

UNE RECENSION DES DOMMAGES

Les baisses de taxes sur les produits du tabac et la santé
publique dans les années 1990

**Association pour les droits des non-fumeurs
Coalition québécoise pour le contrôle du tabac
Médecins pour un Canada sans fumée
Société canadienne du cancer**

Octobre 1999

Une recension des dommages : Les baisses de taxes sur les produits du tabac et la santé publique dans les années 1990

Publié par l'Association pour les droits des non-fumeurs, Médecins pour un Canada sans fumée et la Société canadienne du cancer.

Ottawa, Ontario, 1999. 72 Pages

.

Table des matiers

	page
Recommandations Principaux	.....I
Introduction	.....1
Partie 1 Les conséquences du tabagisme pour la santé	.....3
Partie 2 Un taux élevé de taxation du tabac décourage le tabagisme	.....5
Partie 3 La taxation des produits du tabac au Canada	.....12
Partie 4 La contrebande des cigarettes: mythes et réalités	.....23
Partie 5 Les effets de la baisse de taxes: recension sur cinq ans	.....41
Partie 6 L'utilisation des (comment utiliser les) taxes sur le tabac pour financer des mesures efficaces de lutte au tabagisme	.....50
Sommaire des recommandations	.....61

Annexe A. Les Tableaux

Tableau A	Taxation et prix des cigarettes manufacturées à travers le Canada, 1999.	.....65.
Tableau B	Taxation et prix des bâtonnets de tabac à travers le Canada, 1999.	.....65
Tableau C	Taxation et prix du tabac coupé fin à travers le Canada, 1999.	.....66
Tableau D	Revenus de taxes (excluant les taxes de vente) tirés des ventes de cigarettes par les gouvernements fédéral et provinciaux, 1991 – 1992 à 1998 – 1999.	.....66
Tableau E	Gains (avant impôt sur le revenu) tirés des ventes de cigarettes par les compagnies de tabac au Canada, 1991 à 1998	.....67
Tableau F	Consommation per capita (15 ans et plus) de cigarettes et d'équivalents, par province, 1988 à 1998.	.....67
Tableau G	Consommation per capita (15 ans et plus) de cigarettes et d'équivalents, 1949 à 1998	.....68
Tableau H	Revenus des taxes fédérales et provinciales tirés de la vente illégale de cigarettes à des enfants.	.....70
Tableau I	Variations dans les taxes sur le tabac entre 1994 et 1999, en tenant compte de l'inflation.	.....71
Tableau J	Exportations canadiennes de cigarettes et d'autres produits du tabac, 1980 à 1998 (en milliers)	.....71
Tableau K	Gains de Imperial Tobacco (profits avant impôt) par cigarette ou équivalent de cigarette, 1990 à 1998	.....72

Les Graphiques

Tableau 1	Décès survenus au Canada et attribuables au tabagisme	.....3
Tableau 2	Pourcentage de Canadiens et de Canadiennes qui fument	.....4
Graphique 3	Tabagisme en Ontario chez les jeunes	.....7
Graphique 4	Prix des cigarettes en termes réels et consommation	.....8
Graphique 5	Taxes spécifiques au tabac imposées sur les cigarettes manufacturées	.....13
Graphique 6	Augmentations et diminutions de taxes depuis 1994	.....14
Tableau 7	Augmentations et diminutions des taxes sur le tabac dans les provinces canadiennes, 1994 à 1998	.....15
Graphique 8	Variation en termes réels des taxes sur les cigarettes depuis la baisse de taxes de 1994	.....15
Graphique 9	Taxes fédérales et provinciales spécifiques sur le tabac imposées sur 200 cigarettes, sur les bâtonnets et sur les unités de tabac coupé fin.	.....18
Graphique 10	Ventes de tabac coupé fin et de bâtonnets de tabac en pourcentage des ventes totales de produits du tabac, par province, 1998	.....19
Graphique 11	Exportations de cigarettes canadiennes	.....26
Graphique 12	Prix des cigarettes le long de la frontière canado-américaine, décembre 1998.	.....30
Graphique 13	Publicité pour des cigarettes marquées individuellement	.....36
Graphique 14	Incidence du tabagisme chez les Canadiens adultes et chez les jeunes adultes, 1988 à 1996.	.....42
Graphique 15	Consommation de cigarettes entre 1949 et 1998	.....43
Graphique 16	Consommation de cigarettes per capita (15 ans et plus), 1990 et 1998	.....44
Graphique 17	Effet cumulatif sur cinq ans qu'ont eu les baisses de taxes sur les cigarettes sur les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux tirés des taxes sur le tabac (1994 – 1995 à 1998 – 1999)	.....45
Graphique 18	Profits avant impôt de l'industrie du tabac et revenus fédéraux tirés des taxes sur le tabac	.....46
Graphique 19	Hausse cumulative des profits de l'industrie et baisse cumulative des revenus publics	.....47
Graphique 20	Profit brut de Imperial Tobacco sur un paquet de 25 cigarettes.	.....48
Graphique 21	Revenus tirés de la « surtaxe pour l'amélioration de la santé imposée aux fabricants de produits du tabac » et dépenses pour des programmes de lutte au tabagisme.	.....50
Graphique 22	Revenus fédéraux tirés des taxes et droits sur le tabac et dépenses pour des programmes de lutte au tabagisme	.....52
Tableau 23	Balises édictées par les Centres de contrôle des maladies pour le financement des mesures de lutte au tabagisme	.....52

