



Mémoire prébudgétaire de 2019

Comité des finances de la Chambre des communes

Le 2 août 2018

Recommandations

- **Recommandation 1 :** Afin d'empêcher la propagation des produits du tabac illégaux, amender le projet de loi intitulé Règlement sur les produits du tabac (apparence neutre et normalisée) pour prévoir des moyens de faire la distinction entre les produits du tabac légaux et illégaux.
- **Recommandation 2 :** Afin de mieux lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, faire en sorte que le timbre de l'accise fédérale présente des caractéristiques permettant le suivi et le retraçage.
- **Recommandation 3 :** 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.
- **Recommandation 4 :** Adopter une approche fiscale fédérale-provinciale harmonisée pour les produits de remplacement moins dommageables en fonction des risques relatifs qu'ils représentent et du précédent établi avec le cannabis.

INTRODUCTION

Les faits concernant le commerce illicite des produits du tabac sont frappants :

- une part du marché de 20 à 25 % à l'échelle nationale et de près de 40 % en Ontario¹;
- des pertes fiscales de 1,5 à 2 milliards de dollars chaque année et des pertes cumulatives de 19,5 à 26 milliards de dollars depuis 2006²;
- d'énormes sommes d'argent détournées aux groupes du crime organisé ayant des liens irréfutables à d'autres activités criminelles³;
- une perte de rentabilité pour des milliers de propriétaires de petites entreprises respectueux de la loi qui vendent les produits du tabac légaux; dans certains cas, cette perte entraîne la fermeture de l'entreprise.

Les thèmes des consultations étant la croissance et la compétitivité économiques, on doit se demander en quoi les milliards de dollars en pertes fiscales, l'affaiblissement des entreprises des détaillants des produits du tabac légaux, ainsi que l'enrichissement des membres du crime organisé pourraient être bons de quelque façon pour le Canada. Pire encore, le gouvernement est sur le point d'aggraver davantage la situation.

Il reste une lueur d'espoir, soit que le gouvernement a encore la possibilité de bien faire les choses concernant les produits de remplacement moins dommageables comme les produits de vapotage et le tabac chauffé.

À PROPOS D'IMPERIAL TOBACCO CANADA LIMITÉE (ITCAN)

Créée en 1908, Imperial Tobacco Canada limitée (ITCAN) est l'une des plus importantes entreprises canadiennes de tabac. L'entreprise, dont le siège social se situe à Montréal, emploie environ 450 personnes à différents endroits au Canada.

ITCAN est déterminé à mener ses activités d'une manière responsable qui réponde à ce que la société attend d'une grande compagnie de tabac du XXI^e siècle. Nous reconnaissons les risques pour la santé associés à l'usage de tabac et croit que les mineurs ne devraient pas consommer de produits du tabac. Nous appuyons une réglementation raisonnable et fondée sur des faits, surtout si elle vise à garder les produits du tabac hors de la 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 – et ceux qui vendent des produits du tabac illégaux observent des règles complètement différentes.

LE TABAC ILLÉGAL EST FLORISSANT ET LA SITUATION RISQUE DE S'AGGRAVER

Le marché actuel de contrebande du tabac découle principalement de la fabrication illicite qui implique 50 usines de cigarettes illégales et environ 300 magasins qui vendent illégalement des cigarettes dans les réserves des Premières Nations. Les produits du tabac sont trafiqués partout au Canada et vendus en dehors des cadres légaux, réglementaires ou fiscaux existants, par

¹ <http://ontariocstores.ca/2017contrabandstudy/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

² Estimation fondée sur des pertes moyennes annuelles de 1,5 milliard de dollars depuis 2006.

³ Voir le téléreportage de W5, <https://www.youtube.com/watch?v=4nJLuXVizaY>.

175 groupes liés au crime organisé⁴. En conséquence, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux perdent plus de 2 milliards de dollars par année en recettes fiscales⁵. La GRC reconnaît la croissance de l'industrie et établit un lien entre le tabac illégal et d'autres activités criminelles⁶.

