

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
Commerce illicite de tabac

Septembre 2011

AVANT-PROPOS

Dans le cadre de son mandat d'initiative portant sur l'étude des mesures pour contrer la consommation du tabac de contrebande, la Commission des finances publiques a décidé d'aborder la question en mettant en évidence le problème engendré par l'acceptabilité sociale de l'usage de tabac de contrebande. Dans cette optique, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a volontairement axé son mémoire vers la recherche de pistes de solutions visant la débanalisation de ce comportement.

Par ses commentaires, le MSSS ne cherche aucunement à diminuer l'importance des mécanismes de contrôle entourant l'offre illégal de tabac à chacune des étapes de fabrication et de distribution. Plusieurs études démontrent la nécessité de mettre en œuvre une combinaison de mesures pour lutter efficacement contre ce phénomène complexe. Les solutions complémentaires aux mesures de contrôle de l'offre illégale de tabac basées sur le comportement et le choix des consommateurs méritent toutefois d'être approfondies.

1. LUTTE CONTRE LE TABAGISME

Le gouvernement du Québec est activement engagé dans la lutte contre le tabagisme depuis 1994. L'importance de cet engagement repose notamment sur les prémisses qui suivent.

La cigarette, produit massivement consommé par ceux qui font usage du tabac, est un produit dangereux et toxicomanogène. Selon le *Surgeon General* des États-Unis, le tabagisme affecte presque chacun des organes du corps humain. Il cause des maladies, souvent mortelles, et il affaiblit la santé du fumeur, plusieurs organes de ce dernier pouvant être touchés simultanément. Il n'existe pas de seuil sécuritaire de consommation. Qui plus est, la cigarette est le seul produit légal qui tue lorsqu'il est consommé comme prévu par le fabricant. C'est là une donnée qui place le tabagisme en marge d'autres problèmes de santé publique liés à la consommation de produits, y compris l'alcool. La force de la dépendance nicotinique associée à la cigarette se compare à celle de la dépendance engendrée par la consommation de l'héroïne ou de la cocaïne.

Si elle était inventée aujourd'hui, la cigarette serait interdite compte tenu des balises et des politiques gouvernementales actuelles en matière de produits dangereux. Toutefois, la consommation et la fabrication de cigarettes ne peuvent être interdites compte tenu du fait qu'une trop forte proportion de la population vit une dépendance à ce produit; une interdiction, dans ce contexte, risquerait d'entraîner des problèmes sociaux à grande échelle (consommation illégale, contrebande, criminalité, etc.), lesquels constitueraient un prix trop élevé pour les effets de réduction du tabagisme qui pourraient en découler. Le maintien de la légalité est donc nécessaire dans ce contexte et une fourniture de tabac doit être assurée à ceux qui fument.

En vertu de l'article 3 de la Loi sur le ministère de la Santé et des Services sociaux (L.R.Q., chapitre M-19.2), un des devoirs du ministre de la Santé et des Services sociaux consiste à « prendre les mesures requises pour que le tabagisme diminue au sein de la population ».

L'intervention gouvernementale antitabac comporte plusieurs facettes à caractères variés, soient promotionnelles, éducatives et législatives. Le tout est déployé dans une approche globale et intégrée qui mise notamment sur la « dénormalisation » des produits du tabac et de leur consommation. La perspective est qu'une telle dénormalisation puisse conduire éventuellement à une réduction substantielle, voire à l'élimination du tabagisme.

Un budget annuel de 20 M\$, excluant le remboursement des aides pharmacologiques, est consacré à la mise en œuvre de différents programmes et mesures découlant du Plan québécois de lutte contre le tabagisme. Une partie est directement affectée aux activités de surveillance en lien avec la Loi sur le tabac et destinée au maintien d'une équipe d'inspecteurs et d'enquêteurs.

Entre 1999 et 2009, les efforts investis dans le Programme québécois de lutte contre le tabagisme auront permis de diminuer de 30 % à 21 % la prévalence du tabagisme au sein de la population du Québec (Enquête de surveillance de l'usage du tabac au Canada). Malgré la vigueur de l'intervention gouvernementale et une réduction importante du tabagisme depuis la fin des années 1990, environ 20 % des Québécoises et des

Québécois consomment toujours du tabac, un taux qui affiche une stagnation relative depuis quelques années (Enquête de surveillance de l'usage du tabac au Canada et Enquête sur les habitudes tabagiques des Québécois 2010).

