



# **Mémoire prébudgétaire pour 2018**

**Comité des finances de la Chambre des communes**

**Août 2017**

## **Résumé**

Dans le cadre des efforts déployés par Imperial Tobacco pour s'attaquer au commerce illégal du tabac, qui est florissant, et attirer l'attention sur les conséquences imprévues des politiques relatives à une réglementation excessive, nous formulons trois recommandations.

***Procéder à des redressements fiscaux axés sur l'inflation modérés et prévisibles annuellement plutôt qu'y aller par paliers de cinq ans.***

***Adopter une approche pangouvernementale de lutte contre le tabagisme dans le cadre de laquelle les taxes, la réglementation et l'application de la loi sont prises en considération dans le contexte d'un commerce illégal florissant.***

- a) *Favoriser la coordination fédérale-provinciale relativement aux taxes sur le tabac et à l'application de la loi afin de combattre le marché illégal.*
- b) *Établir un groupe de travail composé de représentants des Premières Nations, des provinces et du gouvernement fédéral qui puisse se pencher sur la fabrication, la vente et le trafic du tabac illégal en comptant sur la contribution concrète des organismes d'application de la loi et de l'industrie du tabac.*

***Remettre en question le conditionnement neutre et l'emballage normalisé pour les produits du tabac afin d'empêcher la contrefaçon et de corriger les incohérences des politiques du gouvernement envers le tabac et la marijuana.***

## **INTRODUCTION**

Au cours des prochains mois, les décisions prises par le gouvernement fédéral auront un effet important sur l'industrie du tabac légitime, réglementée et assujettie aux impôts au Canada et, également, sur l'industrie illégale, non réglementée et non assujettie aux impôts laquelle est florissante. Sous les pressions exercées par les lobbyistes qui luttent contre le tabagisme, les gouvernements envisagent une réglementation qui nuirait davantage à la capacité de l'industrie légale de concurrencer les exploitants illégaux. Toutefois, la majorité des propositions réglementaires mises de l'avant par ces lobbyistes ne tiennent pas compte des facteurs contextuels. Il en résulte donc un certain nombre de conséquences imprévues, comme des taux accrus de consommation de tabac illégal et la perte de recettes fiscales.

L'industrie illégale continue de croître, ce qui entraîne une perte de recettes fiscales liées au tabac de 16,5 à 22 G\$ depuis 2006<sup>1</sup>. Cependant, les externalités négatives vont au-delà des pertes de recettes fiscales. Selon la GRC, plus de 175 groupes criminels organisés engrangent les profits du tabac illégal<sup>2</sup>. Malgré cela, nombre de gouvernements ont négligé de prendre d'importantes mesures anticontrabande. Pire encore, les lobbyistes qui luttent contre le tabagisme exercent des pressions sur les gouvernements pour imposer à l'industrie légale une réglementation plus sévère et des taxes et des frais accrus<sup>3</sup>, ce qui procure aux exploitants illégaux un avantage dans le marché.

Pendant ce temps, l'approche adoptée par le gouvernement fédéral relativement à la marijuana est diamétralement opposée à son traitement du tabac. Au moment où le gouvernement planifie de légaliser la marijuana, il reconnaît simultanément la présence d'un marché illégal et propose une réglementation à la lumière du besoin de réduire sa taille<sup>4</sup>. La même logique devrait s'appliquer au tabac pour s'assurer que les taxes et la réglementation ne confèrent pas au marché illégal un avantage concurrentiel.

## **À PROPOS D'IMPERIAL TOBACCO CANADA LIMITED (ITCAN)**

Fondée en 1908, ITCAN est la plus grande société productrice de tabac au Canada. ITCAN a son siège social à Montréal et emploie environ 450 personnes partout au Canada.

ITCAN s'est engagée à exercer ses activités de façon responsable, en répondant aux attentes de la société envers un fabricant de tabac du XXI<sup>e</sup> siècle. ITCAN reconnaît les risques pour la santé

---

<sup>1</sup> Estimation fondée sur des pertes moyennes de 1,5 à 2 G\$ par année depuis 2006.

