



**IMPERIAL TOBACCO
CANADA**

**Commentaires sur le projet de Décret modifiant l'annexe
de la Loi sur le tabac (menthol)**

18 janvier 2017

Résumé

Imperial Tobacco Canada (ITCAN) reconnaît les risques pour la santé associés au tabagisme et c'est pourquoi elle soutient des règlements raisonnables qui sont fondés sur des données probantes, particulièrement en ce qui a trait à s'assurer que les jeunes n'ont pas accès aux produits du tabac. Nous continuerons toutefois de nous opposer à la réglementation excessive qui ne permettra aucunement au gouvernement d'atteindre ses objectifs et qui pourrait même s'avérer inefficace.

Dans cette optique, une interdiction des cigarettes au menthol n'aura aucune incidence sur ce qui devrait constituer la priorité du gouvernement fédéral, soit l'accès aux produits du tabac par les jeunes. En effet, les jeunes ne devraient avoir accès à aucun produit du tabac, aromatisé ou non.

L'interdiction proposée du menthol va également à l'encontre de la position du gouvernement fédéral sur des questions connexes. Par exemple, l'interdiction des cigarettes mentholées viserait à réduire l'accès aux produits du tabac chez les jeunes. Pourtant, on songe à légaliser la marijuana en poursuivant le même objectif. Une interdiction du menthol contribuerait également à aggraver le problème déjà important du tabac illégal au Canada, puisque les exploitants illégaux, qui proposent déjà plusieurs marques de cigarettes mentholées, profiteront de l'occasion pour monopoliser ce segment du marché.

De plus, il n'existe aucune preuve scientifique à l'appui de l'interdiction des cigarettes au menthol. Les données relatives au taux de tabagisme chez les jeunes, sur lesquelles s'appuie l'interdiction, sont mal interprétées et ne démontrent aucunement que le menthol est une cause de l'adoption ou de la prévalence du tabagisme chez les jeunes. De plus, Santé Canada ne dispose d'aucune nouvelle donnée pour justifier l'interdiction du menthol, et ce, depuis la dernière consultation sur les produits du tabac aromatisés, dans le cadre de laquelle l'exemption du menthol a été maintenue.

Bien qu'ITCAN soutienne une interdiction des cigarettes aux arômes de bonbons ou de sucreries, nous estimons que les produits traditionnels comme les cigarettes au menthol, favorisé par les consommateurs adultes, devraient continuer d'être autorisés puisqu'ils s'inscrivent dans une tout autre catégorie de produits et n'incitent pas les jeunes à commencer à fumer. Santé Canada a d'ailleurs déjà appuyé cette position.

Finalement, si Santé Canada opte pour l'interdiction des cigarettes mentholées, malgré le manque de preuves et les risques liés à la contrebande, il est essentiel que le marché dispose de suffisamment de temps pour s'adapter. Dans cette optique, en plus de la période de 180 jours proposée pour mettre fin à la production de cigarettes mentholées, une période minimale d'au moins trois mois supplémentaires devrait être accordée aux détaillants pour leur permettre de liquider leurs stocks. Avant de mettre en œuvre une telle interdiction, les autorités devraient toutefois prendre des mesures concrètes pour remédier aux activités illégales de fabrication et de vente de cigarettes à base de menthol au Canada, puisque l'accessibilité à de tels produits mine complètement l'objectif déclaré d'une telle interdiction.

Table des matières

Introduction	P.4
À propos d'Imperial Tobacco Canada Limitée (ITCAN)	P.4
Importance d'une réglementation s'appuyant sur des données probantes	P.4
1. Historique en matière de réglementation des cigarettes aromatisées	P.5
2. Projet d'interdiction des cigarettes mentholées	P.5
L'interdiction proposée du menthol : contradictoire à la vision du gouvernement en matière de prohibition	P.8
L'interdiction du menthol aggraverait considérablement le problème de contrebande de tabac	P.10
Accès des jeunes	P.13
Entrée en vigueur	P.14
Conclusion	P.14

ANNEXE

Exemples de marques de cigarettes au menthol vendues illégalement au Canada actuellement

Introduction

Au nom d'Imperial Tobacco Canada Ltée (« ITCAN »), nous sommes heureux d'avoir l'occasion de commenter l'avis à l'égard du Décret modifiant l'annexe de la Loi sur le tabac (Menthol) et le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) l'accompagnant, qui ont été publiés dans la Partie 1 de la Gazette du Canada, vol. 150, n° 45, le 5 novembre 2016. Nous avons déjà commenté la proposition du gouvernement concernant l'interdiction des produits du menthol le 26 mai 2016.

Nous nous opposons à la mesure proposée pour quatre raisons principales. D'abord, les « preuves » fournies par Santé Canada pour justifier cette interdiction comportent des lacunes importantes. Deuxièmement, l'interdiction proposée va complètement à l'encontre de la position du gouvernement selon laquelle l'interdiction d'un produit n'empêche pas les jeunes de l'utiliser, comme le démontre sa stratégie visant à légaliser la marijuana. Troisièmement, une interdiction des cigarettes mentholées s'avèrerait inefficace au sein d'un marché aussi teinté par la vente de produits illégaux du tabac. Quatrièmement, Santé Canada ne fait visiblement rien pour contrer l'enjeu le plus important : le tabagisme chez les jeunes.