Recommandations principaux

- Les taxes sur les cigarettes devraient augmenter d'au moins 10 \$ par cartouche (5 \$ de taxes fédérales et 5 \$ de taxes provinciales) en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince Édouard.
- Si les provinces ne veulent pas procéder à une hausse conjointe avec le gouvernement fédéral, ce dernier devrait mettre fin à l'entente informelle qu'il a avec elles et agir rapidement, seul s'il le faut, en augmentant ses taxes sur le tabac.
- On devrait éliminer toutes les échappatoires qui permettent l'imposition de niveaux de taxes inférieurs sur les bâtonnets de tabac et sur le tabac à rouler.
- Le gouvernement fédéral devrait adopter un vaste programme de lutte au tabagisme, comprenant des mesures ayant la même portée et le même impact que celles recommandées par l'Organisation mondiale de la santé et par les *Centers for Disease Control and Prevention* (Centres américains de contrôle et de prévention des maladies (CDC)). Le gouvernement fédéral devrait faire une allocation d'un minimum de 120 millions de dollars par année pour ce programme.
- La surtaxe pour l'amélioration de la santé, imposée sur les profits des fabricants de produits du tabac et qui est censée prendre fin en février 2000, devrait être maintenue de façon permanente. De plus, son taux devrait être haussé.
- La taxe sur les exportations devrait être augmentée de 12 \$ par cartouche, et d'un montant équivalent dans le cas des bâtonnets de tabac et du tabac à rouler. On devrait abolir l'exemption des taxes sur les exportations présentement accordée aux cargaisons de cigarettes destinées à des boutiques hors taxes situées à l'étranger (principalement aux États-Unis).
- Le Canada devrait supprimer complètement les ventes de tabac hors taxes, qui permettent d'obtenir du tabac à bas prix et qui réduisent les revenus gouvernementaux.
- On devrait imprimer sur les paquets de cigarettes des indications faisant état des taxes payées, qui soient spécifiques à chaque province et clairement visibles

Introduction

Cinq ans et demi se sont écoulés depuis la baisse drastique, en 1994, des taxes sur les produits du tabac, en réaction à la contrebande de ces produits. On avait alors assisté à une réduction, d'environ la moitié, du prix des cigarettes dans la majeure partie des régions canadiennes.

Les conséquences de cette réduction sur la santé publique sont maintenant bien connues. La santé de la population a certainement été affectée, du fait que la baisse du tabagisme, qui progressait depuis quelques décennies, s'est considérablement ralentie¹. Le bas prix des cigarettes a annulé l'effet favorable qu'avaient eu les restrictions imposées à la publicité et aux campagnes de promotion, l'amélioration des avertissements apposés sur les paquets de cigarettes, la multiplication des environnements dits sans fumée et les progrès réalisés dans l'éducation de la population.

Sur le plan financier, la réduction de taxes de 1994 s'est traduite par une perte de milliards de dollars de revenus pour les gouvernements canadiens. Pendant ce temps, les profits de l'industrie du tabac ont continué, d'une année à l'autre, à se hisser à des niveaux record : ainsi, l'augmentation des profits annuels avant impôt entre 1993 et 1998 fut ahurissante, atteignant 62 %².

Les cigarettes canadiennes sont aujourd'hui parmi les moins coûteuses et les moins taxées des pays industrialisés. Le prix de la cartouche de cigarettes dans les états frontaliers américains est aujourd'hui plus élevé de 17 \$ canadiens qu'en Ontario et au Québec, car les règlements hors cour des poursuites judiciaires intentées par les gouvernements des États américains contre l'industrie du tabac, qui se sont traduits par des versements de plusieurs milliards de dollars de l'industrie à ces États, se sont répercutés sur les fumeurs sous forme de lourdes hausses du prix des cigarettes. D'autres problèmes allégués d'incitation à la contrebande ont aussi été réglés. En outre, on a pu démontrer la participation de l'industrie du tabac à des activités de contrebande le long de la frontière canado-américaine, ce qui a mené à des poursuites et à des condamnations. (Dans au moins deux cas, l'enquête se poursuit).

Les politiciens, de même que les conseillers en politiques, reconnaissent à la quasi-unanimité l'importance de ramener la taxation sur les cigarettes à un niveau suffisant. Cependant, malgré l'appui très large dont jouit une éventuelle hausse significative du niveau de taxation, seuls des ajustements mineurs ont été faits jusqu'ici. On attribue la perpétuation de ces délais à une sorte d'entente informelle (« gentleman's agreement ») avec les provinces, aux termes de laquelle le gouvernement fédéral ne devrait pas

¹ Dans les 11 années ayant précédé la réduction de taxes (1983 – 1993), la consommation per capita a chuté de 42,3 %. Dans les cinq années s'étant écoulées depuis la réduction, on a constaté une stabilisation presque complète du taux de diminution de la consommation per capita, lequel n'est maintenant que de 3,2 %. Voir à cet effet le graphique 14 et les tableaux F et G de l'annexe A.