L'objectif intégré au Programme national de santé publique 2003-2012 est de réduire à 16 % la proportion de fumeurs de 15 ans ou plus d'ici 2012. L'augmentation du commerce illicite de tabac au cours des années 2000 pourrait être parmi les facteurs qui ont contribué à retarder l'atteinte de cet objectif.

2. SOMMAIRE DE LA LOI SUR LE TABAC

La Loi sur le tabac (L.R.Q., c. T-0.01) constitue la pierre angulaire de l'intervention gouvernementale antitabac. Cette loi comporte un ensemble de mesures qui touchent à la fois l'usage, la vente et la promotion des produits du tabac. Les modifications apportées en 2005 ont entraîné des changements majeurs dans les habitudes et le comportement des fumeurs. La norme sociale en défaveur du tabac fait maintenant en sorte que la population n'accepte plus l'usage du tabac dans les lieux publics fermés. De même, les exploitants et les détaillants se sont vu attribuer de nouvelles obligations; que ce soit dans le cadre de la vente des produits du tabac comme l'interdiction d'étaler et la limitation de la publicité, ou auprès des exploitants de bingos, de bars et de restaurants à qui d'importants efforts d'adaptation ont été demandés pour faire respecter l'interdiction de fumer auprès de leur clientèle.

L'article 1 de la Loi sur le tabac stipule que la loi s'applique au tabac récolté, qu'il soit traité ou non et quelles que soient sa forme et sa présentation. En 2008, à la suite de l'entrée en vigueur du règlement d'application de la Loi sur le tabac, est assimilé à du tabac tout produit qui ne contient pas de tabac et qui est destiné à être fumé.

Usage du tabac

- L'usage du tabac est interdit dans pratiquement tous les lieux fermés autre qu'une demeure. Dans certains lieux précis, pour les personnes hébergées, il est possible de fumer dans un fumoir.
- L'interdiction s'applique également dans les abribus, les tentes, les chapiteaux et autres installations semblables qui accueillent le public, et sur les terrains des institutions préscolaires, des écoles primaires et secondaires et des garderies.
- Il est également interdit de fumer à l'extérieur, dans un rayon de neuf mètres de toute porte donnant sur un lieu occupé par un établissement de santé et de services sociaux, un centre de formation professionnelle ou un centre d'éducation des adultes, un cégep, une université, une garderie ou un lieu de loisirs ou d'activités communautaires pour personnes mineures.

D'emblée, le MSSS désire sensibiliser les membres de la Commission au fait que les infractions relatives au tabac de contrebande portent sur des obligations relatives à l'achat d'un emballage (paquets ou cartouches de cigarettes) à un prix minimum ou encore sur l'achat, la vente ou la possession d'un produit dont l'emballage doit répondre à des normes d'identification et d'étiquetage édictées par une multitude de lois et de règlements régissant le contrôle du tabac au Québec et au Canada (identification de

droits acquittés, timbre fiscal, information sur la toxicité, mise en garde des effets nocifs sur la santé, nom du fabricant ou de l'importateur, etc.). Ainsi, il n'existe pas d'infraction spécifique portant sur le produit en tant qu'unité de consommation (la cigarette de contrebande), ni sur sa consommation.

Vente de tabac

- La vente de tabac au détail ne peut s'effectuer que dans un point de vente de tabac (PVT) fixe, fermé et immobile. Tout PVT doit être déclaré au Registraire des entreprises. Toute vente doit se faire de main à main (préposé-client), sauf en boutique hors taxes. Les appareils distributeurs sont interdits.
- La vente de cigarettes doit se faire en paquet d'au moins vingt unités ou celle d'un autre produit dans un emballage contenant au moins dix portions unitaires, sauf si le montant payé à l'achat d'un ou de plusieurs produits du tabac, autre que des cigarettes, est supérieur à dix dollars.
- Le don et la vente à un mineur, ou la vente à un adulte pour un mineur, sont interdits.
- Des affiches obligatoires sont fournies pour « mise en garde en lien avec la santé » et « interdiction de vente aux mineurs ».
- Il est interdit pour quiconque de vendre du tabac à un mineur ou de lui fournir du tabac sur les terrains et dans les locaux d'une école primaire ou d'une école secondaire.

