



## **Présentation prébudgétaire 2017**

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

**Le 4 août 2016**

## **Résumé**

Les produits du tabac illégaux représentent une portion importante des ventes de cigarettes canadiennes, et la situation ne s'améliore pas. En fait, notre expérience internationale nous laisse penser qu'elle pourrait empirer considérablement si le gouvernement va de l'avant avec son plan visant à imposer l'emballage neutre des produits du tabac, ce qui se traduirait en milliards supplémentaires de pertes de recettes fiscales. Cette politique doit donc être réexaminée.

De plus, le gouvernement doit corriger son régime d'estampillage des produits du tabac, qui a été compromis, des timbres fiscaux apparaissant régulièrement sur des produits clairement illégaux.

D'autres mesures aideront à combattre la vente de produits du tabac illégaux, dont la révision de la formule utilisée pour les hausses de taxe sur le tabac en vertu de la *Loi sur l'accise* et le lancement d'un groupe de travail fédéral-provincial visant à trouver des solutions pratiques et durables à cette criminalité endémique.

## **Présentation**

Au lieu de prendre des mesures afin de résoudre le problème important de la vente de produits du tabac illégaux, le gouvernement envisage d'adopter des politiques comme l'emballage neutre de ces produits, ce qui risque d'envenimer encore davantage la situation.

Ces politiques auront de graves conséquences fiscales, puisque les produits du tabac illégaux coûtent déjà plus de 2 milliards de dollars aux gouvernements fédéral et provinciaux chaque année<sup>1</sup>. Les pertes au niveau fédéral atteignent environ 600 millions par année<sup>2</sup>. Depuis 2006, les gouvernements ont ainsi perdu au moins 16 milliards de dollars<sup>3</sup>.

Pire, le régime d'estampillage des produits du tabac du gouvernement a été compromis, des timbres fiscaux fédéraux apparaissant maintenant régulièrement sur des produits clairement illégaux.

Notre mémoire présente quatre recommandations visant à résoudre le problème des produits du tabac illégaux. Si elles sont mises en œuvre, elles permettraient de récupérer des milliards de dollars de revenus perdus.

## **À propos d'Imperial Tobacco Canada Ltée (ITCAN)**

Fondée en 1908, ITCAN est la plus grande société productrice de tabac du Canada. Son siège social est situé à Montréal, et elle emploie environ 450 personnes dans l'ensemble du Canada.

ITCAN s'est engagée à exercer ses activités de façon responsable, en répondant aux attentes de la société envers une société productrice de tabac du XXI<sup>e</sup> siècle. ITCAN reconnaît les risques pour la santé 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 les règlements qui encadrent l'industrie des produits du tabac, et elle paie toutes les taxes exigées. Malheureusement, le marché canadien des produits du tabac est menacé par un commerce illicite qui sert à financer le crime organisé<sup>4</sup> – et ceux qui vendent des produits du tabac illégaux observent des règles complètement différentes.

## **La crise des produits du tabac illégaux au Canada**

Depuis 2006, les produits du tabac illégaux représentent entre 16,5 % et 32,7 % des ventes de tabac au Canada selon l'année<sup>5</sup>. Selon un rapport de KPMG publié en 2015, le taux de contrebande au Canada atteint 18 %. Le rapport contenait une révélation particulièrement troublante selon laquelle le marché de la contrebande ontarien arrivait au deuxième rang dans les Amériques avec un taux de 31 %<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Estimation fondée sur les taux de contrebande fédéral et provinciaux et les recettes fiscales prévues issues des produits du tabac dans les documents budgétaires.

<sup>2</sup> D'après un taux national de contrebande de 20 % et des recettes de la taxe d'accise prévues issues des produits du tabac de 3 milliards de dollars.

<sup>3</sup> Estimation fondée sur des pertes moyennes de 1,5 à 2 milliards par année depuis 2006.

<sup>4</sup> <http://www.remp-grc.gc.ca/pubs/tobac-tabac/2012-contr-strat/index-fra.htm>.

<sup>5</sup> Illicit usage of cigarettes – national study for the CTMC, GFK Research Dynamics, 2007, 2008, 2010.

<sup>6</sup> Project Frost, KPMG, 27 mai 2015.

Selon la GRC, il existe 50 usines illégales de cigarettes et plus de 300 comptoirs à tabac sur des territoires appartenant aux Premières nations, où des produits du tabac sont vendus sans que les lois, les règlements et les cadres fiscaux soient respectés, et plus de 175 groupes liés au crime organisé profitent de ce commerce illégal<sup>7</sup>. Comme l'a indiqué la GRC, « Le commerce illicite du tabac pose une menace grave et croissante à la sécurité et à la santé des citoyens » et « Les gens doivent savoir que par l'achat de cigarettes de contrebande, ils financent une activité criminelle <sup>8</sup>».