² Ces données excluent RJR – Macdonald, dont les actions ne font pas l'objet de transactions publiques et dont les données pertinentes ne sont en conséquence pas disponibles.

procéder à une augmentation des taxes sur le tabac sans obtenir au préalable l'assentiment des provinces.

La réduction des taxes de 1994 avait été présentée à l'époque comme une mesure temporaire, qui serait révoquée lorsqu'on aurait ramené la contrebande sous contrôle : les taxes auraient alors été remontées à leur précédent niveau. Or, cette mesure « temporaire » entre aujourd'hui dans sa sixième année et risque de devenir permanente. Il y a longtemps que le gouvernement aurait dû rétablir le prix des cigarettes à des niveaux suffisants pour dissuader les jeunes Canadiens et Canadiennes d'acquérir une dépendance au tabac. Ces niveaux devraient aussi être assez élevés pour encourager les fumeurs canadiens à réduire leur consommation de produits du tabac ou, mieux encore, à cesser de fumer.

Partie 1

Les conséquences du tabagisme pour la santé

Les produits du tabac demeurent la principale cause de maladies, d'invalidité et de décès évitables au Canada. Ils demeurent aussi les seuls produits de consommation qui tuent lorsqu'on les utilise exactement comme prévu. Santé Canada rapporte que 21% de tous les décès survenant au Canada sont imputables au tabagisme³. De ces 45 000 décès par année qui sont causés par le tabac, les deux cinquièmes sont attribuables au cancer, les deux cinquièmes à des maladies cardiovasculaires et le cinquième à des maladies respiratoires comme l'emphysème. Les victimes du tabac ne sont pas toutes des adultes: Santé Canada estime en effet qu'en moyenne, deux enfants en bas âge meurent chaque semaine soit d'un syndrome de la mort subite du nourrisson causé par le tabac, soit des suites d'une maladie respiratoire attribuable à la fumée secondaire.⁴

Les produits du tabac causent beaucoup plus de dommages que toute autre catégorie de produits de consommation et tuent beaucoup plus de Canadiens et de Canadiennes que tout autre type de drogue. Le taux de dépendance est très élevé et le tabagisme a une probabilité plus forte d'entraîner des conséquences fatales que n'en ont les autres

comportements à haut risque. La moitié de tous les fumeurs de longue date mourront prématurément des conséquences de leur tabagisme et parmi ceux-ci, la moitié mourront à un âge moyen, perdant ainsi 20 à 25 années de vie.

Même s'il y a plus de décès attribuables au tabac chez les hommes (29 000 par année) que chez les femmes (16 000 par année), on constate une hausse dramatique du nombre de décès chez ces dernières. Ainsi, de 1986 à 1996, le nombre de décès imputables au tabac chez les femmes a augmenté de 9 000 à 16 000, soit de plus de 75%.

Tableau 1
Décès survenus au Canada et
attribuables au tabagisme, 1999

	Taux annuel
Total	45,214
• Hommes	29,229
• Femmes	15,986
• Jeunes enfants	105
• Cancers	17,703
• Maladies cardio-vasculaires	17,562
• Maladies respiratoires	9,498

Source : Santé Canada, « Décès survenus au Canada et attribuables au tabagisme » (traduction), janvier 1999.

Du point de vue de la santé publique, la taxation des cigarettes, loin de n'être qu'une mesure financière, est un élément essentiel de la protection de la santé de la population. Une telle stratégie importe particulièrement pour les populations démunies, qui portent de plus en plus le poids de l'épidémie de tabagisme.⁵ Des fumeurs de toutes les conditions

« Il ne fait aucun doute que la taxation joue un rôle capital dans les efforts que nous déployons pour réduire le tabagisme chez les jeunes Canadiens et Canadiennes, lesquels sont particulièrement sensibles aux prix. Pour cette raison, j'appuie sans réserves d'autres hausses de taxes ainsi que toute initiative destinée à mettre en échec les tentatives d'évasion fiscale, tel que le Insta-Kit de Player's. »

Lettre de l'honorable Allan Rock, ministre de la Santé, à Ken Kyle, Directeur des affaires publiques à la Société canadienne du cancer, 9 octobre 1998.

³ Santé Canada, « Les décès imputables au tabagisme au Canada », bulletin d'information, 18 janvier 1999.

⁴ *Ibid.*

⁵ Les statistiques rapportées dans le présent document et portant sur l'incidence du tabagisme parmi différentes catégories de citoyens canadiens proviennent de documents que l'on peut retrouver sur le site web de Santé Canada. Pour obtenir des données sur le tabagisme chez les autochtones: <http://www.hc-sc.gc.ca/msb/fnihp/tobacco/e.htm>. Pour obtenir des données par catégorie professionnelle, statut économique, âge/sexe:

sociales se disent désireux de cesser de fumer.⁶ La majorité d'entre eux appuient l'idée que la taxation soit partie intégrante d'un plan visant à aider les fumeurs à mettre fin à leur habitude.⁷ Les données empiriques suggèrent que les personnes dont la santé est le

Tableau 2
Pourcentage de Canadiens et de Canadiennes
qui fument régulièrement ou occasionnellement