<sup>2</sup> Voir <http://www.macleans.ca/news/one-third-of-cigarettes-sold-in-ontario-are-contraband-study/> (en anglais seulement).

<sup>3</sup> Voir <http://www.queensu.ca/gazette/sites/default/files/assets/attachments/EndgameSummit-Backgroundpaper%20.pdf> (en anglais seulement).

<sup>4</sup> Voir [http://www.huffingtonpost.ca/2017/04/21/morneau-pot-taxes-low\\_n\\_16146484.html](http://www.huffingtonpost.ca/2017/04/21/morneau-pot-taxes-low_n_16146484.html) (en anglais seulement).

associés à la consommation de produits du tabac et pense que les personnes mineures ne devraient pas en consommer. Nous appuyons une réglementation raisonnable et fondée sur des faits, surtout si elle vise à garder les produits du tabac hors de portée des jeunes.

ITCAN respecte strictement toutes les lois et tous les règlements qui encadrent l'industrie des produits du tabac, et elle paie tous les impôts exigés. Malheureusement, le marché du tabac canadien est entaché par la contrebande, qui finance le crime organisé<sup>5</sup>, et les individus qui vendent du tabac illégal se conforment à un ensemble de règles complètement différentes.

## **LE TABAC ILLÉGAL EST FLORISSANT**

À l'exception du Québec, où on déploie depuis plusieurs années des efforts coordonnés au chapitre de l'application de la loi, le marché du tabac illégal est florissant. La GRC reconnaît la croissance de l'industrie et, sur son site Web, établit un lien entre le tabac illégal et d'autres activités criminelles<sup>6</sup>. Même si la GRC comprend clairement que le tabac illégal est un problème sérieux, les données qu'elle offre concernant la réussite de l'application de la loi remontent à 2011, ce qui donne à penser qu'on a fait peu de choses au cours des dernières années pour freiner la croissance de l'industrie illégale.

### **Un problème national croissant**

L'Atlantic Convenience Stores Association (ACSA) a publié des données en septembre 2016 qui estimaient le taux de tabac illégal du Nouveau-Brunswick à 20 %<sup>7</sup>, le même que celui de la Nouvelle-Écosse<sup>8</sup>. Pendant ce temps, on observe une tendance alarmante à Terre-Neuve-et-Labrador. Les dernières données de l'ACSA, publiées en novembre 2016, estiment le taux de tabac illégal à 15 %<sup>9</sup>, une hausse de 50 % en comparaison de l'an dernier<sup>10</sup>.

De même, l'Ontario Convenience Stores Association (OCSA) a publié des données en novembre 2016 qui estimaient le taux de tabac illégal de la province à 32,8 %, alors qu'il était de 24 % en 2015<sup>11</sup>. Une étude menée par la Coalition nationale contre le tabac de contrebande en janvier 2017 a révélé des résultats similaires<sup>12</sup>.

Les tendances dans l'Ouest canadien sont également préoccupantes. Pour le Manitoba, la Western Convenience Stores Association (WCSA) a signalé un taux de tabac illégal de 15 % en

---

<sup>5</sup> <http://www.noscommunes.ca/DocumentViewer/fr/40-3/SECU/reunion-12/temoignages>.

<sup>6</sup> <http://www.rcmp-grc.gc.ca/ce-da/tobac-tabac/index-fra.htm>.

<sup>7</sup> <http://theacsa.ca/2016/convenience-store-retailers-support-crackdown-on-illegal-tobacco-sales-in-new-brunswick/> (en anglais seulement).

<sup>8</sup> <http://theacsa.ca/2016/illegal-cigarette-sales-in-nova-scotia-too-high/> (en anglais seulement).

<sup>9</sup> <http://www.southerngazette.ca/news/local/2016/11/29/illegal-cigarettes-still-common-in-n-l-.html> (en anglais seulement).

<sup>10</sup> <http://www.cbc.ca/news/canada/newfoundland-labrador/illegal-cigarette-butts-1.3258275> (en anglais seulement).

<sup>11</sup> <http://ontariocstores.ca/contraband-tobacco-usage-rises-even-higher-in-2016/> (en anglais seulement).

