

Mémoire présenté au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie

Commentaires sur le projet de loi S-5

Le 5 avril 2017

La CNCTC

La Coalition nationale contre le tabac de contrebande (CNCTC) est un groupe d'intérêt canadien formé en 2008 grâce à la participation d'entreprises, d'organismes et de particuliers préoccupés par la problématique grandissante du tabac de contrebande. Les 18 membres de la Coalition ont pour objectif commun de sensibiliser la population et d'exhorter le gouvernement à intervenir sans tarder afin de juguler cette menace grandissante.

La Coalition travaille à sensibiliser tous les ordres de gouvernement ainsi que la population au problème du tabac de contrebande et souhaite encourager l'adoption de mesures concrètes pour lutter contre ce fléau. Vous trouverez plus d'information au sujet de la CNCTC sur notre site Web à l'adresse <http://stopcontrabandtobacco.ca/?lang=fr>.

Les membres de la CNCTC sont les suivants : l'Association des détaillants en alimentation du Québec (ADA), l'Association des marchands dépanneurs et épiciers du Québec (AMDEQ), la Chambre de commerce du Canada, l'Association canadienne des dépanneurs en alimentation (ACDA), les Manufacturiers et Exportateurs du Canada (MEC), la Fédération canadienne des contribuables (FCC), le Conseil canadien des fabricants des produits du tabac (CCFPT), le Conseil du patronat du Québec (CPQ), le Syndicat des douanes et de l'immigration (SDI), Échec au crime Québec, la Fédération des chambres de commerce du Québec (FCCQ), l'Association Frontière Hors Taxes (AFHT), Échec au crime de la région de la capitale nationale, l'Association nationale des distributeurs aux petites surfaces alimentaires, la Chambre de commerce de l'Ontario, le Conseil canadien du commerce de détail (CCCD), Crime Stoppers de Toronto et la United Korean Commerce and Industry Association (UKCIA).

Le tabac de contrebande au Canada

La Coalition nationale contre le tabac de contrebande a pour but de réduire l'incidence de cigarettes illégales au Canada. Le taux constamment élevé de tabac de contrebande au Canada finance le crime organisé et compromet l'efficacité des mesures existantes de contrôle du tabac. C'est pourquoi notre première préoccupation concerne les effets du projet de loi S-5 sur l'incidence de cigarettes illégales au Canada. Tout porte à croire que la banalisation et la normalisation des emballages accroîtront un marché illégal déjà florissant.

Le tabac de contrebande est un grave problème au Canada. Environ une cigarette sur trois achetée en Ontario est illégale¹, et le Québec estime pour sa part que l'incidence de la contrebande est d'environ 15 % sur son territoire². En fait, le problème du tabac de contrebande en Ontario est le deuxième en importance dans l'ensemble des deux Amériques, pour des volumes comparables à ceux du Salvador³. Les services policiers saisissent de plus en plus de produits du tabac illicites à destination des Maritimes et des Prairies. Le tabac de contrebande favorise grandement le crime organisé; selon les estimations de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), environ 175 groupes criminels participent à ce commerce et utilisent les profits qu'ils en tirent pour financer leurs autres activités illégales, dont le

¹ Voir <http://stopcontrabandtobacco.ca/wp-content/uploads/2017/01/17-01-12-ILLICIT-MONITOR-ONTARIO-FOR-RELEASE.pdf> (en anglais seulement).

² Le Plan économique du Québec 2017, annexe B.9.

³ *Project Frost*, KPMG, 27 mai 2015.

trafic d'armes, de drogue et de personnes.

La production illégale est une importante source de tabac de contrebande au Canada. Selon la GRC, il existe 50 fabriques illégales de cigarettes au pays. De plus, il en existe d'autres aux États-Unis dans des collectivités autochtones qui chevauchent la frontière Canada-États-Unis, comme celles qui ont été découvertes près de Cornwall, en Ontario.

