



Mémoire prébudgétaire de 2020

Comité des finances de la Chambre des communes

Juillet 2019

Recommandations

- Reconnaître que les gouvernements doivent choisir entre une industrie du tabac légale, réglementée et taxée ou une industrie du tabac illégale, non réglementée et non taxée, puis prendre des décisions stratégiques en conséquence.
- Lancer une étude sur le commerce illicite du tabac dans le cadre de laquelle le Comité aura pour mandat de recommander des mesures décisives pour aborder le problème.
- Mettre en œuvre de nouvelles mesures pour empêcher les jeunes d'avoir accès aux produits de vapotage sans décourager les fumeurs adultes de se tourner vers ces produits de remplacement potentiellement moins dommageables.

1. À PROPOS D'IMPERIAL TOBACCO CANADA LIMITÉE (ITCAN)

Fondée en 1908, Imperial Tobacco Canada limitée (ITCAN) est une filiale en propriété exclusive de British American Tobacco s.p.r.l., l'un des plus grands fabricants de produits du tabac et la plus importante entreprise de produits de vapotage au monde par part de marché. ITCAN a élargi le portefeuille de produits qu'elle offre au Canada en lançant des « produits potentiellement moins dommageables », notamment des produits de vapotage et de tabac chauffé.

ITCAN est déterminée à mener ses activités d'une manière responsable qui répond à ce que la société attend d'une compagnie de tabac du 21^e siècle. ITCAN est consciente des risques pour la santé associés à la consommation de tabac et appuie l'adoption d'une réglementation constitutionnelle raisonnable et fondée sur des données probantes, en particulier la prise de mesures en vue d'empêcher les jeunes d'avoir accès aux produits du tabac et de vapotage.

ITCAN respecte strictement toutes les lois et les règlements, et elle paie toutes les taxes exigées. Malgré cela, le plan d'action des gouvernements semble souvent avoir pour objectif de transférer le marché à des exploitants illégaux qui observent des règles complètement différentes.

2. UNE INDUSTRIE DU TABAC LÉGALE OU ILLÉGALE?

Les gouvernements sont confrontés à un choix difficile : opter pour une industrie légale, réglementée et taxée ou une industrie illégale, non réglementée et non taxée où tout est permis. La présente section explique en détail les trois raisons pour lesquelles ce choix est devenu une réalité, et la section subséquente traite du trafic illicite du tabac au Canada.

Tout d'abord, le gouvernement fédéral a publié un règlement final visant l'emballage neutre et normalisé des produits du tabac et la normalisation des cigarettes. En raison de cette politique, qui sera adoptée sur le marché cet automne, il sera pratiquement impossible pour les consommateurs, les détaillants et les agents d'application de la loi de faire la distinction entre un paquet ou produit du tabac légal et illégal.

Aucune des provinces avec lesquelles nous nous sommes entretenus ne semble savoir comment assurer efficacement l'intégrité de ses lois fiscales sur le tabac dans ce contexte. En outre, lors d'une téléconférence avec l'Agence du revenu du Canada et les ministères provinciaux des Finances tenue le 7 février, on a demandé aux fonctionnaires de Revenu Canada si un plan avait été mis en place pour contrer la menace potentielle accrue posée par le commerce illicite du tabac. Ils ont répondu qu'aucun plan n'avait vraiment été établi. Le

gouvernement a donc créé les conditions propices à l'expansion majeure du commerce illicite du tabac, mais n'a établi aucun plan pour intervenir.

En second lieu, les trois principales compagnies légales de tabac du Canada bénéficient maintenant d'une protection contre leurs créanciers sur ordonnance de la cour, et les litiges opposant le gouvernement à l'industrie légale du tabac totalisent plus de 600 milliards de dollars ou un tiers du PIB du Canada.

L'un des objectifs des lobbyistes antitabac est de miner la viabilité financière de l'industrie légale du tabac. En effet, l'Association pour les droits des non-fumeurs a déclaré que « si les entreprises de tabac sont reconnues coupables et forcées par les tribunaux de payer des dommages-intérêts importants, elles pourraient être acculées à la faillite¹ ».