<sup>12</sup> <http://www.newswire.ca/news-releases/average-of-1-in-3-cigarettes-sold-in-ontario-are-contraband-611523745.html> (en anglais seulement).

novembre 2016<sup>13</sup>, alors qu'il était de 13 % un an plus tôt<sup>14</sup>. Pour la Saskatchewan, les données de la WCSA publiées en novembre 2016 ont estimé le taux de tabac illégal à 11,7 %<sup>15</sup> alors qu'il était de 9,5 % en décembre 2015<sup>16</sup>.

La WCSA a également publié des données qui donnent à penser que le taux de tabac illégal en Alberta a grimpé de 25 % de 2015 à 2016, de moins de 10 % pour s'établir à plus de 12 %<sup>17</sup>. Entre-temps, le taux de la Colombie-Britannique est demeuré stable à environ 15 % au cours des deux dernières années<sup>18</sup>.

Le commerce illégal du tabac est alimenté par deux principaux facteurs : a) le désir des consommateurs d'économiser en achetant des produits illégaux qui coûtent bien moins cher que les produits légaux, et b) la possibilité pour les criminels de réaliser d'importants profits<sup>19</sup>.

Les taxes stimulent la demande. Une cartouche de cigarettes légales coûte entre 88 et 135 \$, selon la province<sup>20</sup>, et les taxes représentent environ au moins 70 % de cette somme. La même quantité de cigarettes illégales coûte entre 6 et 45 \$<sup>21</sup>, sans taxes. Pendant ce temps, il existe un approvisionnement important de tabac illégal à l'intérieur de nos frontières avec 50 usines de cigarettes illégales et environ 300 cabanes à cigarettes situées sur les territoires des Premières Nations, et des groupes criminels organisés distribuent le produit partout au Canada<sup>22</sup>.

À mesure que ce système continue de fonctionner à l'extérieur des cadres légaux, réglementaires et fiscaux, les gouvernements perdent des recettes fiscales. Un rapport de l'Institut Macdonald-Laurier de 2016 indique que les gouvernements provinciaux et fédéral perdent annuellement de 1 à 3 milliards de dollars en recettes fiscales provenant du tabac en raison de la contrebande<sup>23</sup>.

---

<sup>13</sup> <http://www.marketwired.com/press-release/illegal-tobacco-rate-climbs-in-manitoba-2171475.htm> (en anglais seulement).

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> <http://www.marketwired.com/press-release/saskatchewan-maintains-lowest-illegal-tobacco-rate-2171998.htm> (en anglais seulement).

<sup>16</sup> <http://www.marketwired.com/press-release/saskatchewan-has-lowest-illegal-tobacco-rate-2080317.htm> (en anglais seulement).

<sup>17</sup> <http://www.newstalk770.com/2016/11/03/illegal-tobacco-use-at-over-12-in-alberta-study/> (en anglais seulement).

<sup>18</sup> <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/illegal-smokes-a-big-problem-in-b-c-says-study-1.3853311> (en anglais seulement).

<sup>19</sup> <http://www.iticnet.org/images/AIT/English-FirstEd-TheIllicitTradeinTobaccoProductsandHowtoTackleIt.pdf> (en anglais seulement).

<sup>20</sup> [http://nsra-adnf.ca/wp-content/uploads/2017/03/170327\\_carte\\_et\\_tableau.pdf](http://nsra-adnf.ca/wp-content/uploads/2017/03/170327_carte_et_tableau.pdf)

<sup>21</sup> Rapport sur la stratégie de lutte contre le tabac de contrebande de la GRC.

<sup>22</sup> Témoignage de la GRC devant le Comité de la sécurité publique de la Chambre des communes, 27 avril 2010

<sup>23</sup> <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLILeuprechtContrabandPaper-03-16-WebReady.pdf> (en anglais seulement).

