

**Présentation prébudgétaire  
au Comité permanent des finances  
de la Chambre des communes**

**Le 6 août 2014**

## **Résumé**

La contrebande de tabac fait perdre des milliards de dollars aux gouvernements, et ces pertes pourraient encore prendre de l'ampleur au moment où la GRC sonne l'alarme au sujet des liens entre cette activité et le crime organisé.

Le commerce du tabac illégal est dicté par l'offre et la demande, c'est-à-dire que les consommateurs tentent d'économiser en évitant de payer des taxes élevées et que les criminels répondent à la demande au moyen de dizaines d'usines illégales de cigarettes et de centaines de « cabanes de vente de tabac » tenues par des membres des Premières Nations. La contrebande est un véritable problème national; la Colombie-Britannique est la dernière province où l'on a observé une hausse marquée de cette activité illégale.

Il sera essentiel d'éviter d'autres hausses soudaines des taxes pour ne pas que la contrebande prenne de l'ampleur. Le budget de 2014 permettait d'espérer une amélioration de la situation grâce à une nouvelle formule innovatrice d'ajustement des droits d'accise sur le tabac. Cette politique devra être observée, mais devra être adaptée en cas de hausse disproportionnée de l'inflation, comme ont dû l'être les engagements précédents en matière de lutte contre la contrebande. Toutefois, une solution à long terme nécessitera la disparition des usines illégales et des cabanes de vente de tabac qui répondent à la demande.

## **Introduction**

La contrebande de tabac continue de peser 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 fiscales<sup>1</sup>. Au fédéral seulement, ces pertes s'élèvent à plus de 750 millions de dollars par année<sup>2</sup>. Depuis 2006, les gouvernements ont perdu au moins 15 milliards de dollars<sup>3</sup>.

Le gouvernement reconnaît le problème et a commencé à prendre des mesures pour le régler. Le dépôt du projet de loi C-10, la *Loi modifiant le Code criminel (contrebande de tabac)*, est un pas dans la bonne direction. De même, s'il est mis en œuvre, le nouveau régime de droits d'accise sur les produits du tabac annoncé dans le budget de 2014 devrait contribuer à prévenir les chocs de prix dont profitent les fabricants illégaux – dans un contexte de faible inflation. De même, nous voyons d'un œil favorable les nouvelles ressources engagées dans le budget de 2014 pour la lutte contre le tabac de contrebande.

Toutefois, pour atteindre les objectifs, il faudra un engagement à long terme envers ces mesures; c'est ce que nous proposons dans nos recommandations. Il faut avant tout éviter d'autres hausses soudaines des taxes. À ce chapitre, la Colombie-Britannique a montré récemment comment créer presque du jour au lendemain un problème de contrebande.

## **Au sujet d'Imperial Tobacco Canada Limitée (ITCAN)**

Fondée en 1908, Imperial Tobacco Canada est la plus importante société productrice de tabac au Canada et propose des marques comme du Maurier, Player's, Peter Jackson et Vogue à environ 5 millions d'adultes canadiens qui ont fait le choix de fumer. ITCAN emploie environ 600 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<sup>e</sup> 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, un commerce illicite prend de plus en plus de place sur le marché canadien du tabac. Ce commerce sert à financer le crime organisé<sup>4</sup> – en outre, les gens qui vendent des produits de tabac illicites obéissent à des règles complètement différentes des nôtres.

<sup>1</sup> Ce chiffre est calculé en fonction du niveau de commerce illicite en 2010 de GFK Research, et les taxes provinciales sur le tabac proviennent des documents budgétaires du gouvernement (fins d'exercice du gouvernement, 31 mars 2010).

<sup>2</sup> Voir la note 1.

<sup>3</sup> Estimation fondée sur des pertes moyennes de 1,5 à 2 milliards de dollars par année depuis 2006, ce qui constitue une estimation prudente puisque les pertes ont été évaluées à 2,4 milliards de dollars en 2008.

<sup>4</sup> 2013 RCMP Illicit Tobacco Strategic Report.