	Pourcentage de fumeurs
• Hommes	31%
• Femmes	26%
• Jeunes hommes adultes (20 à 24 ans)	39%
• Jeunes femmes adultes (20 à 24 ans)	32%
Canadiens autochtones	
• Premières nations	56%
• Métis	57%
• Inuit	72%
Statut économique	
• Moitié de la population aux revenus les moins élevés	38%
• Moitié de la population aux revenus les plus élevés	21%
Niveau d'éducation	
• Inférieur au secondaire	33%
• Collégial ou universitaire	23%
Profession	
• Travailleurs forestiers	56%
• Au chômage depuis moins de 12 mois	50%
• Travailleurs du secteur des transports	46%
• Travailleurs des secteurs mines, pêches et construction	43%-45%
• Engagés dans un conflit de travail	42%
• Enseignement ou médecine	18%-19%

Source: voir note no. 3

plus susceptible de bénéficier d'une hausse du prix des cigarettes provoquée par une hausse des taxes sont les fumeurs économiquement désavantagés car il est plus probable qu'ils réduisent leur consommation de tabac à la suite de hausses de prix que ce n'est le cas des fumeurs dont la situation financière est plus aisée.⁸

<http://www.hc-sc.gc.ca/main/lcdc/web/bc/nphs/nphs16/e.html>.

⁶ D'après l'Enquête nationale de 1996 – 1997 sur la santé de la population, 49% des fumeurs envisagent de cesser de fumer dans les six prochains mois. Il est très probable que, parmi les 51% restants, bon nombre envisagent de cesser de fumer à plus long terme ou encore souhaiteraient ne plus fumer mais sont découragés du fait de l'échec de tentatives antérieures en ce sens. Cela est confirmé par des données fournies par Imperial Tobacco (voir la lettre à Médecins sans fumée, datée du 30 juin 1999, de Brian Levitt, président-directeur général de Imasco Ltée.). Ces données démontrent une hausse continue du pourcentage de fumeurs qui disent 'avoir l'intention de cesser de fumer', lequel est passé de 38,2% en 1979 à 51,2% en 1991, dernière année pour laquelle des chiffres sont disponibles.

⁷ Voir, à titre d'exemple, le sondage Environics mené pour le compte de Santé Canada en janvier 1999.

⁸ Townsend, J.L., Roderick P, Cooper J. "Cigarette smoking by socioeconomic group, sex and age: effects of price, income and health publicity." *British Medical Journal*, 1994; 309 (6959) 923-6.

Partie 2

Un taux élevé de taxation du tabac décourage le tabagisme

La taxation du tabac est un instrument essentiel d'une politique destinée à prévenir la dépendance à la nicotine chez les adolescents et à réduire le nombre de décès chez les personnes déjà affligées d'une dépendance. Il y a consensus à cet effet parmi les organisations de promotion de la santé, tant au Canada que dans les autres pays industrialisés. Les organisations internationales comme la Banque mondiale recommandent une hausse des taxes sur le tabac. Malgré ses commentaires publics, l'industrie du tabac elle-même, dans ses documents internes, reconnaît l'efficacité des taxes sur les cigarettes comme moyen de réduire la consommation et de prévenir le tabagisme chez les adolescents. De fait, les énormes efforts qu'elle a consacrés à obtenir une baisse de taxes en 1994 démontrent clairement sa perception à cet égard.

Les cigarettes et l'élasticité de la demande par rapport au prix

Si le coût du pain s'élevait tout à coup jusqu'au prix faramineux de 1 000\$ la tranche, très peu de gens continueraient à manger des sandwiches; par contre, si les boulangeries se mettaient à donner gratuitement le pain, il s'en consommerait davantage. Ce principe fondamental de l'économie est sans aucun doute familier à la vaste majorité des Canadiens et des Canadiennes et ce, même s'ils n'ont peut-être jamais entendu le terme technique qui le désigne, à savoir *l'élasticité de la demande par rapport au prix* ou, plus simplement, l'élasticité-prix. En termes simples, lorsque le prix d'un produit augmente, la consommation de ce produit décroît et vice-versa. Pour chiffrer l'élasticité-prix, les économistes calculent habituellement le pourcentage de baisse dans la consommation d'un produit que l'on constate à la suite d'une hausse de 1% de son prix. Ainsi, si l'élasticité-prix d'un produit est -0,8, une hausse de prix de 1 \$ à 1,01 \$ entraînera une baisse de consommation de 0,8 %.

L'élasticité-prix de la demande dépend d'une multitude de facteurs, incluant la perception qu'ont les acheteurs de l'importance d'un produit particulier, son image de marque, la disponibilité de produits de substitution, le niveau de revenu des acheteurs, etc. Dans le cas des cigarettes, un facteur vient compliquer la situation, à savoir le fait que la nicotine crée la dépendance. En raison de cette dépendance, plusieurs fumeurs éprouvent davantage de difficulté à réduire leur consommation (ou à cesser complètement de fumer) à la suite de hausses du prix des cigarettes. Cependant, « plus difficile » ne signifie pas « impossible » pour tous les fumeurs. Dans un rapport de 1992, le Chirurgien général (Surgeon General) des États-Unis estimait à -0,47 l'élasticité-prix des cigarettes. On retrouve des chiffres semblables dans diverses études réalisées au Royaume-Uni, en Europe de l'Ouest, en Autriche, en Irlande, en Nouvelle-Guinée et au Canada.⁹ Il est

« Il est évident qu'une hausse de taxes diminuera le tabagisme. La situation qui prévaut aujourd'hui au Canada en est sans doute la meilleure illustration ».