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, notamment en Ontario. Selon les données de l'Ontario Convenience Stores Association, le taux de tabac illégal de cette province a augmenté de 67 % par rapport au taux d'il y a trois ans, ayant augmenté de 22,3 % en 2014 à 24,6 % en 2015, 32,8 % en 2016 et 37,2 % en 2017⁷. Les taux dans le Canada atlantique se situent entre 15 et 20 %⁸. Les taux sont plus bas dans l'Ouest du Canada, où ils se situent entre 10 et 15 %, mais ils sont en hausse⁹.

Malheureusement, le gouvernement est sur le point d'aggraver la situation encore davantage avec ses plans d'introduire des emballages neutres et normalisés pour les produits du tabac – et la normalisation des cigarettes mêmes – qui rendront presque impossible pour les consommateurs, les détaillants et les forces de l'ordre de faire la différence entre un produit légal et une contrefaçon.

Pour compliquer encore plus les choses, le projet de règlement relatif à ce projet de loi vise à imposer les formats des paquets de cigarettes (paquet avec tiroir et coulisse) et des cigarettes (blanc ordinaire avec un bouchon de liège ou un bout filtreur blanc) qu'on trouve le plus souvent dans le marché illicite, plutôt que la norme de paquet global (paquet à abattant) qu'il n'est pas facile à obtenir dans l'industrie illégale, ou que de permettre de concevoir des cigarettes avec des caractéristiques de conception fonctionnelle (p. ex. sur le bout de filtre) que, d'après les données disponibles, les fabricants illégaux ne peuvent pas reproduire.

En fin de compte, l'industrie légale subira des coûts de conformité énormes pour restructurer ses processus de fabrication afin de reproduire le format des paquets et des cigarettes des fabricants illégaux, tout en aggravant le problème canadien existant des produits du tabac illégaux pour y ajouter les produits contrefaits, puisque les produits légaux sous forme de cigarettes et d'emballages neutres et normalisés seront faciles à reproduire.

⁴ Témoignage de la GRC devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale, le 27 avril 2010.

⁵ 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 (fin d'exercice du gouvernement, 31 mars 2010).

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

⁷ <http://ontariocstores.ca/2017contrabandstudy/> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

⁸ Voir <http://theacsa.ca/2016/convenience-store-retailers-support-crackdown-on-illegal-tobacco-sales-in-new-brunswick/> et <http://www.southerngazette.ca/news/local/illegal-cigarettes-still-common-in-newfoundland-and-labrador-24436/>.

⁹ Voir <http://www.marketwired.com/press-release/illegal-tobacco-rate-climbs-in-manitoba-2171475.htm>, <http://www.marketwired.com/press-release/saskatchewan-maintains-lowest-illegal-tobacco-rate-2171998.htm> [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT], <http://www.newstalk770.com/2016/11/03/illegal-tobacco-use-at-over-12-in-alberta-study/> et <http://www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/illegal-smokes-a-big-problem-in-b-c-says-study-1.3853311>.

Recommandation n° 1 : Afin d'empêcher la propagation des produits du tabac illégaux, amender le projet de loi intitulé Règlement sur les produits du tabac (apparence neutre et normalisée) pour prévoir des moyens de faire la distinction entre les produits du tabac légaux et illégaux.

Pour compliquer davantage les choses, le système fédéral des timbres d'accise du tabac a été compromis, car les timbres véritables se retrouvent régulièrement sur les emballages illégaux. Ce problème est d'autant plus important dans le contexte des emballages neutres et normalisés, car Santé Canada prétend que le timbre permettra aux consommateurs de savoir qu'il s'agit d'un produit légal.

