



Mémoire prébudgétaire

**présenté au Comité permanent des finances de la
Chambre des communes**

Février 2016

Introduction

Le Canada a un problème important de contrebande de tabac. En effet, un rapport de mai 2015 de KPMG chiffre le taux de contrebande à 18 % au Canada. D'autant plus troublant, le rapport révèle que le marché de la contrebande de l'Ontario, se chiffrant à 31 %, se situe au deuxième rang en Amérique, juste derrière le Panama et à égalité avec El Salvador¹.

La contrebande de tabac pèse sur la performance budgétaire du Canada; la contrebande fait perdre aux gouvernements fédéral et provinciaux plus de 2 milliards de dollars par année en recettes fiscales². Au fédéral seulement, ces pertes s'élèvent à plus de 600 millions de dollars par année³. Depuis 2006, les gouvernements ont perdu au moins 16 milliards de dollars⁴.

Nous proposons cinq recommandations visant à contenir puis à réduire la contrebande; aucune de ces recommandations n'implique d'importants engagements financiers. En fait, elles devraient permettre de générer des revenus supplémentaires.

Au sujet d'Imperial Tobacco Canada Limitée (ITCAN)

Fondée en 1908, Imperial Tobacco Canada est la plus importante société productrice de tabac au Canada. ITCAN emploie environ 500 personnes un peu partout au Canada, et son siège social se situe à Montréal.

ITCAN est engagée à exercer ses activités de façon responsable, en répondant aux attentes de la société envers un fabricant de tabac du XXI^e siècle. ITCAN reconnaît les risques pour la santé associés à l'usage de tabac et croit que les mineurs ne devraient pas consommer de produits du tabac.

ITCAN suit rigoureusement tous les règlements et les lois qui régissent l'industrie du tabac et paie toutes les taxes exigées. Malheureusement, le marché canadien du tabac est entaché par un commerce illicite qui sert à financer le crime organisé⁵ – les gens qui vendent des produits de tabac illicites obéissent à des règles complètement différentes des nôtres.

La crise du tabac illégal au Canada

Depuis 2006, la proportion de tabac illégal vendu au sein du marché canadien a fluctué entre 16,5 et 32,7 %, selon l'année⁶. Selon la GRC, il existe plus de 50 usines de cigarettes illégales et

¹ Project Frost, KPMG, 27 mai 2015.

² Estimation fondée sur les taux de contrebande fédéral et provinciaux et sur les recettes fiscales associées au tabac projetées dans les documents budgétaires.

³ D'après un taux national de contrebande de 20 % et les revenus fédéraux d'accise provenant du tabac projetés se chiffrant à 3 milliards de dollars.

⁴ Estimation fondée sur les pertes annuelles moyennes de 1,5 à 2 milliards de dollars depuis 2006.

⁵ <http://www.rcmp-grc.gc.ca/pubs/tobac-tabac/2012-contr-strat/index-fra.htm>.

⁶ Étude nationale pour le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac (CCFPT) sur l'usage de cigarettes illégales, GFK Research Dynamics, 2007, 2008, 2010.

plus de 300 cabanes de vente de cigarettes situées en territoire autochtone qui vendent des produits du tabac en dehors de tout cadre légal, réglementaire ou fiscal, et plus de 175 groupes associés au crime organisé profitent largement de la vente illégale de tabac⁷. Ce commerce illicite fait perdre plus de 2 milliards de dollars par année en recettes fiscales aux gouvernements fédéral et provinciaux⁸.

L'ampleur de ce problème est réellement nationale.

- En octobre 2015, l'Atlantic Convenience Stores Association (ACSA) a publié des données pour Terre-Neuve-et-Labrador chiffrant le taux de contrebande à 10 %⁹.
- L'enquête la plus récente de l'ACSA en Nouvelle-Écosse a démontré une tendance constante à la hausse de la contrebande, passant de 14 % en 2013 à un taux record de 22 % en 2015¹⁰.
- Au Nouveau-Brunswick, le taux de contrebande est passé de 15,7 % en 2013 à 24 % en 2015¹¹, là encore, le taux le plus élevé jamais enregistré.
- En 2015, l'Association québécoise des dépanneurs en alimentation a publié des données évaluant le taux de contrebande à 16 %¹².
- En décembre 2014, la Coalition nationale contre le tabac de contrebande a évalué le taux de contrebande en Ontario à 40 %¹³.
- Dans un communiqué de presse de novembre 2015, la Western Convenience Stores Association (WCSA) évaluait le taux de contrebande au Manitoba à 13 %¹⁴.
- En octobre 2015, la WCSA a évalué la contrebande en Alberta à 10 % pour la deuxième année de suite, à nouveau le taux le plus élevé jamais enregistré¹⁵.
- En décembre 2015, la WCSA estimait le taux de contrebande en Saskatchewan à 9,5 %¹⁶.
- En octobre 2015, la WCSA évaluait le taux de contrebande en Colombie-Britannique à 15 %, un taux presque record¹⁷.

