFDF a annoncé avoir découvert, dans le secteur fret de l'aéroport de Zurich, 584'000 cigarettes dissimulées dans des racks informatiques. À elle seule, cette interception représente un volume considérable au regard des totaux annuels mentionnés précédemment. Or, il s'agissait d'une marchandise en transit : l'envoi provenait de Dubaï et avait pour destination finale la Grande-Bretagne. Ces 584'000 cigarettes n'étaient donc pas destinées au marché suisse. Cet exemple montre concrètement qu'une saisie importante effectuée sur le territoire suisse peut refléter la position de la Suisse comme plateforme de transit international plutôt que l'existence d'une demande sur son marché intérieur.^{xii}

L'augmentation des saisies ne signifie d'ailleurs pas nécessairement que le trafic augmente dans les mêmes proportions. Elle peut également résulter d'un renforcement

des contrôles, d'une meilleure détection, d'un ciblage plus efficace ou de quelques interceptions exceptionnelles. Sans connaître l'évolution du nombre de contrôles, des moyens engagés et du taux de détection, il est impossible de transformer une hausse des saisies en preuve d'une hausse équivalente de la contrebande.

2.3. Aucun indice de cigarettes contrefaites

Les données relatives aux contrefaçons vont dans le même sens. Dans son communiqué de février 2025, l'OFDF indique explicitement qu'aucune contrefaçon n'a été découverte parmi les cigarettes analysées durant la période 2023–2024.^{xiii}

Cette information est importante, car la contrefaçon constitue, dans plusieurs pays européens, une composante visible du commerce illicite. Des usines clandestines y produisent de grandes quantités de cigarettes imitant des marques connues, ensuite distribuées par des réseaux structurés. Rien de comparable n'a été mis en évidence en Suisse : aucune usine clandestine de cigarettes n'y a été découverte et les données publiées ne font apparaître ni circulation significative de contrefaçons ni filière nationale de production illicite.

Cette absence ne prouve évidemment pas qu'aucune cigarette contrefaite n'entre jamais en Suisse. Elle signifie cependant que les informations officielles disponibles ne fournissent aucun indice d'un phénomène présentant une ampleur comparable à celle observée dans certains autres pays européens.

2.4. Une mise en perspective indispensable de la communication : contrebande « importante » ou « trafic de fourmis » ?

La manière dont ces chiffres sont communiqués mérite d'être mise en perspective avec les volumes absolus concernés et la taille du marché légal.

L'OFDF, dès le titre de ses communiqués de presse, évoque d'« importantes saisies de cigarettes », alors même que les chiffres présentés ne semblent pas justifier un tel qualificatif. Cette formulation contribue à créer une perception exagérée de l'ampleur du phénomène. Sans surprise, ce cadrage est ensuite amplifié par les médias. Ainsi, L'Agefi titrait immédiatement : « Contrebande de cigarettes en forte hausse aux frontières suisses ».^{xiv} Or, si l'augmentation des saisies – qui ne reflète pas nécessairement une hausse équivalente de la contrebande réelle – peut paraître importante en termes relatifs, les volumes absolus demeurent extrêmement modestes. Cette présentation contraste fortement avec la réalité des quantités concernées lorsqu'elles sont rapportées à la taille du marché légal suisse.

Selon le dernier communiqué de presse des douanes en date du 18 mars 2026 « *En 2025, l'OFDF a découvert environ 1,6 million de cigarettes de contrebande, soit nettement davantage qu'en 2024 (950 000) et deux fois plus qu'en 2023. Sur ce total, environ 300 000 ont été introduites en Suisse par la route et près de 1,3 million par le trafic aérien. Environ deux tiers des saisies ont eu lieu à l'aéroport de Genève, un peu moins d'un tiers à celui de Zurich et une toute petite partie à celui de Bâle. Cette répartition s'explique probablement par le fait qu'un grand nombre des cigarettes introduites sur le territoire par voie aérienne étaient destinées à la France.* » Même après cette hausse qualifiée de forte par l'OFDF, les saisies ne représentent toujours qu'environ 0,0208% du marché légal suisse, soit environ deux cigarettes saisies pour 10 000 cigarettes vendues légalement. En outre, il est nécessaire de le souligner encore une fois, les douanes précisent que ces cigarettes étaient principalement destinées à la France.

Dans l'un des rares traitements analytiques du sujet, lors de l'émission La Matinale du 16 juillet 2024, le journaliste Marc Menichini avait interviewé Bruno Rayne, chef du pôle Action économique à la Direction régionale des douanes d'Annecy. Ce dernier avait livré une analyse particulièrement éclairante : « *Il y a la cigarette de contrebande; elle*

est produite en surplus et récupérée par les criminels dans des usines officielles situées en Europe de l'Est, notamment en Bulgarie, en Pologne, en Roumanie ou en Moldavie. Et puis il y a la cigarette de contrefaçon produite dans des usines clandestines, notamment en Belgique et aux Pays-Bas ». Dans le même interview, M. Rayne décrivait d'ailleurs le trafic passant par Genève comme un « *trafic de fourmis* », constitué d'un flux régulier de petites quantités, sans saisies exceptionnelles.^{xv}

Ces observations concordent avec une partie des données disponibles : les informations publiées mettent notamment en évidence de nombreux transports de petites quantités par des particuliers. Elles ne permettent toutefois pas de conclure à l'existence d'un trafic organisé d'envergure destiné au marché suisse.

Présenter ces chiffres comme la preuve d'une forte croissance du commerce illicite ou de l'existence d'un marché noir important en Suisse va donc au-delà de ce que permettent d'établir rigoureusement les données disponibles. Les chiffres officiels montrent au contraire que les quantités saisies restent extrêmement marginales lorsqu'elles sont rapportées à l'ampleur du marché légal du tabac en Suisse.

2.5. Les "produits sanctionnés" : un indicateur souvent interprété à tort comme une mesure de la contrebande

Outre les saisies ponctuelles médiatisées, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) publie, dans ses statistiques annuelles, un indicateur plus global intitulé « produits sanctionnés (en kilogrammes) – domaine de la contrebande de tabac » exprimé en kilogrammes. Présenté comme un indicateur annuel, cela pourrait naturellement laisser penser qu'il s'agit des quantités saisies chaque année et qu'on pourrait ainsi en déduire les tendances générales de la contrebande.

Selon ces statistiques, la masse totale de produits sanctionnés dans ce domaine a évolué de la manière suivante sur les dernières années :

- 11'395 kg en 2022 ;
- 9'290 kg en 2023 ;
- 5'211 kg en 2024 ;
- 9'782 kg en 2025.

Pris au pied de la lettre, cet indicateur semblerait montrer une diminution de plus de moitié entre 2022 et 2024, suivie d'une nette remontée en 2025.^{xvi} Mais cette lecture ne peut toutefois pas être retenue, car l'année indiquée ne correspond ni nécessairement à l'année de la saisie ni à celle de l'infraction.

Afin de comprendre précisément la nature de ces données, AT Suisse a demandé à l'OFDF, le 16 juin 2026, une ventilation des quantités par catégorie de produits — cigarettes, tabac à rouler, tabac pour pipe à eau, produits du tabac chauffé, cigarettes électroniques, sachets de nicotine, cigares, etc. — ainsi que par unité de mesure.

Dans sa réponse du 3 août 2026, l'OFDF a précisé :

« Les chiffres en question correspondent aux quantités sanctionnées, respectivement les enquêtes clôturées (archivées) dans l'année en cours et pour lesquelles une amende ou un mandat de répression ont été établis. Ces chiffres ne représentent pas les quantités saisies pendant l'année.

L'OFDF ne dispose pas de statistiques détaillées sur les quantités et sur les différents genres de produits du tabac saisis. »^{xvii}

Cette réponse modifie fondamentalement la signification de l'indicateur. Les 9'782 kg publiés pour 2025 ne correspondent pas à 9'782 kg de tabac saisis en 2025. Ils correspondent aux quantités liées à des enquêtes clôturées cette année-là, indépendamment de la date à laquelle les infractions ont été constatées ou les produits interceptés.

Une infraction découverte en 2022 peut ainsi apparaître dans les statistiques de 2025, tandis qu'une saisie effectuée en 2025 pourrait n'être comptabilisée qu'en 2026 ou 2027, ou même plus tard. Les variations annuelles dépendent donc non seulement des infractions détectées, mais également de la durée des enquêtes, du rythme de traitement des dossiers, des ressources disponibles et des priorités internes de l'administration.

L'indicateur renseigne ainsi principalement sur l'activité administrative et répressive de l'OFDF, et non sur l'évolution annuelle du commerce illicite. Il ne peut être utilisé pour conclure à une augmentation ou à une diminution de la contrebande d'une année à l'autre.

2.6. Un indicateur agrégé dont la composition reste inconnue

Une seconde limite majeure réside dans l'absence de ventilation. L'OFDF indique ne pas disposer de statistiques détaillées permettant de distinguer les différents produits concernés. Il n'est donc pas possible de savoir quelle part des kilogrammes publiés correspond aux cigarettes, au tabac à rouler, aux cigares, au tabac pour pipe à eau ou à d'autres produits.

Il n'est pas davantage possible de distinguer les différentes situations juridiques agrégées dans cet indicateur : contrebande organisée, importations non déclarées, dépassements de franchises quantitatives, irrégularités fiscales ou autres infractions douanières. Or, comme nous l'avons montré au chapitre précédent, ces situations ne sont ni équivalentes ni nécessairement révélatrices d'un marché noir structuré.

L'indicateur peut également intégrer des marchandises interceptées en transit et qui n'étaient pas destinées à être commercialisées en Suisse. En l'absence d'informations sur la destination des produits, leur nature, le type d'infraction et la date effective de leur interception, il est impossible d'en tirer une estimation du marché illicite national.

2.7. Ce que les statistiques actuelles permettent réellement de conclure

Les données disponibles conduisent à plusieurs constats :

- les quantités de cigarettes effectivement saisies sont très faibles par rapport aux ventes légales ;
- une part importante des saisies effectuées dans les aéroports, particulièrement à Genève, concerne des marchandises destinées à la France ;
- aucune cigarette contrefaite n'a été identifiée par l'OFDF parmi les produits analysés en 2023–2024 ;
- aucune production clandestine de cigarettes ni aucun vaste réseau national de distribution n'ont été publiquement mis en évidence ;
- l'indicateur des « produits sanctionnés » ne mesure pas les saisies de l'année, mais les dossiers clôturés pendant celle-ci ;
- l'OFDF ne dispose pas d'une ventilation permettant de distinguer les produits, les infractions, les marchés de destination et les dates effectives des saisies.

Ces éléments ne permettent pas d'affirmer que tout commerce illicite serait absent de Suisse. Ils ne fournissent toutefois aucune preuve convergente de l'existence d'un vaste marché noir organisé alimentant la consommation nationale.

La conclusion la plus importante est donc également une conclusion sur l'état des connaissances : la Suisse ne dispose pas actuellement d'un système statistique permettant de mesurer de manière fiable l'ampleur et l'évolution du commerce illicite du tabac sur son propre marché. Les données publiées sont trop agrégées, temporellement incohérentes et insuffisamment documentées pour répondre à cette question.

L'OFDF devrait par conséquent publier une véritable statistique annuelle des saisies, ventilée au minimum selon :

- la catégorie de produits ;
- le nombre d'unités et le poids ;
- la date effective de la saisie ;
- le type d'infraction ;
- le lieu et le canal d'importation ;
- la destination présumée des marchandises ;
- la distinction entre usage personnel, revente occasionnelle et trafic organisé ;
- le nombre d'opérations et les quantités associées à chacune d'elles.

En l'absence de telles données, les chiffres actuellement disponibles ne devraient pas être présentés comme une mesure du marché noir suisse. Ils permettent seulement de constater l'existence d'infractions et de saisies limitées, dont une part importante concerne le transit vers la France. Ils ne démontrent ni l'existence d'un marché clandestin national d'envergure ni, a fortiori, que celui-ci connaîtrait une forte expansion.

Cette difficulté n'est pas propre à la Suisse. Dans son rapport spécial de 2026, la Cour des comptes européenne constate également que les données disponibles au niveau européen restent fragmentées et souligne expressément que les statistiques de saisies ne permettent pas, à elles seules, de donner une image complète et actuelle de la taille du marché illicite.^{xviii}

Dans ces conditions, il est légitime de s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'OFDF ne développe toujours pas une véritable statistique annuelle des saisies, ventilée par catégorie de produits, par unité de mesure, par type d'infraction et selon l'année effective des saisies. De telles données constituent pourtant le minimum nécessaire pour permettre aux autorités et aux décideurs politiques de suivre de

2.8. Cigarettes électroniques : un marché visible, mais massivement non conforme

Contrairement aux cigarettes traditionnelles, le principal problème posé en Suisse par le commerce illégal des cigarettes électroniques ne semble pas résider dans l'existence d'un marché noir sophistiqué ou de vastes réseaux de contrebande. Il réside avant tout dans la commercialisation, au sein même des circuits ordinaires, d'un nombre considérable de produits qui ne respectent pas les prescriptions légales.^{xix}

Ces produits sont vendus ouvertement dans des commerces spécialisés, sur des plateformes généralistes et par des sites internet accessibles à tous. Le problème n'est donc pas seulement celui de marchandises clandestines qui échapperaient aux autorités : il est celui d'un marché parfaitement visible, mais insuffisamment surveillé.

2.9. Un marché particulièrement fragmenté

Cette situation s'explique en partie par la structure du marché. La fabrication et la distribution des cigarettes traditionnelles sont dominées par un nombre limité de multinationales, d'importateurs identifiés et de réseaux commerciaux établis. La chaîne d'approvisionnement est concentrée et relativement facile à identifier.

Le marché des cigarettes électroniques fonctionne très différemment. Bien que les multinationales du tabac commercialisent également leurs propres dispositifs, une grande partie des cigarettes électroniques vendues en Suisse est fabriquée en Chine et importée par une multitude d'entreprises, de grossistes, de détaillants et d'exploitants de sites internet. Les consommateurs peuvent également commander directement leurs produits auprès de plateformes étrangères. Même dans le cas de systèmes dits ouverts, les liquides (nicotine, liquide de base, arômes) sont essentiellement d'origine chinoise, et leur composition chimique détaillée est souvent inconnue.

Cette structure extrêmement fragmentée multiplie les acteurs responsables de la mise sur le marché et les points d'entrée en Suisse. Elle rend la traçabilité plus difficile, complique les contrôles et favorise la commercialisation de produits dont la composition, le volume, la teneur en nicotine, l'étiquetage ou les caractéristiques techniques ne respectent pas les exigences suisses.

2.10. Des violations régulièrement constatées par AT Suisse

Dans ce contexte, AT Suisse identifie et signale régulièrement aux autorités des produits susceptibles d'enfreindre la législation. Ces signalements ont notamment concerné des sachets présentés comme étant « sans nicotine » alors qu'ils contenaient des quantités très importantes de nicotine,^{xx} ainsi que des produits contenant des analogues de la nicotine, comme la 6-méthylnicotine, utilisés pour contourner la réglementation.^{xxi}

En 2024, AT Suisse a également documenté la vente de cigarettes électroniques jetables non conformes sur 108 sites internet suisses, y compris sur de grandes plateformes de commerce en ligne telles que Galaxus. Plusieurs mois après les premiers signalements auprès des autorités compétentes, la plupart de ces produits demeuraient disponibles.^{xxii}

Ces observations montrent que les infractions ne se limitent pas à quelques sites clandestins ou à des importations dissimulées. Elles concernent aussi des acteurs parfaitement identifiables du commerce suisse. Malgré cette visibilité et les signalements répétés, les interventions des autorités sont longtemps restées limitées, dispersées et souvent tardives.

2.11. Les contrôles bâlois révèlent une situation alarmante

Les contrôles réalisés sur le marché officiel confirment la gravité du problème. En décembre 2025, le Laboratoire cantonal de Bâle-Ville a publié les résultats de l'analyse

de 32 cigarettes électroniques jetables et e-liquides prélevés dans les circuits commerciaux.

Seuls trois produits étaient conformes pour les paramètres analysés. Les autorités ont constaté au moins une non-conformité sur 29 des 32 échantillons, soit 91 %. Au total, 107 non-conformités relevant de 19 motifs différents ont été relevées. Une interdiction de vente a été prononcée pour 21 produits en raison notamment d'un volume de liquide excessif, d'une teneur trop élevée en nicotine, de la présence de plomb dans les composants électroniques ou de substances toxiques pour la reproduction.^{xxiii}

Cette campagne n'était pas conçue comme une enquête statistiquement représentative de l'ensemble du marché suisse. Elle ne permet donc pas d'affirmer que 91 % de tous les produits vendus dans le pays sont non conformes. Ses résultats constituent néanmoins un signal extrêmement préoccupant. Lorsque 29 produits sur 32 sélectionnés pour un contrôle présentent au moins une infraction et que 21 doivent être interdits de vente, il ne peut plus être question de quelques anomalies isolées.

Le problème apparaît d'autant plus structurel que les résultats ne se sont pratiquement pas améliorés depuis une précédente campagne menée en 2023, lors de laquelle aucun des 32 produits contrôlés n'était entièrement conforme.^{xxiv} Les infractions persistent donc malgré les contrôles antérieurs et les obligations imposées aux importateurs et aux distributeurs.

2.12. Une législation fondée sur l'autocontrôle des entreprises

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques (LPTab), le 1er octobre 2024, les cigarettes électroniques contenant de la nicotine sont notamment soumises à une concentration maximale de 20 mg de nicotine par millilitre. Les cigarettes électroniques jetables et les cartouches à usage unique ne peuvent contenir plus de 2 ml de liquide.^{xxv}

La limite de 2 ml trouve son origine dans la réglementation européenne adoptée en 2014^{xxvi} et s'appliquait déjà en Suisse avant l'entrée en vigueur de la LPTab. La nouvelle

législation fédérale a toutefois clarifié et consolidé ces exigences. Le Tribunal fédéral a depuis confirmé que la limite porte sur la capacité réelle du réservoir et qu'elle ne peut être contournée par l'ajout d'une cartouche ou par la commercialisation de dispositifs dits « big puffs ».^{xxvii}

Cependant, la Suisse ne dispose pas d'une procédure générale d'autorisation ou de vérification systématique de la conformité de chaque cigarette électronique avant sa commercialisation. La législation repose principalement sur le principe de l'autocontrôle : toute entreprise qui met un produit sur le marché doit vérifier et documenter sa conformité. Les autorités cantonales effectuent ensuite des contrôles, tandis que l'OFDF intervient à l'importation en fonction des risques.

En théorie, la responsabilité des fabricants, des importateurs et des distributeurs est donc clairement établie. En pratique, les résultats des contrôles montrent que l'autocontrôle fonctionne très mal. Les autorités interviennent principalement après la mise en vente, parfois lorsque les produits sont disponibles depuis plusieurs mois. La détection repose alors largement sur des contrôles cantonaux ponctuels, sur les signalements d'organisations comme AT Suisse ou sur des investigations réalisées après l'apparition des produits sur le marché.