Un système de timbres d'accise compromis rend encore plus difficile à distinguer les produits légaux des produits illégaux. Pour résoudre ce problème, il faut un nouveau système qui permette aux consommateurs, aux détaillants et aux forces de l'ordre de vérifier de nouvelles caractéristiques qui renseignent sur le produit et sur ses origines. Cette technologie existe dans d'autres marchés. Elle doit être mise en œuvre au Canada avant l'introduction des emballages neutres. Malheureusement un appel d'offres publié récemment par l'Agence du Revenu du Canada ne prévoit pas de telles caractéristiques pour les timbres.

Recommandation n° 2 : Afin de mieux lutter contre le commerce illicite des produits du tabac, faire en sorte que le prochain timbre de l'accise fédérale présente des caractéristiques permettant le suivi et le retraçage.

Le leadership fédéral dans la lutte contre les produits du tabac illégal laisse toujours à désirer. Étant donné la menace réelle que les emballages neutres faciliteront la forte expansion du commerce illicite des produits du tabac, il revient au gouvernement d'élaborer un plan global pour régler ce problème persistant.

Recommandation n° 3 : 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.

PRODUITS DE REMPLACEMENT MOINS DOMMAGEABLES : UNE OCCASION

Il existe actuellement trois types de produits de tabac et de nicotine non thérapeutiques :

- les cigarettes traditionnelles et le tabac à cigarettes, qui nécessitent la combustion du tabac et l'aspiration de la fumée;
- les produits de vapotage comme les cigarettes électroniques, qui ne contiennent aucun tabac et ne nécessitent aucune combustion, mais produisent un vapeur qu'il faut aspirer;
- les produits de tabac chauffé, qui chauffent un bâtonnet de tabac et produisent un vapeur sans qu'il y ait de combustion.

En les plaçant en ordre selon le niveau de risque, les cigarettes traditionnelles sont les plus dommageables et les produits de vapotage sont les moins dommageables. Les produits de tabac chauffé se placent entre les deux. Un cadre législatif, réglementaire et fiscal sera essentiel pour que ces produits puissent offrir leur grand potentiel d'amélioration de la santé, auquel le public a été sensibilisé, surtout grâce à des défenseurs reconnus de la santé publique.

Par exemple, en 2016, le Royal College of Physicians (RCP) du Royaume-Uni a publié un rapport dans lequel il déclare ceci : « dans l'intérêt de la sécurité publique, c'est important de promouvoir aussi largement que possible l'utilisation des cigarettes électroniques, de la TRN (thérapie de remplacement de la nicotine) et d'autres produits à la nicotine autres que le tabac en tant que substituts au tabac. » Le RCP a aussi déclaré que les cigarettes électroniques ne constituent pas une initiation au tabagisme; que leur utilisation se limite presque exclusivement à ceux qui consomment ou qui ont consommé le tabac; que le vapotage ne « normalise » pas l'usage du tabac; qu'il n'existe aucune preuve que les non-fumeurs et les jeunes qui sont attirés par les cigarettes électroniques deviendront des fumeurs; et que, pour nombre de personnes, les cigarettes électroniques représentent un outil efficace d'abandon du tabagisme¹⁰.

Le rapport du RCP fait écho aux constatations de Public Health England (PHE), dont les données, publiées en 2015, ont permis de conclure que « selon les meilleures estimations, les cigarettes électroniques sont 95 % moins dommageables à la santé que les cigarettes traditionnelles; » que près de la moitié de la population ne sait pas que les cigarettes électroniques sont « beaucoup moins dommageables que le tabagisme »; qu'il n'existe aucune preuve que l'utilisation des cigarettes électroniques mène au tabagisme chez les jeunes et les non-fumeurs; et que les cigarettes électroniques contribuent peut-être à la diminution des taux de tabagisme chez les adultes et les jeunes. Le directeur, Santé et bien-être, du RCP a souligné que les cigarettes électroniques « ne causent qu'une fraction des méfaits » associés au tabagisme¹¹.