L'ampleur du problème et ses liens avec d'autres activités criminelles ont clairement été démontrés le 30 mars, quand plus de 700 policiers en Ontario et au Québec ont démantelé un énorme réseau de contrebande de produits du tabac illégaux, ce qui en fait la plus grande opération policière de ce genre dans l'histoire canadienne. Des services de police d'Amérique du Sud et d'Europe y ont également participé. Les détails sont saisissants :

- 2 081 tonnes de tabac en feuilles ont été importées clandestinement dans les réserves de Kahnawake et des Six Nations afin d'alimenter les installations de fabrication de cigarettes, soit suffisamment pour fabriquer plus de 2,34 milliards de cigarettes;
- cette seule opération représente 530 millions de dollars en pertes de recettes fiscales;
- les personnes impliquées entretenaient des liens avec des groupes de motards et d'autres groupes du crime organisé;
- en plus du tabac, les autorités canadiennes ont saisi de grandes quantités de cocaïne, de méthamphétamine, de marijuana et de Fentanyl; des millions de dollars en espèces ont également été saisis, ayant des liens avec le blanchiment international de capitaux<sup>9</sup>.

Comme si tout ça n'était pas suffisamment grave, un récent rapport de l'Institut Macdonald-Laurier suggère qu'il ne s'agit là que de la pointe de l'iceberg et que le commerce mondial des produits du tabac illégaux est lié au financement de groupes terroristes comme l'État islamique<sup>10</sup>.

## **Recommandations**

### **ÉVITER L'EFFET DE CHOC DES TAXES**

Les principaux moteurs du commerce illicite des produits du tabac sont les suivants : a) le souhait qu'ont les consommateurs d'économiser en achetant volontairement des produits beaucoup moins chers et b) la possibilité qu'ont les criminels de réaliser des profits importants<sup>11</sup>. En d'autres mots, l'offre et la demande.

La taxation influence la demande. Une cartouche de cigarettes légales coûte entre 88 et 135 \$, selon la province<sup>12</sup>, et les taxes représentent au moins 70 % de ce montant. La même quantité de

---

<sup>7</sup> Témoignage de la GRC devant le Comité de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, 27 avril 2010.

<sup>8</sup> <http://www.rcmp-grc.gc.ca/qc/nouv-news/com-rel/2016/03/160317-fra.htm>.

<sup>9</sup> <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-raids-contraband-tobacco-operation-international-1.3511876>.

<sup>10</sup> <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLJLeuprechtContrabandPaper-03-16-WebReady.pdf>.

<sup>11</sup> <http://www.iticnet.org/images/AIT/English-FirstEd-TheIllicitTradeinTobaccoProductsandHowtoTackleIt.pdf>.

<sup>12</sup> [https://www.nsr-a-dnf.ca/adnf/file/files/160704\\_carte\\_et\\_tableau.pdf](https://www.nsr-a-dnf.ca/adnf/file/files/160704_carte_et_tableau.pdf).

cigarettes illégales coûte entre 6 et 45 \$<sup>13</sup>, sans taxes. L'offre provient d'usines et de comptoirs à tabac illégaux et d'organisations criminelles faisant le trafic de produits de contrebande dans tout le Canada; c'est une offre pratiquement illimitée.

Les consommateurs sont davantage portés à se tourner vers les produits de contrebande en raison des taxes élevées qui créent un écart considérable entre les prix des produits légaux et illégaux. Quand une hausse importante de taxe survient sur une courte période, elle entraîne une augmentation évidente des prix, ce qui pousse les fumeurs à chercher des solutions de rechange à plus bas prix. L'effet de choc causé par les taxes déstabilise le marché et crée une nouvelle demande des consommateurs, qui peut ensuite être exploitée par des criminels offrant des produits de tabac illégaux.

L'économiste Arthur Laffer a étudié les politiques mondiales 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. Dans chaque cas, malgré des hausses de taxes importantes, les taux de tabagisme demeuraient stables, mais les recettes fiscales diminuaient à mesure que les consommateurs se tournaient vers le marché noir<sup>14</sup>.

À partir de son travail, certains pays comme l'Allemagne ont mis en œuvre un cadre efficace de taxation des produits du tabac qui prévoit des hausses annuelles périodiques et modérées; ce modèle a été adopté pour le budget 2016 de l'Ontario<sup>15</sup>. Une version de ce modèle a aussi été mise en place à l'échelle fédérale.