Les tests menés par AT Suisse montrent par ailleurs qu'il reste très facile de commander directement auprès de fabricants ou de plateformes établies en Chine des cigarettes électroniques manifestement non conformes et de les faire livrer en Suisse. L'existence d'une législation ne garantit donc nullement son application effective.

2.13. Des saisies douanières présentées comme spectaculaires, mais marginales

Dans ce contexte, les encore rares saisies douanières ne donnent qu'une image très partielle du phénomène.

Nous n'avons connaissance que de très peu de contrôles aux douanes. Un premier contrôle a eu lieu le 1er octobre 2024, soit précisément le jour de l'entrée en vigueur de la Loi sur les produits du tabac (LPTab). À Morgins (VS), un ressortissant suisse de 53 ans a été intercepté alors qu'il transportait, dans le coffre de son véhicule, plusieurs cartons de cartouches pour cigarettes électroniques. Le chargement contenait au total 187,3 litres de liquide et représentait une valeur estimée à plusieurs dizaines de milliers d'euros.^{xxviii}

Le 3 avril 2026, au Locle, l'OFDF a intercepté un ressortissant français établi en Suisse qui transportait trois cartons contenant 320 cigarettes électroniques jetables. Chaque dispositif contenait 24 ml de liquide, soit douze fois la capacité maximale autorisée de 2ml. Selon l'OFDF, les produits étaient destinés à être remis à une tierce personne domiciliée en Suisse. Le conducteur a dû s'acquitter d'une amende d'environ 10'000 francs, frais de destruction compris.^{xxix}

Ces interventions étaient pleinement justifiées : les produits n'avaient pas été déclarés, ne respectaient manifestement pas la législation et étaient destinés à la revente. Elles montrent que des opérations de contrebande commerciale existent également dans le domaine des cigarettes électroniques.

Leur portée doit néanmoins être correctement appréciée. Concernant la saisie de avril 2026, l'OFDF a annoncé avoir empêché que « *plus de 300 cigarettes électroniques jetables non déclarées ne se retrouvent sur le marché* ». Cette formulation donne à une opération ponctuelle une importance qui paraît disproportionnée au regard de l'ampleur des non-conformités constatées dans les commerces et sur les plateformes en ligne. Le nombre de cigarettes électroniques vendues chaque année en Suisse dépasse probablement les 10 millions d'exemplaires.

La saisie de 320 dispositifs ne constitue pas un indicateur de la taille du commerce illicite. Elle ne renseigne ni sur le nombre total de produits non conformes importés, ni sur ceux déjà commercialisés en Suisse, ni sur les commandes individuelles

acheminées par voie postale. Elle montre seulement qu'une opération particulière a été détectée.

2.14. Le véritable problème se trouve sur le marché intérieur

Le débat public sur le commerce illicite des produits nicotiques privilégie volontiers les images spectaculaires de saisies aux frontières, de cartons interceptés et de produits détruits. Dans le cas des cigarettes électroniques, cette représentation détourne l'attention du problème principal.

Les produits non conformes ne se trouvent pas uniquement dans des véhicules franchissant clandestinement la frontière. Ils sont vendus ouvertement par des détaillants suisses, des commerces spécialisés et des plateformes en ligne. Ils peuvent être commandés facilement depuis l'étranger et livrés directement aux consommateurs. Le marché illégal se superpose ainsi largement au marché officiel.

La distinction entre marché légal et marché illicite devient dès lors trompeuse : les circuits commerciaux peuvent être parfaitement officiels alors que les produits qui y sont proposés enfreignent la législation. Le problème n'est donc pas seulement douanier. Il concerne avant tout la surveillance du marché, la responsabilité des importateurs et des distributeurs, ainsi que la capacité des autorités à faire retirer rapidement les produits non conformes.

2.15. Une défaillance systémique de la surveillance du marché

La Suisse n'est donc pas principalement confrontée, dans le domaine des cigarettes électroniques, à un marché noir clandestin comparable à celui décrit dans certains discours sur les cigarettes traditionnelles. Elle fait face à un déficit chronique de surveillance d'un marché légal extrêmement fragmenté, sur lequel des produits non conformes peuvent rester accessibles pendant de longues périodes.

Pour protéger réellement les consommateurs, et en particulier les jeunes, il serait nécessaire :

- d'intensifier les contrôles des importateurs, des commerces spécialisés et des plateformes en ligne ;
- d'organiser des campagnes cantonales régulières et coordonnées de prélèvement et d'analyse ;
- de contrôler systématiquement la documentation d'autocontrôle des entreprises ;
- de sanctionner les importateurs et distributeurs qui commercialisent des produits non conformes ;
- de créer un mécanisme national rapide de signalement, de retrait et de rappel des produits ;
- d'améliorer les contrôles des envois postaux et des importations commerciales en fonction des risques ;
- de publier des statistiques nationales détaillées sur les produits contrôlés, les infractions constatées et les sanctions prononcées.

En définitive, le véritable défi n'est pas seulement d'empêcher ponctuellement quelques centaines de cigarettes électroniques d'entrer en Suisse. Il consiste à garantir que les produits déjà disponibles dans les commerces et sur les plateformes de vente respectent effectivement la législation.

Tant que cet objectif ne sera pas atteint, les saisies douanières, aussi visibles ou médiatisées soient-elles, n'auront qu'un impact limité sur la disponibilité réelle des produits non conformes. La priorité doit donc passer d'une communication centrée sur quelques interceptions spectaculaires à une surveillance systématique, coordonnée et transparente du marché intérieur.

2.16. Les autres produits du tabac et de la nicotine

Les produits du tabac chauffé, le snus et les sachets de nicotine occupent une place croissante sur le marché suisse. Ils sont désormais largement disponibles dans les

kiosques, les commerces spécialisés, les grandes surfaces et sur internet. Leur développement soulève d'importantes questions de santé publique, de fiscalité et de conformité des produits. En revanche, les informations actuellement disponibles ne permettent pas d'identifier un trafic illicite significatif destiné au marché suisse.

Il convient toutefois de distinguer soigneusement ces trois catégories. Les produits du tabac chauffé sont composés de tabac destiné à être consommé au moyen d'un dispositif électronique. Le snus contient également du tabac, mais se présente sous la forme de sachets placés sous la lèvre. Les sachets de nicotine, parfois visuellement presque identiques au snus, ne contiennent pas de tabac. Cette distinction est déterminante, car leur statut juridique diffère sensiblement, notamment dans l'Union européenne.

2.17. Le snus : un éventuel trafic depuis la Suisse plutôt que vers la Suisse

La mise sur le marché du tabac à usage oral, dont fait partie le snus, est interdite dans l'Union européenne depuis 1992. La Suède bénéficie d'une dérogation historique obtenue lors de son adhésion à l'Union.^{xxx} L'interdiction européenne concerne toutefois seulement le snus contenant du tabac et non les sachets de nicotine sans tabac, dont la réglementation varie encore considérablement d'un État à l'autre.

En Suisse, le snus peut être légalement commercialisé depuis 2019. Il est disponible dans les circuits de vente ordinaires et proposé à des prix relativement bas. Ces conditions réduisent fortement l'intérêt économique d'un trafic illicite destiné au marché suisse : il serait difficile pour une filière clandestine de concurrencer des produits déjà accessibles légalement, largement distribués et peu coûteux.

À notre connaissance, aucune donnée douanière, policière ou judiciaire ne met en évidence l'existence d'un trafic organisé de snus vers la Suisse. Cela ne permet pas d'exclure quelques importations non déclarées ou des dépassements de franchises

quantitatives, mais de telles infractions ponctuelles ne constitueraient pas, en elles-mêmes, un marché noir structuré.

La réglementation suisse particulièrement permissive a plutôt créé un commerce transfrontalier de snus vers les pays voisins. Plusieurs commerces spécialisés se sont ainsi implantés à proximité immédiate des frontières, notamment à St-Margrethen, Diepoldsau, Kreuzlingen et Schaffhouse. Le St. Galler Tagblatt décrit explicitement un phénomène de « tourisme du tabac » : des consommateurs allemands et autrichiens se rendent en Suisse pour s'approvisionner, certains magasins frontaliers faisant l'objet de commentaires de clients indiquant avoir effectué le déplacement spécialement depuis l'Allemagne ou l'Autriche.^{xxxix} Die Zeit documente le même phénomène à Kreuzlingen, où un magasin de snus est installé à seulement « 200 pas » de la douane allemande, et souligne le contraste entre l'interdiction de commercialisation en Allemagne et la disponibilité du produit juste de l'autre côté de la frontière.^{xxxix} La Suisse ne peut donc pas considérer cette situation comme un simple phénomène commercial interne : la réglementation suisse crée de fait une source d'approvisionnement transfrontalière susceptible de faciliter le contournement des restrictions en vigueur dans les pays voisins. Cette situation est d'autant plus problématique que la Suisse invoque régulièrement la nécessité de lutter contre le commerce transfrontalier illicite lorsqu'il concerne les cigarettes, alors que sa propre réglementation contribue ici à alimenter des flux de produits nicotiniques vers des marchés voisins où leur commercialisation est interdite.

2.18. Les sachets de nicotine : surtout un problème de conformité

Les sachets de nicotine sans tabac doivent être clairement distingués du snus. Dans l'Union européenne, ils ne sont pas couverts par l'interdiction générale visant le tabac à usage oral. Leur réglementation relève encore largement des législations nationales, certains États ayant introduit des restrictions, des teneurs maximales en nicotine ou des interdictions spécifiques.

En Suisse, les sachets de nicotine sont légalement commercialisés et relèvent de la loi sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques. Leur vente aux mineurs est interdite depuis le 1er octobre 2024, comme celle des autres produits du tabac et de la nicotine.

Nous n'avons identifié aucun indice vérifiable d'une contrebande organisée de sachets de nicotine vers la Suisse. Comme pour le snus, leur large disponibilité dans le commerce officiel et sur internet, ainsi que leur prix très bas et une taxation trop faible, limitent probablement l'attractivité d'un marché clandestin distinct.

Le principal problème observé est plutôt celui de la conformité des produits proposés dans les circuits légaux. Comme déjà mentionné, AT Suisse a signalé des sachets présentés comme étant « sans nicotine » alors qu'ils contenaient des quantités très fortes de nicotine, ainsi que l'apparition d'analogues de la nicotine susceptibles d'être utilisés pour contourner la réglementation. Le risque ne réside donc pas nécessairement dans une importation clandestine, mais dans la commercialisation ouverte de produits insuffisamment contrôlés, incorrectement déclarés ou conçus pour exploiter les lacunes de la législation.

2.19. Le tabac chauffé : aucun indice d'un marché clandestin significatif en Suisse

Le marché suisse du tabac chauffé est principalement approvisionné par les grandes multinationales du tabac, au moyen de chaînes de distribution structurées et de réseaux commerciaux officiels. Les dispositifs électroniques et les sticks qui leur sont associés sont vendus ouvertement dans les kiosques, les commerces spécialisés et sur internet.

Ce marché présente en outre une caractéristique technique particulière. Contrairement aux cigarettes conventionnelles, qui peuvent être consommées sans équipement spécifique, les sticks de tabac chauffé sont conçus pour fonctionner avec un dispositif électronique déterminé. Chaque fabricant développe son propre

écosystème associant un appareil, une technologie de chauffage et des consommables spécifiques. De plus, les fabricants ont développé des applications pour smartphone qui, connectées à l'appareil via Bluetooth, permettent de collecter un volume important de données sur les utilisateurs, leurs habitudes de consommation et leur utilisation du produit. Les sticks commercialisés pour un système ne sont généralement pas utilisables avec les appareils des marques concurrentes. Des incompatibilités peuvent même exister entre différentes générations d'appareils d'une même marque, comme entre les anciens sticks HEETS et les sticks TEREA destinés aux dispositifs IQOS ILUMA.

Cette segmentation technique réduit la taille du marché potentiel pour chaque type de stick et rend la fabrication de contrefaçons plus complexe. Un producteur clandestin devrait non seulement imiter la marque et l'emballage, mais également fabriquer un consommable possédant les dimensions, les matériaux et les caractéristiques techniques nécessaires pour fonctionner correctement avec l'appareil correspondant. Un produit mal conçu risquerait de ne pas fonctionner, d'endommager le dispositif ou d'être rapidement identifié par le consommateur et même par le fabricant par le biais des applications pour smartphone.

À notre connaissance, aucune production clandestine significative de sticks contrefaits destinés aux appareils de tabac chauffé n'a été mise en évidence en Europe. Les opérations européennes contre les fabriques illégales de tabac concernent presque exclusivement les cigarettes conventionnelles. Fait particulièrement révélateur, même le rapport KPMG commandé par Philip Morris International, pourtant destiné à mesurer le commerce illicite, indique clairement n'avoir identifié en Europe aucune présence de produits du tabac chauffé contrefaits en 2025.^{xxxiii}

Il convient néanmoins de ne pas confondre contrefaçon et contrebande. Le caractère propriétaire des systèmes constitue un obstacle à la fabrication de faux sticks, mais il n'empêche pas que des produits authentiques soient achetés légalement dans un pays à faible fiscalité, transportés sans déclaration puis revendus dans un pays où ils sont

plus chers. Dès lors qu'un nombre suffisant de consommateurs possède l'appareil compatible, un marché parallèle de sticks authentiques reste théoriquement possible.

À ce jour, nous n'avons toutefois trouvé aucune preuve publique de l'existence d'un trafic organisé de produits du tabac chauffé vers la Suisse. Les données disponibles ne font apparaître ni saisies importantes et récurrentes, ni filières clandestines identifiées, ni production de contrefaçons, ni offres parallèles facilement accessibles aux consommateurs suisses. Nous n'avons pas davantage rencontré, dans le cadre de nos observations du marché et de nos contacts avec les consommateurs, de circuits permettant de se procurer régulièrement des sticks de contrebande.

Cette absence d'indices est d'autant plus significative que ces produits sont largement distribués dans les circuits légaux. Si un marché clandestin d'une ampleur importante existait, il devrait, une fois de plus, laisser certaines traces : offres proposées par des canaux parallèles, témoignages de consommateurs, saisies régulières, sticks dépourvus des marquages suisses ou écarts de prix suffisamment importants pour soutenir une activité commerciale clandestine. Or, aucun ensemble d'indices de cette nature n'est actuellement observable en Suisse.

Cela ne permet évidemment pas d'exclure des importations individuelles non déclarées, des dépassements de franchises quantitatives ou des opérations ponctuelles de revente. Des consommateurs peuvent acheter des sticks à l'étranger et omettre de les déclarer lorsqu'ils dépassent les quantités autorisées. Mais de telles infractions occasionnelles ne suffisent pas à démontrer l'existence d'un marché noir structuré et d'une ampleur significative.

La fiscalité suisse particulièrement favorable au tabac chauffé réduit encore l'incitation économique à introduire clandestinement ces produits dans le pays. Les sticks de tabac chauffé sont imposés à un taux très inférieur à celui des cigarettes conventionnelles. Lorsque les produits sont légalement accessibles, largement

distribués et relativement peu taxés, la différence de prix susceptible de rémunérer les risques et les coûts d'une opération de contrebande est nécessairement plus faible.

Cette situation souligne d'ailleurs une contradiction importante. L'industrie du tabac invoque régulièrement le risque de commerce illicite pour s'opposer à une augmentation de la fiscalité. Or, dans le cas du tabac chauffé, aucune preuve d'un marché clandestin significatif n'est fournie, alors même que ces produits bénéficient en Suisse d'un traitement fiscal extrêmement avantageux. Un risque hypothétique et non documenté ne saurait donc justifier durablement une sous-imposition de ces produits.

La direction potentielle des flux pourrait même être inverse. En raison de sa fiscalité relativement faible, la Suisse pourrait servir de lieu d'approvisionnement pour des sticks ensuite acheminés vers des pays où ils sont plus fortement taxés et plus chers. Cette possibilité mérite d'être étudiée, mais elle ne peut être affirmée en l'absence de données douanières ventilées selon la nature des produits, leur origine et leur destination présumée.

En l'état actuel des connaissances, la conclusion est donc claire : aucun élément vérifiable ne permet d'établir l'existence en Suisse d'un marché clandestin significatif de produits du tabac chauffé. La possibilité d'infractions ponctuelles ne doit pas être confondue avec la présence d'un système organisé. Si l'industrie ou d'autres acteurs affirment le contraire, il leur appartient de fournir des données empiriques transparentes, indépendantes et vérifiables permettant de démontrer l'existence et l'ampleur du phénomène.

2.20. Une absence de données qui impose la prudence

La principale difficulté reste l'insuffisance des statistiques officielles. Comme nous l'avons montré précédemment, l'OFDF ne dispose pas d'une ventilation détaillée des produits du tabac et de la nicotine saisis. Les catégories publiées ne permettent donc

pas d'isoler les quantités de tabac chauffé, de snus ou de sachets de nicotine concernées par des infractions.

Il serait dès lors excessif d'affirmer que tout commerce illicite de ces produits est inexistant. Mais il serait tout aussi infondé d'en supposer l'existence ou l'importance sans preuves empiriques. En l'état actuel des connaissances, aucun élément public ne permet de conclure à l'existence en Suisse d'un marché clandestin significatif pour le snus, les sachets de nicotine ou le tabac chauffé.

Pour ces produits, les enjeux les plus visibles se situent ailleurs : respect des prescriptions relatives à la composition et à l'étiquetage, teneurs en nicotine, vente aux mineurs, contournement de la législation par de nouvelles substances, surveillance des ventes en ligne et niveau particulièrement favorable de la fiscalité appliquée à ces produits.

La conclusion est donc comparable à celle formulée pour les cigarettes électroniques : l'absence de trafic clandestin identifiable ne signifie pas que le marché soit correctement réglementé ou suffisamment contrôlé. Elle signifie simplement que les infractions observables relèvent davantage de la conformité des produits et des pratiques commerciales au sein du marché officiel que d'un marché noir organisé.

3.La construction par l'industrie du tabac de la menace du marché noir

À partir du début des années 2000, l'industrie du tabac a profondément transformé sa stratégie de communication sur le commerce illicite. Confrontés aux enquêtes et aux procédures engagées notamment par l'Union européenne, plusieurs fabricants ont vu leur responsabilité mise en cause dans l'approvisionnement des circuits parallèles. Une part importante des cigarettes de contrebande n'était alors pas constituée de contrefaçons, mais de produits authentiques fabriqués par les multinationales et détournés de leurs circuits de distribution officiels.

Face à la détérioration de sa crédibilité, l'industrie a progressivement inversé le récit. D'acteur accusé d'avoir bénéficié de la contrebande, voire de l'avoir facilitée par certaines pratiques d'approvisionnement, elle s'est repositionnée comme victime du commerce illicite et partenaire prétendument indispensable des autorités chargées de le combattre.