Dans le même ordre d'idée que le dernier point, l'interdiction proposée du menthol ne tient pas compte du fait que les jeunes ne devraient avoir accès à aucun produit du tabac, mentholé ou non. Santé Canada doit remédier au problème des jeunes qui s'approvisionnent en produits du tabac par l'entremise de sources sociales. Le problème du tabagisme chez les jeunes doit être pris en compte au même titre que d'autres enjeux en matière santé, comme l'accès facile à la marijuana et à la cocaïne chez les jeunes.

À propos d'Imperial Tobacco Canada Limitée (ITCAN)

Fondée en 1908 à Montréal, Imperial Tobacco Canada est la plus importante compagnie de tabac au Canada, offrant des marques comme du MAURIER, Player's et Pall Mall à plus de cinq millions d'adultes canadiens qui choisissent de fumer. ITCAN, dont le siège social est situé à Montréal, emploie environ 400 personnes à l'échelle du Canada.

ITCAN s'engage à exercer ses activités de façon responsable afin de répondre aux attentes de la société envers une entreprise de tabac du 21^e siècle. ITCAN reconnaît les risques pour la santé liés au tabagisme et estime que les personnes mineures ne devraient pas consommer de produits du tabac. Nous soutenons toute réglementation raisonnable qui est fondée sur des données probantes, particulièrement en ce qui a trait à s'assurer que les jeunes n'ont pas accès aux produits du tabac.

Importance d'une réglementation s'appuyant sur des données probantes

Les commentaires fournis dans la présente section font écho à ceux formulés en réaction aux consultations originales sur la question. Puisque Santé Canada n'a toujours pas fourni de preuves pour appuyer sa position, nous devons à nouveau souligner les problèmes relatifs à l'approche de cette politique.

1. Historique en matière de réglementation des cigarettes aromatisées :

ITCAN a soutenu les initiatives visant à bannir certains produits du tabac aromatisés aux saveurs de bonbons et de friandises, tant au niveau provincial que fédéral. Puisque nous estimons que les jeunes ne devraient pas fumer, nous avons volontairement choisi de ne pas fabriquer de produits aux arômes de fruits, de bonbons ou de sucreries, et ce, bien avant que le gouvernement réglemente ce segment.

Pour mettre les choses au clair, nous sommes pour une interdiction de vendre des produits du tabac aux arômes de bonbons ou de sucreries. Nous nous opposons toutefois à une interdiction des produits traditionnels, comme les cigarettes au menthol. Jusqu'à récemment, Santé Canada et le gouvernement fédéral partageaient d'ailleurs cette position, et ce, depuis plusieurs années.

Il y a une nette différence entre de tels produits et des produits traditionnels destinés à une population adulte, comme les cigarettes au menthol qui sont vendues au Canada depuis plus de 80 ans.

2. Projet d'interdiction des cigarettes mentholées :

Le premier avis aux parties intéressées – *Décret modifiant l'annexe de la Loi sur le tabac (menthol)* (« l'Avis »), publié le 30 avril 2016, indique ce qui suit : « Étant donné la prévalence de l'usage de cigarettes mentholées chez les jeunes Canadiens et de la popularité des cigares au menthol, il est proposé d'interdire l'utilisation du menthol dans certains produits du tabac afin d'en réduire l'attrait pour les jeunes. »

On note toutefois un manque de preuves scientifiques pour appuyer une interdiction brimant les adultes consommant des cigarettes mentholées ou pour démontrer qu'une interdiction du menthol aura une incidence sur le taux de tabagisme chez les jeunes. En effet, les études scientifiques n'ont pas encore permis de conclure que de telles cigarettes entraînent une dépendance plus importante que les produits non aromatisés, qu'elles incitent davantage les jeunes à commencer à fumer ou qu'une interdiction de ces cigarettes aurait une incidence sur le taux de tabagisme chez les jeunes.

Santé Canada et les lobbyistes antitabac ont d'abord eu recours aux données sur la prévalence de l'Enquête sur le tabagisme chez les jeunes (ETJ) 2012/2013 pour laisser croire que le menthol est la cause de l'initiation ou du taux de tabagisme chez les adolescents. Par exemple, une étude d'Azagba et collaborateurs ayant recours aux données de l'ETJ a été publiée dans *Cancer Causes Control*¹. Parce que 32 % des fumeurs adolescents de la 9^e à la 12^e année ont déclaré avoir fumé au moins une cigarette mentholée dans les 30 derniers jours, les auteurs concluent qu'il y a un besoin d'interdire les produits mentholés au Canada.

Il est cependant important de se rappeler que ce genre d'étude ainsi que les données de l'ETJ ne sont pas destinées à démontrer une relation de cause à effet entre l'utilisation de cigarettes

¹ Azagba S, Minaker LM, Sharaf MF, Hammon D, Manske S. Smoking intensity and intent to continue smoking among menthol and non-menthol adolescent smokers in Canada. *Cancer Causes Control* 2014, DOI 10.1007/s10552-014-0410-6. Published online on June 10, 2014

mentholées et le comportement du fumeur ou l'initiation au tabagisme. Il est d'ailleurs étonnant de noter que ce fait est reconnu par les auteurs eux-mêmes malgré leurs conclusions.