***Recommandation 1 :** Le budget de 2014 a mis en œuvre une nouvelle formule d'accise sur le tabac fondée sur des révisions quinquennales liées à l'inflation. Cette formule devrait être modifiée afin de permettre des hausses annuelles.*

## **RÉEXAMINER LES PLANS VISANT À IMPOSER L'EMBALLAGE NEUTRE**

Le 31 mai, la ministre de la Santé a annoncé une consultation sur l'emballage neutre et standardisé des produits du tabac. La mise en œuvre d'une telle politique serait irresponsable dans un marché déjà envahi par les produits du tabac illégaux.

L'Australie demeure le seul pays ayant une loi sur l'emballage neutre, et les taux de contrebande y ont augmenté de 24 % après sa mise en œuvre<sup>16</sup>. En fait, l'Australie a dû étendre sa force opérationnelle destinée à lutter contre la contrebande de produits du tabac six mois à peine après la mise en œuvre de la politique<sup>17</sup>.

Ce résultat risque d'être amplifié de façon exponentielle au Canada. Contrairement à l'Australie, relativement isolée du point de vue de la contrebande, le Canada a une

---

<sup>13</sup> <sup>13</sup> Rapport stratégique de la GRC sur les produits de tabac illégaux

<sup>14</sup> <http://www.laffercenter.com/laffers-international-tobacco-taxation-handbook-governments-roadmap-optimize-tax-revenues/>

<sup>15</sup> <http://www.fin.gov.on.ca/publication/tobacco-tax-rate-increases-fr.pdf>

<sup>16</sup> [http://www.bata.com.au/group/sites/bat\\_9rnflh.nsf/vwPagesWebLive/DO9RNMTE/\\$FILE/medMDA4K5RM.pdf?openelement](http://www.bata.com.au/group/sites/bat_9rnflh.nsf/vwPagesWebLive/DO9RNMTE/$FILE/medMDA4K5RM.pdf?openelement)

<sup>17</sup> <http://www.peterdutton.com.au/Dickson/DicksonNews/tabid/74/articleType/ArticleView/articleId/626/EXPANSION-OF-ABF-TOBACCO-STRIKE-TEAM.aspx>

importante capacité de fabrication illégale, qui suffirait à alimenter plusieurs fois l'ensemble du marché.

De plus, l'emballage neutre présente une occasion en or aux négociants illégaux de contrefaire les produits des fabricants légitimes. Il offre en effet une « recette » obligatoire à suivre d'emballage de produits du tabac, ce qui rend extrêmement facile la reproduction d'un emballage identique à celui des produits de tabac véritables.

Il est actuellement difficile pour les faussaires de créer des répliques acceptables d'emballages légaux; mais une fois ces emballages standardisés, les obstacles techniques à la production d'emballages contrefaits disparaîtront. Dans un tel contexte, il sera très difficile, voire impossible pour les consommateurs, les détaillants et les forces de l'ordre de faire la différence entre un produit légal et une contrefaçon.

En bref, l'emballage neutre pourrait très bien ouvrir les vannes de la contrebande. Une hausse de 24 % de la contrebande au pays se traduirait par une perte supplémentaire annuelle de 480 millions de dollars en recettes fiscales fédérales et provinciales<sup>18</sup>.

Enfin, rien ne démontre l'efficacité de l'emballage neutre. Si nous prenons encore l'exemple de l'Australie, un rapport de SLG Economics, fondé principalement sur des données provenant du gouvernement et des groupes de lutte contre le tabagisme, a émis les conclusions suivantes deux ans et demi après l'adoption de l'emballage neutre :

- Une quantité importante d'éléments de preuve montre que l'emballage neutre n'atteint pas ses objectifs.
- Selon des données de l'Australian National Drug Strategy Household Survey (ANDSHS), l'adoption de l'emballage neutre en Australie n'a eu aucun effet significatif sur l'usage quotidien du tabac.
- Par ailleurs, selon l'ANDSHS, la proportion de personnes de 12 à 17 ans qui fumaient quotidiennement a augmenté, passant de 2,5 % à 3,4 %, ce qui laisse croire que l'affirmation selon laquelle l'emballage neutre peut réduire le nombre de fumeurs chez les adolescents n'est pas valide<sup>19</sup>.

Il faut aussi prendre en considération le fait qu'en Australie, où l'emballage neutre est imposé, le taux de tabagisme est de 13,3 %<sup>20</sup>. En Colombie-Britannique, où il n'y a pas d'emballage neutre, le taux de tabagisme est de 11 %<sup>21</sup>. Ne serait-il pas plus productif de se demander comment cette province a réussi à atteindre un taux de tabagisme aussi bas sans avoir à imposer une politique aussi coûteuse relative à l'emballage?