Division américaine de Philip Morris, "Political and Social Trends", annexe au plan quinquennal 1991, document n° 2021342198, État du Minnesota et al. contre Philip Morris Inc. et al.

« Notre Service de la prévision a établi que les jeunes fumeurs adultes, particulièrement ceux de sexe masculin, ont tendance à être très sensibles au prix. L'effet d'une hausse de prix sur ces jeunes fumeurs adultes de sexe masculin pourrait être trois à quatre fois plus important que sur les fumeurs en général, en termes de diminution du volume consommé ».

Mémo de Gregory Novak à J.W. Johnston et H.J. Lees, daté du 20 septembre 1982 et disponible sur le site de RJR en tant que "doc 50015 1647".

⁹ Voir R.L. Andrews et G.R. Franke, "The determinants of cigarette consumption: a meta-analysis", dans le *Journal of Public Policy Marketing*, 1991; 81-100. Pour le cas du Canada, voir la publication suivante de Santé Canada par N.E. Collishaw, M.J. Kaiserman et B. Rogers, « *Monitoring Effectiveness of Canada's Health-Oriented Tobacco Policies* », 1990.

« J'ai en ma possession un document faisant état d'une étude réalisée il y a environ 10 ans et qui est la seule que je connaisse à avoir tenté de déterminer l'élasticité-prix des cigarettes par âge et par sexe. C'est une très bonne étude, publiée sous forme de monographie par le National Bureau of Economic Research... Selon leurs calculs, les personnes de 20 à 25 ans, et particulièrement les jeunes hommes de cette tranche d'âge, sont beaucoup plus sensibles aux prix que ne le sont les autres groupes, et l'effet des prix sur ce groupe agit principalement par le biais de la propension à commencer à fumer. »

Myron Johnson, économiste à l'emploi de Philip Morris, dans un mémo de 1992 adressé à un confrère cadre et traitant de l'incidence de la hausse de la taxe d'accise décrétée par la Californie en 1989 sur les ventes de cigarettes de marque Marlboro Red.

intéressant de noter qu'une étude interne de marketing de Philip Morris¹⁰, datant de 1991, soulignait que l'élasticité augmentait constamment sur le marché américain des cigarettes. Cette étude prédisait que l'élasticité atteindrait -0,88 cette année-là, ce qui est plus élevé que la plupart des estimations déjà publiées.

Quel que soit le chiffre exact, même les analystes de l'industrie du tabac admettent les trois faits suivants¹¹ :

- L'élasticité-prix des cigarettes à court terme est plus faible que celle de la plupart des autres produits majeurs de consommation. En d'autres mots, en raison de la dépendance que crée la nicotine, il faut une hausse de prix beaucoup plus forte, comparativement aux autres produits, pour provoquer une baisse équivalente de consommation.
- L'élasticité à long terme semble supérieure à l'élasticité à court terme. En d'autres mots, une importante hausse de taxes peut faire en sorte que certains fumeurs mettent fin à leur habitude au bout de six mois, en plus de ceux qui cessent de fumer immédiatement.
- Les jeunes sont plus sensibles aux prix que les adultes.

Le tabagisme chez les jeunes et le prix des cigarettes

Le comportement économique des jeunes semble souvent irrationnel ; c'est du moins l'avis de leurs parents. Il est bien connu que les adolescents dépensent des sommes considérables sur des articles de prestige, de marque reconnue, comme des espadrilles ou des vestons, alors qu'ils pourraient se procurer des versions génériques de ces articles pour beaucoup moins. On a noté le même comportement eu égard aux cigarettes: dans les pays où sont largement disponibles des cigarettes de marques génériques à prix d'escompte, les adolescents demeurent généralement fidèles aux marques très connues faisant l'objet d'une publicité intensive et ce, malgré la dépense additionnelle que cela leur occasionne.¹²

La raison est évidente: ce que les jeunes achètent, ce ne sont pas que des espadrilles ou des cigarettes, c'est aussi toute l'image de marque associée à Nike ou aux courses automobiles commanditées par Player's. Cependant, pas plus que leurs aînés, les jeunes ne disposent de ressources illimitées. Leur comportement peut différer de manière très significative selon qu'une paire d'espadrilles Nike coûte la même chose qu'un approvisionnement de cigarettes Player's pour trois mois ou qu'un approvisionnement pour trois semaines.

¹⁰ Philip Morris U.S.A., *Price Elasticity in the Cigarette Industry*, document numéro 2045540114 dans la cause **État du Minnesota et al. vs. Philip Morris Inc. et al.**

¹¹ Voir aussi « Analysis of cigarette price elasticities », février 1990, réalisé par la Section de l'analyse économique des politiques (Policy Economics Group) de KPMG Peat Marwick, pour l'usage interne de la division américaine de Philip Morris, document n° 2044982672.