Cette transformation ne s'est pas limitée au discours public. Les fabricants ont financé des études, des rapports économiques, des campagnes médiatiques et des activités de lobbying destinés à présenter le commerce illicite comme une conséquence directe des politiques de santé publique. L'argument est désormais utilisé contre les augmentations fiscales, mais également contre l'emballage neutre, les restrictions de commercialisation et d'autres mesures susceptibles de réduire la consommation.

Fooks, Peeters et Evans-Reeves ont montré que les études financées par l'industrie s'inscrivent dans une stratégie plus large d'influence politique. Elles tendent à concentrer l'attention sur la fiscalité et la criminalité organisée, tout en reléguant au second plan d'autres déterminants : défaillances des chaînes d'approvisionnement, surapprovisionnement de certains marchés, insuffisance des contrôles et

responsabilité des fabricants dans la prévention du détournement de leurs propres produits.^{xxxiv}

Cette stratégie constitue une remarquable inversion du récit. En se présentant comme la principale victime et comme une source privilégiée d'expertise, l'industrie parvient à déplacer la responsabilité vers les politiques fiscales et les seuls réseaux criminels. Ses propres pratiques commerciales sont occultées progressivement dans l'analyse.

3.1. Les rapports KPMG : une infrastructure permanente d'influence

Depuis 2006, KPMG produit des estimations régulières du commerce illicite des cigarettes en Europe pour le compte de l'industrie du tabac. Les premières publications ont successivement porté des noms tels que Project Star, Project Sun et Project Stella. Elles sont désormais publiées sous des titres plus simplement descriptifs consacrés à la consommation illicite de cigarettes en Europe.

L'édition publiée en 2026 constitue, selon PMI, la vingtième édition de cette série annuelle. Son périmètre a été élargi aux produits du tabac chauffé et aux sachets de nicotine, sous le titre « *Illicit Cigarette and Heated Tobacco Consumption, and Oral Nicotine Share in Europe* ». ^{xxxv} Cette extension accompagne étroitement la transformation du portefeuille commercial de PMI et l'importance croissante prise par les nouveaux produits dans sa stratégie économique. ^{xxxvi}

Ces rapports sont commandés et financés par Philip Morris International, puis diffusés par l'entreprise sur ses propres canaux de communication. PMI présente néanmoins régulièrement leurs conclusions comme une « *analyse indépendante* » réalisée par KPMG. Cette formulation entretient une ambiguïté fondamentale : le travail est certes confié à un cabinet extérieur, mais son commanditaire, son financement, son périmètre et son utilisation politique restent directement liés à l'une des principales entreprises concernées. Ils ne peuvent donc être assimilés à des recherches indépendantes au sens académique du terme.

Pour PMI, ces rapports constituent un instrument stratégique. Leur production annuelle permet de publier des chiffres spectaculaires sur les volumes illicites et les pertes fiscales, ensuite repris dans des communiqués, des interventions publiques, des médias et des documents politiques. L'édition 2026 est ainsi mobilisée par PMI pour appeler à des politiques « intelligentes » et « fondées sur les preuves », tout en mettant en garde contre les réglementations qui rendraient les produits légaux trop chers.^{xxxvii}

Le raisonnement politique est simple : le commerce illicite serait déjà massif ; les criminels cibleraient prioritairement les pays où les prix sont élevés ; toute nouvelle hausse fiscale aggraverait donc nécessairement la situation. La conclusion implicite est constante : les gouvernements devraient limiter les taxes et privilégier une collaboration étroite avec les fabricants.

La répétition années après années de ces rapports joue ici un rôle essentiel. Elle crée une série apparemment cohérente, confère une impression de permanence au phénomène et transforme progressivement les estimations du commanditaire en références institutionnelles. Le rapport du Conseil fédéral de décembre 2025 reprend ainsi l'estimation KPMG/PMI de 300 millions de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon consommées en Suisse en 2024, et d'une perte fiscale de 76 millions de francs, sans jamais toutefois discuter en aucune manière de la solidité et de la méthodologie de cette estimation.^{xxxviii} Ce manque de discussion critique est particulièrement problématique dans un rapport du Conseil fédéral, compte tenu de l'origine de la source et des controverses scientifiques documentées concernant ces estimations.

Finalement remarquons que le montant versé à KPMG par PMI pour produire ces rapports n'est pas rendu public. Il est donc impossible de savoir combien PMI investit chaque année dans ce dispositif de production de rapports, alors que les résultats occupent une place importante dans sa communication et dans son action politique.

3.2. Des critiques scientifiques anciennes et persistantes

Les faiblesses des études financées par l'industrie ont été relevées dès les premières éditions. En 2011 déjà, Luk Joossens soulignait le manque de transparence des données industrielles et la nécessité de disposer d'estimations indépendantes du commerce illicite.^{xxxix}

En 2014, Fooks, Peeters et Evans-Reeves ont replacé ces études dans la stratégie d'influence politique de l'industrie en Europe et au Royaume-Uni. Leur analyse montre comment les estimations du commerce illicite ont été utilisées pour combattre les hausses fiscales et d'autres mesures de lutte contre le tabagisme.^{xi}

La même année, Gilmore et ses collègues ont publié la première évaluation scientifique approfondie de Project Star. Leur analyse ne rejetait pas par principe toute la structure du modèle. Elle mettait cependant en évidence des insuffisances déterminantes dans les données qui l'alimentaient : dépendance excessive aux informations fournies par PMI, validation insuffisante, sous-estimation possible des achats transfrontaliers légaux, faible transparence et impossibilité de reproduire plusieurs résultats.^{xli}

Les auteurs concluaient que les estimations risquaient de surestimer le commerce illicite, particulièrement dans les pays où les achats transfrontaliers légaux sont importants. Des travaux ultérieurs ont confirmé plus largement que les études financées par l'industrie présentent fréquemment des problèmes de transparence, de qualité des données, de publication sélective et d'utilisation politique des résultats.^{xlii}

Une autre étude avait également mis en évidence que, selon les pays et les études considérés, les estimations financées par l'industrie étaient de 17 % à plus de 133 % supérieures aux estimations indépendantes.^{xliii}

Le volume impressionnant des rapports récents — plus de 300 pages — ne répond pas à ces critiques. La longueur d'un document ne garantit ni la qualité des données primaires ni la reproductibilité des calculs. Une méthodologie peut être décrite sur des

dizaines de pages tout en laissant invérifiables les opérations de terrain, les données brutes et les ajustements qui déterminent le résultat final.

Dans les faits, très peu de lecteurs examinent ces centaines de pages. Ce sont surtout les conclusions les plus spectaculaires qui circulent : nombre de cigarettes illicites, pourcentage du marché et pertes fiscales théoriques. Ces reprises s'effectuent le plus souvent **sans mise en perspective, sans vérification des sources, ni questionnement des méthodes utilisées**, contribuant ainsi à diffuser et renforcer des messages trompeurs présentés comme des constats factuels, alors même qu'ils reposent sur des fondements hautement contestables. Une estimation complexe et incertaine est ainsi transformée en un message simple, immédiatement utilisable dans le débat politique.

Ces réserves ne relèvent désormais plus seulement de la littérature scientifique. Dans son rapport spécial consacré en 2026 à la lutte contre le commerce illicite du tabac dans l'Union européenne, la Cour des comptes européenne constate qu'il n'existe actuellement aucune estimation indépendante et fiable de l'ampleur, de la structure et de l'impact économique du marché illicite du tabac dans l'UE. Elle mentionne expressément le rapport annuel de KPMG, rappelle qu'il est commandité par un fabricant de tabac et relève qu'il a fait l'objet de critiques de plusieurs parties prenantes ; elle estime dès lors que ses résultats doivent être interprétés avec prudence. La Cour rapporte en outre que certaines autorités nationales continuent de s'appuyer sur des études financées par l'industrie et souligne la nécessité de disposer d'estimations indépendantes de toute influence de l'industrie du tabac.^{xliv}

3.3. Anatomie du chiffre de 230 millions de cigarettes illicites : Des variations considérables laissées sans explication

Selon les rapports KPMG commandés par PMI, le volume de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon — Counterfeit and Contraband, ou C&C — consommées en Suisse aurait évolué de la manière suivante sur les dernières années :

Année	Cigarettes (Counterfeit and Contraband), en millions	Cigarettes (Counterfeit and Contraband), en % de la consommation totale
2018	200	2.0%
2019	280	2.8%
2020	200	2.1%
2021	290	3.0%
2022	110	1.2%
2023	430	4.7%
2024	300	3.5%
2025	230	2.8%

Source : Divers rapports KPMG/PMI sur le commerce illégal de cigarettes en Europe

Selon ces estimations, le marché suisse aurait connu des variations d'une ampleur considérable. Le volume de cigarettes C&C aurait d'abord chuté de 290 millions en 2021 à 110 millions en 2022, soit une baisse d'environ 62 % en une seule année. Il aurait ensuite presque quadruplé pour atteindre 430 millions en 2023, ce qui représente une augmentation d'environ 291 %. Enfin, il aurait de nouveau diminué pour s'établir à 300 millions en 2024, puis à 230 millions en 2025, soit une baisse cumulée d'environ 47 % en deux ans.

Une évolution aussi spectaculaire devrait normalement faire l'objet d'une analyse approfondie. La disparition ou l'apparition d'une filière, une modification importante des prix, un renforcement des contrôles, un changement méthodologique, une évolution du tourisme international ou une transformation soudaine des comportements d'achat

pourraient éventuellement expliquer de telles variations. Encore faudrait-il identifier ces facteurs, les documenter et démontrer leur influence sur les résultats.

KPMG indique que la chute observée en 2022, l'augmentation très importante de 2023 et les diminutions enregistrées en 2024 et 2025 seraient principalement imputables aux variations de la catégorie « Other C&C ». Cette catégorie comprend, selon la méthodologie de KPMG, principalement des cigarettes authentiques de contrebande (genuine contraband), c'est-à-dire notamment des produits achetés sur un marché à fiscalité ou à prix plus faibles au-delà des limites autorisées, ou acquis hors taxes à des fins d'exportation, puis revendus illicitement à profit sur un marché où les prix sont plus élevés. Elle peut également inclure des contrefaçons de marques n'appartenant pas aux fabricants participant à l'Empty Pack Survey.^{xlv}

Cette précision permet de comprendre ce que recouvre la catégorie, mais elle n'explique pas pour autant l'ampleur exceptionnelle de ses variations en Suisse. Le rapport 2023 indique ainsi explicitement que l'augmentation du C&C suisse, passé de 110 millions de cigarettes en 2022 à 430 millions en 2023, est principalement due à une hausse de la catégorie « Other C&C ». Il n'identifie toutefois pas, à ce stade de l'analyse, le changement concret intervenu sur le marché suisse qui expliquerait qu'un tel volume ait presque quadruplé en une seule année. Il conviendrait notamment de pouvoir identifier les flux, origines ou mécanismes à l'origine de cette variation et d'établir dans quelle mesure celle-ci reflète une transformation réelle du marché plutôt qu'un effet de l'estimation.

Cette absence d'explication est d'autant plus frappante que PMI affirme parallèlement que le commerce illicite progresse en Europe et qu'il serait notamment favorisé par des politiques fiscales excessivement restrictives. Une telle explication générale s'applique difficilement à la Suisse : selon l'Office fédéral de la santé publique, la dernière augmentation de l'impôt sur les cigarettes remonte à 2013 et ne s'élevait qu'à dix centimes par paquet.^{xlvi} Aucun choc fiscal récent ne permet donc d'expliquer la

multiplication par presque quatre du volume estimé entre 2022 et 2023, puis sa diminution de près de moitié au cours des deux années suivantes.

Pour 2025, KPMG estime que 230 millions de cigarettes C&C auraient été consommées en Suisse. Ce volume représente 11,5 millions de paquets de vingt cigarettes, soit plus de 31'500 paquets par jour. Il correspond également à la consommation annuelle d'environ 31'500 personnes fumant chacune un paquet quotidiennement.

KPMG présente ces 230 millions de cigarettes comme représentant 2,8 % de la consommation totale. Mais ni le volume de 230 millions ni la proportion de 2,8 % ne sont directement observés. Il s'agit de résultats produits par un modèle combinant notamment les ventes légales, une estimation des sorties de cigarettes achetées en Suisse, les entrées considérées comme légales et les volumes classés comme C&C.

Dans le calcul de KPMG, les ventes domestiques légales sont d'abord corrigées des sorties estimées afin d'obtenir une « consommation domestique légale ». S'y ajoutent ensuite les cigarettes étrangères considérées comme légalement introduites en Suisse et les cigarettes classées comme C&C. La « consommation totale » servant de dénominateur au pourcentage de 2,8 % est donc elle-même une construction statistique.

La précision apparente du résultat ne doit par conséquent pas masquer sa nature. Le chiffre de 2,8 % n'est pas la proportion de cigarettes illicites constatée dans l'ensemble de la consommation suisse. Il correspond au rapport entre plusieurs quantités estimées par le même modèle. Sa fiabilité dépend entièrement de la validité des données initiales, des méthodes de classification, des corrections appliquées et des hypothèses utilisées pour extrapoler les résultats à l'ensemble du pays.

3.4. Un ordre de grandeur sans correspondance dans les données officielles

Cette estimation contraste fortement avec les données douanières. En 2025, l'OFDF a annoncé avoir saisi environ 1,6 million de cigarettes, dont une part importante était vraisemblablement destinée à la France. Le volume estimé par KPMG est ainsi plus de 140 fois supérieur à l'ensemble des cigarettes interceptées par les autorités suisses.

Cette comparaison ne permet évidemment pas de calculer la taille du marché illicite. Les saisies ne représentent qu'une fraction inconnue des flux réels et leur volume dépend notamment de l'intensité des contrôles, des priorités opérationnelles de l'OFDF, des méthodes de dissimulation utilisées et du caractère aléatoire de certaines interceptions. Il serait donc erroné de conclure que le marché illicite suisse ne dépasserait pas les 1,6 million de cigarettes saisies.

Inversement, l'affirmation selon laquelle 230 millions de cigarettes C&C seraient consommées chaque année en Suisse ne peut pas reposer uniquement sur un modèle statistique opaque. Un écart de cette ampleur avec les données officielles disponibles exige des éléments empiriques indépendants et convergents.

Un marché clandestin écoulant 230 millions de cigarettes, soit 11,5 millions de paquets par année et plus de 31'500 paquets par jour, devrait nécessairement laisser une empreinte observable : filières d'approvisionnement identifiables, offres accessibles aux consommateurs, témoignages réguliers concernant l'achat de ces produits, procédures pénales, réseaux de distribution, découverte de contrefaçons ou saisies récurrentes de marchandises effectivement destinées au marché suisse.

Or, les informations rendues publiques par les autorités, les données douanières et les observations disponibles sur le marché intérieur ne font apparaître aucun ensemble d'indices correspondant à un marché clandestin d'une telle dimension. Elles ne démontrent pas l'absence de tout commerce illicite, mais elles ne fournissent aucun

élément indépendant et solide permettant de confirmer l'ordre de grandeur avancé par KPMG.

La question n'est donc pas de savoir pourquoi les douanes suisses ne saisissent pas 230 millions de cigarettes. Personne ne peut raisonnablement attendre que l'intégralité d'un marché illicite soit interceptée aux frontières. La véritable question est de savoir sur quelles preuves empiriques, vérifiables et indépendantes KPMG peut affirmer que ces 230 millions de cigarettes existent effectivement et sont consommées en Suisse. Tant que de telles preuves ne sont pas produites, cette estimation doit être considérée pour ce qu'elle est : le résultat d'un modèle commandé par PMI, et non un fait établi par les données officielles.

3.5. Une méthodologie opaque et des résultats impossibles à reproduire indépendamment

KPMG ne prétend pas fonder ses estimations sur les seules saisies douanières. Son modèle combine de nombreuses sources : ventes légales domestiques, informations communiquées par les fabricants, données commerciales, enquêtes auprès des consommateurs, statistiques publiques, entretiens avec les autorités et Empty Pack Surveys.

La multiplication des sources peut, en principe, améliorer la robustesse d'une estimation en permettant de confronter plusieurs indicateurs. Encore faut-il que les données utilisées soient accessibles, que leur qualité puisse être évaluée et que les opérations conduisant au résultat final soient suffisamment documentées pour être reproduites.

Or, ce n'est pas le cas. KPMG consacre certes une partie importante de son rapport à la présentation générale de sa méthodologie. Le rapport décrit les principales catégories de données, les étapes générales du modèle et certains ajustements effectués. Cette description ne donne toutefois pas accès aux éléments nécessaires pour reproduire les résultats concernant la Suisse.

Les données brutes des enquêtes sur les paquets vides ne sont pas publiées. Le lecteur ne dispose ni de la liste complète des paquets collectés ni de leur lieu exact de collecte, de leur date, de leur marque, de leur pays d'origine présumé ou de leur classification finale. Les réponses individuelles aux enquêtes auprès des consommateurs ne sont pas davantage accessibles. Il en va de même pour une partie des données commerciales, des informations fournies par les fabricants et des résultats des entretiens réalisés avec les autorités ou d'autres acteurs du marché.

Le rapport mentionne également des statistiques douanières et des informations provenant des forces de l'ordre, mais sans toujours publier les valeurs nationales exactes retenues, les périodes de référence, les critères de sélection ou les traitements appliqués. Il est dès lors impossible de déterminer précisément quelle influence ces informations exercent sur l'estimation suisse.

Pour le profil de la Suisse, KPMG cite principalement sa propre European Flows Calculation ainsi que les données de ventes domestiques de Nielsen. Mais la European Flows Calculation n'est pas une source indépendante : elle constitue précisément le résultat du modèle que le lecteur cherche à comprendre. La citer comme source du chiffre final revient donc, en partie, à renvoyer au calcul lui-même, sans fournir l'ensemble des données et des opérations qui permettraient de le reproduire.

Cette limite concerne la Suisse, mais elle touche plus généralement toutes les estimations nationales publiées dans le rapport. Le lecteur peut prendre connaissance des chiffres finaux et d'une présentation générale de la méthode, mais il ne dispose ni de l'ensemble des données d'entrée ni de la chaîne complète des transformations permettant de reproduire les résultats.

3.6. L'Empty Pack Survey : de quoi s'agit-il ?

L'Empty Pack Survey (EPS) est une méthode d'estimation indirecte, développée par KPMG/PMI, fondée sur l'examen de paquets de cigarettes vides supposément recueillis dans l'espace public. Les paquets seraient classés en fonction de différents

indices : avertissements sanitaires, timbres fiscaux, langues, marques et caractéristiques de l'emballage.

Dans le dispositif décrit par KPMG, des paquets vides seraient recueillis dans l'espace public, notamment dans les rues et les poubelles de villes sélectionnées. Ils seraient ensuite examinés et classés à partir de différents indices : avertissements sanitaires, timbres fiscaux, langue de l'emballage, marque, caractéristiques graphiques et autres éléments permettant d'identifier le marché auquel ils étaient initialement destinés.