## **RECOMMANDATIONS**

### ***1. Procéder à des redressements fiscaux axés sur l'inflation modérés et prévisibles annuellement plutôt qu'y aller par paliers de cinq ans.***

Les augmentations de taxes creusent l'écart de prix entre les produits légaux et illégaux. Les importantes augmentations de taxes sur une courte période ont un effet appréciable sur les prix, incitant les consommateurs à trouver des solutions de rechange moins chères. L'économiste Arthur Laffer a étudié les politiques relatives aux taxes d'accise sur le tabac et documenté les conséquences des taxes élevées dans des pays comme la Suède, l'Irlande et la Grèce. Il a conclu que, malgré des hausses substantielles des taxes, les taux de tabagisme sont restés stables, mais les recettes fiscales ont diminué à mesure que les consommateurs se sont tournés vers le marché illégal<sup>24</sup>.

Selon le travail de M. Laffer, ITCAN recommande un cadre de taxation du tabac qui prévoirait des augmentations programmées, modérées et prévisibles. Le budget de 2014 comportait une formule pour les droits d'accise sur le tabac prévoyant des ajustements sur cinq ans et liée à l'inflation. On devrait modifier cette formule afin de permettre des ajustements annuels, comme le gouvernement l'a fait pour l'alcool.

### ***2. Adopter une approche pangouvernementale de lutte contre le tabagisme dans le cadre de laquelle les taxes, la réglementation et l'application de la loi sont prises en considération dans le contexte d'un commerce illégal florissant.***

*a) Favoriser la coordination fédérale-provinciale relativement aux taxes sur le tabac et à l'application de la loi afin de combattre le marché illégal.*

Le ministre des Finances a recommandé une approche fédérale-provinciale concernant les taxes sur la marijuana selon le principe que le niveau général d'imposition pourrait empêcher les consommateurs de passer au marché légal. Il s'agit d'une approche prudente lorsqu'on a affaire à un produit dont le marché illégal est important. Toutefois, on ne suit pas la même logique pour le tabac, même si les prix du tabac illégal représentent une fraction de ceux du tabac légal.

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient instaurer des taxes sur le tabac de la même façon coordonnée pour fragiliser le marché illégal du tabac. Pour que le gouvernement puisse

---

<sup>24</sup> <http://www.laffercenter.com/laffers-international-tobacco-taxation-handbook-governments-roadmap-optimize-tax-revenues/> (en anglais seulement).

s'attaquer vraiment à la menace du tabac illégal et du crime organisé, il devrait appliquer sa logique de manière cohérente.

Parallèlement, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient travailler ensemble afin de renforcer la faible application de la réglementation existante. On a blâmé les sphères de compétence, les maigres ressources, les lacunes législatives, la difficulté de détection et les peines clémentes pour expliquer l'absence d'application<sup>25</sup>.

Lorsqu'on consacre des ressources à la lutte contre la contrebande, comme on le fait au Québec, l'investissement est rentable grâce aux amendes, aux saisies et aux recettes fiscales accrues<sup>26</sup>. Par exemple, le programme ACCES Tabac de la province a reçu 18 millions de dollars en 2014-2015. Selon les estimations du gouvernement, les pertes annuelles de recettes du Québec en raison du tabac illégal a chuté de plus de 305 millions de dollars pour s'établir à environ 125 millions de dollars<sup>27</sup>. En d'autres mots, la province a recouvré 180 millions de dollars en recettes annuelles grâce à un investissement annuel de 18 millions de dollars.

*b) Établir un groupe de travail composé de représentants des Premières Nations, des provinces et du gouvernement fédéral qui puisse se pencher sur la fabrication, la vente et le trafic du tabac illégal en comptant sur la contribution concrète des organismes d'application de la loi et de l'industrie du tabac.*

Il existe des préoccupations liées à la compétence et des sensibilités politiques lorsque vient le temps de s'attaquer à la fabrication et à la vente illégales de tabac. On recommande donc d'établir un groupe de travail conjoint pour relancer une discussion fondée sur les données probantes au sujet de solutions.