***Recommandation 2 : Réexaminer les plans visant à imposer l'emballage neutre des produits du tabac afin de permettre un certain niveau de mise à l'avant de la marque, pour que les consommateurs puissent faire la différence entre les produits légaux et illégaux.***

## **EXAMINER LE RÉGIME D'ESTAMPILLAGE DES PRODUITS DU TABAC**

Comme le montrent les photos ci-dessous, une tendance inquiétante a été remarquée sur le marché de la contrebande : des timbres d'accise fédéraux apposés sur des paquets de cigarettes

<sup>18</sup> Selon l'estimation de 2 milliards de dollars perdus actuellement en recettes fiscales fédérales et provinciales.

<sup>19</sup> AIHW 2014, National Drug Strategy Household Survey detailed report: 2013, Drug statistics series, n° 28, page 21.

<sup>20</sup> <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/content/tobacco-kff>.

<sup>21</sup> <http://canadiensensante.gc.ca/science-research-sciences-recherches/data-donnees/ctads-ectad/summary-sommaire-2013-fra.php>.

illégaux. Il est impossible que ces sachets de cigarettes respectent les exigences d'étiquetage et d'emballage explicitement fixées dans la loi fédérale, mais on les trouve avec des timbres fiscaux fédéraux légitimes.



Quand le système d'estampillage a été lancé, il a été présenté comme une façon pour les forces de l'ordre et le public « de détecter plus facilement la contrebande et les produits du tabac illicites et d'y répondre plus facilement<sup>22</sup> ». L'Agence du revenu du Canada a affirmé que les timbres ont 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 tabac<sup>23</sup> ».

Le système d'estampillage a été compromis, de toute évidence, et la présence d'un timbre sur un emballage de produit du tabac laisse croire aux consommateurs qu'ils achètent un produit légal provenant d'une source légitime. Le fait que ces timbres apparaissent sur des sachets indique qu'un examen complet du régime est nécessaire.

ITCAN a abordé la question avec plusieurs ministères au cours des quatre dernières années, et aucune explication n'a encore été offerte. La question a pris une importance encore plus grande depuis que le gouvernement prévoit imposer l'emballage neutre. Actuellement, les consommateurs peuvent reconnaître les marques légales grâce à leurs emballages. Mais si l'emballage neutre est imposé, il sera impossible pour les consommateurs, les détaillants et les forces de l'ordre de faire la différence entre un paquet légal et un paquet illégal si les produits illégaux affichent un timbre, ce qui augmente considérablement le risque de voir le marché canadien envahi par les produits contrefaits et la contrebande.

**Recommandation 3 :** *Entreprendre un examen du programme fédéral d'estampillage des produits du tabac afin de déterminer comment les timbres d'accise se retrouvent sur des produits du tabac clairement illégaux.*

<sup>22</sup> <http://www.marketwired.com/press-release/nouveau-timbre-daccise-appose-sur-les-paquets-de-cigarettes-un-pas-de-plus-pour-lutter-1044341.htm>.

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

## **GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL SUR LA LUTTE CONTRE LA CONTREBANDE**

La plupart des provinces reconnaissent maintenant le besoin de lutter contre les produits du tabac illégaux. Mais le gouvernement fédéral ne fournit aucune direction, et il n'y a pas de coordination nationale.

Nous avons donc besoin d'un groupe de travail fédéral-provincial-autochtone de lutte contre les produits du tabac illégaux. Ce groupe devrait comprendre des organismes d'application de la loi et, si c'est possible, des représentants des États-Unis. Il devrait mettre l'accent sur la recherche de solutions pratiques et durables visant à éradiquer la production et la distribution illicites de produits du tabac dans tout le Canada et vers les marchés internationaux; on doit lui fixer des objectifs clairs et son progrès doit faire l'objet de rapports publics.

Enfin, les gouvernements ne peuvent pas continuer d'adopter des politiques de lutte au tabagisme en vase clos, comme c'est le cas actuellement pour l'emballage neutre. La mise en œuvre de cette politique est irresponsable si on ne commence pas par aborder la question des produits du tabac illégaux et les problèmes touchant le régime d'estampillage du Canada. Cette approche cloisonnée d'élaboration des politiques doit cesser pour que le Canada réalise un jour des progrès importants dans la réduction de la quantité de produits du tabac illégaux et la récupération des milliards de revenus perdus, allant actuellement au crime organisé.

***Recommandation 4 : Établir un groupe de travail fédéral-provincial afin de coordonner les efforts de lutte contre la contrebande de tabac, avec des mesures de succès et des objectifs clairs, et prendre en considération les réalités de la contrebande au moment d'élaborer des politiques relatives aux produits du tabac.***