Ces fabriques sont en fait de véritables usines. Elles utilisent de l'équipement de fabrication industriel qui peut produire des millions de cigarettes par année — jusqu'à 10 000 par minute. Les volumes de tabac brut en feuilles saisis suffisent à donner une idée de l'ampleur des opérations. Dans la région de Cornwall, le Groupe de travail régional de Cornwall saisit régulièrement 1 000 kg de tabac ou plus. À la fin de mars, une quantité de tabac suffisante pour fabriquer plus d'un million de cigarettes a été saisie dans une propriété de vacances de la région⁴. Il y a un peu plus d'un an, le projet Mygale, qui a abouti à la plus importante saisie de tabac de contrebande de l'histoire, a démantelé un réseau qui avait écoulé plus de deux millions de kilogrammes de tabac au cours des 20 mois de l'enquête. Une telle quantité permet de produire environ quatre milliards de cigarettes et représente quelque 530 millions de dollars en taxes non perçues.

Le tabac de contrebande a longtemps été vendu généralement en sacs de plastique refermables. Ces « sachets » étaient peu coûteux et leur trafic était très répandu. Cependant, le marché est devenu plus sophistiqué et utilise de plus en plus d'emballages illégaux.

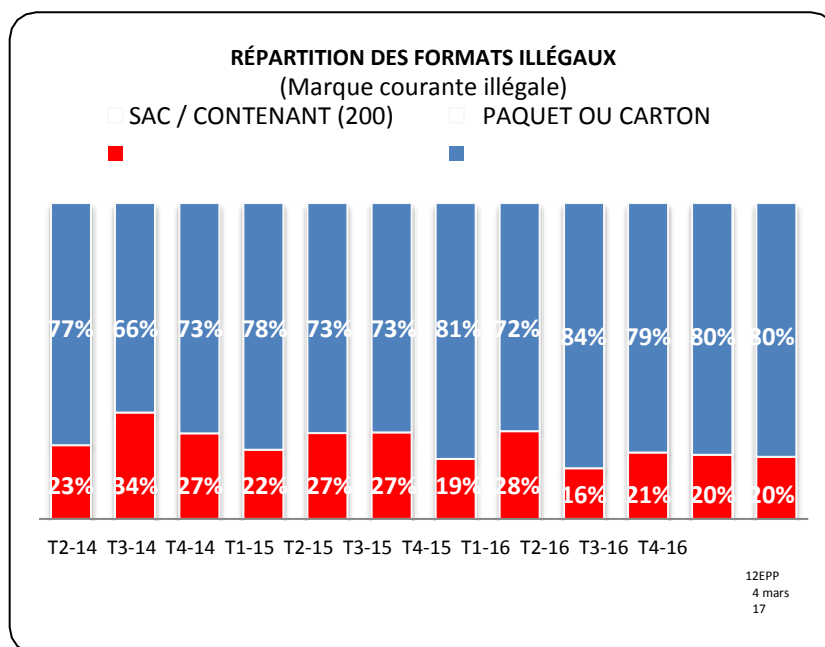


Figure 1 : Formats d'emballages de cigarettes illégales en Ontario. Source : GFK, mars 2017

Les paquets proviennent de différentes sources. Ils peuvent provenir de produits légaux exonérés de taxes détournés de leur destination normale, comme les produits dans le cadre du programme d'attribution de cigarettes. Il peut s'agir de produits du tabac fabriqués pour être vendus directement à des membres de collectivités des Premières Nations pour lesquelles la taxe fédérale est payée, mais non la taxe provinciale. Il peut aussi s'agir de cigarettes sans aucune réglementation et sans taxes, mais vendues en paquets.

⁴ Communiqué de presse de la GRC : *Saisie de contrebande sur les berges d'une propriété de l'île Hamilton*, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/fr/nouvelles/2017/27/saisie-contrebande-berges-dune-propriete-lile-hamilton>, 27 mars 2017.

Il ne fait aucun doute que la fabrication de cigarettes illégales au Canada a évolué et s'est perfectionnée à partir des capacités de production existantes.