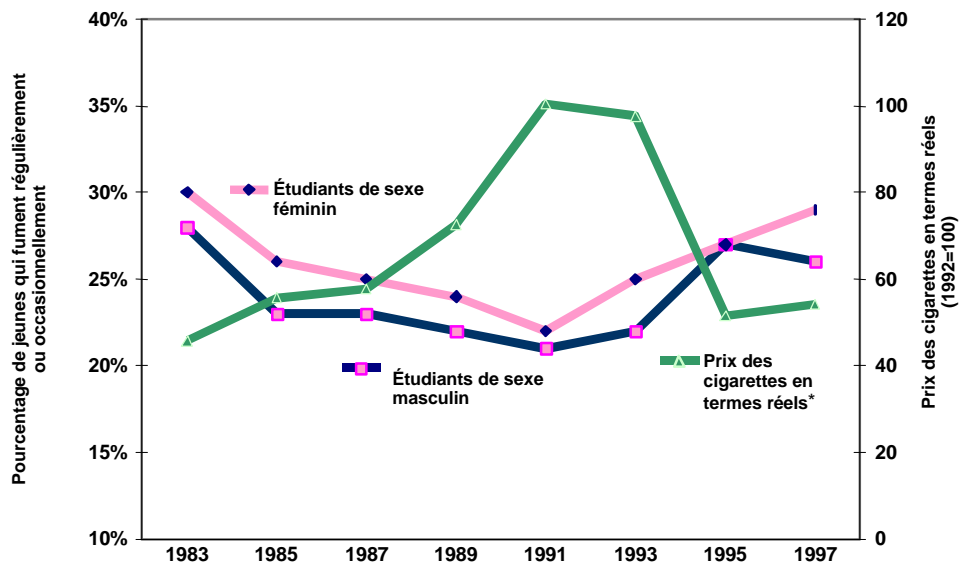
¹² Frank J. Chaloupka, "How effective are taxes in reducing tobacco consumption?", dans *Studies in Risk and Uncertainty*, édité par W. Kip Viscusi, Boston, Mass., Kluwer Academic Publishers, à paraître.

Il existe au moins trois explications plausibles au fait qu'eu égard aux cigarettes, les adolescents soient plus sensibles au prix que les adultes:

- Presque tous les fumeurs adultes souffrent d'une dépendance à la nicotine alors que chez de nombreux adolescents, cette dépendance ne s'est pas encore complètement installée.
- Les adolescents ont généralement moins d'argent que les adultes (bien qu'ils aient aussi tendance à avoir moins d'obligations financières).
- Tous les adolescents sont des consommateurs en puissance pour l'industrie du tabac. Il est très peu probable que des adultes dans la trentaine ou la quarantaine qui n'ont jamais fait usage de produits du tabac commencent à fumer. Aussi, dans la mesure où des prix élevés peuvent décourager les fumeurs débutants, cet effet ne joue que sur les adolescents et les jeunes adultes.

Quelle est l'ampleur de cet écart de sensibilité aux prix entre les adultes et les adolescents? D'après le rapport de 1992 du Chirurgien général des États-Unis portant sur le tabagisme et la santé sur le continent américain, l'élasticité de la demande de cigarettes par rapport au prix chez les jeunes de 12 à 17 ans (-1,40) est plus du triple de celle des adultes de 20 à 74 ans (-0,42).

Graphique 3
Tabagisme en Ontario chez les jeunes de septième, neuvième, onzième et treizième années scolaires, 1983 à 1997



Le prix en termes réels ne réfère qu'aux cigarettes vendues légalement, pas aux cigarettes de contrebande. Le prix réel moyen en 1991 et en 1993 était presque certainement un peu plus bas que les chiffres indiqués, en raison de la contrebande.

Sources: Comité d'experts sur le renouvellement de la stratégie ontarienne contre le tabac, « Actions Will Speak Louder than Words », février 1999 (pour les données sur le tabagisme), Indice des prix à la consommation de Statistique Canada (pour le prix réel des cigarettes).

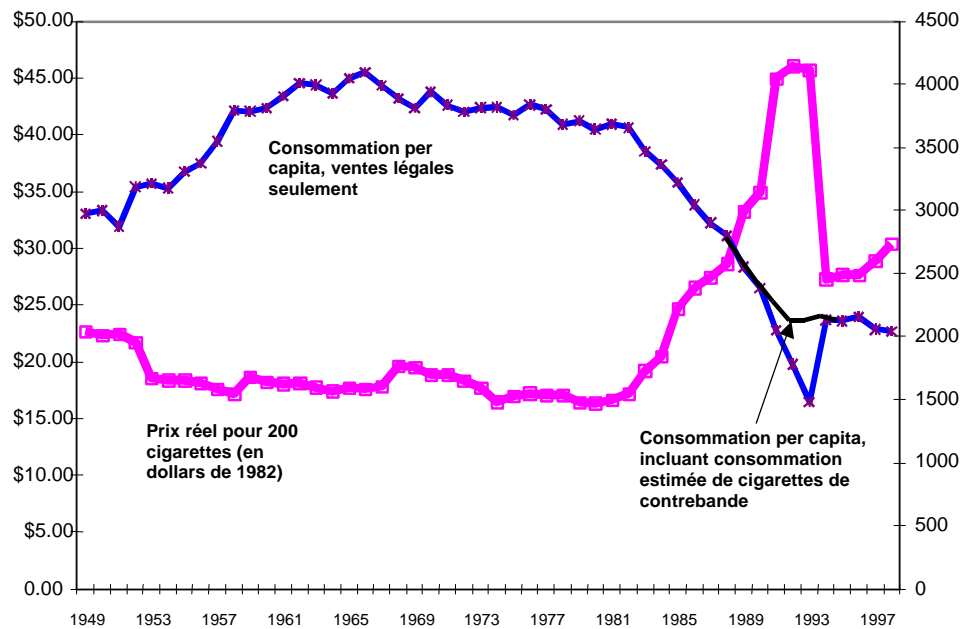
Une analyse plus récente (1998) de données portant sur les années 1976 à 1993, tirées des Enquêtes nationales sur la santé menées par entrevues aux États-Unis, a confirmé cette tendance générale. Dans cette analyse, on estime que l'élasticité-prix des personnes de 18 à 24 ans est de -0,58, soit presque six fois celle des personnes de 40 ans ou plus (-0,10).¹³