## **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'année<sup>5</sup>. Selon la GRC, il existe plus de 50 usines de cigarettes illégales et plus de 300 cabanes de vente de cigarettes en Ontario et au Québec situées en territoire autochtone qui vendent des produits du tabac en dehors de tout cadre légal, réglementaire ou fiscal; plus de 175 groupes associés au crime organisé profitent largement de la vente illégale de tabac<sup>6</sup>. Ce commerce illicite fait perdre plus de 2 milliards de dollars par année en recettes fiscales aux gouvernements fédéral et provinciaux<sup>7</sup>.

Dans son rapport de 2013 intitulé *Illicit Tobacco Strategic Report*, la GRC fait ressortir la nature inquiétante de la contrebande en indiquant que le crime organisé exploite les réserves autochtones et que certains propriétaires et exploitants d'installations de production de tabac font partie de groupes du crime organisé ou y sont associés. Le rapport indique qu'au moins 20 fabricants autochtones sont associés à des groupes du crime organisé<sup>8</sup>. Par exemple, une opération policière en mai a permis de mettre fin à un réseau de contrebande de tabac dont faisaient partie des membres de la mafia et de la réserve d'Akwesasne. Comme c'est souvent le cas dans ce genre d'opérations, le groupe faisait également le commerce de drogues et d'armes<sup>9</sup>.

Afin de mettre en contexte l'ampleur de ce commerce, précisons que l'on soupçonne la Réserve Six Nations d'exporter chaque mois en dehors de son territoire 500 millions de dollars de produits du tabac et de posséder 200 acres de champs de tabac qui échappent à la réglementation<sup>10</sup>. Selon les rendements de l'an dernier, 200 acres ont pu produire suffisamment de feuilles pour permettre la fabrication d'au moins 200 millions de cigarettes, ce qui représente pour le gouvernement fédéral des pertes de recettes de plus de 21 millions de dollars. Prenons également l'exemple de la réserve de Kahnawake, où la GRC a relevé des transactions suspectes de 100 millions de dollars de 2006 à 2012<sup>11</sup>.

Pour bien illustrer le problème, mentionnons que la GRC estime que la « sécurité des agents » est la principale préoccupation dans la lutte contre la contrebande, en précisant que la violence et la criminalité qui entourent le commerce du tabac compromettent la sécurité de la population et des agents de police<sup>12</sup>. L'enjeu dépasse donc largement la perte des recettes fiscales. Le tabac illégal est une importante source de revenus pour le crime organisé et une grave menace pour la sécurité publique.

<sup>5</sup> *Étude nationale pour le CCFPT sur l'usage de cigarettes illégales*, GFK Research Dynamics, 2007, 2008, 2010.

<sup>6</sup> *Témoignage de la GRC devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale*, le 27 avril 2010.

<sup>7</sup> Voir la note 1.

<sup>8</sup> *RCMP Illicit Tobacco Strategic Report* [TRADUCTION]

<sup>9</sup> Voir <http://aptn.ca/news/2014/05/01/weapons-found-home-akwesasne-man-strip-club-owner-caught-sq-tobacco-operation/>

<sup>10</sup> *RCMP Illicit Tobacco Strategic Report*

<sup>11</sup> *Idem.*

<sup>12</sup> *Idem.*

## **Économie 101 : l'offre et la demande**

Le commerce illicite des produits du tabac existe grâce à deux 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 profits<sup>13</sup>. 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 province<sup>14</sup>, 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 \$<sup>15</sup>, et qu'aucune taxe n'est payée de ce montant.

Selon un rapport de l'Institut Fraser, les taxes élevées « rendent très attrayants la vente et l'achat de produits du tabac de contrebande »<sup>16</sup>. Cette observation est confirmée par l'Institut C.D., qui a établi un lien direct entre l'augmentation considérable des taxes sur le tabac de 2000 à 2005 et l'essor du commerce illicite dans les réserves autochtones<sup>17</sup>.

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. Par exemple, notre société possède environ 50 % du marché légal au Canada. Pour répondre à cette demande, nous utilisons (à différents degrés) 24 machines de fabrication de cigarettes. Si chaque usine illégale canadienne n'utilise qu'une machine, la production de ces usines serait suffisante pour répondre à la demande au Canada, et bien plus encore – et nous soupçonnons que de nombreuses de ces usines possèdent plusieurs machines très perfectionnées.