Le tabac de contrebande est nettement responsable de dommages sociaux bien au-delà des dommages généralement causés par le tabagisme. Par exemple, il finance le crime organisé, et la GRC a reconnu environ 175 groupes criminels qui utilisent les profits des ventes de cigarettes illégales pour financer d'autres activités. Il représente également des pertes de revenus pour le gouvernement, c'est-à-dire que les contribuables assument directement le fardeau des coûts sociaux liés à la consommation de tabac de contrebande.

De plus, les cigarettes illégales réduisent l'efficacité de la réglementation du tabac, en particulier celle qui a pour but de prévenir l'usage du tabac chez les jeunes. Les mesures de contrôle de l'identité, les restrictions de publicité et de présentation, de même que les taxes sur le tabac ont toutes pour but de rendre plus difficile l'accès aux cigarettes pour les jeunes.

Le faible coût et la facilité d'accès du tabac de contrebande rendent ces mesures moins efficaces.

Quels sont les effets de la banalisation des emballages sur la contrebande?

À moins de changements réels pour s'attaquer au marché du tabac de contrebande au Canada, l'ajout d'emballages neutres sur le marché augmentera l'offre du produit illégal. La banalisation des emballages sera une voie ouverte aux fabricants illégaux pour passer directement à la contrefaçon des produits du tabac.

Dans les pays qui ont imposé la banalisation des emballages, comme l'Australie, la disponibilité du tabac de contrebande a augmenté. Selon Sinclair Davidson, professeur d'économie à l'Université RMIT de Melbourne, le marché du tabac de contrebande a augmenté de 26 % en Australie après l'introduction des emballages neutres⁵. À la différence de l'Australie, le Canada possède une capacité élaborée et relativement unique de production de cigarettes illégales parmi les pays développés, ce qui signifie que l'expérience canadienne de la contrebande après l'arrivée des emballages neutres connaîtra probablement le même sort quant à la proportion de tabac de contrebande.

Comme il a été mentionné plus haut, les 50 fabriques illégales répertoriées par la GRC au Canada ont l'ampleur d'usines. Elles ont une capacité de production industrielle pouvant atteindre 10 000 cigarettes à la minute et ont accès à des imprimantes industrielles modernes capables de produire facilement des emballages qui ont l'air authentiques.

Présentement, les produits du tabac légaux ont des emballages complexes difficiles à reproduire. Le recours aux couleurs, au gaufrage et à d'autres techniques d'impression évoluées nécessite de l'équipement spécialisé qu'il n'est pas facile d'acquérir et des conceptions compliquées à reproduire. Toutefois, la réglementation sur la banalisation des emballages préparera le terrain à la reproduction des emballages de produits légaux, y compris les étiquettes d'avertissements, les couleurs, les polices de caractères et d'autres éléments nécessaires. Même si les détails ne sont pas fournis dans les règlements, les concepts simples et peu colorés sont faciles à rétroconcevoir rapidement. De même, les fabricants illégaux seraient en mesure d'utiliser de l'équipement d'imprimerie disponible sur le marché pour fabriquer les emballages.

Ils pourraient facilement fabriquer des produits contrefaits ayant l'apparence d'un produit légal. Le consommateur moyen pourrait difficilement voir la différence entre les deux produits. Sans coût additionnel, les fabricants illégaux pourraient produire des cigarettes de contrebande qu'ils seraient

⁵ The Australian Plain Packaging Experience, par Sinclair Davidson, diapositive 19.

<http://catallaxyfiles.com/files/2016/04/The-Australian-Plain-Packaging-Experience-1.pptx> (accès le 2016-08-29).
La contrebande est passée de 11,5 % en 2012 à 14,5 % en 2014 à la suite de la banalisation des emballages.

en mesure de vendre plus cher que le produit illégal traditionnel.

Des restrictions additionnelles sur l'emballage n'auront aucun effet sur le marché illégal existant. Les fumeurs qui choisissent d'acheter des produits du tabac illégaux ne seront pas touchés par les restrictions additionnelles sur le marché illégal destinées à décourager la consommation. Le marché illégal évite déjà les exigences actuelles concernant les emballages, notamment la taille et le type d'avertissement de santé.