Publicité directe ou indirecte

- Il est interdit de donner du tabac, de diminuer le prix de vente en fonction de la quantité vendue ou d'offrir un rabais au consommateur sur le prix du marché.
- Toute publicité directe ou indirecte est interdite si elle est destinée aux jeunes, si elle est fautive ou trompeuse ou si elle associe le tabac à un style de vie.
- La publicité ne peut être diffusée que par de l'affichage à l'intérieur du PVT et être vue que de l'intérieur du PVT. L'affichage des publicités dans un PVT doit se faire sur un seul panneau réglementaire et en noir sur blanc.
- Sont interdits : la commandite protabac, l'association d'installations ou d'événements au tabac, les activités de promotion des ventes (concours), les produits dérivés et l'étalage du tabac dans un PVT autre qu'un PVT spécialisé, un salon de cigares ou une boutique hors taxes.

Commerce illicite de tabac

Le tabac de contrebande n'échappe pas aux obligations imposées par la Loi sur le tabac. Or, l'ampleur de ce phénomène qui atteindrait, selon les estimés du ministère des Finances, près de 20 % du marché, a eu pour effet de créer un réseau de distribution qui échappe à l'encadrement actuel prévu par la Loi sur le tabac. En conséquence, il contribue à atténuer d'autant l'atteinte des objectifs poursuivis par la Loi sur le tabac, notamment en ce qui concerne l'accès aux jeunes aux produits du tabac.

Ce réseau parallèle de vente soulève également la colère de commerçants légaux dont certains, se sentant traités avec iniquité, ont tenté, en 2010, de défier la loi en laissant volontairement leur présentoir de tabac ouvert à la vue du public. Les gains acquis dans le passé sont donc fragiles.

3. TABAGISME CHEZ LES JEUNES

Chez les jeunes du secondaire, l'objectif du Programme national de santé publique est de réduire l'usage du tabac à 13 % d'ici 2012. Ce taux était de 15 % en 2008 d'après *l'Enquête québécoise sur le tabac, l'alcool, la drogue et le jeu chez les élèves du secondaire* (Bordeleau et Dubé 2009), soit une proportion de consommateurs de cigarettes analogue à celle de 2006. Toutefois, ce taux ne tient pas compte des 7 % de jeunes qui consomment exclusivement des cigarillos.

Bon nombre de jeunes sont susceptibles de tenter l'expérience d'obtenir leurs produits par l'entremise d'un vendeur illégal. D'une part, l'attrait des jeunes pour ce qui est illégal est indéniable. D'autre part, lorsqu'accessible à un prix aussi bas variant entre 10 \$ et 25 \$ pour 200 cigarettes (cela revient à un prix unitaire variant entre 5 et 12,5 cents la cigarette), on parle ici d'un accès pratiquement gratuit aux fumeurs et à l'initiation tabagique chez les jeunes, dont l'âge moyen lors de la première consommation de tabac est de 12,7 ans.

Cette situation est préoccupante lorsque l'on sait que chez les jeunes, l'initiation et la consommation d'un produit de tabac s'inscrivent souvent dans un contexte social et d'échanges reliés au groupe de pairs.

Des études récentes tendent à démontrer, qu'à cet âge, la dépendance peut s'installer dès les premières consommations. Il est à noter que trois fumeurs sur quatre ont développé cette habitude avant l'âge de 18 ans.

4. PROMOTION DES PRODUITS DU TABAC ET TAXATION

Les professionnels du marketing ont l'habitude de représenter leur cadre de décision à l'aide des « 4 P ». Le premier **P** correspond au **PRODUIT**, le deuxième au **PRIX**, le troisième à la **PLACE** qu'il occupe sur le marché (distribution) et enfin le quatrième, à la **PROMOTION**.

PRODUIT	PLACE (distribution)
PRIX	PROMOTION

Le prix d'un produit ou d'un service est en soi un élément de communication marketing et de promotion. C'est pourquoi, la loi interdit toutes activités promotionnelles reliées à la promotion des ventes entraînant une réduction du prix du tabac à un prix inférieur à celui

du marché. Or, le sac de type « Ziploc » contenant 200 cigarettes est le « produit » qui occupait massivement le marché de la contrebande au Québec en 2010. Comparativement à un prix moyen d'environ 70 \$ pour une cartouche de 200 cigarettes, le prix du marché de contrebande peut varier entre 10 \$ et 25 \$ selon le nombre d'intermédiaires dans le réseau d'approvisionnement.