Enfin, les gouvernements continuent d'imposer à l'industrie légale du tabac des coûts réglementaires supplémentaires que les exploitants illégaux n'ont pas à assumer. L'emballage neutre et normalisé n'en est qu'un exemple, mais la restructuration complète du processus de fabrication qu'il nécessite coûte des dizaines de millions de dollars.

De plus, Santé Canada continue de travailler en étroite collaboration avec des groupes d'intérêts spéciaux du lobby antitabac dont la liste de revendications est interminable. Nous continuerons d'appuyer l'adoption d'une réglementation efficace fondée sur des données probantes, mais l'orientation actuelle n'est pas viable, surtout compte tenu de l'inaction fédérale dans le marché illégal du tabac et de la protection dont bénéficie l'industrie légale contre ses créanciers.

Recommandation : Reconnaître que les gouvernements doivent choisir entre une industrie du tabac légale, réglementée et taxée ou une industrie du tabac illégale, non réglementée et non taxée, puis prendre des décisions stratégiques en conséquence.

3. LE COMMERCE ILLICITE DU TABAC : NÉCESSITÉ D'AGIR

Depuis 2006, l'industrie illégale du tabac est bien établie au Canada et s'accapare de 20 à 33 % du marché, selon l'année. De 2006 à 2019, au moins **28 milliards de dollars** de recettes tirées de la taxe sur le tabac ont été détournés par certains des groupes criminels organisés les plus notoires au Canada², et environ 40 % de cette somme a été perdue par le gouvernement fédéral.

¹ https://www.nsra-adnf.ca/cms/file/files/Eye_on_the_Industry_2016-FINAL2.pdf
[en anglais seulement].

² Selon les pertes fiscales, qui sont évaluées à 2 milliards de dollars par année depuis 2006.

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 des réserves des Premières Nations. Le tabac illégal est trafiqué partout au Canada et vendu en dehors des cadres légaux, réglementaires ou fiscaux existants par 175 groupes liés au crime organisé³, et de nombreux rapports d'organismes d'application de la loi, de groupes de réflexion et des médias ont établi des liens clairs entre le commerce illicite du tabac et d'autres activités criminelles, notamment le trafic d'armes et de stupéfiants, la migration clandestine, le blanchiment d'argent et le financement d'activités terroristes⁴.

Le commerce illicite du tabac trouve son origine dans l'économie de l'offre et de la demande, c'est-à-dire le désir des consommateurs d'économiser de l'argent en achetant intentionnellement des produits illicites beaucoup moins chers, et la possibilité pour les criminels de réaliser des profits élevés⁵. Par le biais de la taxation et de la réglementation, les gouvernements font grimper le coût des produits légaux et créent par le fait même une demande. Du fait qu'il ne prend aucune mesure d'application de la loi notable, le gouvernement fédéral facilite la tâche des groupes criminels en leur permettant de tirer profit de cette activité et de répondre à la demande.

Fait incroyable, les législateurs américains semblent accorder plus d'attention au problème du commerce illicite du tabac que le gouvernement canadien. Les États-Unis ont effectivement adopté une loi qui oblige le secrétaire d'État à rendre compte chaque année des pays reconnus comme source importante de produits illicites du tabac⁶. Cette réalité pourrait être de mauvais augure, car il est bien documenté que des produits illégaux en provenance de notre pays entrent aux États-Unis (ainsi qu'au Mexique et en Amérique latine).

Il faut prendre des mesures, en commençant par un examen exhaustif par le Comité du commerce illicite du tabac, de ses causes profondes et des mesures qui visent à en réduire l'ampleur et l'étendue. Il s'agit de l'une des plus importantes sources de profit des groupes criminels organisés à l'heure actuelle au Canada et d'une activité huit fois plus lucrative que la cocaïne selon la Sûreté du Québec⁷. Cette situation nécessite donc l'attention du Parlement.

Recommandation : Lancer une étude sur le commerce illicite du tabac dans le cadre de laquelle le Comité aura pour mandat de recommander des mesures décisives pour aborder le problème.