Une visite à n'importe quelle des 300 cabanes de vente de cigarettes qui existent au Canada peut le démontrer, car elles présentent ouvertement une multitude de marques et d'options, beaucoup plus que ce qu'on voit sur le marché légal. Il n'y a aucune raison de croire que cela changerait à la suite de mesures encore plus restrictives, et cela signifierait tout au plus que l'industrie illégale aurait encore plus de chances de créer des emballages attrayants, que le gouvernement essaie de retirer du marché.

Le gouvernement fédéral devrait s'inquiéter de l'expansion du marché illégal qui sera causée par une réglementation sur la banalisation des emballages en comparaison de l'état actuel des choses. Alors que le tabac de contrebande demeure une part relativement faible du marché illégal dans une grande partie du pays, la banalisation des emballages rendra très facile pour les fabricants illégaux d'accroître les activités de contrebande.

Les fabricants de cigarettes illégales tireront des avantages similaires de propositions qui établiraient de nouvelles normes de fabrication pour les cigarettes en tant que telles. De telles propositions pourraient inclure des restrictions quant à la taille, à la forme du filtre et à l'étiquetage des cigarettes. Comme pour les paquets, ces différences requièrent de l'équipement de fabrication auquel la plupart des fabricants illégaux n'ont pas accès. Une méthode de production commune rendrait presque impossible pour les consommateurs ou les policiers de reconnaître les produits illégaux sans une inspection minutieuse.

La réglementation sur la banalisation des emballages créerait un terrain fertile pour la contrefaçon de marques canadiennes et conduirait à l'expansion du marché et à des profits pour les fabricants illégaux. Le fait qu'il sera presque impossible de distinguer le produit contrefait du produit légal incitera les groupes du crime organisé à forcer les détaillants légitimes à vendre des produits illégitimes. Les emballages complexes préviennent cette éventualité.

Il existe d'excellentes raisons de croire qu'une réglementation sur la banalisation des emballages créerait de nouvelles occasions pour les fabricants illégaux d'augmenter leurs profits et de leurrer davantage les consommateurs. De plus, la taille et l'envergure constantes du marché illégal compromettraient l'efficacité de toute nouvelle réglementation, sans compter celle de la réglementation existante, d'endiguer la consommation de tabac.

Solution : Réglementer les matériaux de fabrication des cigarettes autres que le tabac, en particulier les filtres et les composants des filtres.

Il n'existe pas de remède miracle pour éliminer le tabac de contrebande. Seul un ensemble de mesures peut réduire la demande et l'offre. C'est en se concentrant sur l'offre que le gouvernement fédéral peut obtenir le meilleur rendement sur ses efforts à court terme.

Le tabac n'est qu'un des éléments essentiels entrant dans la fabrication de cigarettes. Les matériaux de fabrication autres que le tabac sont tout aussi importants et, à certains égards, plus faciles à réglementer. En imposant une licence pour les matériaux de fabrication autres que le tabac, le gouvernement peut rendre plus difficile la production de volumes élevés de cigarettes illégales et réduire la possibilité de s'en procurer dans les collectivités du Canada. Les matériaux de fabrication de cigarettes autres que le tabac sont actuellement les seuls éléments du processus de fabrication qui ne font pas l'objet d'un contrôle important par le gouvernement.

Les filtres de cigarette sont le meilleur point de départ à cet égard. Ils sont essentiels au processus de fabrication et sont difficilement remplaçables. Cette mesure pourrait viser les filtres prêts à utiliser de même que le boudin de filasse utilisé dans la fabrication des filtres de cigarette. Le boudin de filasse est produit par un nombre restreint de fabricants dans le monde. En comparaison, le tabac en feuilles provient de plusieurs endroits et entre au Canada par la contrebande.