PHE a publié une mise à jour de son rapport en février dernier¹². En voici les principales constatations :

- Le vapotage ne pose qu'une fraction des risques liés au tabagisme, et passer complètement du tabagisme au vapotage fournit des bienfaits très importants sur le plan de la santé;
- Chaque année, les cigarettes électroniques sont un facteur dans la réussite d'au moins 20 000 personnes – peut-être même plus – qui cessent de fumer;
- L'utilisation des cigarettes électroniques est associée à des taux de cessation améliorés et à une diminution accélérée des taux de tabagisme au pays;
- Plusieurs milliers de fumeurs mal informés croient que le vapotage est aussi dommageable que le tabagisme, et environ 40 % des fumeurs n'ont jamais essayé une cigarette électronique;
- Moins de 10 % des adultes comprennent que la majeure partie des méfaits du tabac n'est pas attribuable à la nicotine;
- Les études semblent contredire l'inquiétude que les cigarettes électroniques mènent au tabagisme chez les jeunes. Le taux de tabagisme chez les jeunes au Royaume-Uni continue à diminuer. La consommation régulière est rare et elle se limite presque complètement à ceux qui ont déjà fumé.

¹⁰ <https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/nicotine-without-smoke-tobacco-harm-reduction-0>.

¹¹ <https://www.gov.uk/government/news/e-cigarettes-around-95-less-harmful-than-tobacco-estimates-landmark-review>.

¹² <https://www.gov.uk/government/news/phe-publishes-independent-expert-e-cigarettes-evidence-review>.

Enfin, l'Université de Victoria a publié les résultats d'une étude approfondie sur les cigarettes électroniques en janvier 2017¹³. D'après ces résultats, les auteurs recommandent que « la réglementation canadienne des articles de vapotage soit éclairée des meilleures données disponibles en vue d'améliorer la santé publique; que des données plus justes à propos de leurs risques, par rapport à ceux que pose le tabac, soient fournies au public, et qu'on développe des stratégies pour aider les gens qui souhaitent renoncer au tabac à accéder aux types d'appareils de vapotage abordables les plus sûrs qui soient¹⁴. »

Pour que les consommateurs profitent des produits de remplacement moins dommageables, ces derniers doivent être accessibles et abordables. À cette fin, il serait insensé d'imposer des taxes supplémentaires sur les produits qui sont moins dommageables que les cigarettes combustibles. La taxe devrait plutôt être imposée en fonction des risques relatifs.

Enfin, il convient de souligner les parallélismes dans le marché de ces nouveaux produits qui ont le potentiel de réduire les dommages et le cannabis. Ce dernier représentant un « nouveau » marché, le gouvernement fédéral a imposé un régime fiscal avec les provinces pour assurer que les consommateurs migrent vers le marché légal. Avant l'adoption de la loi fédérale en mai, la vente de la plupart des produits de vapotage qui contenaient de la nicotine était illégale au Canada¹⁵. Donc, dans la même logique appliquée au cannabis, il serait judicieux d'encourager les fumeurs de migrer vers le marché légal.

Recommandation n° 4 : Adopter une approche fiscale fédérale-provinciale harmonisée pour les produits de remplacement moins dommageables en fonction des risques relatifs qu'ils représentent et du précédent établi avec le cannabis.

¹³ <https://www.uvic.ca/home/about/campus-news/2017+e-cigarettes-carbc-macdonald-stockwell+media-release>.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ À l'exception de certains produits thérapeutiques de remplacement de la nicotine.

CONCLUSION

Les recommandations proposées visent à empêcher le commerce illicite du tabac de proliférer davantage au Canada, à commencer à diminuer sa part du marché, et à récupérer des milliards de dollars en pertes de recettes fiscales. Parallèlement, le gouvernement peut établir un régime fiscal approprié pour des produits de remplacement moins dommageables qui reflète le risque relatif du produit afin d'encourager les fumeurs à migrer des cigarettes combustibles vers d'autres sources de nicotine, pour appuyer les objectifs de la politique de santé publique.