³ Témoignage de la GRC devant le Comité permanent de la sécurité publique et nationale de la Chambre des communes, 27 avril 2010.

⁴ <http://www.opp.ca/index.php?id=115&lng=fr&entryid=590a25088f94ac74657b23c6> et <https://20092017.state.gov/documents/organization/250513.pdf> [en anglais seulement].

⁵ *The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It*, International Tax and Investment Center, 2012 [en anglais seulement].

⁶ <https://www.csce.gov/international-impact/press-and-media/press-releases/jackson-lee-and-hudson-introduce-legislation> [en anglais seulement].

⁷ <https://www.eurobsit.eu/article/smuggled-tobacco-in-canada-a-transatlantic-network> [en anglais seulement].

4. LES PRODUITS MOINS DOMMAGEABLES : TROUVER LE JUSTE ÉQUILIBRE

Malgré les risques connus pour la santé, de nombreux adultes continuent de fumer. C'est pourquoi l'élaboration de solutions de rechange potentiellement moins nocives est une priorité pour notre entreprise depuis des années. À cette fin, nous avons lancé des produits potentiellement moins dommageables au Canada, dont des produits de vapotage, qui ne contiennent aucun tabac et ne nécessitent aucune combustion, mais produisent une vapeur qu'il faut aspirer.

Par rapport aux cigarettes combustibles traditionnelles, les produits de vapotage se trouvent à l'autre extrémité du spectre des risques, ce qui est d'ailleurs reconnu par Santé Canada dans la législation, où les produits de vapotage sont réglementés comme « une catégorie distincte de produits⁸ ». Santé Canada a déclaré que « même si les produits de vapotage sont nocifs, ils le sont moins que la cigarette⁹ ». En mai, le ministre de la Santé a réitéré cette affirmation en disant que « [l]es produits de vapotage libèrent la nicotine de façon beaucoup moins nocive que les cigarettes » et que « les fumeurs qui les utilisent pour remplacer complètement la cigarette réduisent considérablement leur exposition à des dizaines de substances toxiques et cancérigènes présentes dans la fumée de cigarette¹⁰ ».

Cependant, il sera essentiel d'établir un cadre législatif, réglementaire et fiscal pour que ces produits puissent offrir leur plein 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 indiqué que, « dans l'intérêt de la sécurité publique, il est important de promouvoir aussi largement que possible l'utilisation des cigarettes électroniques [...] et d'autres produits à la nicotine autres que le tabac en tant que substituts au tabac [TRADUCTION]. » Le RCP a 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 tabagisme¹¹.

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, dans une proportion de 95 %, moins dommageables pour la santé que les cigarettes traditionnelles »; qu'il n'existe aucune preuve que l'utilisation des cigarettes

⁸ Idem.

⁹ <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/nouvelles/2018/05/document-dinformation--produits-de-vapotage.html>

¹⁰ <https://www.canada.ca/en/health-https://www.canada.ca/fr/sante-canada/nouvelles/2019/05/message-de-la-ministre-de-la-sante-a-loccasion-de-la-journee-mondiale-sans-tabac.html>

¹¹ <https://www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/nicotine-without-smoke-tobacco-harm-reduction-0> [en anglais seulement].

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 jeunes¹².

PHE a publié une mise à jour de son rapport en février 2018¹³. 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.
- Plusieurs milliers de fumeurs mal informés croient que le vapotage est aussi dommageable que le tabagisme, et environ 40 % des fumeurs n'ont même jamais essayé une cigarette électronique.
- Les études contredisent l'inquiétude selon laquelle les cigarettes électroniques mènent au tabagisme chez les jeunes, car le taux de tabagisme chez les jeunes continue à diminuer et la consommation régulière est rare et se limite presque complètement à ceux qui ont déjà fumé.

Pour que les consommateurs profitent des produits moins dommageables, ces derniers doivent être accessibles et abordables. Toutefois, nous partageons les inquiétudes concernant la consommation de ces produits chez les jeunes et estimons que le gouvernement devrait concentrer ses efforts sur les questions relatives à l'accès et à l'application de la loi.