De plus, l'éditeur de Cancer Causes Control a publié ultérieurement une vive critique rédigée par un spécialiste en politiques publiques, Jeff Stier, au sujet de la publication de Azagba et collaborateurs. Dans son article, Jeff Stier mentionne que les observations de l'étude en question ne nous disent rien quant à la probabilité qu'une réglementation restrictive des produits mentholés change le taux de tabagisme chez les adolescents, ou réduise le risque de tabagisme dans la population.² Jeff Stier avait d'ailleurs prédit l'interprétation erronée de ces données :

« Selon moi, les conclusions de l'étude sont scientifiquement infondées et susceptibles d'induire en erreur les autorités de réglementation cherchant des moyens de réduire le taux de tabagisme, notamment chez les jeunes.³ »

Jeff Stier ajoute que les auteurs de l'étude reconnaissent qu'une « association » n'équivaut pas nécessairement à un « effet » ou une « cause ». Ces faits n'en demeurent pas moins ignorés par ceux qui utilisent ces données pour revendiquer une interdiction du menthol.⁴ Jeff Stier en rajoute en critiquant la méthodologie des promoteurs de l'interdiction du menthol :

« Cette limite est entravée par la façon dont les auteurs définissent un consommateur de cigarettes au menthol. Dans leur analyse, les auteurs considèrent qu'un jeune ayant fumé une seule cigarette mentholée au cours des 30 derniers jours est un consommateur de menthol. Ce classement ne tient pas compte du fait que les jeunes fumeurs qui obtiennent principalement leurs cigarettes de sources sociales (Enquête sur le tabagisme chez les jeunes, 2013) sont prêts à fumer tout ce qu'ils réussissent à se procurer, avec ou sans menthol. Si un fumeur de cigarettes non mentholées se voit offrir une cigarette au menthol, il ne la refusera pas. C'est notamment le cas pour ceux qui dépendent le plus de la nicotine, la principale composante responsable de la dépendance à la cigarette. Le fait d'affirmer que le menthol contenu dans la cigarette incite les jeunes à fumer est insensé et va à l'encontre de la science, surtout si les fumeurs interrogés n'ont consommé qu'une cigarette mentholée au cours du mois.⁵ »

Jeff Stier termine en expliquant ce qui suit :

« Les conclusions de cette étude ne nous révèlent rien à propos de l'incidence de la prohibition des produits du tabac mentholés sur le taux de tabagisme chez les jeunes et la réduction des risques liés au tabagisme à l'échelle de la population.⁶ »

Bien qu'il soit reconnu que les adolescents fument et que certains d'entre eux affirment fumer des cigarettes mentholées, les seules données disponibles proviennent de l'ETJ (et de son successeur, l'Enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues chez les élèves, ou ECTADE) et ne permettent pas de prouver que le menthol incite les jeunes

² Stier, J. Even anti-tobacco studies must be held to basic scientific standards. A response to: Smoking intensity and intent to continue smoking among menthol and non-menthol adolescent smokers in Canada. Cancer Causes Control 2015, DOI 10.1007/s10552-015-0581-9. Publié en ligne le 20 avril 2015.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

à commencer à fumer.

Même l'évaluation scientifique préliminaire de l'effet possible sur la santé publique des cigarettes mentholées par rapport aux cigarettes non mentholées qu'a réalisés la Food and Drug Administration américaine reconnaît que les données sur l'incidence possible du menthol sur l'initiation et la progression vers l'accoutumance au tabac sont limitées, et qu'aucune étude longitudinale de grande dimension n'a encore été menée explicitement pour déterminer la séquence exacte d'initiation.⁷

De plus, l'American Council of Science and Health a conclu que les preuves scientifiques existantes ne semblent pas indiquer que les cigarettes mentholées sont associées à une réduction indépendante de l'âge de l'initiation au tabagisme, de l'augmentation de la consommation de cigarettes ou de la dépendance au tabac.⁸ Il est aussi intéressant d'observer que les parts de marchés des cigarettes mentholées et le taux de tabagisme chez les mineurs dans plus de 50 pays ne montrent aucune relation statistique entre ces deux variables.⁹ Une autre observation qui n'appuie pas la théorie qui soutient que les cigarettes mentholées ont un effet significatif ou différent sur le taux de tabagisme chez les jeunes.

En somme, le poids de la preuve scientifique ne permet pas de conclure que les cigarettes au menthol créent une dépendance plus forte que les cigarettes non aromatisées, que les cigarettes au menthol incitent les jeunes à fumer ou qu'une interdiction de vendre des cigarettes au menthol aurait une incidence sur le taux de tabagisme chez les jeunes. Aucune relation de cause à effet n'a été établie, et il serait malhonnête d'affirmer le contraire.