La contrebande est exacerbée par les hausses soudaines de taxes, qui élargissent l'écart 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. Ces hausses ont été nombreuses au Canada au cours des dernières années; mentionnons par exemple la hausse des taxes de 4,03 \$ par cartouche annoncée dans le budget de 2014, ainsi que les nombreuses hausses des taxes provinciales qui ont fait grimper considérablement le prix des cigarettes légales au cours des dernières années.

<sup>13</sup> *The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It*, International tax and Investment Center, 2010.

<sup>14</sup> Voir [http://www.nsra-adnf.ca/adnf/file/files/140605\\_carte\\_et\\_tableau.pdf](http://www.nsra-adnf.ca/adnf/file/files/140605_carte_et_tableau.pdf)

<sup>15</sup> RCMP *Illicit Tobacco Strategic Report*

<sup>16</sup> [http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/contraband-tobacco-in-canada\(1\).Pdf](http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/contraband-tobacco-in-canada(1).Pdf) [TRADUCTION]

<sup>17</sup> [http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary\\_350.pdf](http://www.cdhowe.org/pdf/Commentary_350.pdf)

Province/territoire	Augmentations des taxes fédérales et provinciales depuis janvier 2011 (par cartouche)
Terre-Neuve-et-Labrador	13,03 \$ (+24 %)
Île-du-Prince-Édouard	5,03 \$ à 7,03 \$ (+7 %)
Nouvelle-Écosse	8,03 \$ (+13 %)
Nouveau-Brunswick	18,53 \$ (+46 %)
Québec	12,63 \$ (+25 %)
Ontario	7,28 \$ (+17 %)
Manitoba	21,03 \$ (+36 %)
Saskatchewan	12,03 \$ (+20 %)
Alberta	4,03 \$ (+7 %)
Colombie-Britannique	9,23 \$ (+27 %)
Yukon	4,03 \$ (+7 %)
Territoires du Nord-Ouest	6,43 \$ (+9 %)
Nunavut	12,03 \$ (+20 %)

Le rapport de la GRC indique qu'une cartouche illégale de cigarettes peut coûter seulement 6 \$; il est facile de voir ce qui motive les consommateurs à se tourner vers le commerce illicite. En fait, depuis janvier 2011, dans tous les territoires et toutes les provinces, sauf deux, le montant de la hausse des taxes a été plus élevé que le prix d'une cartouche de cigarettes illégales.

La Colombie-Britannique est la dernière province à avoir créé du jour au lendemain un problème de contrebande. Lorsque le tabac illégal est devenu une menace importante vers 2006, la Colombie-Britannique était en grande partie à l'abri de ce problème. Par exemple, alors que le tabac illégal occupait une part du marché de 48 % en Ontario et de 40 % au Québec en 2008, le commerce illicite ne représentait que 3,7 % du marché en Colombie-Britannique<sup>18</sup>. Une étude réalisée en 2010 a établi ce taux à environ 5 %<sup>19</sup>, ce qui est encore largement inférieur à ce qui est observé dans les provinces qui sont aux prises avec d'importants problèmes de contrebande.

<sup>18</sup> GFK Research Dynamics, 2008

<sup>19</sup> GFK Research Dynamics, 2010

Toutefois, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2013, la Colombie-Britannique a augmenté de 2 \$ par cartouche la taxe sur le tabac. Une autre augmentation de 3,20 \$ la cartouche a été annoncée dans le budget provincial de février 2014. Une semaine plus tard, le gouvernement fédéral a augmenté la taxe sur le tabac de 4,03 \$ la cartouche. En tout, les taxes sur la cartouche de cigarettes ont augmenté de 9,23 \$ en cinq mois.