⁷ Témoignage de la GRC devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, le 27 avril 2010.

⁸ Voir la note 2.

⁹ Voir <http://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/illegal-cigarette-butts-1.3258275>.

¹⁰ Plus de 20 % des mégots de cigarettes trouvés dans quatre écoles secondaires de la Nouvelle-Écosse proviennent de produits illégaux, communiqué de presse de l'Atlantic Convenience Stores Association, 29 octobre 2015 [TRADUCTION].

¹¹ <http://atlantic.ctvnews.ca/n-b-convenience-store-owners-want-crackdown-on-illegal-smoke-sales-1.2459278> [EN ANGLAIS].

¹² <http://www.newswire.ca/fr/news-releases/a-16--la-contrebande-de-tabac-persiste-et-surtout-revient-en-force-dans-plusieurs-ecoles-du-quebec-518562991.html>.

¹³ http://stopcontrabandtobacco.ca/wp-content/uploads/2014/12/NCACCT_CONTRABANDMONITOR_2014-11_ONTARIO_ForPR.pdf [EN ANGLAIS].

¹⁴ <http://www.marketwired.com/press-release/illegal-tobacco-widely-available-across-manitoba-2074601.htm> [EN ANGLAIS].

¹⁵ <http://www.marketwired.com/press-release/illegal-tobacco-rate-remains-98-in-alberta-2064242.htm> [EN ANGLAIS].

¹⁶ <http://www.marketwired.com/press-release/saskatchewan-has-lowest-illegal-tobacco-rate-2080317.htm> [EN ANGLAIS].

¹⁷ <http://www.marketwired.com/press-release/bc-illegal-tobacco-rate-remains-highest-in-western-canada-2068178.htm>. [EN ANGLAIS].

Le problème est donc indéniable et généralisé à l'ensemble du pays. Envisageons maintenant des solutions.

Recommandations

ÉVITER LES HAUSSES SOUDAINES DE TAXES

Le commerce illicite des produits du tabac est alimenté par deux principaux facteurs : a) le désir des consommateurs d'économiser en achetant sciemment des produits illicites qui coûtent moins cher que les produits légaux, et b) la possibilité pour les criminels de réaliser d'importants profits¹⁸. Autrement dit, il s'agit de l'offre et de la demande.

Les taxes stimulent la demande. Une cartouche de cigarettes légales se vend de 85 à 125 \$, selon la province¹⁹, et les taxes représentent au moins 75 % de ce prix. La GRC estime que le même nombre de cigarettes illégales se vendent de 6 à 45 \$²⁰, et qu'aucune taxe n'est payée de ce montant. L'offre est assurée par les usines illégales et les cabanes de vente de cigarettes ainsi que par les organisations criminelles qui font le trafic et la contrebande du tabac au Canada. L'offre de produits de contrebande n'a essentiellement pas de limite.

La motivation de se tourner vers le tabac de contrebande est exacerbée par les hausses soudaines de taxes, qui accentuent l'écart de prix entre les produits légaux et les produits illégaux. Les hausses considérables et instantanées de taxes ont une incidence considérable sur le prix, ce qui amène les fumeurs à envisager des solutions à moindre coût. Les hausses soudaines de taxes déstabilisent le marché et créent une nouvelle demande de la part des consommateurs qui peut être exploitée par les criminels qui répondent à l'offre.

Notre position sur la taxation du tabac repose sur les travaux de l'économiste renommé Arthur Laffer, Ph. D., qui a étudié les politiques sur les taxes d'accise sur le tabac à l'échelle mondiale et documenté l'incidence des hausses soudaines de taxes en Suède, en Irlande et en Grèce. Dans chacun des cas, malgré des hausses substantielles des taxes, les taux de tabagisme sont restés stables, mais les recettes fiscales ont reculé à mesure que les consommateurs se sont tournés vers le marché noir²¹. Sur la base de ces travaux, nous proposons la mise en œuvre d'un cadre de taxation du tabac qui prévoirait des hausses modérées et programmées, comme l'a fait efficacement l'Allemagne.

Recommandation 1 : Éviter toute autre hausse soudaine des taxes est indispensable pour freiner

¹⁸ <http://www.iticnet.org/images/AIT/English-FirstEd-TheIllicitTradeinTobaccoProductsandHowtoTackleIt.pdf> [EN ANGLAIS].

¹⁹ Voir https://www.nsra-adnf.ca/cms/file/files/140605_map_and_table.pdf [EN ANGLAIS].

²⁰ Illicit Tobacco Strategic Report, GRC.