Il est particulièrement étonnant de noter que Santé Canada a reconnu qu'aucune preuve ne permetait de soutenir une interdiction du menthol lors d'initiatives législatives et réglementaires antérieures visant à restreindre la vente de produits du tabac aromatisés. Lorsque la réglementation à cet effet a été adoptée en 2009, le menthol a été exempté. Au cours des audiences sur cette réglementation, les représentants de Santé Canada ont été consultés à propos du menthol, et leur position en 2009 était on ne peut plus claire :

« Le menthol n'est pas attrayant aux yeux des jeunes. Lorsqu'on leur offre un produit mentholé, ils refusent et préfèrent autre chose. Nous n'estimons pas que ce produit doive être banni et nous ne proposons aucune mesure. En fait, l'interdiction du menthol va à l'encontre de certaines des preuves dont nous disposons.¹⁰ »

Après avoir passé en revue les faits en 2009, le gouvernement a conclu que, bien que les arômes susceptibles d'attirer les enfants, comme les fruits et les confiseries, devraient être bannis, les

⁷ U.S. Food and Drug Administration, Preliminary Scientific Evaluation of the Possible Public Health Effects of Menthol Versus Nonmenthol Cigarettes, 90 pages, juillet 2013. Accessible au <http://www.fda.gov/downloads/UCM361598.pdf>

⁸ The Mentholation of Cigarettes: A Position Statement of The American Council on Science and Health (2010) (accessible au http://www.acsh.org/wp-content/uploads/2012/04/20100421_Menthol_Statement_ACSH_2010.pdf). See also: [The Mentholation of Cigarettes: An Update for 2013](http://acsh.org/2013/03/the-mentholation-of-cigarettes-an-update-for-2013/) (available at <http://acsh.org/2013/03/the-mentholation-of-cigarettes-an-update-for-2013/>)

⁹ Oxford Economics, The influence of the availability of menthol cigarettes on youth smoking prevalence, page 5, décembre 2012. <http://www.oxfordeconomics.com/my-oxford/projects/246456>

¹⁰ Témoignage devant le Comité permanent de la santé de la Chambre des communes, 16 juin 2009 : <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3999057&Language=E&Mode=1>.

faits rapportés indiquent tout le contraire en ce qui a trait aux cigarettes mentholées. Une fois de plus, selon Santé Canada, la réglementation mettait principalement l'accent sur les « nouvelles saveurs de fruits et de bonbons » plutôt que sur les produits mentholés, « qui sont sur le marché depuis très longtemps¹¹. »

En effet, à cette étape, les ventes de cigarettes mentholées au Canada affichaient un recul depuis un certain temps. Bien que le menthol soit sur le marché depuis les années 1930, Santé Canada avait reconnu en 2009 que les ventes de produits mentholés avaient chuté au fil des ans. Entre 2001 et 2007, par exemple, les ventes de produits mentholés ont diminué de 26 %¹², tandis que les ventes de produits aromatisés à d'autres saveurs ont fortement progressé au cours de la même période.

Pour ces raisons, le gouvernement fédéral canadien a délibérément exempté les cigarettes mentholées de ses nombreuses interdictions d'additifs, à la suite d'une analyse des données démographiques sur le tabagisme et en raison des propriétés intrinsèques des cigarettes mentholées, précisant d'emblée que les cigarettes mentholées n'ont jamais été populaires auprès des jeunes, ne constituaient qu'un faible pourcentage du marché de la cigarette et baissaient en popularité auprès des fumeurs.

Santé Canada n'a présenté aucune donnée démontrant que des changements avaient été observés à l'échelle du marché depuis 2009, à l'exception de l'interprétation erronée des données de l'ETJ, dont il a déjà été question précédemment.

Au printemps 2014, lorsque des restrictions supplémentaires ont été proposées, l'exemption sur le menthol a été maintenue. La consultation réglementaire faisait état de ce qui suit : « Peu importe le type de cigare, le menthol demeurera exclu de l'interdiction d'additifs aromatisants, comme c'est le cas actuellement. » En décrivant les changements proposés, la consultation rapportait que « Les exceptions seraient prévues pour ne pas priver les adultes de la possibilité de choisir certains arômes¹³. » La réglementation résultant de cette consultation a été publiée à des fins de commentaires en mars 2015 et le menthol était exempté de ces mesures, comme ce fut le cas lors du dépôt définitif de la réglementation en juin 2015.

Cette chronologie est importante, puisque les données utilisées pour justifier une interdiction du menthol dans le décret d'avril 2016 faisaient état des données de l'ETJ 2012-2013, qui a été publiée en juin 2014¹⁴. Depuis, les résultats de l'ECTADE¹⁵ 2014-2015 ont été publiés (comme maintenant mentionné dans le REIR de novembre 2016) et indiquent un recul supplémentaire

¹¹ Testimony to the House of Commons Health Committee, June 16, 2009, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3999057&Language=E&Mode=1>.

¹² Testimony to the House of Commons Health Committee, June 16, 2009, <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3999057&Language=E&Mode=1>.