### ***3. Remettre en question le conditionnement neutre et l'emballage normalisé pour les produits du tabac afin d'empêcher la contrefaçon et de corriger les incohérences des politiques du gouvernement face au tabac et à la marijuana.***

Le gouvernement a déposé le projet de loi S-5 pour autoriser le conditionnement neutre et l'emballage normalisé des produits du tabac. Le projet de loi offre aux commerçants illégaux une occasion en or de fabriquer des produits contrefaits de fabricants légitimes et fournit effectivement un « modèle » obligatoire pour l'emballage, ce qui facilite extrêmement la reproduction identique d'emballages de produits légaux du tabac.

---

<sup>25</sup> <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLILeuprechtContrabandPaper-03-16-WebReady.pdf> (en anglais seulement).

<sup>26</sup> <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLILeuprechtContrabandPaper-03-16-WebReady.pdf> (en anglais seulement).

<sup>27</sup> Voir le budget 2014-2015 du Québec.

Santé Canada tend également vers la normalisation des cigarettes en interdisant toute variation qui permettrait aux sociétés légales productrices de tabac de différencier leurs produits les unes des autres ou de ceux des fabricants illégaux. Un régime qui exige que tous les emballages de cigarettes et toutes les cigarettes soient exactement semblables rendra très difficile, sinon impossible, pour les consommateurs, les détaillants et les organismes d'application de la loi de différencier les produits illégaux de ceux de contrebande ou de ceux contrefaits.

Santé Canada a fait valoir que les timbres d'accise fédéraux permettront la différenciation. Cependant, ITCAN a fourni au gouvernement des données probantes incontestables selon lesquelles le système fédéral de timbres d'accise a déjà été compromis, car les timbres fédéraux légaux figurent systématiquement sur les paquets et les sacs de cigarettes illégales.

Entre-temps, le projet de loi C-45 du gouvernement sur la légalisation de la marijuana ne prévoit pas le conditionnement neutre, malgré les études qui montrent que les taux de consommation de marijuana des jeunes sont beaucoup plus élevés que ceux de leur consommation de tabac. Par exemple, l'Enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues chez les élèves de 2014-2015 a conclu que le pourcentage de jeunes qui étaient des fumeurs quotidiens ou occasionnels est à son plus bas à 3 %, alors que 17 % avaient consommé du cannabis au cours de l'année précédente<sup>28</sup>. Le Centre canadien de lutte contre les toxicomanies a constaté que jusqu'à 10 % des élèves de 12<sup>e</sup> année fumaient de la marijuana quotidiennement<sup>29</sup>.

Si l'objectif des deux projets de loi sur la marijuana et le tabac est de protéger les jeunes, comment deux cadres législatifs applicables à des produits qui présentent tous les deux des risques connus pour la santé peuvent-ils avoir le même objectif tout en adoptant des approches très différentes?

Aucune explication n'a été offerte pour expliquer l'incohérence des politiques, mais il a été bien établi que l'industrie de la marijuana s'est opposée au conditionnement neutre en indiquant qu'elle avait besoin du marquage pour détourner les consommateurs du marché illégal. L'industrie du tabac a fait valoir le même argument et a clairement démontré que le fait d'imposer à tous les produits le conditionnement neutre et l'emballage normalisé est un cadeau pour les groupes criminels organisés impliqués dans le commerce illégal du tabac, mais on en a fait abstraction.

---

<sup>28</sup> <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/enquete-canadienne-tabac-alcool-et-drogues-eleves/sommaire-2014-2015.html>.

<sup>29</sup> <https://www.theglobeandmail.com/life/health-and-fitness/health/your-kids-brain-on-pot-the-real-effects-of-marijuana-on-teens/article21127612/> (en anglais seulement).

## **CONCLUSION**

Les gouvernements doivent reconnaître les réalités du commerce illégal du tabac au Canada dans l'élaboration des politiques. Les taxes élevées, le conditionnement neutre et l'emballage normalisé et d'autres règlements minent de manière importante la capacité de l'industrie légale de concurrencer le marché illégal. Cela coûte des milliards de dollars en pertes de recettes fiscales tout en enrichissant le crime organisé. Le gouvernement reconnaît cela pour la marijuana et semble adopter une approche raisonnable. La même logique devrait s'appliquer au tabac.