L'expérience historique

Les données historiques confirment de façon éclatante l'existence d'un lien entre la consommation de cigarettes et leur prix en termes réels. Des chercheurs du Canada, de Grande-Bretagne, de France et d'Afrique du sud ont indépendamment tracé point par point l'évolution comparée de la consommation et des prix réels et découvert que ces variables se comportaient comme des images inversées.¹⁴

Prétendre, comme l'industrie canadienne du tabac a soudainement commencé à le faire en 1992 (voir la chronologie des dates clés en page 41), que le niveau des taxes sur le tabac n'affecte pas de façon mesurable l'évolution de l'épidémie de tabagisme est aussi sensé que de prétendre que l'on peut abolir temporairement la loi de la gravité.

Graphique 4A
Prix des cigarettes en termes réels et consommation de cigarettes au Canada, 1949 à 1998

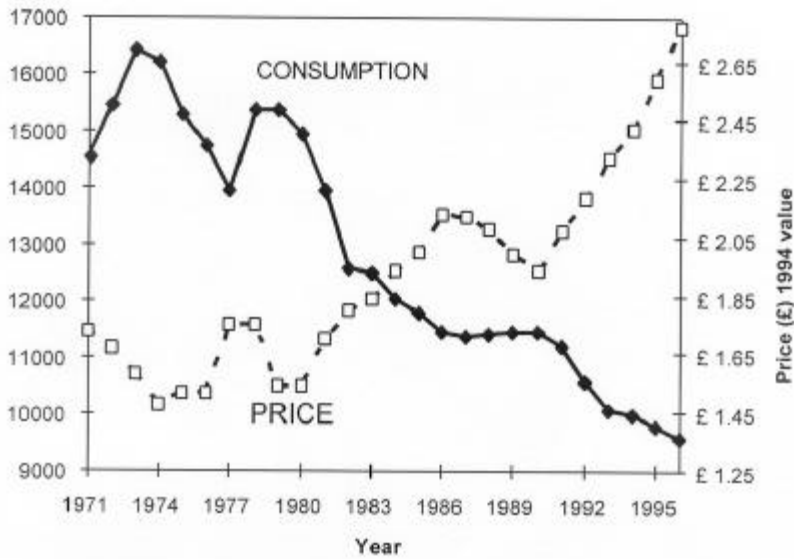


*Source : Prix réel calculé à partir de l'Indice des prix à la consommation. Pour la façon de calculer la consommation per capita, voir le tableau G de l'Annexe A.
N.B. : Les chiffres de prix ne réfèrent qu'aux cigarettes vendues légalement. Dans les années de fortes contrebandes, le prix était en fait plus bas.*

¹³ Voir "Response to Increases in Cigarette Prices by Race/Ethnicity and Age Groups - United States, 1976-1993," dans *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 47:29, pp. 605-609.

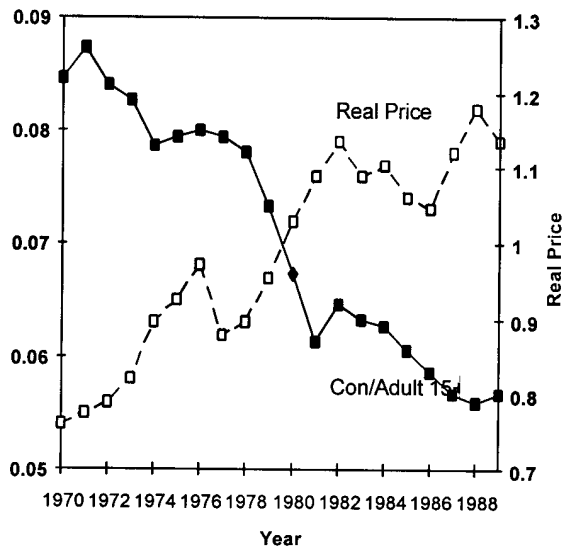
¹⁴ Joy Townsend, "Price and consumption of tobacco", dans *British Medical Bulletin* 1996; 52: 32-142.

Figure 4B
 Prix réels des cigarettes et consommation de cigarettes, Royaume-Uni, 1971 à 1996



Source : J.L. Townsend, "The role of taxation policy in tobacco control", dans I. Abedian et al., éd., *The Economics of Tobacco Control : Towards an Optimal Policy Mix*, 1998.