¹³ Consultez http://www.hc-sc.gc.ca/hc-ps/consult/_2014/tobacco-act-loi-tabac/index-eng.php

¹⁴ Le site Web de Santé Canada indique que les données ont été publiées le 3 juin 2014. Consultez <http://healthycanadians.gc.ca/publications/healthy-living-vie-saine/youth-smoking-survey-2013-enquete-jeunes-tabagisme/index-eng.php>

¹⁵ Consultez <http://healthycanadians.gc.ca/science-research-sciences-recherches/data-donnees/cstads-ectade/summary-sommaire-2014-15-eng.php>

de la consommation de cigarettes mentholées chez les jeunes. En d'autres termes, au cours des consultations précédentes sur les produits du tabac aromatisés, Santé Canada disposait des mêmes données sur la consommation de menthol que celles invoquées au début de l'année 2016 pour imposer une interdiction du menthol. Maintenant, le gouvernement continue de proposer une interdiction du menthol, et ce, même si des preuves plus récentes révèlent un recul constant de la consommation de cigarettes au menthol chez les jeunes.

Tous ces renseignements sont fournis dans notre réponse au décret d'avril 2016. Le REIR de Santé Canada n'offre qu'une brève réponse d'un paragraphe qui ne répond en rien aux questions soulevées dans le présent document, affirmant que « les études disponibles portent à croire que la suppression du menthol réduirait l'attrait de l'usage du tabac auprès des jeunes. En conséquence, cela réduirait le nombre de jeunes qui expérimenteront les produits du tabac mentholés ». Comme d'habitude, aucune preuve n'est fournie pour appuyer cette affirmation.

Finalement, il est important de noter que le taux de tabagisme chez les jeunes n'a jamais été aussi bas selon l'ECTADE 2014-2015¹⁶. Il est difficile de réconcilier cette réalité avec la position du gouvernement voulant que les cigarettes au menthol incitent les jeunes à commencer à fumer. Le taux de tabagisme chez les jeunes affiche un recul, comme c'est le cas depuis des années, et ce, malgré la présence des produits mentholés sur le marché.

En utilisant les mêmes données, Santé Canada a d'abord appuyé l'exemption du menthol utilisé dans la fabrication de produits du tabac, et maintenant soutient une interdiction du menthol. C'est une logique contradictoire.

L'interdiction proposée du menthol : contradictoire à la vision du gouvernement en matière de prohibition

Les incohérences dans l'approche de Santé Canada pour l'élaboration de politiques sont encore plus flagrantes lorsque l'on examine sa démarche pour d'autres produits. Par exemple, ITCAN est déroutée par l'intention de Santé Canada d'adopter une politique visant à bannir les cigarettes au menthol sous prétexte qu'une telle politique contribuera à réduire le taux de tabagisme chez les jeunes, surtout à la lumière de la vision du premier ministre en matière de prohibition. Lors d'un discours au sujet de la légalisation de la marijuana en février 2015, le premier ministre Trudeau a déclaré : « À l'heure actuelle, notre approche [en matière de prohibition] ne protège pas nos enfants. Nous devons protéger ceux qui sont vulnérables, tout en respectant les libertés individuelles. »¹⁷ Il semble que la décision de légaliser la marijuana ait été prise malgré les inquiétudes énoncées publiquement par le premier ministre quant aux risques que posait la consommation de marijuana pour la santé des jeunes.¹⁸

Comment peut-on penser que deux approches diamétralement opposées en matière de politiques permettent la réalisation d'un même objectif? D'un côté, le gouvernement affirme que

¹⁶ Consultez <http://healthycanadians.gc.ca/science-research-sciences-recherches/data-donnees/cstads-ectade/summary-sommaire-2014-15-eng.php>

¹⁷ Consultez <http://www.metronews.ca/views/opinion/2015/10/26/how-and-when-trudeau-will-legalize-weed-we-dont-know.html>

¹⁸ Consultez le bulletin de nouvelles du 30 juin 2016 de CBC, à l'adresse <http://www.cbc.ca/news/politics/liberals-marijuana-task-force-1.3659509>.

le fait de bannir les cigarettes au menthol, faciles à acheter à l'heure actuelle sur le marché illicite, contribuera à limiter l'accès aux produits du tabac chez les jeunes. En même temps, le gouvernement suggère de légaliser un produit illégal, la marijuana, alors que cette mesure permettrait aux jeunes de s'en procurer plus facilement. Il s'agit là d'une logique purement contradictoire.

Les données portent à croire qu'en réalité, la consommation de marijuana par les jeunes devrait susciter davantage l'inquiétude. L'enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues chez les élèves, menée par Santé Canada en 2014-2015 et publiée en septembre 2016, a révélé que le taux de consommation quotidienne ou occasionnelle chez les jeunes était à son plus bas, soit 3 %. En revanche, 17 % des jeunes ont consommé du cannabis au cours de la dernière année.¹⁹

L'interdiction du menthol aggraverait considérablement le fléau de contrebande de tabac

La logique contradictoire du gouvernement pour ce qui est des cigarettes au menthol et de la marijuana pourrait également entraîner d'importantes répercussions sur le commerce illicite de tabac, déjà florissant. En effet, le gouvernement semble indiquer d'une part qu'il faut légaliser la marijuana pour réduire le commerce illégal de ce produit, mené par des groupes criminels organisés. Mais d'autre part, lorsqu'il est question de cigarettes au menthol, le gouvernement est prêt à confier la totalité du marché aux contrebandiers.