L'EPS permettrait ainsi d'estimer, au sein de l'échantillon collecté, la proportion de paquets domestiques et celle de paquets non domestiques. Elle ne permet cependant pas, à elle seule, d'établir le caractère illicite de ces derniers. Un paquet étranger peut provenir d'un achat transfrontalier parfaitement légal, d'une boutique hors taxes, d'un touriste, d'une personne résidant temporairement en Suisse ou d'une importation individuelle respectant les franchises douanières.

Cette distinction est fondamentale. Un paquet « non domestique » n'est pas nécessairement un paquet de contrebande. L'origine géographique de l'emballage et le statut juridique de son introduction sur le territoire constituent deux informations différentes. L'examen matériel d'un paquet retrouvé dans une rue ne permet généralement pas de savoir qui l'a acheté, dans quel pays, en quelle quantité, par quel moyen il est entré en Suisse et s'il a été importé dans le respect des prescriptions douanières.

L'EPS présente en outre plusieurs limites méthodologiques importantes :

- elle ne couvre que les villes, les quartiers, les rues et les lieux retenus pour la collecte ;
- elle exclut, par définition, les paquets jetés dans les domiciles, les entreprises et d'autres espaces privés ;

- sa représentativité dépend fortement de la sélection des villes, des quartiers et des itinéraires, ainsi que du nombre de paquets collectés dans chacun de ces lieux ;
- les résultats peuvent varier selon la période de collecte, notamment lorsque celle-ci coïncide avec une saison touristique, une manifestation particulière ou une période de forte mobilité internationale ;
- les touristes, les personnes frontalières et certaines populations particulièrement mobiles peuvent être surreprésentés dans les centres urbains, les gares, les aéroports et les zones touristiques ;
- les comportements consistant à jeter un paquet dans l'espace public ne sont pas nécessairement identiques dans tous les groupes de population ;
- les personnes qui achètent leurs cigarettes par cartouches ou dans des circuits particuliers peuvent éliminer leurs emballages différemment des autres personnes qui fument ;
- la classification de l'origine ou de l'authenticité du paquet ne suffit pas à déterminer la légalité de son achat ou de son importation ;
- enfin, la méthode ne permet pas d'observer directement les quantités effectivement achetées, transportées ou revendues par chaque consommateur.

Une EPS peut produire des résultats utiles lorsqu'elle repose sur un échantillonnage représentatif, un protocole de collecte rigoureux, une documentation complète des lieux et des périodes, des règles de classification transparentes et un accès aux données permettant une vérification indépendante. La littérature scientifique souligne cependant que, lorsque ces conditions ne sont pas remplies, les résultats peuvent être fortement influencés par les choix géographiques, temporels et méthodologiques des responsables de l'enquête.^{xlvi}

Dans le modèle de KPMG, l'EPS ne constitue donc qu'un point de départ. Elle fournit une estimation initiale de la proportion de paquets non domestiques observés dans l'échantillon. KPMG tente ensuite de répartir ces paquets entre achats étrangers

considérés comme légaux — Non-Domestic Legal, ou ND(L) — et cigarettes classées comme contrefaites ou de contrebande — Counterfeit and Contraband, ou C&C. Cette répartition repose sur d'autres enquêtes, données commerciales, informations fournies par les fabricants et ajustements statistiques, mais la plupart de ces sources ne sont pas ouvertement disponibles.

Le passage de l'observation initiale au résultat final peut être résumé ainsi :

paquet non domestique observé → estimation de son origine →
distinction entre flux légal et flux illicite → ajustements statistiques →
extrapolation à l'ensemble de la consommation suisse.

À chacune de ces étapes s'ajoutent de nouvelles hypothèses. L'EPS ne mesure donc pas directement le commerce illicite et encore moins son volume national. Elle observe uniquement certaines caractéristiques d'un échantillon de paquets vides recueillis dans des lieux et à des moments déterminés. Le chiffre final attribué au marché illicite résulte ensuite d'une chaîne de classifications, de corrections et d'extrapolations dont la validité dépend entièrement de la qualité des données et de la transparence des méthodes employées.

3.7. L'énigme des 5'600 paquets suisses

L'application suisse de l'Empty Pack Survey soulève des interrogations supplémentaires. Les rapports successifs de KPMG indiquent que l'échantillon national comprend exactement 5'600 paquets chaque année de 2021 à 2025. En réalité, la répétition de ce chiffre remonte au moins à 2018 : huit enquêtes annuelles successives auraient donc porté sur exactement le même nombre de paquets.^{xlvi}

Une telle régularité suggère fortement qu'il s'agit d'un objectif d'échantillonnage ou d'un quota fixé à l'avance, plutôt que du nombre spontané de paquets découverts pendant une période de collecte. L'utilisation d'un quota n'est pas, en elle-même, méthodologiquement illégitime. Elle peut même être nécessaire pour assurer une certaine stabilité de l'échantillon et permettre des comparaisons dans le temps. Encore

faut-il expliquer comment ce quota a été déterminé et, surtout, comment il a été concrètement atteint sur le terrain.

Il faudrait notamment connaître :

- la méthode utilisée pour fixer le quota national de 5'600 paquets ;
- les critères ayant déterminé sa répartition entre les villes et les régions ;
- les caractéristiques démographiques, géographiques ou commerciales prises en considération ;
- le nombre de jours et d'heures consacrés à la collecte ;
- les dates exactes des opérations ;
- le nombre de personnes chargées du travail de terrain et l'organisme qui les employait ;
- les rues, itinéraires et catégories de lieux sélectionnés ;
- les instructions données aux personnes chargées de la collecte ;
- la procédure appliquée lorsqu'un quota n'était pas atteint dans une ville ou sur un site ;
- la manière dont étaient traitées les concentrations inhabituelles de paquets provenant d'un même lieu, d'un même établissement ou d'une même poubelle ;
- les contrôles destinés à vérifier que les paquets avaient réellement été recueillis dans les lieux annoncés ;
- quelle organisation, agence ou structure aurait effectivement conduit cette récolte ;
- et l'existence éventuelle d'un audit indépendant du travail de terrain.

Les rapports publient une ventilation générale du nombre de paquets entre plusieurs villes et régions. Berne se voit ainsi attribuer 900 paquets dans plusieurs éditions. Cette information ne permet cependant pas de reconstituer l'opération de collecte. Le lecteur ignore dans quelles rues ces 900 paquets auraient été trouvés, sur combien de jours, par combien de personnes et selon quel itinéraire.

Les tableaux méthodologiques situent la collecte suisse au troisième trimestre, principalement en septembre, certaines indications mentionnant une période allant de septembre à octobre. Mais aucune information suffisamment précise n'est fournie sur les dates et la durée effective des opérations. Nous ne savons donc pas si les collectes se sont déroulées pendant quelques jours ou pendant plusieurs semaines, ni si les paquets ont été ramassés dans les rues, autour des gares, dans des poubelles publiques, à proximité de commerces, lors d'événements ou dans d'autres lieux.

Cette absence de documentation est particulièrement problématique dans le contexte suisse. Une collecte réalisée autour de la gare de Berne, dans le centre touristique de Genève, près d'un aéroport, dans une ville frontalière ou à proximité d'un lieu fréquenté par des personnes étrangères ne produirait pas le même résultat qu'une collecte répartie entre des quartiers résidentiels, des petites villes et des régions rurales. Elle pourrait entraîner une surreprésentation mécanique des paquets non domestiques, sans que ceux-ci soient pour autant issus du commerce illicite.

Le choix des lieux détermine donc directement le résultat. Sans cadre d'échantillonnage détaillé, il est impossible d'évaluer la représentativité territoriale et sociale des paquets retenus. La simple affirmation selon laquelle l'échantillon national serait « statistiquement représentatif » ne peut remplacer la publication des éléments permettant de vérifier cette représentativité.

La constance exacte du nombre de paquets pose également la question de la procédure suivie lorsque les collecteurs ne trouvaient pas spontanément le nombre prévu. Si, par exemple, 900 paquets devaient être recueillis à Berne, que se passait-il lorsque ce total n'était pas atteint dans les rues et les lieux initialement sélectionnés ? La période de collecte était-elle prolongée ? Les itinéraires étaient-ils élargis ? De nouveaux sites étaient-ils ajoutés ? Les collecteurs se rapprochaient-ils de gares, de lieux de vie nocturne ou d'autres endroits où les paquets sont plus nombreux ? Chacune de ces décisions pourrait modifier la composition de l'échantillon et la proportion de paquets étrangers.

Le problème n'est donc pas seulement que le même total de 5'600 paquets apparaisse huit années de suite. Il réside dans le fait que KPMG demande au lecteur d'accepter la réalité, la qualité et la représentativité de milliers d'observations sans publier les documents de terrain qui permettraient de les contrôler.

Pour rendre ces données vérifiables, KPMG et PMI devraient publier, sous une forme anonymisée si nécessaire, le protocole complet, les dates de collecte, les quotas attribués à chaque ville, les itinéraires, les catégories de lieux, les feuilles de terrain, l'identité des organismes chargés des opérations, les règles de remplacement des sites ainsi que les résultats des procédures de contrôle et d'audit.

En l'absence de ces informations, il est impossible de savoir si les 5'600 paquets constituent un véritable échantillon de la consommation suisse ou simplement un ensemble d'emballages réunis jusqu'à atteindre des quotas prédéfinis. La répétition mécanique du même total pendant huit années successives ne suffirait pas, considérée isolément, à invalider les enquêtes. Combinée à l'absence de protocole détaillé, de données brutes, de feuilles de terrain et de toute piste d'audit publique, elle fait cependant peser un doute fondamental sur l'origine et la qualité des données présentées.

Pour lever ce doute, KPMG et PMI devraient publier, sous une forme anonymisée si nécessaire, le protocole complet, les dates de collecte, les quotas attribués à chaque ville, les itinéraires, les catégories de lieux, les feuilles de terrain, l'identité des organismes chargés des opérations, les règles de remplacement des sites ainsi que les résultats des procédures de contrôle et d'audit. Tant que ces éléments ne sont pas produits, il demeure impossible d'établir où, quand, comment et par qui ces milliers de paquets auraient effectivement été recueillis.

3.8. L'origine empirique des données n'est pas démontrée

Les lacunes exposées ci-dessus ne concernent pas seulement la représentativité de l'Empty Pack Survey. Elles empêchent également de vérifier la réalité même des opérations de collecte annoncées.

KPMG et PMI affirment que 5'600 paquets ont été recueillis chaque année en Suisse entre 2018 et 2025. Pourtant, aucun élément publiquement accessible ne permet de retracer matériellement ces collectes ou d'en contrôler l'exécution. La répétition exacte du même nombre de paquets pendant huit années consécutives, l'existence apparente de quotas fixes par ville et l'absence de toute piste d'audit publique suscitent par conséquent un doute sérieux sur l'origine empirique de ces données.

La simple affirmation, dans un rapport, qu'une collecte a été réalisée ne suffit pas à en établir la réalité. Il appartient au producteur des données de fournir les éléments permettant de vérifier où, quand, comment et par qui celles-ci ont été recueillies. En l'absence d'une telle documentation, les 5'600 paquets constituent uniquement un chiffre déclaré par KPMG et PMI, et non une observation empiriquement démontrée ou indépendamment vérifiée.

Autrement dit, les informations publiquement accessibles ne permettent pas de vérifier indépendamment que ces collectes de paquets vides ont effectivement été réalisées dans les lieux, aux dates et selon les modalités présumées par les rapports. Cette absence de documentation ne démontre pas que les collectes n'ont pas eu lieu ; elle signifie que leur réalisation, leurs modalités et leur qualité ne peuvent pas être contrôlées indépendamment. En l'absence de données brutes, de documentation de terrain ou d'une piste d'audit accessible, l'origine empirique des 5'600 observations annoncées chaque année n'est pas véritablement documentée.

3.9. De 13 % de paquets étrangers à 230 millions de cigarettes illicites

Même en admettant, aux seules fins de l'analyse, que les 5'600 paquets annoncés aient effectivement été recueillis selon un protocole rigoureux, une seconde question demeure : comment KPMG passe-t-il de cet échantillon à une estimation de 230 millions de cigarettes illicites consommées en Suisse en 2025 ?

L'EPS suisse produit d'abord une proportion brute de paquets qualifiés de Non-Domestic (ND). Selon les rapports, celle-ci serait passée de 8 % en 2022 à 13 % en 2023, avant de rester affichée à 13 % en 2024 et en 2025.

Cette première classification signifie uniquement que 13 % des paquets examinés n'ont pas été identifiés comme provenant du marché suisse. Elle ne signifie nullement que 13 % de la consommation nationale serait illicite. Un paquet étranger peut provenir d'un touriste, d'un travailleur frontalier, d'un achat légal effectué à l'étranger, d'une boutique hors taxes ou d'une importation respectant les franchises douanières.

L'affichage du même taux de 13 % pendant trois années successives soulève par ailleurs des questions. Comme les résultats sont présentés sans décimales, il est impossible de déterminer si les proportions calculées étaient réellement identiques ou si cette stabilité apparente résulte simplement d'un arrondi. Les rapports devraient publier les effectifs exacts et les proportions non arrondies afin que cette évolution puisse être correctement appréciée.

KPMG reconnaît d'ailleurs que la proportion ND brute issue de l'EPS ne correspond pas à l'incidence illicite finalement retenue. Les résultats font l'objet de différentes corrections et sont combinés avec d'autres sources afin de tenir compte, notamment, du tourisme, des achats transfrontaliers légaux, des flux entrants et sortants, des ventes domestiques, des déclarations des consommateurs et de la classification des marques et des paquets.

Le passage de l'observation initiale au chiffre final peut être schématiquement représenté de la manière suivante :

5'600 paquets annoncés comme collectés

- proportion classée comme non domestique
- identification de l'origine présumée des paquets
- corrections relatives au tourisme et aux achats transfrontaliers légaux
- combinaison avec les ventes domestiques, les enquêtes et d'autres données
- classification en contrebande, contrefaçon ou autres catégories
- pondération et extrapolation à l'ensemble de la consommation suisse
- estimation de 230 millions de cigarettes C&C

Cette représentation ne signifie pas que les 230 millions de cigarettes sont obtenus par une simple extrapolation arithmétique des 13 % de paquets non domestiques. Elle montre au contraire que le résultat dépend d'une succession de classifications, de corrections, de rapprochements entre différentes sources et d'hypothèses de modélisation.

À chaque étape, le résultat s'éloigne davantage de l'observation initiale et de nouvelles sources d'incertitude apparaissent. La validité du chiffre final dépend donc de la qualité des données de départ, mais aussi de la transparence et de la robustesse de chacune des transformations intermédiaires. Or, les informations publiées ne permettent pas à un chercheur indépendant de reconstituer intégralement le calcul effectué pour la Suisse.

Le problème fondamental réside ainsi dans le fossé entre ce qui aurait été observé et ce qui est finalement affirmé. Même en admettant la réalité et la qualité de la collecte, l'EPS ne constaterait directement que la présence d'une certaine proportion d'emballages étrangers dans les lieux sélectionnés. L'estimation de 230 millions de

cigarettes illicites constitue, quant à elle, le résultat d'une construction modélisée beaucoup plus ambitieuse, reposant sur de nombreuses données et hypothèses qui ne sont pas intégralement accessibles.

3.10. Une estimation spéculative présentée avec une précision trompeuse

Au terme de cette chaîne de transformations, KPMG avance un chiffre précis : 230 millions de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon auraient été consommées en Suisse en 2025.

Cette précision est trompeuse. Le rapport ne publie aucun intervalle d'incertitude permettant de déterminer si, selon le modèle lui-même, la valeur plausible se situerait plutôt autour de 100, 200 ou 300 millions de cigarettes. Il ne fournit pas davantage d'analyse de sensibilité montrant dans quelle mesure le résultat changerait si certaines hypothèses étaient modifiées. Les variations considérables constatées d'une année à l'autre ne sont pas expliquées, tandis que les données brutes et plusieurs paramètres essentiels demeurent totalement inaccessibles.

Le chiffre de 230 millions ne devrait donc pas être présenté comme une mesure établie du marché illicite suisse. Il doit être décrit pour ce qu'il est : le résultat hautement incertain d'un modèle commandé par PMI, alimenté en partie par des données provenant de l'industrie et par une enquête de terrain dont la réalité, la représentativité et l'exécution ne peuvent pas être vérifiées indépendamment.

Le doute entourant cette estimation ne peut pas être levé par la réputation de KPMG, par la longueur du rapport ou par la précision apparente du chiffre publié. Il ne peut l'être que par la mise à disposition des données brutes, des protocoles, des paramètres, des règles de classification et de la chaîne complète des calculs.

En l'absence de ces éléments, les 230 millions de cigarettes ne constituent pas la preuve de l'existence d'un vaste marché noir suisse. Ils constituent une affirmation

produite par les auteurs du modèle et financée par l'entreprise qui en diffuse les résultats. Il appartient dès lors à PMI et à KPMG de démontrer, au moyen de données transparentes, vérifiables et reproductibles, que cette estimation repose sur des éléments suffisamment solides.

3.11. Les observations de terrain d'AT Suisse : où sont les cigarettes de contrebande et de contrefaçon ?

Les estimations de KPMG peuvent également être confrontées à l'expérience concrète d'AT Suisse sur le marché suisse. Depuis de nombreuses années, notre organisation suit l'évolution du marché des produits du tabac et de la nicotine. Dans ce cadre, nous achetons régulièrement des produits afin de les examiner et entretenons de nombreux contacts avec des consommateurs, y compris des personnes mineures, afin de mieux comprendre leurs habitudes de consommation et leurs modes d'approvisionnement.

Cette observation de terrain ne constitue pas une enquête représentative ni une étude systématique de la prévalence du commerce illicite. Elle ne permet donc pas de mesurer directement la part des cigarettes de contrebande ou de contrefaçon consommées en Suisse. Elle constitue en revanche un test de plausibilité : si les volumes avancés par KPMG et PMI correspondent à la réalité, il devrait être possible d'en observer au moins certaines manifestations concrètes sur le marché.

Or, au cours de toutes ces années, nous n'avons jamais identifié ni réussi à acheter en Suisse une seule cigarette de contrebande ou de contrefaçon. Aucun de nos nombreux échanges avec des consommateurs ne nous a davantage permis de mettre en évidence l'existence d'un marché parallèle significatif. Nous avons même cherché activement à repérer d'éventuelles filières de distribution illicites, sans parvenir à identifier un réseau organisé ni à nous procurer ces produits qui, selon les estimations de KPMG et de PMI, seraient pourtant consommés en quantités considérables et dont les emballages seraient recueillis par centaines dans certaines villes suisses au cours des campagnes EPS.

Cette observation ne permet évidemment pas d'affirmer que le commerce illicite de cigarettes n'existe pas en Suisse. Des importations non déclarées, des reventes ponctuelles ou des circuits très limités peuvent parfaitement échapper à notre observation. Notre constat est toutefois difficilement conciliable avec l'ampleur du phénomène avancée par PMI.