²¹ Voir <http://www.laffercenter.com/laffers-international-tobacco-taxation-handbook-governments-roadmap-optimize-tax-revenues/> [EN ANGLAIS].

la hausse des taxes de contrebande. Le budget de 2014 comportait une nouvelle formule prospective pour les droits d'accise sur le tabac prévoyant des ajustements sur cinq ans et liée à l'inflation. Cet engagement devrait être honoré, mais rajusté dans le cas où l'inflation augmentait de façon disproportionnée. Si l'inflation reste basse et si cette politique est maintenue, le gouvernement sera en position d'éviter les hausses soudaines de taxes qui stimulent l'industrie illicite.

VÉRIFICATION DU RÉGIME D'ESTAMPILLAGE DES PRODUITS DU TABAC

Comme le démontrent les photos ci-après, une tendance troublante est constatée dans le marché de la contrebande : la présence de timbres d'accise fédéraux sur les cigarettes illégales. En aucune façon les sachets de cigarettes illustrés ne respectent les exigences en matière d'étiquetage, de conditionnement et d'information énoncées explicitement dans la *Loi sur le tabac* et d'autres lois fédérales, mais des sachets affichant des timbres d'accise fédéraux légitimes circulent.



Lorsque le régime d'estampillage des produits du tabac a été instauré, il se voulait un moyen d'appliquer la loi et de permettre à la population « de détecter plus facilement la contrebande et les produits du tabac illicites et d'y répondre plus facilement²² ». L'Agence du revenu du Canada déclarait que les timbres avaient été conçus dans « le but d'améliorer l'intégrité du système de taxe sur le tabac et de combattre la contrebande sur le marché du tabac²³ ».

²² <http://nouvelles.gc.ca/web/article-fr.do?crtr.sj1D=&crtr.mnthndVI=12&mthd=advSrhc&crtr.dpt1D=450&nid=481719&crtr.lc1D=&crtr.tp1D=1&crtr.yrStrtVI=2009&crtr.kw=&crtr.dyStrtVI=1&crtr.aud1D=&crtr.mnthStrtVI=1&crtr.page=2&crtr.yrndVI=2009&crtr.dyndVI=31>.

²³ <http://www.cra-arc.gc.ca/nwsrm/fctshts/2009/m09/fs090914b-fra.html>.

La présence des timbres d'accise du tabac sur les emballages fait croire aux consommateurs que les produits sont parfaitement légaux. Le fait que les timbres apparaissent sur des sachets montre qu'une vérification complète du régime est nécessaire. Les paquets de cigarettes qui ne respectent pas les exigences en matière d'étiquetage de Santé Canada ou d'autres exigences fédérales en la matière ne sont pas légaux et ne devraient pas porter un timbre d'accise fédéral.

***Recommandation 2 :** Amorcer un processus de vérification du régime fédéral d'estampillage des produits du tabac pour déterminer de quelle façon les timbres d'accise fédéraux se retrouvent sur des produits du tabac qui sont clairement illégaux.*

CAMPAGNE D'INFORMATION DU PUBLIC

Le gouvernement devrait investir dans une campagne de sensibilisation du public visant à informer la population sur le repérage du tabac de contrebande et mettant en évidence les liens de ces produits avec le crime organisé, l'absence de tout contrôle de la qualité et de la sécurité de ces produits, les peines associées à leur consommation et les coûts pour notre économie. Beaucoup de fumeurs qui achètent ces produits pourraient cesser de le faire s'ils connaissaient ces facteurs.

***Recommandation 3 :** Investir dans une campagne d'information du public sur le repérage du tabac de contrebande et sur les conséquences sociales et économiques d'acheter ces produits.*

APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE

L'un des grands défis de la lutte contre la contrebande est le manque de coordination à l'échelle du gouvernement en ce qui concerne les décisions stratégiques touchant le tabac. Par exemple, de nouvelles mesures d'application de la loi peuvent avoir été mises en œuvre, mais avant qu'elles n'aient pu avoir un effet, une hausse soudaine de la taxe est imposée, stimulant ainsi la demande au sein du marché de la contrebande.

Par ailleurs, certaines provinces ont interdit les cigarettes mentholées, qui représentent environ 5 % du marché. Ce faisant, les provinces ont offert le monopole du marché des cigarettes mentholées aux exploitants illégaux. En effet, nous savons maintenant qu'il existe à présent au moins 35 marques de cigarettes mentholées de contrebande au Canada, ce qui est près du double du nombre de marques légales. En outre, beaucoup de problèmes sont soulevés par le fait que de plus en plus de producteurs de tabac deviennent des grossistes licenciés pour leur propre production, ce qui augmente de beaucoup le risque que le tabac brut en feuilles se retrouve dans le marché illégal²⁴.