Les conséquences sur le marché ont été considérables. Selon une étude menée récemment par la Western Convenience Stores Association, le taux moyen de consommation de produits du tabac illégaux en Colombie-Britannique est maintenant de 17 %. Dans certains endroits, la contrebande représente plus de 50 % du marché<sup>20</sup>. L'exemple de la Colombie-Britannique confirme que les hausses de taxes soudaines mènent à une augmentation de la contrebande.

Finalement, le gouvernement devrait être très préoccupé par les informations selon lesquelles le Conseil des Mohawks de Kahnawake envisage d'adopter son propre régime de règlements sur le tabac dans ce qui ressemble à une tentative flagrante pour saper les mesures d'exécution du projet de loi C-10<sup>21</sup>. Certains fabricants autochtones invoquent déjà leur conformité à quelques lois pour affirmer que leurs produits sont légitimes, alors qu'ils sont en violation flagrante d'autres lois. Toute reconnaissance par le gouvernement de ces tentatives d'autoréglementation aggraverait le problème, susciterait de la confusion chez les consommateurs et minerait les efforts de lutte contre la contrebande. Notons surtout que l'autoréglementation proposée n'aura aucune efficacité tant que les taxes créeront un écart de prix entre les produits légaux et les produits illégaux.

<sup>20</sup> *High Rates of Illegal Tobacco Found in British Columbia Universities and High Schools, Western Convenience Stores Association, le 9 juillet 2014*

<sup>21</sup> *Kahnawake to regulate its tobacco industry, Montreal Gazette, le 29 juillet 2014*

### **Recommandations**

Premièrement, le gouvernement doit éviter d'autres hausses soudaines des taxes comme celle qui a été annoncée dans le budget de 2014. Heureusement, ce budget prévoyait également un engagement visant la mise en place d'un régime de droits d'accise sur les produits du tabac dans lequel les augmentations auront lieu automatiquement tous les cinq ans en fonction d'une formule liée à l'inflation. Si l'inflation demeure faible et que cette politique est observée, le gouvernement sera en mesure d'éviter les hausses soudaines des droits d'accise, qui favorisent l'industrie illicite.

Deuxièmement, le gouvernement doit mettre en œuvre les mesures de lutte contre la contrebande qu'il a promises. Le projet de loi C-10, qui a été promis initialement pendant la campagne électorale de 2011, doit être adopté et mis en œuvre le plus rapidement possible. Les sommes réservées dans le budget de 2014 pour la lutte contre la contrebande devraient être investies dans des initiatives pertinentes comme de la sensibilisation du public et l'amélioration de l'application de la loi. De plus, nous ne connaissons toujours pas les détails qui entourent la création d'une force de la GRC, qui compterait 50 personnes et qui serait consacrée à la contrebande; cette force a été promise au cours de la campagne électorale de 2011.

Enfin, toute solution à long terme nécessitera que l'on aborde de front les moyens de fermer les 50 usines illégales et les plus de 300 cabanes de vente de tabac qui se trouvent dans des réserves et de traduire leurs responsables en justice. Si, comme l'a indiqué la GRC, les préoccupations pour la sécurité des agents empêchent l'exécution de la loi, il faudra envisager une vaste gamme de solutions afin de favoriser le retour à la normale dans le marché du tabac. Un groupe de travail fédéral-provincial-autochtone pourrait également permettre d'aborder ce problème.

### **Conclusion**

Les recommandations portent sur trois objectifs qui ont été formulés avant le dépôt du budget. Premièrement, les centaines de millions de dollars en recettes fiscales que le gouvernement perd pourraient être récupérés si la contrebande était diminuée ou éliminée, ce qui contribuerait à équilibrer le budget. Deuxièmement, s'il est respecté, l'engagement contenu dans le budget de 2014 en vue de la création d'un nouveau modèle de droits d'accise améliorera le régime de taxation canadien et empêchera les chocs de prix qui donnent un avantage concurrentiel aux exploitants illégaux, dans la mesure où l'inflation demeure faible. Troisièmement, l'élimination de la concurrence déloyale améliorera les possibilités d'emploi pour les Canadiens dans l'ensemble des secteurs liés à l'industrie du tabac, qu'il s'agisse des agriculteurs, des propriétaires de dépanneurs, des grossistes ou des transporteurs.