L'interdiction du menthol sera probablement perçue comme une « occasion de croissance » par les groupes criminels organisés qui contrôlent le commerce illicite de tabac, comme ce fût le cas pour l'interdiction d'autres produits du tabac par le passé. Par exemple, dans les semaines qui ont suivi l'interdiction initiale des cigarillos et des petits cigares aromatisés par le gouvernement fédéral en 2009, l'offre de ce type de produits a considérablement augmenté dans les cabanes à tabac situées en territoires autochtones.²⁰ Pire encore, il s'est rapidement avéré que ces cabanes à tabac vendaient à des jeunes.²¹ Et la situation se maintient à ce jour, sans que Santé Canada ni le gouvernement ne soient intervenus.²²

Les politiques de contrôle du tabac proposées et les propositions de changements à celles-ci doivent tenir compte de la contrebande de cigarettes. Depuis 2006, environ 16,5 % à 32,7 % des ventes de cigarettes au Canada étaient réalisées au sein du marché illicite, selon l'année.²³ La GRC estime que 50 usines de cigarettes illégales et quelque 300 cabanes à tabac établies sur les territoires des Premières Nations vendent des cigarettes en dehors des cadres législatif, réglementaire et fiscal actuels, lesquelles sont connectées à plus de 175 groupes criminels organisés à qui la contrebande de cigarettes profite grassement.²⁴ Par conséquent, les gouvernements provincial et fédéral perdent annuellement jusqu'à deux milliards de dollars en

¹⁹ Consultez <http://healthycanadians.gc.ca/science-research-sciences-recherches/data-donnees/cstads-ectade/summary-sommaire-2014-15-eng.php>

²⁰ Ottawa's fruit flavored tobacco bomb, National Post", November 17, 2009

²¹ See Le Journal de Montreal, September 22, 2009

²² <http://www.journaldemontreal.com/2016/09/28/les-cabanes-a-tabac-vendent-aux-mineurs>

²³ Illicit usage of cigarettes – national study for the CTMC, GFK Research Dynamics, 2007, 2008, 2010

²⁴ RCMP testimony to the House of Commons Public Safety and National Security Committee, April 27, 2010

De récentes données sur le Québec indiquent également que l'achat de produits du tabac – incluant les cigarettes au menthol – par les jeunes dans les points de vente situés en territoires autochtones constitue toujours un enjeu d'importance, et ce, malgré l'adoption de nouvelles lois de contrôle du tabac dans la province (y compris l'interdiction du menthol entrée en vigueur en août 2016).²⁶

Trois événements récents nous ont fait comprendre la dure réalité de la contrebande de cigarettes au Canada. Tout d'abord, l'Association des dépanneurs en alimentation de l'Ontario (OCSA) a publié en novembre 2016 des données selon lesquelles le taux de contrebande s'élevait à 32,8 % dans la province, alors qu'il s'établissait à environ 24 % en 2015.²⁷ Puisqu'il s'agit du plus important marché au Canada, les tendances observées en Ontario influencent directement le paysage du commerce illicite au pays.

Ensuite, le 30 mars 2016, plus de 700 policiers de l'Ontario et du Québec ont procédé à 70 descentes au sein d'un réseau de contrebande de tabac d'envergure. Il s'agissait de la plus importante opération policière du genre dans l'histoire du Canada. Les forces de l'ordre d'Amérique du Sud et d'Europe ont participé à l'opération, mettant en lumière la nature plurinationale de cette activité criminelle. Les données sont saisissantes :²⁸

- 2 081 tonnes de feuilles de tabac brut ont été introduites dans les réserves de Kahnawake et des Six-Nations dans le but d'approvisionner illégalement les usines de fabrication de cigarettes illégales exploitées sur ces territoires. Il s'agit là d'une quantité suffisante de tabac pour fabriquer plus de 2,34 milliards de cigarettes.
- La police estime que les feuilles de tabac brut saisies dans le cadre de cette opération représentent 530 millions de dollars en revenus fiscaux perdus.
- Selon les rapports médiatiques, les personnes qui prenaient part à ces activités illégales de fabrication de cigarettes entretenaient des liens avec des bandes de motards et d'autres groupes criminels organisés, montrant une fois de plus que l'enjeu du commerce illicite n'appartient pas aux Premières Nations, mais plutôt au crime organisé.
- En plus du tabac, les autorités canadiennes ont saisi d'importantes quantités de cocaïne, de méthamphétamine, de marijuana et de fentanyl.
- Des millions de dollars liés aux transactions illégales et au blanchiment d'argent à l'échelle internationale ont aussi été saisis.

La GRC a fait récemment une déclaration mettant en lumière la connexion entre la contrebande de cigarettes et d'autres activités criminelles.

²⁵ Estimate based on the level of illicit trade in 2010 from GFK Research and PTT Revenue is sourced from the Government budget documents (government Year-end March 31st, 2010).