Les politiques sur le tabac ne peuvent être prises en vase clos et elles doivent tenir compte des

²⁴ *The Hill Times*, « CRA enabling illicit tobacco trade », 13 juillet 2015.

réalités de la contrebande. Il s'agit d'un facteur dont doit impérativement tenir compte le gouvernement fédéral compte tenu de son intention d'instaurer les emballages neutres pour les produits de tabac. Deux motifs étayent cette affirmation. D'abord, comme expliqué précédemment, le régime fédéral des timbres d'accise du tabac soulève déjà d'importants problèmes dans le contexte où des timbres apparaissent sur des produits de toute évidence illégaux. Si tous les produits légaux doivent avoir une apparence neutre, il sera d'autant plus facile pour les exploitants illégaux de semer la confusion chez les consommateurs à savoir ce qu'est ou ce que n'est pas un produit illégal.

Ensuite, l'Australie est le seul pays au monde ayant adopté les emballages neutres, et les taux de contrebande ont augmenté de 24 % après la mise en œuvre de la politique, selon KPMG²⁵. Il s'agit là d'un facteur critique à prendre en considération étant donné que l'Australie est un marché relativement isolé du point de vue de la contrebande comparativement au Canada. Compte tenu du marché illégal existant au Canada, l'adoption de l'emballage neutre pourrait vraisemblablement ouvrir les vannes de la contrebande.

***Recommandation 4 :** Adopter une approche pangouvernementale en matière de contrebande visant à assurer que les politiques de taxation, d'application de la loi et de contrôle du tabac sont établies en tenant compte du facteur de la contrebande.*

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CONTREBANDE

Le gouvernement fédéral et la plupart des provinces reconnaissent maintenant que la contrebande du tabac est un problème auquel il faut s'attaquer. Il manque toutefois encore de coordination entre les gouvernements de même qu'avec les partenaires internationaux du Canada.

Par exemple, il serait fort utile d'établir une certaine coordination en matière de taxation. À titre d'exemple, en février 2014, les budgets du gouvernement fédéral et de la Colombie-Britannique ont été déposés à une semaine d'intervalle et leur effet conjoint a donné lieu à une hausse combinée de la taxe sur le tabac de 7,23 \$ par cartouche. Le ministre des Finances de la Colombie-Britannique a plus tard admis « qu'au moment où la hausse de la taxe provinciale a été déterminée et approuvée, on ignorait que le gouvernement fédéral prévoyait aussi une hausse » dont l'effet combiné s'avère « non négligeable »²⁶.

Il existe aussi des enjeux pratiques. Par exemple, dans son budget de 2015, l'Ontario proposait « [d'examiner] la possibilité de réglementer d'autres composantes des produits du tabac, comme le boudin de filasse, un élément important des filtres de cigarette. La réduction de la disponibilité

²⁵ Voir

[http://www.bata.com.au/group/sites/bat_9rnflh.nsf/vwPagesWebLive/DO9RNMTE/\\$FILE/medMDA4K5RM.pdf?openement](http://www.bata.com.au/group/sites/bat_9rnflh.nsf/vwPagesWebLive/DO9RNMTE/$FILE/medMDA4K5RM.pdf?openement).

²⁶ Hansard de la Colombie-Britannique, 13 mars 2014 [TRADUCTION].

de ces composantes clés contribuerait à restreindre l'offre de tabac de contrebande en Ontario²⁷ » Étant donné que ce produit est en bonne partie importé, il est évident qu'il faut une coordination entre le fédéral et les provinces.

De même, les quelque 50 usines illégales de cigarettes au Canada doivent bien se procurer le tabac brut en feuilles quelque part. Les producteurs de l'Ontario en fournissent certainement une partie, mais, étant donné les volumes requis, il est raisonnable de supposer qu'une partie du tabac brut est importée des États-Unis. Par conséquent, dans quelle mesure les organismes d'application de la loi et les agences de services frontaliers participent-ils à assurer le suivi de cette situation?

Sur un plan plus général, il faut instaurer une transparence accrue en ce qui concerne les efforts de lutte contre la contrebande. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont pris divers engagements à cet égard, dont certains sont facilement identifiables. Cependant, certains de ces engagements sont plutôt généraux, notamment le rehaussement des efforts en matière d'application de la loi. Par conséquent, il faut non seulement mettre sur pied un groupe de travail fédéral et provincial, mais aussi définir et rendre publics des objectifs identifiables et des paramètres de mesure des progrès clairs. S'il est possible de trouver des partenaires bien disposés, le groupe de travail pourrait aussi inclure des représentants des Premières Nations et des États-Unis.

Recommandation 5 : Mettre sur pied un groupe de travail fédéral et provincial ayant pour mandat de coordonner les efforts de lutte contre la contrebande du tabac et doté d'objectifs et de paramètres de mesure du succès clairs.

²⁷ <http://www.fin.gov.on.ca/fr/budget/ontariobudgets/2015/index.html>.