Il est important de ne pas oublier qu'il est déjà illégal pour les jeunes d'acheter des produits de vapotage. Par conséquent, s'ils le font tout de même, cela signifie que le système est défaillant quelque part et que nous devons déterminer de quelle façon les jeunes y ont accès illégalement.

Nous sommes convaincus que la grande majorité des jeunes ne se procurent pas ces produits directement dans les dépanneurs¹⁴, mais nous avons tout de même lancé une nouvelle campagne dans les magasins de détail afin de sensibiliser davantage les détaillants et de rappeler aux consommateurs que les produits de vapotage ne doivent pas être vendus aux jeunes.

¹² <https://www.gov.uk/government/news/e-cigarettes-around-95-less-harmful-than-tobacco-estimates-landmark-review> [en anglais seulement].

¹³ <https://www.gov.uk/government/news/phe-publishes-independent-expert-e-cigarettes-evidence-review> [en anglais seulement].

¹⁴ Par exemple, un récent exercice de clients mystères mené par les autorités de l'Ontario a révélé que les dépanneurs réussissent à contrôler la vente de produits destinés aux personnes majeures dans une proportion de 96,2 %.

Nous saluons également les efforts déployés par Santé Canada pour mettre un frein au vapotage chez les jeunes et nous avons formulé des recommandations en vue d'imposer de nouveaux règlements et de demander que les dispositions existantes interdisant la vente aux jeunes soient appliquées de façon rigoureuse. Notre entreprise s'est déjà conformée aux recommandations n^{os} 4, 5 et 6.

1. Des mesures d'application de la loi plus rigoureuses qui permettront de s'assurer que les détaillants et les tierces parties respectent la loi et ne fournissent pas de produits de vapotage aux mineurs.
2. Des sanctions plus sévères pour quiconque fournit des produits de vapotage à des mineurs.
3. Des programmes de formation obligatoire pour tous les détaillants de produits de vapotage.
4. L'obligation de présenter une pièce d'identité au moment de la livraison de produits de vapotage commandés en ligne.
5. L'obligation pour les fournisseurs en ligne de mettre en œuvre un processus robuste de vérification de l'âge par une tierce partie avant d'accepter toute commande en ligne de produits de vapotage.
6. L'obligation d'effectuer des vérifications des processus de livraison et de vérification de l'âge lors de commandes en ligne.
7. L'interdiction pour les fournisseurs en ligne d'accepter des commandes importantes de multiples produits de vapotage qui dépassent la quantité raisonnablement nécessaire pour un usage personnel ou un usage par les membres adultes d'une famille.

Même si nous sommes conscients que les arômes, la teneur en nicotine et la conception des produits peuvent susciter des inquiétudes, il est primordial que les gouvernements comprennent les caractéristiques particulières qui encouragent les fumeurs adultes à se tourner vers ces produits de remplacement potentiellement moins dommageables. Il existe des preuves empiriques¹⁵ et anecdotiques que l'utilisation d'arômes et de concentrations de nicotine variées représente un incitatif à l'adoption du vapotage pour les fumeurs adultes, et l'imposition de restrictions à cet égard risque de limiter le nombre de fumeurs adultes qui feront la transition vers le vapotage.

Par conséquent, il est essentiel de parvenir à un juste équilibre réglementaire en permettant aux fumeurs adultes de retrouver les caractéristiques qu'ils recherchent dans les produits potentiellement moins dommageables et en assurant la mise en place de mesures pour empêcher les jeunes d'y avoir accès et punir ceux qui leur fournissent ces produits.

Recommandation : Mettre en œuvre de nouvelles mesures pour empêcher les jeunes d'avoir accès aux produits de vapotage sans décourager les fumeurs adultes de se tourner vers ces produits de remplacement potentiellement moins dommageables.

¹⁵ <https://www.rights4vapers.com/wp-content/uploads/2019/05/pressrelease.pdf> [en anglais seulement].