À peu près tous les intervenants liés à l'industrie du tabac appuient l'idée que le boudin de filasse soit assorti de mesures accrues à l'égard d'une production sous licence, notamment des organismes de santé tels que la Société canadienne du cancer, l'Ontario Medical Association et la Fondation des maladies du cœur et de l'AVC⁶. L'Ontario a analysé la mise en place d'une telle réglementation, mais en raison du contexte international de cette industrie, le gouvernement fédéral est mieux placé pour faire une telle analyse. Le coût de mise en œuvre d'un tel système serait d'ailleurs minime pour le gouvernement.

Le projet de loi S-5 est une occasion de restreindre le marché du boudin de filasse. Une modification mineure au projet de loi suffirait à modifier la *Loi sur l'accise* de manière à ce que l'importation soit réglementée et limitée aux fabricants de tabac titulaires d'une licence.

Un tel changement serait conforme à l'esprit du projet de loi S-5 quant au contrôle du tabac. Le projet de loi S-5 vise à adapter le cadre réglementaire canadien aux nouveaux produits, comme la cigarette électronique, et à tenir compte de différentes tendances en matière de contrôle du tabac, par exemple la banalisation des emballages. Ces deux changements ont pour but de veiller à ce que le Canada dispose des outils nécessaires pour réduire l'usage du tabac.

La CNCTC est d'avis qu'en l'absence d'autres mesures, la banalisation des emballages des produits du tabac augmentera la présence du tabac de contrebande. L'ajout de mesures pour restreindre le boudin de filasse contribuerait à réduire cette présence, mais elles sont aussi une bonne idée, et ce, peu importe ce qu'on peut penser de l'effet de la banalisation des emballages sur les produits du tabac de contrebande.

La diminution du tabac de contrebande augmente l'efficacité de toutes les mesures visant à contrôler le tabac, y compris celles qui existent déjà. Le fait de s'attaquer aux cigarettes illégales aura un effet plus direct sur le contrôle accru du tabac au Canada qu'une réglementation sur la banalisation des emballages. Le gouvernement du Canada devrait appliquer les lois existantes avant d'en instaurer de nouvelles. À quoi bon ajouter de nouvelles mesures si le régime actuel de contrôle du tabac n'est pas mis en application?

Conclusion

La Coalition nationale contre le tabac de contrebande (CNCTC) appuie les efforts du gouvernement pour réduire l'usage de tabac.

⁶ Commentaires de Michael Perley, campagne ontarienne d'action contre le tabac, Comité permanent des finances et des affaires économiques de l'Ontario; 29 janvier 2015.

Le marché canadien du tabac est déjà l'un des plus réglementés au monde. Avec des restrictions sur la publicité, la présentation et l'emballage, de même que des exigences strictes relatives au contrôle de l'identité, les barrières sont déjà nombreuses pour limiter la vue et l'achat de tabac par le public en général. Même l'expansion proposée des emballages neutres ne touche que la petite partie de l'emballage non réglementée actuellement par le gouvernement.

Malheureusement, le marché illégal canadien compromet toutes ces mesures. Le problème du tabac de contrebande au Canada est relativement unique parmi les pays développés puisqu'il est extrêmement répandu (en Ontario seulement, le tiers des cigarettes achetées sont illégales) et qu'il consiste en un éventail de production locale illicite beaucoup plus grand que dans les autres pays. Le marché illégal fonctionne indépendamment du régime strict de contrôle du tabac du Canada et donne aux fumeurs canadiens, en particulier aux jeunes qui commencent à fumer, un accès facile à des cigarettes à bas prix non limité par les barrières énumérées plus haut.

Des mesures de contrôle du tabac additionnelles ne changeront pas cet état de fait. De plus, le risque est très réel que les fabricants illégaux profiteront des changements réglementaires proposés pour imiter davantage les produits légaux, ce qui compromettrait l'efficacité de la réglementation. Avant d'instaurer de nouvelles mesures de contrôle du tabac, il est important de mettre en œuvre d'autres moyens efficaces pour limiter le tabac de contrebande.