Une consommation estimée à 230 millions de cigarettes illicites en 2025 correspond à environ 11,5 millions de paquets, soit plus de 31'500 paquets écoulés chaque jour quelque part en Suisse. À une telle échelle, il serait raisonnable de s'attendre à ce que ces produits laissent une empreinte observable : circuits d'approvisionnement identifiables, offres accessibles aux consommateurs, produits effectivement présents sur le marché, témoignages réguliers de personnes qui en achètent, procédures pénales ou saisies récurrentes concernant des marchandises destinées au marché suisse.

Or, ce n'est tout simplement pas ce que nous observons sur le terrain. Après des années d'observation du marché, d'achats de produits et de contacts avec les consommateurs, nous ne trouvons aucune trace correspondant à un marché clandestin qui écoulerait plus de onze millions de paquets par année.

Cette absence ne prouve pas l'inexistence de toute forme de commerce illicite. Elle constitue néanmoins un indice empirique important : plus le marché clandestin supposé est volumineux, plus l'absence persistante de manifestations observables devient difficile à expliquer. Le constat de terrain d'AT Suisse renforce ainsi les doutes suscités par l'opacité de la collecte, l'impossibilité de reproduire les calculs et l'absence de preuves indépendantes venant confirmer les estimations de KPMG et de PMI.

4. Le rapport du Conseil fédéral de 2025 : une lecture critique

Le 19 décembre 2025, le Conseil fédéral a publié le rapport Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac, en réponse aux postulats 23.3588 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N)^{xlix} et 24.4229 du conseiller national Niklaus-Samuel Gugger.ⁱ

Ce document de 52 pages présente l'évolution du marché suisse, les différentes catégories de produits, leur régime fiscal, les comparaisons avec les pays voisins et les conséquences potentielles d'une modification de l'impôt sur le tabac. Il aborde également les effets possibles sur la consommation, les recettes fiscales, le tourisme d'achat et le commerce illicite. Le Conseil fédéral précise que son rapport adopte principalement une perspective économique et ne formule aucune recommandation politique quant à une modification de la fiscalité.ⁱⁱ

Cette apparente neutralité ne doit toutefois pas masquer le cadrage général du document. Dans les chapitres consacrés au commerce illicite, la question centrale n'est pas de déterminer rigoureusement l'existence et l'ampleur du marché noir suisse, mais d'évaluer le risque qu'une augmentation de la fiscalité puisse l'alimenter. Le rapport analyse ainsi principalement le commerce illicite sous l'angle du risque associé à une modification de la fiscalité, alors que l'ampleur actuelle du phénomène en Suisse n'a pas préalablement été établie sur la base de données indépendantes suffisamment précises.

4.1. Une analyse dominée par le risque fiscal

Le rapport affirme que l'augmentation des impôts peut favoriser le commerce illicite et le tourisme d'achat, notamment lorsque les écarts de prix avec les pays voisins deviennent importants. Cette possibilité existe et doit être prise en considération. Mais

elle ne saurait être présentée comme une conséquence mécanique de toute hausse fiscale.

L'ampleur du commerce illicite dépend d'une combinaison de facteurs : efficacité des contrôles douaniers, surveillance du marché intérieur, ressources des autorités, niveau et application des sanctions, corruption, organisation des réseaux criminels, contrôle des chaînes d'approvisionnement, possibilités de vente en ligne et capacité des fabricants à empêcher le détournement de leurs propres produits.

Ces dimensions sont tout au plus mentionnées, mais ne font l'objet d'aucune analyse systématique. Le rapport construit ainsi principalement le problème autour du prix et de la fiscalité, alors que les différences de prix ne suffisent pas, à elles seules, à expliquer l'apparition ou l'expansion d'un marché clandestin. Elles peuvent créer une incitation économique, mais l'existence d'une opportunité de profit ne démontre ni la présence d'un réseau organisé ni l'ampleur des volumes effectivement commercialisés.

4.2. Une contradiction fondamentale dans l'utilisation des données douanières

Le Conseil fédéral reconnaît lui-même que l'OFDF « n'est pas en mesure de fournir des informations précises quant au nombre de produits du tabac illégalement importés ». Mais il affirme immédiatement après que le nombre de saisies aurait progressé ces dernières années, « ce qui porte à penser que la contrebande a augmenté ».^{lii}

Cette conclusion ne découle pas des données présentées. Une hausse des saisies peut refléter une augmentation du trafic, mais elle peut tout aussi bien résulter d'un renforcement des contrôles, d'un meilleur ciblage, d'une modification des itinéraires ou de quelques opérations exceptionnellement importantes. Sans informations sur le nombre de contrôles réalisés, les moyens engagés, les méthodes de détection et la

destination des marchandises, il est impossible d'interpréter une hausse des saisies comme la preuve d'une augmentation équivalente de la contrebande.

Le rapport du Conseil fédéral cite ainsi les quelque 880'000 cigarettes interceptées en 2024 dans les trois principaux aéroports suisses, mais omet une information pourtant déterminante publiée par l'OFDF : dans la majorité des cas, ces cigarettes semblaient destinées aux différents marchés français.^{liii} L'OFDF précise en outre qu'aucune contrefaçon n'a été constatée parmi les cigarettes analysées pendant cette période. Le rapport transforme ainsi des saisies réalisées principalement sur un territoire de transit en indice d'une progression du marché illicite suisse, sans examiner leur destination effective.

4.3. Les « produits sanctionnés » ne permettent pas davantage de mesurer le phénomène

Le rapport ne discute pas non plus les graves limites de l'indicateur des « produits sanctionnés » publié par l'OFDF. Comme cette dernière l'a confirmé directement à AT Suisse, ces chiffres ne correspondent pas aux quantités saisies durant l'année considérée, mais aux quantités associées aux enquêtes clôturées cette année-là.

Une infraction découverte en 2022 peut donc être comptabilisée en 2025, tandis qu'une saisie réalisée en 2025 pourrait n'apparaître que plusieurs années plus tard. Les variations annuelles dépendent ainsi du rythme de traitement administratif des dossiers autant que des infractions constatées.

L'OFDF reconnaît en outre ne pas disposer d'une ventilation détaillée par produit. Il est donc impossible de distinguer les cigarettes, le tabac à rouler, le tabac pour pipe à eau, le tabac chauffé ou les autres produits concernés. Les données ne permettent pas davantage de différencier la contrebande organisée, les dépassements de franchises, les importations non déclarées et les infractions fiscales.

Avant d'évaluer les effets potentiels d'une politique fiscale sur le commerce illicite, il aurait fallu commencer par examiner si la Suisse disposait d'indicateurs permettant de mesurer ce phénomène. Cette étape méthodologique élémentaire fait défaut.

4.4. Une confusion entre produits étrangers, produits non taxés et produits illicites

La faiblesse la plus importante du chapitre consacré au marché noir réside dans la manière dont il utilise les résultats des enquêtes sur les paquets vides produits par KPMG/PMI. Le Conseil fédéral écrit que ces analyses « confirment l'extension du marché illégal ». Il relève ensuite que 22 % des paquets observés à Bâle et à Lugano, 17 % à Schaffhouse et à Genève et 12,5 % à l'échelle nationale n'auraient pas été taxés en Suisse.

Un problème majeur de ces chiffres est qu'elles viennent, selon la source citée par le rapport du Conseil fédéral d'un document « Empty Pack Survey Q3 2024: Switzerland, WSPM Group, décembre 2024 », réalisé notamment à la demande de l'industrie du tabac. À notre connaissance, cette étude n'est pas accessible publiquement. Malgré des recherches portant sur son titre exact, son auteur et les résultats cités par le Conseil fédéral, nous n'avons pu retrouver ni le rapport lui-même, ni une publication permettant d'en examiner la méthodologie, l'échantillonnage et les résultats détaillés. Il n'est dès lors pas possible de vérifier de manière indépendante la provenance du chiffre de 12,5 % repris par le Conseil fédéral.

Or, un paquet qui n'a pas été taxé en Suisse n'est pas nécessairement illicite. Il peut avoir été :

- acheté légalement à l'étranger et importé dans les limites autorisées ;
- acheté dans une boutique hors taxes ;
- consommé par un touriste ou une personne résidant à l'étranger ;
- importé légalement dans le cadre de la franchise douanière ;

- ou introduit illégalement en Suisse.

Ces situations ne peuvent pas être regroupées sous une même catégorie. Les paquets d'origine étrangère ou non taxés en Suisse constituent une catégorie beaucoup plus large que les cigarettes de contrebande ou de contrefaçon.

Le rapport passe pourtant de l'observation de paquets non taxés en Suisse à l'affirmation d'une extension du « marché illégal ». Cette confusion conduit ensuite à la coexistence de deux estimations fiscales fondées sur des périmètres très différents, sans que leur articulation soit expliquée.

Cette confusion est particulièrement problématique dans les villes frontalières et touristiques. Il n'est guère surprenant de trouver davantage de paquets étrangers à Bâle, Genève, Lugano ou Schaffhouse. Cette observation peut témoigner d'une mobilité transfrontalière importante, mais elle ne constitue pas une preuve de contrebande.

4.5. Deux estimations fiscales dont l'articulation reste inexpliquée

Pour estimer le volume de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon, le Conseil fédéral reprend directement les résultats du rapport KPMG commandé par PMI. Il affirme ainsi qu'environ 300 millions de cigarettes, soit 3,5 % des quelque 8,6 milliards de cigarettes qui auraient été consommées en Suisse en 2024, provenaient de la contrebande ou de la contrefaçon. La perte correspondante est estimée à 76 millions de francs pour le seul impôt sur le tabac.^{liv}

Quelques lignes plus loin, le même rapport affirme pourtant que 12,5 % des cigarettes consommées en Suisse n'auraient pas été taxées dans le pays et que cette proportion aurait occasionné une perte fiscale supérieure à 240 millions de francs. Ce chiffre se base sur un autre rapport commandé par l'industrie du tabac, celui de WSPM Group, que, comme nous l'avons indiqué, ne semble pas être publiquement disponible.

Ces deux estimations reposent manifestement sur des périmètres différents, mais le rapport n'explique pas clairement leur articulation. Si la consommation totale est estimée à 8,6 milliards de cigarettes, une proportion de 12,5 % représente environ 1,075 milliard de cigarettes non taxées en Suisse. Le rapport identifie cependant seulement 300 millions d'entre elles comme des cigarettes de contrebande ou de contrefaçon. Il reste donc environ 775 millions de cigarettes — soit près des trois quarts de la catégorie « non taxée » — dont le statut n'est pas expliqué.

S'agit-il de cigarettes achetées légalement à l'étranger, de produits consommés par des touristes ou des personnes résidant hors de Suisse, d'achats effectués dans des boutiques hors taxes, d'importations respectant les franchises douanières ou de marchandises véritablement introduites clandestinement ? Le rapport ne le précise pas.

Cette distinction est pourtant décisive. Si ces 775 millions de cigarettes supplémentaires proviennent d'achats ou d'importations légaux, elles ne peuvent pas être présentées comme des cigarettes illicites. Elles ne peuvent pas davantage être automatiquement considérées comme une perte fiscale pour la Confédération, car rien ne démontre qu'en l'absence de ces possibilités d'approvisionnement elles auraient toutes été achetées et taxées en Suisse. Certaines ont notamment pu être consommées par des personnes qui ne résident pas dans le pays.

Le rapport juxtapose ainsi deux représentations difficilement conciliables du même marché. Selon la première, 3,5 % de la consommation, soit 300 millions de cigarettes, relèveraient de la contrebande ou de la contrefaçon et occasionneraient une perte fiscale de 76 millions de francs. Selon la seconde, 12,5 % de la consommation, soit plus d'un milliard de cigarettes, généreraient une perte supérieure à 240 millions de francs, alors même que la majeure partie de ces cigarettes n'est pas identifiée comme illicite.

Plus problématique encore, le Conseil fédéral utilise les 12,5 % de cigarettes non taxées pour affirmer que les enquêtes sur les paquets vides « confirment l'extension du

marché illégal ». Cette formulation revient ainsi à utiliser une catégorie fiscale et géographique — les cigarettes non taxées en Suisse — comme indication d'une extension du marché illégal, sans démontrer quelle proportion des produits concernés a effectivement été importée ou commercialisée en violation de la loi.

L'incohérence ne réside donc pas dans le calcul arithmétique des deux montants, mais dans leur interprétation. Le rapport distingue d'abord les 300 millions de cigarettes classées comme contrefaites ou de contrebande, puis traite implicitement un ensemble plus de trois fois supérieur de cigarettes non taxées comme une perte fiscale, tout en l'utilisant pour étayer l'idée d'une extension du marché illégal. Sans ventilation des quelque 775 millions de cigarettes qui séparent les deux estimations, ni explication du scénario contrefactuel retenu, la perte de 240 millions de francs ne peut pas être considérée comme démontrée.

Le rapport précise certes en note de bas de page que l'étude KPMG a été réalisée sur mandat de Philip Morris International. Il indique également que l'enquête suisse sur les paquets vides a été réalisée « notamment à la demande de l'industrie du tabac ». Mais signaler le financement industriel ne remplace pas une analyse critique de la source.

Comme nous l'avons montré plus haut, les rapports KPMG financés par PMI font depuis de nombreuses années l'objet d'importantes critiques scientifiques. Toutefois aucune de ces controverses n'est exposée. Le chiffre de 300 millions est présenté comme une estimation disponible parmi d'autres, puis utilisé pour calculer précisément une perte fiscale, sans discussion sérieuse de son incertitude.

Le procédé est préoccupant : une estimation commandée par une entreprise ayant un intérêt commercial et politique manifeste à souligner le risque de commerce illicite acquiert, par sa reprise dans un rapport du Conseil fédéral, l'apparence d'une donnée officielle. La mention du financement en note de bas de page ne suffit pas à empêcher cet effet de légitimation.

4.6. Le cas français présenté comme une démonstration causale

Le rapport présente la France comme l'exemple des conséquences d'une forte augmentation de la fiscalité. Il rapproche la hausse du prix du paquet — passé de 8 euros en 2018 à 12,50 euros en 2024 — de l'augmentation, estimée par KPMG, de la consommation de cigarettes non déclarées.

Ce rapprochement est présenté comme si l'évolution de la fiscalité expliquait directement celle du commerce illicite. Or, une concomitance ne constitue pas une démonstration causale. Il faudrait notamment tenir compte de l'évolution des méthodes d'estimation, des achats transfrontaliers légaux, du tourisme, des flux provenant d'autres États membres, des pratiques d'approvisionnement des fabricants, de l'intensification éventuelle des contrôles et du développement des fabriques clandestines sur le territoire européen.

Surtout, l'exemple français repose à nouveau sur une estimation produite par KPMG pour PMI. Le rapport utilise donc une source industrielle contestée à la fois pour mesurer le phénomène et pour démontrer que la politique fiscale l'aurait provoqué.^{lv} Cette démonstration causale est insuffisante : une estimation industrielle de l'évolution du commerce illicite est rapprochée d'une hausse fiscale concomitante, sans que les autres explications possibles soient sérieusement examinées. Le rapport aurait dû présenter explicitement cette limite.

Le Conseil fédéral mentionne certes que les hausses néerlandaises ont aussi conduit certains consommateurs à cesser de fumer ou à réduire leur consommation. Mais, dans la construction générale du chapitre, les comportements d'évitement et les risques fiscaux occupent une place bien plus importante que les bénéfices sanitaires attendus d'une hausse des prix.

Les données françaises disponibles renforcent cette nécessité de prudence. Une analyse publiée par DNF en septembre 2026 relève notamment l'écart considérable entre les estimations de KPMG commandées par PMI et celles de l'étude publique

TAFE réalisée pour les autorités françaises. Les deux estimations ne sont pas directement comparables, puisqu'elles portent sur des années, des produits et des périmètres différents. Elles montrent néanmoins combien le résultat dépend de la définition et de la méthode retenues. DNF souligne en particulier qu'un achat effectué hors du réseau français des buralistes ne peut être assimilé automatiquement à de la contrebande : une partie importante correspond notamment à des achats transfrontaliers, dont certains sont parfaitement légaux.^{lvi}

4.7. Tourisme d'achat et criminalité organisée : deux réalités à séparer

Le rapport traite dans un même chapitre le tourisme d'achat et le marché noir. Ces phénomènes peuvent tous deux affecter les recettes fiscales, mais ils sont juridiquement et politiquement très différents.

Un consommateur qui achète légalement des cigarettes dans un pays voisin et les importe dans les limites autorisées ne participe pas à un commerce illicite. Il exerce une possibilité prévue par la législation douanière. À l'inverse, un réseau qui importe clandestinement des millions de cigarettes afin de les revendre poursuit une activité commerciale organisée et criminelle.

Les regrouper dans une même analyse sous l'angle des « risques liés à la hausse des prix » produit un effet d'amalgame. Le volume total des cigarettes non taxées en Suisse paraît ainsi beaucoup plus impressionnant, alors qu'une partie peut relever de comportements parfaitement légaux.

Une analyse rigoureuse aurait dû distinguer au minimum :

- les achats transfrontaliers légaux ;
- les dépassements individuels des franchises ;
- les importations non déclarées destinées à la revente ;
- la contrebande organisée ;

- les cigarettes authentiques détournées des circuits officiels ;
- et les cigarettes contrefaites.

4.8. Une comparaison des prix fondée sur un seul produit haut de gamme

La comparaison internationale des prix pose également problème. Pour les cigarettes, elle repose sur un seul produit présenté comme le plus vendu : un paquet de 20 Marlboro Rouge. Sur cette base, il conclut que la Suisse se situe « dans un segment de prix plutôt élevé », puisque ce paquet coûte 9,20 francs, contre 7,52 francs en Allemagne, 6,02 francs en Autriche, 5,83 francs en Italie et 10,81 francs en France.

Cette comparaison nominale est trop étroite pour apprécier l'accessibilité économique réelle des cigarettes. Elle se base sur une seule marque internationale haut de gamme et ne tient compte ni des cigarettes à bas prix, ni des rabais, ni de la distribution réelle des ventes entre les différentes catégories de prix. Des paquets sont disponibles en Suisse pour environ quatre francs, ce qui permet aux consommateurs sensibles aux prix de se reporter vers des produits meilleur marché.

Surtout, le rapport ne corrige pas les prix en fonction du niveau des revenus ou du coût de la vie. Or, un paquet à neuf francs ne représente pas la même charge économique en Suisse que dans un pays où les salaires et les prix généraux sont nettement inférieurs.

L'analyse publiée par AT Suisse en juin 2025 utilise une approche différente : elle corrige les prix en fonction de l'inflation et du pouvoir d'achat. Cette méthode montre que le coût élevé de la vie masque la faible accessibilité relative des cigarettes en Suisse. Une fois les prix ajustés au pouvoir d'achat, les cigarettes suisses apparaissent particulièrement bon marché par rapport à celles vendues dans plusieurs autres pays européens.^{lvii}

Un rapport visant à fournir une comparaison objective aurait dû examiner plusieurs méthodes, plusieurs marques et différents indicateurs d'accessibilité. Présenter le prix nominal d'un seul paquet de Marlboro comme une mesure générale de la cherté des cigarettes en Suisse aboutit à une conclusion partielle et potentiellement trompeuse.