Le maintien d'un coût élevé des cigarettes est reconnu comme l'une des stratégies les plus favorables à la prévention du tabagisme. C'est pourquoi, la taxation élevée des produits du tabac fait partie des stratégies de lutte contre le tabagisme prises en compte dans la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac. La taxation des produits du tabac réduit l'accessibilité économique de ces derniers, comme le démontre la littérature scientifique pertinente. Ces effets dissuasifs se manifestent, notamment chez les jeunes, contribuant ainsi à la prévention du tabagisme.

Le MSSS souhaite que la taxe sur le tabac soit substantiellement plus élevée qu'elle ne l'est présentement au Québec. Toutefois, dans le contexte actuel, une hausse de la taxation est difficile à envisager tant et aussi longtemps que la contrebande n'aura pas été contrôlée et réduite.

5. BALISES FIXÉES PAR LA COMMISSION

Une baisse des taxes sur le tabac ne fait pas partie des solutions envisagées par la Commission pour faire régresser la contrebande de cigarettes. Ce choix est judicieux, et ce, pour deux raisons. Une baisse de taxes risquerait d'entraîner une hausse alarmante du tabagisme, surtout chez les jeunes, à l'instar de ce qui s'est passé à la suite de la baisse drastique des taxes sur le tabac en 1994, stratégie utilisée pour contrer la contrebande sévissant à l'époque. 19 % des jeunes du secondaire fumaient en 1991, alors que trois ans plus tard, ils étaient 29 %, créant une cohorte de nouveaux fumeurs qui a perduré durant plusieurs années.

De plus, une telle baisse de taxes aurait aujourd'hui une incidence limitée sur la contrebande. Même en réduisant les taxes de façon importante, les faibles coûts de production des cigarettes illicites permettraient toujours une mise en marché de ces produits à des prix bien inférieurs aux prix des produits légaux.

6. CONTRÔLE DE L'OFFRE ILLÉGALE DE TABAC

Il existe, au Québec, différentes mesures pour contrôler l'offre de produits de tabac. Mentionnons, entre autres, les régimes de licences pour la fabrication, l'entreposage, le transport et la vente des produits de tabac; les interdictions relatives à l'achat, la vente et la possession d'emballage de tabac non conformément identifiés aux lois et règlements; l'obligation de maintenir des registres et de produire des rapports; des restrictions sur le matériel de fabrication de produits de tabac.

Les infractions en matière de contrebande de tabac sont sanctionnées par la Loi concernant l'impôt sur le tabac sous la responsabilité de Revenu Québec. En 2001, le gouvernement a créé le comité ACCES tabac (Actions Concertées pour Contrer les Économies Souterraines), au sein duquel coopèrent le ministère de la Sécurité publique, le Directeur des poursuites criminelles et pénales, le ministère des Finances, le

ministère de la Santé et des Services sociaux, les corps de police, Revenu Québec, l'Agence du revenu du Canada et l'Agence des services frontaliers du Canada, pour lutter efficacement contre la contrebande de tabac.

Au cours des dernières années, les efforts gouvernementaux pour contrôler le commerce illicite de tabac ont été principalement axés sur le contrôle de l'offre illégale de tabac, visant notamment la récupération des taxes et des impôts éludés auprès de grands réseaux organisés de distribution de tabac. Ce travail en amont, visant à réduire à la source l'approvisionnement en tabac de contrebande, est certes à privilégier.

Toutefois, la vivacité de la contrebande repose, entre autres, sur l'efficacité des réseaux de quartier qui permettent de rejoindre et d'approvisionner les fumeurs dans leurs milieux de vie (par exemple, près des écoles, dans les bars, dans les immeubles à logements, les habitations à loyer modique et les résidences pour personnes âgées).

Pour lutter efficacement contre les réseaux de quartier, le ministre des Finances du Québec, lors du budget 2011-2012, annonçait un investissement de 3 millions de dollars aux corps de police dans le but d'appuyer leurs interventions contre les réseaux de contrebande de quartier dans les régions où ce phénomène est répandu. Cet investissement, administré par l'entremise du programme ACCES tabac, permettra l'affectation d'une vingtaine d'enquêteurs dédiés pour lutter contre ce phénomène, en plus des 37 enquêteurs déjà en place dans le cadre d'ACCES tabac.