²⁶ See Le Journal de Montreal, September 29, 2016

²⁷ See <http://ontariocstores.ca/contraband-tobacco-usage-rises-even-higher-in-2016/>

²⁸ <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-raids-contraband-tobacco-operation-international-1.3511876>

« Tous les Canadiens, d'une façon ou d'une autre, subissent les répercussions des activités de contrebande de tabac, en dépit du fait qu'elles ne sont pas évidentes. Voici les conséquences de ces activités : elles entraînent la perte de millions de dollars de revenus pour les gouvernements fédéral et provinciaux, **nuisent aux efforts de santé publique pour réduire l'utilisation du tabac**, empêchent les entreprises légitimes d'exercer leurs activités dans un contexte de concurrence loyale et permettent le financement des groupes criminels organisés. »²⁹

Enfin, une étude³⁰ de l'institut Macdonald-Laurier publiée en mars 2016 semble indiquer que ce n'est que la pointe de l'iceberg et qu'à l'échelle mondiale, la contrebande de cigarettes est liée au financement de groupes terroristes comme l'EI. Le rapport est sans ménagement :

« La contrebande a une incidence plus déterminante sur la santé publique au Canada, les Canadiens et les intérêts canadiens que le terrorisme n'en a jamais eu. Si seulement les Canadiens savaient cela, ils exigeraient du gouvernement qu'il prenne les mesures nécessaires. Ils en ont maintenant conscience. Il est temps d'agir pour s'assurer que l'ensemble des citoyens, et non les membres du crime organisé et les terroristes, profite des avantages de l'imposition des produits du tabac. »³¹

Cette réalité pose une difficulté immense en matière de contrôle du tabac, y compris pour ce qui des interdictions de produits. Par exemple, l'OSCA a dévoilé que plus de 43 % des fumeurs de cigarettes au menthol de l'Ontario trouveraient une autre façon de se procurer ces produits s'ils étaient bannis.³²

Donc, compte tenu des réalités de la contrebande, les actions proposées par le gouvernement en ce qui concerne le menthol ne donneront pas les résultats escomptés. Bannir les cigarettes au menthol alors que le problème de contrebande est endémique ne fera qu'accorder le monopole aux intervenants du marché illicite et aux groupes criminels. En effet, les ventes risquent de se déplacer d'un marché légal, réglementé et taxé à un marché illégal, exempt de toute réglementation ou taxe et rendant les produits plus accessibles pour les jeunes.

Cette anticipation explique peut-être que l'on observe une augmentation marquée du nombre de marques de cigarettes au menthol offertes sur le marché illicite. **À l'heure actuelle, nous savons qu'il existe au moins 35 marques illégales de cigarettes au menthol au Canada, ce qui représente environ le double du nombre de marques vendues légalement** (voir les photos en annexe pour des exemples). La plupart sont fabriquées sur les réserves autochtones du Québec et de l'Ontario. Ces produits au menthol se vendent au prix ridiculement bas de 3 \$ le paquet, contrairement à 14 \$ ou 15 \$ pour un paquet sur lequel toutes les taxes ont été payées.

²⁹ <http://www.rcmp-grc.gc.ca/on/news-nouvelles/2016/16-12-15-thunder-bay-eng.htm>

³⁰ <http://www.macdonaldlaurier.ca/files/pdf/MLILeuprechtContrabandPaper-03-16-WebReady.pdf>

³¹ *Ibid.*

³² Sur le site de l'Association des dépanneurs en alimentation de l'Ontario, consultez l'article Stop the Menthol Ban in Ontario, 18 février 2015, à l'adresse <http://ontariocstores.ca/stop-menthol-ban-ontario/>

Encore une fois, toutes ces préoccupations ont été soulevées dans la réplique d'ITCAN à la suite de l'avis émis en avril 2016. Toutefois, là aussi, Santé Canada a répondu de façon désinvolte avec un simple paragraphe minimisant la menace que représente la contrebande de tabac, soutenant que « le gouvernement du Canada applique déjà plusieurs mesures pour lutter contre le commerce illicite de tabac ». Manifestement, ces mesures sont inefficaces, et il est temps que le Ministère regarde la réalité en face et s'attaque au fléau de la contrebande de cigarettes au Canada.

Accès des jeunes

L'interdiction proposée du menthol ne s'attaque pas au vrai problème, c'est-à-dire le fait que les jeunes ne devraient pas pouvoir se procurer de produits du tabac, qu'ils soient aromatisés ou non.

Les résultats de l'enquête canadienne sur le tabac, l'alcool et les drogues chez les élèves de 2014-2015 montrent que plus de 77 % des jeunes de la 6^e à la 12^e année obtiennent des produits du tabac auprès de leur entourage, notamment leur famille et leurs amis.³³ Si l'objectif est véritablement d'éradiquer le tabagisme chez les jeunes, nous présentons respectueusement que c'est là que les efforts devraient être dirigés. Il est déjà interdit aux détaillants de vendre des produits du tabac aux mineurs, mais il faut aussi rappeler aux adultes l'importance de ne pas fournir ces produits à ceux qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité, peut-être en imposant des peines plus sévères.

Cette préoccupation a également été soulevée en réponse à l'avis émis en avril 2016, et une fois de plus, Santé Canada a répondu d'un bref paragraphe mentionnant que « le gouvernement du Canada a déjà plusieurs restrictions en place » pour diminuer l'accès des jeunes aux produits du tabac, et que la Loi sur le tabac « interdit de fournir des produits du tabac aux jeunes de moins de 18 ans ». Lorsque les propres données du Ministère indiquent que 77 % des jeunes réussissent à se procurer des produits du tabac par l'entremise de leur entourage, il apparaît évident que d'autres mesures doivent être prises pour remédier à la situation.