Cette limite est d'autant plus importante que de nombreux pays européens poursuivent désormais des trajectoires régulières de hausse fiscale, tandis que la taxation suisse des cigarettes est pratiquement restée inchangée depuis 2013. L'évolution récente des prix en France, en Allemagne, en Italie et en Autriche montre que la comparaison internationale est rapidement mouvante et doit être régulièrement actualisée.^{lviii}

4.9. Les nouveaux produits sont étudiés fiscalement, mais presque absents de l'analyse des infractions

Le rapport consacre une place importante au développement, à la taxation et aux ventes des produits du tabac chauffé, des cigarettes électroniques, du snus et des sachets de nicotine. En revanche, lorsqu'il examine le commerce illicite, son analyse reste presque exclusivement centrée sur les cigarettes conventionnelles.

Il ne traite pratiquement pas du principal problème constaté pour les cigarettes électroniques : la commercialisation massive de produits non conformes dans les circuits légaux. Les ventes en ligne de dispositifs dépassant les volumes autorisés, les produits contenant des substances non déclarées, les sachets recourant à des analogues de la nicotine et les insuffisances de l'autocontrôle des importateurs ne sont pas intégrés à l'analyse du « marché illégal ».

Il en résulte une vision excessivement douanière du problème. Le rapport cherche les produits illicites dans les valises, aux frontières et dans les réseaux de contrebande, mais accorde peu d'attention aux produits illégaux vendus ouvertement dans les commerces et sur internet.

4.10. La reprise institutionnelle de données méthodologiquement fragiles

En définitive, le rapport du Conseil fédéral adopte principalement une logique de gestion du risque fiscal : jusqu'où les impôts peuvent-ils être augmentés sans favoriser les achats à l'étranger, réduire les recettes ou alimenter le marché noir ?

Cette question est légitime, mais elle intervient trop tôt. Avant d'évaluer l'effet potentiel d'une politique fiscale sur le commerce illicite, il faudrait être capable de répondre à une question plus fondamentale : que savons-nous réellement de l'ampleur actuelle de ce commerce en Suisse ?

Or, le rapport :

- reconnaît l'insuffisance des statistiques douanières, puis interprète malgré tout la hausse des saisies comme un indice de progression de la contrebande ;
- ne distingue pas correctement les marchandises destinées à la Suisse de celles qui transitent vers la France ;
- assimile des paquets non taxés en Suisse à une extension du marché illégal ;
- reprend des estimations financées par l'industrie sans exposer les critiques scientifiques dont elles font l'objet ;
- juxtapose une perte fiscale de 76 millions de francs liée aux cigarettes classées comme illicites et une perte supérieure à 240 millions liée à l'ensemble des cigarettes non taxées en Suisse, sans expliquer la relation entre ces deux estimations ;
- réduit largement la question des infractions aux flux douaniers de cigarettes conventionnelles, au détriment des produits non conformes commercialisés ouvertement sur le marché intérieur.
- présente le cas français comme une démonstration du lien entre fiscalité et commerce illicite ;

- et utilise une comparaison nominale des prix qui ne mesure pas l'accessibilité économique réelle des cigarettes.

Le problème dépasse donc le choix de quelques sources contestables. Par sa reprise dans un document officiel, une estimation industrielle fragile peut devenir une référence institutionnelle, puis être citée dans les débats parlementaires et médiatiques comme un fait établi.

Une politique publique ne devrait pas reposer sur une telle chaîne de légitimation. Les affirmations relatives au marché illicite doivent être fondées sur des données indépendantes, transparentes, ventilées et reproductibles. En l'absence de telles données, le risque de contrebande ne peut pas être utilisé comme argument déterminant pour maintenir une fiscalité faible.

Ce n'est pas à ceux qui proposent une augmentation de l'impôt de démontrer qu'elle ne provoquerait pas l'apparition ou l'expansion d'un marché noir hypothétique. C'est à ceux qui affirment que des centaines de millions de cigarettes illicites circulent déjà en Suisse d'en apporter la preuve au moyen de données transparentes, vérifiables et reproductibles.

5. Le rôle historique de l'industrie du tabac dans l'approvisionnement du commerce illicite en Europe

L'analyse des données suisses montre pourquoi les estimations industrielles doivent être examinées avec prudence. Cette prudence ne repose toutefois pas uniquement sur des considérations méthodologiques. Elle s'inscrit également dans une histoire documentée des relations entre l'industrie du tabac et le commerce parallèle.

L'industrie du tabac présente aujourd'hui la lutte contre le commerce illicite comme l'une de ses grandes priorités. Elle invoque systématiquement le risque de contrebande pour s'opposer aux augmentations des taxes, au renforcement de la réglementation et aux autres mesures susceptibles de réduire la consommation. Selon ce discours, toute hausse importante des prix provoquerait presque mécaniquement une expansion du marché noir.

Cette représentation est historiquement incomplète. Pendant des décennies, une part importante des cigarettes introduites illicitement sur les marchés européens n'était pas constituée de contrefaçons fabriquées à l'insu des cigaretteurs, mais de cigarettes authentiques, produites légalement dans leurs propres usines avant d'être détournées de leurs circuits de distribution officiels. Des travaux ultérieurs, notamment fondés sur des documents internes de l'industrie, ont en outre montré que, dans certains marchés et à certaines périodes, le rôle de multinationales du tabac ne se limitait pas à la fabrication initiale de produits ensuite détournés à leur insu.

Dès 1998, Luk Joossens et Martin Raw relevaient que le commerce illicite européen concernait principalement des marques internationales très connues, telles que Marlboro et Winston, plutôt que des marques locales à bas prix. Ils soulignaient également que les fabricants utilisaient politiquement l'existence de la contrebande

pour combattre les politiques fiscales et décrivait des circuits dans lesquels des cigarettes vendues à des intermédiaires pouvaient ensuite être remises à des contrebandiers.^{lix}

5.1. Le surapprovisionnement : ouvrir le robinet en amont

L'un des principaux mécanismes documentés est celui du surapprovisionnement, ou oversupply. Il consiste à livrer à un pays, à une zone franche ou à un distributeur des quantités de cigarettes manifestement supérieures à la demande légitime raisonnablement prévisible. Les produits excédentaires peuvent ensuite être détournés vers des pays où les prix et les taxes sont plus élevés.

Le fonctionnement économique de ce système est relativement simple. Les cigarettes sortent légalement de l'usine et sont officiellement exportées. Leur détournement intervient ensuite, parfois au moyen d'une succession d'intermédiaires, de sociétés commerciales, d'entrepôts douaniers ou de zones franches. Cette fragmentation permet au fabricant de soutenir qu'il a vendu ses produits légalement et que leur disparition dans des circuits parallèles relève exclusivement de la responsabilité de distributeurs indépendants.

Lorsque les volumes livrés sont sans rapport avec la consommation intérieure du marché destinataire, l'hypothèse d'un détournement entièrement imprévisible devient toutefois plus difficile à soutenir. Un fabricant dispose d'informations sur les ventes habituelles de ses marques, les caractéristiques de chaque marché et les quantités commandées par ses distributeurs. La poursuite de livraisons très supérieures à la demande prévisible soulève dès lors la question de la connaissance que le fabricant pouvait avoir de la destination finale des volumes excédentaires et des mesures prises — ou non — pour prévenir leur détournement.

Des recherches fondées sur des documents internes de l'industrie ont montré que la contrebande a notamment été utilisée comme stratégie de pénétration de nouveaux marchés. Une étude consacrée à la Bulgarie conclut ainsi que des multinationales du

tabac ont participé au commerce illicite vers ce pays ou à travers celui-ci depuis au moins les années 1970 et que la contrebande a servi de moyen d'introduction commerciale de leurs marques.^{lx} D'autres travaux sur l'expansion des multinationales dans les anciens pays soviétiques ont également documenté le rôle des importations, des intermédiaires et des stratégies de conquête de marchés dans des environnements où les circuits commerciaux étaient encore peu contrôlés.^{lxi}

Le commerce illicite n'était donc pas seulement une activité extérieure dont les fabricants auraient été les victimes passives. Il pouvait accroître la diffusion de leurs marques, rendre leurs cigarettes disponibles à moindre prix, faciliter leur implantation dans de nouveaux territoires et affaiblir les effets des politiques fiscales.

5.2. Les procédures engagées par l'Union européenne

À partir de 2000, la Commission européenne et plusieurs États membres ont engagé des actions judiciaires aux États-Unis contre des fabricants de cigarettes. Les plaintes comportaient des accusations particulièrement graves concernant la participation ou la complicité de certaines entreprises dans des systèmes internationaux de contrebande, de fraude et de blanchiment d'argent. Philip Morris et R.J. Reynolds ont contesté ces accusations.

Ces procédures n'ont pas abouti à des condamnations judiciaires établissant définitivement la responsabilité pénale des entreprises concernées. Certaines demandes ont notamment été rejetées pour des motifs de compétence et en raison de la règle américaine dite « revenue rule », qui limite la possibilité pour des juridictions américaines de recouvrer des créances fiscales étrangères. Leur abandon ne peut donc pas être interprété comme une décision judiciaire ayant démontré l'inexistence des pratiques dénoncées.

Les procédures ont finalement été suivies par la conclusion d'accords juridiquement contraignants entre l'Union européenne, les États membres et quatre grands fabricants:

- Philip Morris International, en 2004 ;
- Japan Tobacco International, en 2007 ;
- British American Tobacco, en 2010 ;
- Imperial Tobacco, en 2010.

Selon le Parlement européen, ces accords prévoyaient au total 2,15 milliards de dollars de paiements à l'Union européenne et aux États membres. En contrepartie, l'Union abandonnait certaines procédures liées aux pertes fiscales causées par le commerce illicite. Les fabricants s'engageaient notamment à mieux contrôler leurs clients, à limiter leurs livraisons aux quantités correspondant à la demande légitime, à assurer une meilleure traçabilité de leurs produits et à effectuer des paiements supplémentaires lorsque des quantités importantes de leurs cigarettes authentiques étaient saisies.^{lxii}

Ces accords ne constituent ni des condamnations pénales ni des aveux généraux de responsabilité. Leur contenu n'en demeure pas moins extrêmement révélateur. Si les fabricants n'avaient aucune responsabilité particulière dans le contrôle des quantités mises en circulation, il n'aurait pas été nécessaire de leur imposer précisément de vérifier leurs clients, de surveiller leurs livraisons et d'éviter d'approvisionner les marchés au-delà de leurs besoins légitimes.

Les accords marquent ainsi un changement fondamental d'approche : la lutte contre le commerce illicite ne peut pas s'arrêter aux frontières ni se limiter à l'arrestation des contrebandiers. Elle doit commencer dans les usines, les services commerciaux et les réseaux de distribution des fabricants eux-mêmes.

5.3. Une responsabilité qui ne disparaît pas avec l'évolution du marché

La structure du commerce illicite européen a depuis évolué. La fabrication clandestine et la contrefaçon ont pris une importance croissante. Des usines illégales capables de

produire industriellement de fausses cigarettes sont régulièrement démantelées au sein même de l'Union européenne.

La Belgique en fournit une illustration particulièrement nette. Ses douanes ont saisi près de 150 millions de cigarettes illicites en 2025 et découvert 9 sites de production clandestins répartis sur l'ensemble du territoire.^{lxiii} En mars 2024, une cargaison de 4,38 millions de cigarettes Marlboro contrefaites, en provenance du Cambodge et avec comme destination la Libye, a été interceptée à Zeebruges.^{lxiv} Ces volumes et la découverte répétée de chaînes de production complètes démontrent l'existence, dans certaines régions européennes, d'une véritable production industrielle clandestine.

L'essor de ces contrefaçons ne doit cependant pas conduire à effacer l'histoire du commerce illicite de cigarettes authentiques. La présence actuelle d'organisations criminelles fabriquant de faux produits ne prouve pas que les chaînes d'approvisionnement des fabricants légaux ne jouent plus aucun rôle dans les marchés parallèles. Les deux phénomènes peuvent coexister et doivent être mesurés séparément.

La vigilance doit désormais s'étendre aux nouveaux produits. L'opération douanière internationale JCO VAPE, conduite par l'OLAF entre novembre et décembre 2025, a notamment abouti à la saisie de plus de 1,9 million de cigarettes électroniques et de près de 61'000 unités de tabac chauffé. La plupart des marchandises interceptées étaient non conformes aux législations nationales, notamment en raison d'arômes interdits, de concentrations excessives de nicotine ou de manquements aux prescriptions de sécurité et d'étiquetage.^{lxv} Cette évolution confirme que les dispositifs de contrôle doivent couvrir l'ensemble des produits du tabac et de la nicotine, et non plus seulement les cigarettes conventionnelles.

5.4. Le surapprovisionnement demeure au centre du débat européen

La question n'appartient pas uniquement au passé. En 2025, l'ancien ministre français de la Santé Frédéric Valletoux a déposé une proposition de résolution européenne visant à obtenir une application plus complète du Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. Le texte a été adopté par l'Assemblée nationale française le 26 novembre 2025.^{lxvi}

Au cours des débats, Frédéric Valletoux a dénoncé le surapprovisionnement de plusieurs pays voisins de la France et demandé que les quantités livrées soient alignées sur la consommation domestique réelle. Le Luxembourg occupe une place centrale dans cette controverse : environ cinq milliards de cigarettes y seraient commercialisées chaque année, soit un volume très supérieur à ce que la seule consommation de sa population permettrait raisonnablement d'expliquer. Une partie importante de ces cigarettes serait ensuite transportée vers la France, légalement dans certains cas, mais également dans le cadre de reventes non autorisées.

Ces affirmations relèvent d'une accusation politique et ne constituent pas une décision judiciaire établissant une infraction des fabricants concernés. Elles montrent néanmoins que, plus de vingt ans après les premières procédures européennes, le problème structurel reste identique : des quantités très importantes de cigarettes sont livrées à certains petits marchés frontaliers, alors qu'il est parfaitement prévisible qu'une partie substantielle de ces produits sera consommée ailleurs.

L'argument selon lequel les fabricants perdraient nécessairement de l'argent chaque fois qu'une cigarette quitte le circuit national officiel doit également être relativisé. Lorsqu'une cigarette authentique est vendue, son fabricant a généralement déjà réalisé son chiffre d'affaires, qu'elle soit ensuite consommée dans le pays destinataire ou transférée vers un autre marché. Le manque à gagner fiscal est principalement supporté par l'État dans lequel elle est finalement consommée. Le fabricant conserve,

quant à lui, la vente du produit et la présence de sa marque sur le marché. Cette dissociation explique pourquoi un contrôle strict des volumes ne peut pas reposer sur les seuls intérêts économiques de l'industrie.

5.5. Le Protocole de l'OMS : contrôler la chaîne plutôt que ses seuls débordements

Le Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac a précisément été conçu pour répondre à ces mécanismes. Adopté dans le cadre de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, il est entré en vigueur le 25 septembre 2018.

Le Protocole prévoit notamment :

- l'octroi de licences aux acteurs de la chaîne d'approvisionnement ;
- l'identification et la vérification des clients ;
- l'obligation de diligence raisonnable ;
- la conservation des données commerciales ;
- la surveillance des quantités livrées afin qu'elles correspondent à la demande légitime ;
- le contrôle des ventes sur internet, des zones franches et du transit international ;
- la mise en place d'un système mondial de suivi et de traçabilité ;
- l'échange d'informations et la coopération entre les autorités douanières, administratives et judiciaires.

Son article 8 contient une garantie essentielle : les obligations imposées aux États en matière de suivi et de traçabilité ne doivent pas être accomplies par l'industrie du tabac ni lui être déléguées. Les interactions nécessaires avec les fabricants doivent en outre être menées avec le plus haut degré de transparence possible.^{lxvii}

Cette indépendance n'est pas un détail technique. Elle découle directement de l'expérience historique. Confier aux fabricants le contrôle du système destiné à vérifier

leurs propres produits, leurs propres clients et leurs propres volumes reviendrait à placer une partie essentielle de la surveillance publique sous l'influence des entreprises qui doivent précisément être surveillées.

5.6. La Suisse reste volontairement en dehors du dispositif international

La situation suisse est particulièrement préoccupante. La Suisse a signé la Convention-cadre de l'OMS le 25 juin 2004, mais ne l'a toujours pas ratifiée, vingt-deux ans plus tard. Au mois de mars 2026, le Conseil national a rejeté une motion visant à finalement ratifier la CCLAT, contre l'avis du Conseil fédéral. Cette décision, prise sous l'influence du lobby du tabac, pose la question de savoir s'il ne sera jamais un jour possible de procéder à la ratification de la CCLAT.^{lxviii}

En restant en dehors de la Convention, la Suisse se prive également de la possibilité d'adhérer pleinement à son Protocole sur le commerce illicite. Elle demeure ainsi à l'écart du principal cadre international destiné à sécuriser les chaînes d'approvisionnement, à développer un système indépendant de suivi et de traçabilité et à organiser l'échange d'informations entre les États.

Il pourrait paraître juridiquement excessif d'affirmer que le Parlement a adopté une décision formelle visant à « enterrer » la CCLAT : aucun vote unique n'a définitivement rejeté sa ratification. Le résultat politique est néanmoins identique. Pendant plus de deux décennies, les autorités fédérales et le Parlement ont maintenu une législation insuffisante pour permettre cette ratification, malgré les engagements répétés du Conseil fédéral. Les mesures susceptibles de rapprocher la Suisse des standards internationaux ont été retardées ou affaiblies au cours de processus politiques marqués par l'intense activité de lobbying de l'industrie du tabac.

Cette inertie sert objectivement les intérêts des fabricants. Elle permet à la Suisse, qui accueille le siège ou d'importantes activités de plusieurs multinationales du tabac, de

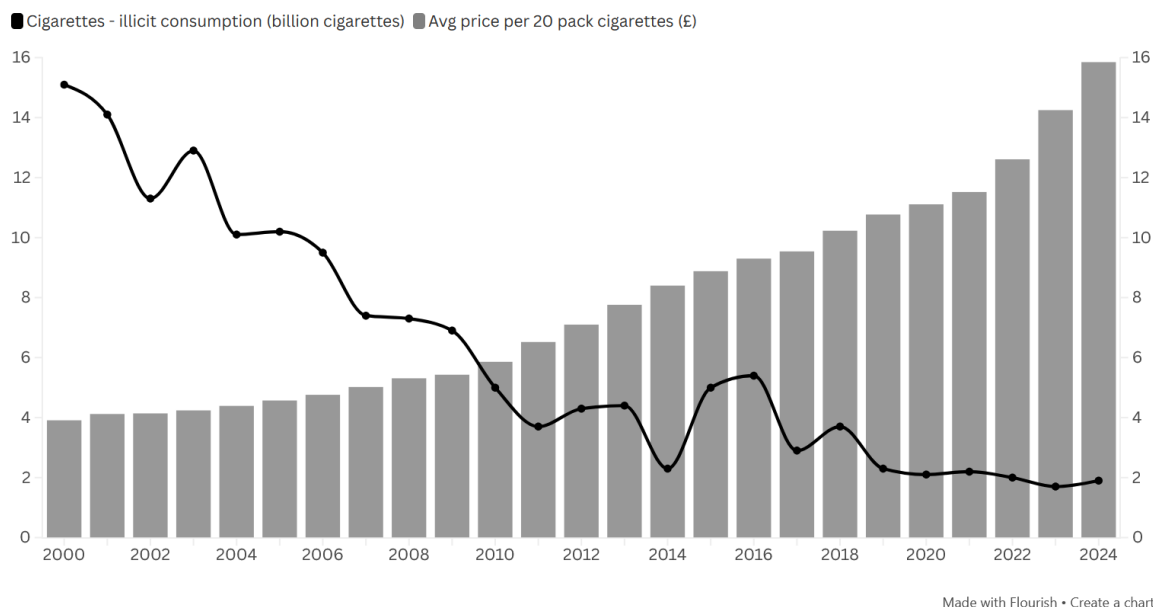
rester en dehors d'un dispositif international fondé précisément sur le contrôle indépendant de leurs chaînes d'approvisionnement.