Le projet VITAL

Par ailleurs, pour contrer la croissance des réseaux locaux de distribution de tabac de contrebande, le MSSS a implanté, dès 2008, un projet pilote à la ville de Laval (projet VITAL), avec l'appui de trois associations de marchands, soit l'Association des détaillants en alimentation du Québec, le Conseil canadien des distributeurs en alimentation et l'Association nationale des distributeurs aux petites surfaces alimentaires. Ce projet, réalisé en partenariat avec le Service de protection des citoyens de la ville de Laval et l'Association des directeurs de police du Québec, comportait deux volets :

- l'intervention d'une équipe d'enquêteurs dédiés exclusivement au traitement des plaintes;
- un important plan de communication et de mobilisation auprès de la population et des détaillants.

Le Département de police de la ville de Laval a pu mettre en place une équipe d'enquêteurs dédiés pour lutter contre la contrebande de tabac et, comme en font foi ces données pour la période d'avril 2009 à mars 2011, obtenir des résultats probants : 72 perquisitions réalisées, 197 personnes accusées ou contrevenantes et saisie de l'équivalent de 10 008 cartouches de 200 cigarettes. Le projet a bénéficié d'une couverture de presse favorable et d'un bon accueil parmi la communauté lavalloise, notamment par les détaillants de tabac.

7. RÉDUCTION DE LA DEMANDE DE TABAC DE CONTREBANDE

En 2009-2010, les contrôles exercés sur l'offre illégale de tabac ont entraîné la saisie au Québec par les différents corps de police québécois de l'équivalent de 277 000 cartouches de 200 cigarettes. Malgré une hausse des saisies au cours des dernières années, celles-ci ne représentent qu'une faible partie du tabac qui serait écoulé illégalement au Québec à chaque année.

Le contrôle de l'offre illégale de tabac a donc ses limites et des interventions visant la réduction de la demande doivent également faire partie de l'équation.

Le MSSS préconise le développement d'une approche complémentaire visant à réduire la demande des consommateurs envers les produits de contrebande et souscrit à la recherche de solutions axées sur la débanalisation de l'usage de ces produits. Cet objectif est similaire à celui utilisé pour modifier la norme sociale en défaveur de la consommation du tabac, qui a permis de réduire considérablement le taux de tabagisme au Québec.

Le public semble peu au fait des conséquences du marché des produits de contrebande et la perception d'un risque de représailles par un consommateur de ces produits est pratiquement inexistante. Selon un sondage réalisé, en 2007, par Santé Canada, la fausse perception la plus répandue parmi les répondants et les participants aux groupes de discussion est de croire que les membres du grand public peuvent légalement acheter des cigarettes dans les collectivités des Premières nations. De plus, selon différents reportages, les consommateurs n'auraient aucun malaise à consommer des produits de contrebande.

Une des préoccupations de la Commission est de mettre en évidence le problème engendré par l'acceptabilité sociale de l'usage du tabac de contrebande. Pour contrer ce phénomène, il apparaît nécessaire de responsabiliser davantage le fumeur vis-à-vis la consommation de tabac de contrebande. Tel que mentionné précédemment, en raison du fait qu'une portion importante de la population est aux prises avec une forte dépendance, la fourniture de tabac doit être assurée à ceux qui fument. Par contre, cette fourniture ne devrait être tolérée que pour les produits fabriqués et distribués légalement au Canada et au Québec.

L'objectif recherché n'est pas de punir ou de sanctionner les fumeurs, mais de les convaincre de modifier leur comportement. Un des moyens consisterait à mettre en œuvre des campagnes d'information et de sensibilisation qui prendraient assise sur un cadre juridique précisant clairement les obligations des fumeurs quant à leur consommation de tabac de contrebande.

CONCLUSION

Les mesures mises en place pour réduire l'offre de produits du tabac de contrebande doivent se poursuivre. Toutefois, une approche visant également à réduire la demande apparaît une avenue à explorer dans la lutte contre ce commerce illicite. Le travail de collaboration à tous les niveaux doit être maintenu, dans le cadre de mesures complémentaires, de manière à limiter l'accessibilité aux produits du tabac, notamment auprès des jeunes.

La finalité recherchée est certes qu'un accès plus restreint aux produits du tabac au moyen de contraintes financières additionnelles découlant d'un prix élevé des produits obtenus dans les commerces légaux, amènent les jeunes à ne pas commencer à fumer et les consommateurs à faire le choix de cesser de fumer.