Par ailleurs, la question de l'accès des jeunes aux produits du tabac doit être examinée proportionnellement aux autres risques qui pèsent sur les jeunes. Par exemple, une récente nouvelle exposait la facilité déconcertante avec laquelle les jeunes pouvaient se procurer de la marijuana et de la cocaïne en banlieue de Montréal. La vidéo d'infiltration accompagnant cette nouvelle se conclut ironiquement avec un segment comparatif mettant en lumière l'accès aisé des jeunes aux drogues, alors que des obstacles importants sont déjà en place pour empêcher les jeunes d'acheter des produits du tabac.³⁴

Au bout du compte, nous estimons que les meilleures armes contre le tabagisme chez les jeunes demeurent l'éducation et les mesures ciblées visant les populations à risque, en plus des mesures déterminantes pour contrer le problème de contrebande de cigarettes.

³³ Consultez <http://healthycanadians.gc.ca/science-research-sciences-recherches/data-donnees/cstads-ectade/summary-sommaire-2014-15-eng.php>

³⁴ Consultez <http://www.grenier.qc.ca/nouvelles/12044/la-fondation-jean-lapointe-leve-le-voile-sur-laccessibilite-aux-drogues>

Entrée en vigueur

Si, comme par le passé, Santé Canada choisit d'ignorer toutes les données probantes et de faire entrer en vigueur l'interdiction du menthol, il est essentiel de donner au marché le temps nécessaire pour s'ajuster. Les 180 jours après la publication de l'ordonnance proposée sont insuffisants pour permettre aux détaillants d'écouler leurs stocks. Les détaillants devraient disposer d'au moins trois mois supplémentaires pour liquider leurs produits, ce qui est cohérent avec la période demandée par le gouvernement du Québec à la suite de son interdiction des produits au menthol en 2016.³⁵

De plus, Santé Canada et le gouvernement fédéral doivent d'abord garantir à l'industrie du tabac qu'ils prendront des mesures pour contrer le problème de fabrication et de vente illégales de produits du tabac au menthol (et autres) sur les territoires des Premières Nations. Santé Canada doit fournir un plan à l'industrie légale du tabac pour expliquer en détail comment elle entend appliquer la loi et veiller au respect de l'interdiction proposée du menthol.

Seulement une fois ces mesures en place, il sera possible d'établir la période qui précédera l'entrée en vigueur de l'interdiction du menthol, à défaut de quoi l'exercice sera sujet à controverse, puisque les cigarettes au menthol demeureront faciles à se procurer sur le marché illicite.

Conclusion

Les jeunes ne devraient pas fumer, un point c'est tout. Toutefois, bannir les cigarettes aromatisées au menthol ne contribuera aucunement à réduire le tabagisme chez les jeunes. En outre, l'approche du gouvernement est incohérente. Pour s'attaquer au problème de l'accès des jeunes à la marijuana, il propose de la légaliser. En revanche, il aborde la question de la facilité présumée avec laquelle les jeunes peuvent se procurer des cigarettes au menthol en proposant de les interdire.

La prohibition n'est pas la solution, et le gouvernement fédéral du premier ministre Trudeau semble le reconnaître en manifestant son intention de légaliser la marijuana.

De plus, les réalités de la contrebande ne peuvent être ignorées. Les produits du tabac illégaux comptant déjà pour 20 % du marché canadien – et plus de 50 % dans certaines régions de l'Ontario –, l'accent devrait être porté sur le démantèlement du réseau d'exploitants illégaux, plutôt que de donner à ce dernier le monopole des produits traditionnels comme les cigarettes au menthol.

ITCAN appuie les politiques fondées sur des données probantes pour la prévention du tabagisme chez les jeunes. C'est pourquoi nous avons encouragé par le passé les mesures visant à bannir les cigarettes à saveur de bonbons ou de friandises. Toutefois, nous ne pouvons être pour une réglementation s'appuyant sur une mauvaise interprétation des données

³⁵ Consultez : *Loi concernant la lutte contre le tabagisme*, S.Q. 2015, c. 28, a. 75.

Page 15

disponibles. Les données citées par les lobbyistes antitabac, et maintenant par Santé Canada, pour promouvoir l'interdiction des cigarettes au menthol sont mal interprétées et ne devraient pas être à la base d'une réglementation. Ces données ne prouvent pas que les cigarettes au menthol contribuent de façon considérable à inciter les jeunes à fumer ni que l'on puisse s'attendre à ce que l'interdiction du menthol réduise le taux de tabagisme chez les jeunes. Santé Canada avait d'abord tiré cette même conclusion – avant de décider d'utiliser les mêmes données pour étayer un autre point de vue.

Pour toutes ces raisons, ITCAN ne peut appuyer l'interdiction des cigarettes au menthol proposée par le gouvernement. Si une telle interdiction entre en vigueur malgré ce qui précède, il faudra créer un plan de transition adéquat tenant compte des réalités de la contrebande de tabac.

ANNEXE :

EXEMPLES DE MARQUES DE CIGARETTES AU MENTHOL VENDUES ILLÉGALEMENT AU CANADA ACTUELLEMENT