5.7. Une inversion complète du récit

L'industrie du tabac cherche aujourd'hui à se présenter simultanément comme victime du commerce illicite, productrice des principales estimations permettant de le mesurer, experte de sa prévention et partenaire indispensable des autorités. Cette position lui permet de définir la nature du problème, d'en chiffrer l'ampleur et de promouvoir la solution qui sert le mieux ses intérêts : limiter les hausses de taxes plutôt que renforcer le contrôle indépendant de la chaîne d'approvisionnement.

Cette stratégie ne consiste pas seulement à se présenter comme un acteur de la lutte contre le commerce illicite. Elle permet également à l'industrie de mobiliser la menace du « marché noir » contre les politiques susceptibles de réduire la consommation, en particulier les augmentations de taxes. Action on Smoking and Health (ASH) relève ainsi que l'argument selon lequel des taxes plus élevées provoqueraient mécaniquement une augmentation du commerce illicite est utilisé de manière récurrente par les fabricants. L'évolution observée au Royaume-Uni montre pourtant qu'une telle relation automatique n'existe pas : selon les estimations officielles de HM Revenue & Customs, le volume de cigarettes illicites y est passé d'environ 15 milliards de cigarettes en 2000–2001 à environ 2 milliards en 2023–2024, alors même que la fiscalité et le prix des cigarettes ont fortement augmenté durant cette période. Le niveau des prix constitue donc tout au plus l'un des déterminants du commerce illicite, aux côtés notamment de l'efficacité des contrôles, de la gouvernance et de la maîtrise de la chaîne d'approvisionnement.^{lxix}

Cigarette prices and illicit cigarette consumption in the UK (2000 - 2024)



Source: HMRC. [Measuring tax gaps tables](#). June 2025; ONS. [RPI: Ave price - Cigarettes 20 king size filter](#). June 2025.

Cette inversion du récit ne doit pas être acceptée sans examen critique. L'histoire européenne montre que la contrebande n'a pas seulement été alimentée par des fabricants clandestins ou des organisations criminelles opérant entièrement à l'extérieur du marché légal. Elle a également reposé sur le détournement massif de cigarettes authentiques, rendues disponibles en quantités considérables par les chaînes commerciales des fabricants légaux.

Cela ne signifie pas que chaque fabricant participe aujourd'hui directement à un trafic ni que toute livraison excédentaire constitue automatiquement une infraction pénale. Cela signifie que les fabricants portent une responsabilité particulière et vérifiable : connaître leurs clients, contrôler les volumes livrés, identifier les destinations présentant un risque manifeste et interrompre tout approvisionnement disproportionné.

La première mesure de lutte contre le commerce illicite consiste donc à fermer le robinet en amont. Tant que des milliards de cigarettes, mais aujourd'hui aussi de produits du tabac chauffé, de snus, de sachets de nicotine et des cigarettes

électroniques, peuvent être livrées à des marchés dont la demande intérieure est manifestement insuffisante pour les absorber, les déclarations de l'industrie sur sa volonté de combattre la contrebande resteront profondément contradictoires.

Les pouvoirs publics ne doivent pas laisser l'industrie qui a historiquement contribué au problème définir seule les chiffres, les causes et les solutions. Une politique crédible exige des données indépendantes, une traçabilité placée sous contrôle public, une transparence complète des chaînes d'approvisionnement et une surveillance des volumes commercialisés. La lutte contre le commerce illicite ne peut pas être confiée à ceux qui tirent un revenu de chaque cigarette produite et vendue, quelle que soit sa destination finale.

5.8. Un schéma d'influence documenté au niveau international

Les controverses entourant les estimations du commerce illicite financées par l'industrie du tabac ne constituent pas une particularité suisse. Le Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC), dans une analyse consacrée aux récits de l'industrie sur le commerce illicite, décrit un schéma observé dans plusieurs pays : l'industrie contribue à produire ou financer des estimations du marché illicite, se présente parallèlement comme un partenaire des autorités pour lutter contre ce phénomène et utilise le risque de contrebande pour intervenir dans les débats relatifs à la fiscalité du tabac.^{lxx}

Le GGTC relève notamment que les estimations commandées par l'industrie, en particulier celles produites par KPMG, ont fait l'objet de critiques concernant leur transparence méthodologique et les risques de biais de classification. Il recommande en conséquence que ces estimations ne constituent ni la source principale ni l'unique référence utilisée par les gouvernements pour leurs décisions fiscales et qu'elles fassent l'objet d'une vérification indépendante.

Cette analyse internationale est particulièrement pertinente pour la Suisse. Elle invite à examiner non seulement la valeur méthodologique des chiffres avancés sur le

commerce illicite, mais également la fonction politique de ces chiffres : qui les produit, qui les finance, comment ils entrent dans le débat public et dans quelle mesure ils sont ensuite mobilisés pour présenter une augmentation de la fiscalité comme susceptible d'entraîner une progression du marché noir. La question du commerce illicite ne peut donc être séparée de celle de l'influence de l'industrie du tabac sur la définition même du problème et des solutions proposées.

Ces préoccupations trouvent également un écho institutionnel récent. En 2026, la Cour des comptes européenne a examiné les accords de coopération conclus entre autorités nationales et fabricants de tabac. Elle relève leur manque fréquent de transparence et estime qu'ils soulèvent des préoccupations quant au respect de l'article 5.3 de la CCLAT. Elle souligne en particulier que ces accords offrent aux fabricants un canal formalisé de coopération avec les autorités et qu'en l'absence de garanties documentées suffisantes, il existe un risque que les priorités de contrôle soient orientées vers les questions mises en avant par les fabricants plutôt que définies indépendamment de leurs intérêts commerciaux.^{lxxi}

6. Un vrai problème largement ignoré : les marchés parallèles et les ventes duty free

Critiquer les estimations du commerce illicite ne signifie pas nier l'existence de circuits qui permettent d'acquérir des produits du tabac en dehors du marché suisse normalement taxé. Au contraire, une politique cohérente devrait s'intéresser à l'ensemble de ces marchés parallèles, qu'ils soient illégaux ou parfaitement légaux.

Parmi eux, les ventes de cigarettes dans les boutiques duty free méritent une attention particulière. Elles créent une situation paradoxale : alors que la fiscalité du tabac constitue l'un des principaux instruments permettant de réduire la consommation, les pouvoirs publics maintiennent simultanément des mécanismes permettant de vendre ou d'importer légalement des cigarettes en franchise de certaines taxes.

6.1. Le duty free : un évitement fiscal légal

La distinction avec la contrebande est fondamentale. Acheter des cigarettes dans une boutique duty free dans les conditions prévues par la législation ne constitue pas une activité illicite. Il s'agit au contraire d'un régime organisé et autorisé par les pouvoirs publics. Mais du point de vue de la politique fiscale et sanitaire, le résultat mérite d'être examiné : des produits du tabac peuvent être acquis sans supporter l'intégralité de la charge fiscale qui s'applique normalement à leur consommation.

L'Organisation mondiale de la santé considère explicitement les achats dans les boutiques duty free comme une forme d'évitement fiscal légal (tax avoidance). Dans les indicateurs développés pour la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), elle recommande aux États de mesurer le volume total des ventes de tabac en duty free. Elle souligne que ces achats peuvent représenter des volumes significatifs, qu'ils réduisent l'efficacité des politiques fiscales et qu'ils peuvent également faciliter, dans certaines circonstances, le commerce illicite.

Les directives relatives à l'article 6 de la CCLAT vont dans le même sens : les ventes hors taxes rendent les produits du tabac moins chers et plus accessibles et affaiblissent ainsi l'objectif sanitaire même de la taxation.^{lxxii} La question du duty free ne relève donc pas d'un détail technique de la réglementation douanière ; elle appartient pleinement à la politique de prévention du tabagisme.

6.2. Un paradoxe fiscal particulièrement visible pour les cigarettes

Ce mécanisme est d'autant plus important que la fiscalité représente une part considérable du prix des cigarettes vendues normalement en Suisse. Pour un paquet de 20 cigarettes de la marque la plus vendue, vendu 9,40 francs, l'impôt sur le tabac représente actuellement environ 4,70 francs par paquet, auxquels s'ajoutent la TVA ainsi que les contributions aux fonds de prévention du tabagisme et SOTA. En 2024, l'impôt sur le tabac a rapporté environ 1,9 milliard de francs à la Confédération, recettes affectées au financement de l'AVS et de l'AI.

Chaque cigarette vendue dans un régime fiscal privilégié représente donc potentiellement un produit qui échappe, totalement ou partiellement selon le régime applicable, à la fiscalité qui frappe les ventes ordinaires. À grande échelle, les volumes concernés peuvent représenter des recettes fiscales très importantes.

Il serait toutefois méthodologiquement incorrect de considérer automatiquement chaque cigarette vendue en duty free comme une « perte fiscale » pour la Suisse. Il faudrait notamment déterminer combien de ces cigarettes auraient effectivement été achetées sur le marché suisse en l'absence du duty free, combien sont achetées par des résidents suisses, combien par des voyageurs étrangers et quelle fiscalité aurait été applicable dans chaque situation.

Soulignons toutefois que dans les aéroports suisses, il y a des duty free pas seulement lors des départs, mais également au retour dans le pays, avec des emballages, des produits et des prix qui s'adressent très spécifiquement aux consommateurs suisses.

Une estimation sérieuse exige donc de connaître les volumes de vente et les flux de consommateurs.

6.3. Le paradoxe des franchises accordées aux voyageurs

La problématique dépasse les seules boutiques situées dans les aéroports. La Suisse autorise également les voyageurs entrant dans le pays à importer pour leur consommation privée certaines quantités de produits du tabac sans acquitter les droits normalement applicables. La franchise actuelle est notamment de 250 cigarettes par personne et par jour. Au-delà de cette quantité, les cigarettes supplémentaires sont soumises à un droit de 25 centimes par unité.

Il existe ainsi, à côté du marché intérieur normalement taxé et du commerce véritablement illicite, une troisième catégorie beaucoup moins discutée : un marché parallèle légal, constitué des achats transfrontaliers autorisés, des franchises accordées aux voyageurs et des ventes duty free.

Cette distinction est particulièrement importante pour interpréter les Empty Pack Surveys. Un paquet étranger retrouvé dans une rue suisse peut provenir de la contrebande, mais il peut tout aussi bien avoir été acheté légalement à l'étranger ou dans une boutique duty free. L'OMS elle-même souligne que les achats duty free appartiennent aux formes légales d'évitement fiscal. Les assimiler sans distinction au marché illicite conduirait donc à surestimer celui-ci.

6.4. Mesurer ce qui est mesurable

Il existe finalement un paradoxe dans le débat suisse. Des estimations très précises sont avancées sur le nombre de cigarettes supposément issues de la contrebande ou de la contrefaçon, alors que leur mesure repose sur des méthodologies indirectes et contestables. Dans le même temps, beaucoup moins d'attention est accordée à des circuits parfaitement légaux et organisés, comme les ventes duty free, dont les volumes devraient en principe être beaucoup plus directement mesurables.

Avant d'attribuer des centaines de millions de francs de pertes fiscales à un hypothétique marché clandestin, il serait donc pertinent que la Confédération publie de manière transparente le nombre de cigarettes et autres produits du tabac vendus chaque année dans les boutiques duty free suisses, leur valeur, leur destination et, dans la mesure du possible, les recettes fiscales auxquelles ces régimes dérogatoires permettent légalement d'échapper.

La question n'est donc pas seulement de savoir combien de cigarettes entrent clandestinement en Suisse. Elle est aussi de déterminer combien de produits du tabac échappent légalement à la fiscalité ordinaire avec l'autorisation de l'État. Une politique fiscale cohérente devrait examiner ces deux phénomènes séparément plutôt que de concentrer presque exclusivement le débat sur le marché noir.

7. Conclusions et recommandations

L'analyse des données disponibles conduit à une conclusion plus nuancée que ne le suggère le débat public sur le « marché noir » du tabac en Suisse. Des infractions douanières, des importations non déclarées et des opérations de contrebande existent incontestablement. En revanche, les informations actuellement disponibles ne permettent pas d'établir l'existence d'un vaste marché clandestin structuré alimentant massivement la consommation suisse. Les saisies de cigarettes restent extrêmement faibles au regard de la taille du marché légal, une part importante des interceptions effectuées dans les aéroports concerne des marchandises vraisemblablement destinées à la France, aucune contrefaçon n'a été identifiée parmi les cigarettes analysées par l'OFDF en 2023–2024 et aucun vaste réseau national de production ou de distribution clandestine n'a été publiquement mis en évidence.

La première conclusion du présent rapport est donc une conclusion sur l'état des connaissances : la Suisse ne dispose pas aujourd'hui d'un système statistique permettant de mesurer de manière fiable l'ampleur et l'évolution du commerce illicite du tabac. Les données de l'OFDF sont trop agrégées, ne permettent pas de distinguer correctement les catégories de produits ou les différentes formes d'infraction et mélangent, dans certains indicateurs, des dossiers clôturés au cours d'une année avec des infractions pouvant avoir été constatées plusieurs années auparavant. Dans ces conditions, il serait aussi infondé d'affirmer que le commerce illicite est inexistant que de prétendre en connaître précisément le volume.

Cette incertitude contraste fortement avec la précision des estimations publiées par KPMG pour le compte de Philip Morris International. Les rapports annuels financés par PMI attribuent à la Suisse plusieurs centaines de millions de cigarettes illicites, alors que les données nécessaires pour reproduire ces résultats ne sont pas rendues publiques. Les données brutes des Empty Pack Surveys, les lieux exacts de collecte, la classification individuelle des paquets, certaines informations commerciales et

plusieurs étapes de calcul ne sont pas accessibles à un observateur indépendant. Ces estimations peuvent constituer une source d'information parmi d'autres, mais elles ne devraient pas être transformées en faits établis sans validation indépendante.

Le problème devient particulièrement manifeste lorsque ces chiffres sont repris dans des documents officiels. Le rapport du Conseil fédéral de décembre 2025 juxtapose une estimation de 300 millions de cigarettes de contrebande ou de contrefaçon, associée à une perte fiscale de 76 millions de francs, et une estimation selon laquelle 12,5 % des cigarettes consommées en Suisse n'auraient pas été taxées dans le pays, correspondant à une perte supérieure à 240 millions de francs. Il n'explique pas clairement comment ces deux périmètres s'articulent, alors que les cigarettes non taxées en Suisse peuvent également provenir d'achats transfrontaliers légaux, de franchises douanières, de ventes duty free ou de consommateurs résidant à l'étranger. Le passage d'une catégorie géographique ou fiscale à une catégorie illicite conduit ainsi à brouiller la frontière entre marché parallèle légal et commerce clandestin.

L'analyse met également en évidence une différence importante entre les cigarettes conventionnelles et les nouveaux produits. Dans le cas des cigarettes électroniques, le principal problème observé en Suisse n'est pas un vaste marché clandestin invisible, mais la présence de nombreux produits non conformes dans les circuits commerciaux ordinaires. Les contrôles cantonaux, les signalements et les achats effectués sur internet montrent que des produits enfreignant les exigences relatives au volume, à la nicotine, à la composition ou à l'étiquetage restent facilement accessibles. Le défi est donc autant celui de la surveillance du marché intérieur que celui du contrôle des frontières.

Enfin, le débat sur le commerce illicite ne peut être séparé de la question des chaînes d'approvisionnement et du rôle de l'industrie du tabac. L'histoire européenne montre que le commerce parallèle a également reposé sur le détournement de cigarettes authentiques produites par les fabricants légaux, ce qui a conduit l'Union européenne à imposer aux grandes multinationales des obligations renforcées de contrôle de leurs

clients, de leurs volumes et de leurs circuits de distribution. Le Protocole de l'OMS pour éliminer le commerce illicite repose précisément sur cette logique : sécuriser la chaîne d'approvisionnement, développer un suivi et une traçabilité indépendants et garantir que les systèmes de contrôle ne soient pas délégués à l'industrie.

La Suisse devrait dès lors sortir d'un débat essentiellement centré sur la question de savoir si une hausse des taxes provoquerait une augmentation du marché noir. Une politique crédible doit d'abord permettre de mesurer correctement les phénomènes existants, distinguer les différentes formes de commerce parallèle et concentrer les contrôles là où les risques sont effectivement observables.

Recommandations

1. Créer une véritable statistique nationale du commerce illicite.

L'OFDF devrait publier chaque année des données détaillées sur les saisies et infractions liées au tabac et aux produits nicotiniques, ventilées au minimum selon le type de produit, le nombre d'unités et le poids, la date effective de la saisie, le lieu et le canal d'importation, le type d'infraction, la destination présumée des marchandises et le nombre d'opérations concernées. Ces données devraient distinguer clairement les saisies de l'année des dossiers administratifs ou pénaux clôturés pendant celle-ci.

2. Réaliser périodiquement une estimation indépendante du commerce illicite en Suisse.

La Confédération devrait mandater une institution académique ou un consortium indépendant pour mesurer le phénomène selon une méthodologie publique, transparente et reproductible. Les données brutes anonymisées, les protocoles d'échantillonnage, les critères de classification et les hypothèses de calcul devraient être accessibles à l'examen scientifique. Les études financées directement ou

indirectement par l'industrie du tabac ne devraient pas constituer la source principale des décisions publiques.

3. Distinguer systématiquement les différentes catégories de flux.

Les statistiques et rapports officiels devraient séparer clairement les achats transfrontaliers légaux, les ventes duty free, les dépassements individuels de franchises, les importations non déclarées destinées à la revente, la contrebande organisée, les produits authentiques détournés des circuits officiels et les contrefaçons. La catégorie « non-domestic » ou « non taxé en Suisse » ne devrait jamais être utilisée comme synonyme de commerce illicite sans justification supplémentaire.

4. Publier les volumes de produits du tabac vendus dans les circuits duty free.

Les ventes hors taxes constituent un marché parallèle légal dont l'ampleur devrait pouvoir être mesurée beaucoup plus directement que celle de la contrebande. La Confédération devrait publier les quantités de cigarettes et autres produits du tabac vendues chaque année dans les boutiques duty free suisses, en distinguant autant que possible les ventes aux voyageurs quittant le pays et celles réalisées à leur arrivée. Cela permettrait d'estimer de manière transparente l'importance fiscale et sanitaire de ces régimes particuliers.

5. Renforcer la surveillance du marché intérieur des cigarettes électroniques et des nouveaux produits.

Les autorités cantonales et fédérales devraient intensifier les prélèvements, les contrôles des importateurs et des plateformes en ligne, vérifier systématiquement les obligations d'autocontrôle et développer un mécanisme national rapide de signalement, de retrait et de rappel des produits non conformes. Les statistiques

devraient documenter non seulement les saisies douanières, mais également les infractions constatées dans les commerces et sur internet.

6. Renforcer le contrôle indépendant des chaînes d'approvisionnement.

Les fabricants et importateurs devraient être tenus de connaître leurs clients, de surveiller les volumes livrés et d'identifier les marchés ou intermédiaires recevant des quantités disproportionnées par rapport à la demande légitime. Les informations nécessaires au contrôle devraient être accessibles aux autorités et les systèmes de suivi et de traçabilité devraient rester sous contrôle public, conformément aux principes du Protocole de l'OMS, que la Suisse devrait mettre en œuvre.

7. Garantir la transparence des interactions avec l'industrie du tabac.

Les contacts entre les fabricants, leurs représentants et les autorités chargées des questions fiscales, douanières ou de lutte contre la criminalité devraient être documentés et rendus transparents. Les autorités devraient éviter de dépendre de l'industrie pour définir l'ampleur du problème, produire les principales données ou concevoir les instruments destinés à contrôler ses propres produits.

8. Ne pas utiliser le risque de commerce illicite comme argument automatique contre la fiscalité.

Les écarts de prix peuvent influencer certains flux transfrontaliers, mais ils ne déterminent pas à eux seuls l'ampleur du commerce illicite. Celle-ci dépend également de la gouvernance, des contrôles, de la corruption, des sanctions, de la surveillance des chaînes d'approvisionnement et de la capacité des autorités à détecter et démanteler les réseaux. Une politique fiscale doit donc être évaluée sur la base de

l'ensemble de ces facteurs et non sur l'hypothèse qu'une augmentation des taxes provoquerait mécaniquement une explosion de la contrebande.

Conclusion générale

Le principal enseignement de ce rapport est finalement simple : l'incertitude doit être reconnue comme telle. Les données actuellement disponibles ne permettent ni de nier toute forme de commerce illicite en Suisse ni d'affirmer qu'un marché clandestin de plusieurs centaines de millions de cigarettes alimente le pays chaque année. Elles montrent surtout que les instruments publics de mesure sont insuffisants, alors que des estimations produites avec le financement de l'industrie circulent avec une précision qui dépasse largement ce que les données accessibles permettent de vérifier.

La priorité ne devrait donc pas être de débattre indéfiniment de chiffres dont la construction ne peut être reproduite, mais de créer les conditions permettant enfin de savoir. Cela exige des données publiques, indépendantes et ventilées, une surveillance efficace du marché intérieur, un contrôle des chaînes d'approvisionnement et une distinction rigoureuse entre contrebande, achats transfrontaliers légaux et autres marchés parallèles.

Le commerce illicite constitue un problème de politique publique réel lorsqu'il est suffisamment documenté. Mais son invocation ne peut servir de substitut à la preuve. Tant que l'existence et l'ampleur d'un vaste marché noir suisse ne sont pas établies par des données transparentes, indépendantes et reproductibles, cette menace ne devrait pas être utilisée comme argument déterminant pour freiner une politique fiscale du tabac fondée sur des objectifs de santé publique.

Luciano Ruggia, Directeur, Association Suisse pour la Prévention du Tabagisme

-
- ⁱ Dutta, Sheila (2019) Confronting Illicit Tobacco Trade. A Global Review of Country Experiences. World Bank Group. Washington (DC). En ligne : <http://documents.worldbank.org/curated/en/677451548260528135>.
- ⁱⁱ World Health Organization (2013) Protocole pour éliminer le commerce illicite des produits du tabac. En ligne : <https://iris.who.int/server/api/core/bitstreams/2ee19f58-9e41-46e4-837e-7c4e61b42591/content>.
- ⁱⁱⁱ Prabhat Jha, Frank Chaloupka, eds. (2000) Tobacco control in developing countries. World Bank/WHO : Oxford University Press (OUP). En ligne : <https://academic.oup.com/book/54079>.
- ^{iv} National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2015) Understanding the U.S. Illicit Tobacco Market: Characteristics, Policy Context, and Lessons from International Experiences. Washington (DC). En ligne : <https://www.nationalacademies.org/read/19016/chapter/4>.
- ^v European Union (2013) COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Stepping up the fight against cigarette smuggling and other forms of illicit trade in tobacco products - A comprehensive EU Strategy. Brussels. En ligne : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52013DC0324>.
- ^{vi} <https://www.wcoomd.org/en/topics/enforcement-and-compliance/activities-and-programmes/revenue-programme.aspx> (last consulted: 31.08.2026)
- ^{vii} Ordonnance sur les douanes (OD, RS 631.01) art. 65, voir aussi <https://www.bazg.admin.ch/fr/franchises-quantitatives-denrees-alimentaires-alcool-et-tabac>
- ^{viii} Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (2026) Aperçu des faits et chiffres de l'OFDF 2025. En ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/ywDsTHIFGn7/BAZG_Jahreszahlen_2025_f.pdf.
- ^{ix} Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. En ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
- ^x Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. En ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
- ^{xi} Forte hausse des saisies de cigarettes de contrebande en Suisse en 2024 (2025). In : RTS Online, 1 mars 2025. En ligne : <https://www.rts.ch/info/suisse/2025/article/saisies-record-de-cigarettes-de-contrebande-dans-les-aeroports-suissees-en-2024-28802877.html>.
- ^{xii} Les douaniers trouvent 600'000 cigarettes non déclarées (2026). In : Blick.ch, 3 septembre 2026. En ligne : <https://www.blick.ch/fr/suisse/douane-600000-cigarettes-non-declarees-trouvees-a-zurich/4s3lxpn>.
- ^{xiii} Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. En ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
- ^{xiv} Contrebande de cigarettes en forte hausse aux frontières suisses (2026). In : Agefi, 18 mars 2026.
- ^{xv} Menichini, Marc (2024) Le trafic illicite de cigarettes est en plein essor. In : Swissinfo, 16 juillet 2024. En ligne : <https://www.swissinfo.ch/fre/various/le-traffic-illicite-de-cigarettes-est-en-plein-essor/83834824>.
- ^{xvi} <https://www.bazg.admin.ch/fr/faits-chiffres-procedure-penale> (dernière consultation le 19.06.2026)

-
- xvii Réponse de l'OFDF à AT Suisse, courriel du 3 août 2026.
- xviii European Court of Auditors (2026) Special report 23/2026: Combating the illicit trade in tobacco in the EU. Fragmented efforts and persistent gaps. Luxembourg. En ligne : https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-23/SR-2026-23_EN.pdf.
- xix <https://www.at-schweiz.ch/fr/news-media/news/puff-bars-illegales/>
- xx <https://www.at-schweiz.ch/fr/news-media/news/des-sachets-de-nicotine-pr%C3%A9sent%C3%A9s-comme-sans-nicotine-at-suisse-signe-des-violations-%C3%A0-lofsp-et-au-seco/>
- xxi <https://www.at-schweiz.ch/fr/news-media/news/communiqu%C3%A9-6-methyl-nicotine/>
- xxii <https://www.at-schweiz.ch/fr/news-media/news/puff-bars-illegales/>
- xxiii <https://www.at-schweiz.ch/fr/news-media/news/le-laboratoire-cantonal-prononce-une-interdiction-de-vente/>
- xxiv Kantonales Laboratorium/Gesundheitsdepartement des Kantons Basel-Stadt Jahresbericht 2023. En ligne : https://media.bs.ch/original_file/2df84b51d789c9cb0cf420d68eb639a1b4376c12/klbs-jahresbericht-2023.pdf.
- xxv Loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques ; FAQ de l'OFSP sur la mise en œuvre de la LPTab.
- xxvi Union Européenne (03/04/2014) Directive 2014/40/UE.
- xxvii Tribunal fédéral, du 14 avril 2026, ch. 2C_353/2025. https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2F14-04-2026-2C_353-2025&lang=fr&type=show_document&zoom=&utm_source
- xxviii https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/mvXebjsihp2E/20241022-mm-morgins-eviter-de-dedouaner-ses-cartouches-pour-vapoteuses.pdf?utm_source=chatgpt.com
- xxix Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières OFDF (13/04/2026) Des cigarettes jetables à la broyeuse. En ligne : <https://www.bazg.admin.ch/fr/communiqu%C3%A9s-de-presse-regionaux>.
- xxx https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-134_en.htm
- xxxi <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/ressort-ostschweiz/fehlende-regulierung-es-lebe-die-schweiz-tabaktouristen-decken-sich-in-der-ostschweiz-mit-snus-ein-in-der-eu-ist-der-verkauf-illegal-id.2602609>
- xxxii <https://www.zeit.de/2024/28/snus-nikotin-tabak-steuer-verkaufszahlen-zoll>
- xxxiii “No Counterfeit heated tobacco flows were identified”, p. 34, KPMG/Philip Morris Products SA (2026) Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results. En ligne : <https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf>.
- xxxiv Fooks, Gary Jonas; Peeters, Silvy; Evans-Reeves, Karen (2014) Illicit trade, tobacco industry-funded studies and policy influence in the EU and UK. In : Tobacco Control, vol. 23, n° 1, p. 81–83. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050788.
- xxxv KPMG/Philip Morris Products SA (2026) Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results. En ligne : <https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf>.
- xxxvi Philip Morris International (PMI), 2025 Annual Report, 2026 ; Philip Morris International, 2025 Fourth-Quarter & Full-Year Results, 10 février 2026. Selon PMI, ses produits « smoke-free », comprenant notamment les produits du tabac chauffé et les produits de nicotine orale, ont généré 16,9 milliards USD en 2025, soit 41,5 % du chiffre d'affaires net total du groupe. PMI indique en outre avoir investi plus de 16 milliards USD depuis 2008 dans le développement, la validation scientifique et la commercialisation de ces produits. https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/investor_relation/pmi-2025-annual-report.pdf
- xxxvii <https://www.pmi.com/our-business/illicit-trade-prevention/illicit-trade-in-europe> (consulté le 06.08.2026)

-
- xxxviii Conseil fédéral (2025) Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 23.3588 CER-N du 23 mai 2023 et 24.4229 Gugger du 27 septembre 2024. Confédération suisse. Berne. En ligne : <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2023/20233588/Bericht%20BR%20F.pdf>.
- xxxix Joossens, Luk (2011) Illicit tobacco trade in Europe: issues and solutions. Pricing Policies and Control of Tobacco in Europe (PPACTE). En ligne : https://www.tri.ie/uploads/3/1/3/6/31366051/industry_and_market_response_ppacte_wp5.pdf.
- xl Fooks, Gary Jonas; Peeters, Silvy; Evans-Reeves, Karen (2014) Illicit trade, tobacco industry-funded studies and policy influence in the EU and UK. In : Tobacco Control, vol. 23, n° 1, p. 81–83. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050788.
- xli Gilmore, Anna B.; Rowell, Andy; Gallus, Silvano; Lugo, Alessandra; Joossens, Luk; Sims, Michelle (2014) Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. In : Tobacco Control, vol. 23, n° e1, e51-61. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2013-051240.
- xlii Gallagher, Allen W. A.; Evans-Reeves, Karen A.; Hatchard, Jenny L.; Gilmore, Anna B. (2019) Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments. In : Tobacco Control, vol. 28, n° 3, p. 334–345. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054295.
- xliii Gallagher, Allen W. A.; Evans-Reeves, Karen A.; Hatchard, Jenny L.; Gilmore, Anna B. (2019) Tobacco industry data on illicit tobacco trade: a systematic review of existing assessments. In : Tobacco Control, vol. 28, n° 3, p. 334–345. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2018-054295.
- xliv European Court of Auditors (2026) Special report 23/2026: Combating the illicit trade in tobacco in the EU. Fragmented efforts and persistent gaps. Luxembourg. En ligne : https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-23/SR-2026-23_EN.pdf.
- xlvi KPMG/Philip Morris Products SA (2026) Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe. 2025 results. En ligne : <https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf>.
- xlvii <https://www.bag.admin.ch/fr/imposition-du-tabac-les-prix-eleves-font-baisser-la-consommation>
- xlviii Gilmore, Anna B.; Rowell, Andy; Gallus, Silvano; Lugo, Alessandra; Joossens, Luk; Sims, Michelle (2014) Towards a greater understanding of the illicit tobacco trade in Europe: a review of the PMI funded 'Project Star' report. In : Tobacco Control, vol. 23, n° e1, e51-61. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2013-051240.
- xlix KPMG, [Illicit Cigarette Consumption in the EU, UK, Norway and Switzerland – 2021 Results](#), tableaux des résultats EPS pour la Suisse, 2018–2021
- l <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20233588>
- li <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20244229>
- lii Conseil fédéral (2025) Vue d'ensemble du marché des produits du tabac et des succédanés du tabac. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 23.3588 CER-N du 23 mai 2023 et 24.4229 Gugger du 27 septembre 2024. Confédération suisse. Berne. En ligne : <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2023/20233588/Bericht%20BR%20F.pdf>.
- liii Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Page 30. En ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
- liiii Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. En ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJBOAZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.
- liv Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) (25/02/2025) La contrebande de tabac dans la ligne de mire de la Douane suisse. Page 31. En

ligne : https://www.bazg.admin.ch/dam/fr/sd-web/Jjy5MJB0AZ6G/20250225_La-contrebande-de-tabac-dans-la-ligne-de-mire-de-la-Douane-suisse.pdf.

^{lv} Comité National Contre le Tabagisme (CNCT) (2026) Marchés parallèles du tabac : le rapport KPMG au service du narratif de l'industrie. En

ligne : <https://www.generationsanstabac.org/fr/decryptages/marches-paralleles-du-tabac-le-rapport-kpmg-au-service-du-narratif-de-lindustrie/>.

^{lvi} Demain sera non-fumeur (DNF) (2026) Marché parallèle du tabac : anatomie d'une désinformation organisée. En ligne : <https://dnf.asso.fr/marche-parallele-tabac-desinformation/>.

^{lvii} AT Suisse, La vérité sur le prix des cigarettes, juin 2025 https://www.at-schweiz.ch/documents/1061/Infoblatt_Zigarettenpreise_FR_final_touched_up_final.pdf

^{lviii} AT Suisse, « 2026 : l'Europe hausse la fiscalité sur le tabac et la nicotine. La Suisse regarde ailleurs » <https://www.at-schweiz.ch/fr/blog-at/2026-leurope-hausse-la-fiscalite-sur-tabac-et-nicotine/>

^{lix} Joossens, L.; Raw, M. (1998) Cigarette smuggling in Europe: who really benefits? In : Tobacco Control, vol. 7, n° 1, p. 66–71. DOI: 10.1136/tc.7.1.66.

^{lx} Skafida, Valeria; Silver, Karin E.; Rechel, Boika P. D.; Gilmore, Anna B. (2014) Change in tobacco excise policy in Bulgaria: the role of tobacco industry lobbying and smuggling. In : Tobacco Control, vol. 23, n° e1, e75–84. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2012-050600.

^{lxi} Gilmore, A. B.; McKee, M. (2004) Moving East: how the transnational tobacco industry gained entry to the emerging markets of the former Soviet Union-part I: establishing cigarette imports. In : Tobacco Control, vol. 13, n° 2, p. 143–150. DOI: 10.1136/tc.2003.005108.

^{lxii} European Parliament. (09/03/2016) Cigarettes: MEPs oppose renewing EU anti-smuggling deals with tobacco firms. En ligne : <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160303IPR16929/cigarettes-meps-oppose-renewing-eu-anti-smuggling-deals-with-tobacco-firms>. ; Joossens, Luk; Gilmore, Anna B.; Stoklosa, Michal; Ross, Hana (2016) Assessment of the European Union's illicit trade agreements with the four major Transnational Tobacco Companies. In : Tobacco control, vol. 25, n° 3, p. 254–260. DOI: 10.1136/tobaccocontrol-2014-052218.

^{lxiii} <https://www.7sur7.be/belgique/un-milliard-de-cigarettes-de-contrefacon-ont-ete-saisies-en-belgique-en-cinq-ans~a8a73390/> (consulté le 18.08.2026)

^{lxiv} https://finances.belgium.be/sites/default/files/Customs/Over-de-AADA/Persberichten/2024/21032024_4.38_millions_cigarettes.pdf (consulté le 18.08.2026)

^{lxv} Office européen de lutte antifraude, « JCO VAPE: OLAF and international customs authorities crack down on illegal trade in e-cigarettes », 17 avril 2026. https://anti-fraud.ec.europa.eu/media-corner/news/jco-vape-olaf-and-international-customs-authorities-crack-down-illegal-trade-e-cigarettes-2026-04-17_en

^{lxvi} Assemblée nationale française, « Mise en œuvre du Protocole de l'OMS pour lutter contre le commerce illicite de tabac », résolution adoptée le 26 novembre 2025 ; compte rendu des débats. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17t0181_texte-adopte-seance

^{lxvii} Secrétariat de la Convention-cadre de l'OMS, « Five years on: the value of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products », 25 septembre 2023. <https://fctc.who.int/newsroom/news/item/25-09-2023-five-years-on-value-of-protocol-to-eliminate-illicit-trade-in-tobacco-products>

^{lxviii} <https://www.at-schweiz.ch/fr/news-media/news/le-conseil-national-bloque-la-ratification-de-la-convention-cadre-de-loms-pour-la-lutte-antitabac-victoire-pour-lindustrie-du-tabac/>

^{lxix} Waldron, John (2025) From smuggling to spin: how tobacco giants hijacked the illicit trade debate. Blog. ASH UK. En ligne : <https://ash.org.uk/media-centre/news/blog/from-smuggling-to-spin-how-tobacco-giants-hijacked-the-illicit-trade-debate>.

^{lxx} Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC) A Response to Tobacco Industry's Illicit Trade Narratives to Interfere with Policy Making: The Triple Fiscal Loss. Series Brief. En ligne : <https://globaltobaccoindex.org/brief-factsheets>.

^{lxxi} European Court of Auditors (2026) Special report 23/2026: Combating the illicit trade in tobacco in the EU. Fragmented efforts and persistent gaps. Luxembourg. En ligne : https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2026-23/SR-2026-23_EN.pdf.

^{lxxii} WHO FCTC (2013) Guidelines for implementation article 6. Geneva.