Graphique 4
 Prix réels des cigarettes et consommation de cigarettes, Afrique du Sud, 1970 à 1989

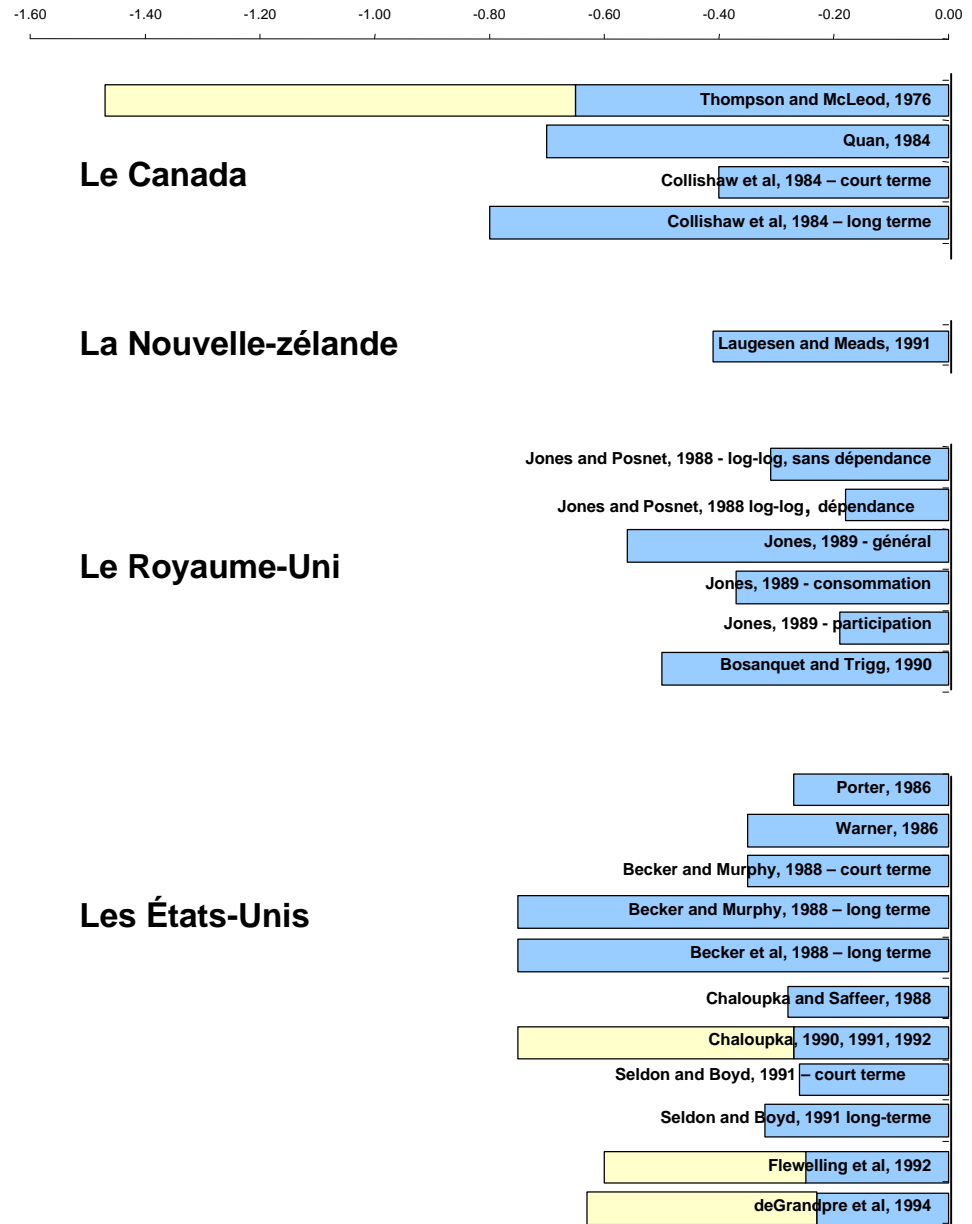


Source : J.L. Townsend, *ibid.*

« Le second objectif qu'a annoncé le ministère des Finances a trait à l'emploi des taxes pour réduire la consommation. Que ce soit très clair - personne ne doit se leurrer à ce sujet - cette stratégie fonctionne: les taxes ont effectivement un effet sur la consommation... Il est indéniable que la consommation a diminué significativement au cours des cinq dernières années et nous sommes tout à fait convaincus que les taxes sont l'une des principales causes de cette tendance. »

Bill Neville, président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, lors de son témoignage devant le Comité de législation F de la Chambre des Communes sur le projet de loi C-10, Loi modifiant la Loi sur la taxe d'accise et la Loi sur l'accise, 26

Un sommaire canadien de plusieurs études a conclu qu'une augmentation du prix du tabac est toujours suivie d'une réduction de la consommation.¹⁵



¹⁵ « Evaluating the Effects of Price on the demand for tobacco products : Review of methodologies and studies. . » Bernard C.K. Choi, Roberta Ferrence et Anita Pak, OTRU Literature Review Series No. 11, April 1997.

Les effets sur la santé

Il y a approximativement sept millions de fumeurs au Canada. On peut s'attendre à ce que 50 % d'entre eux meurent de causes reliées au tabagisme à moins qu'ils ne réussissent à mettre fin à leur dépendance.

En utilisant comme valeur de l'élasticité-prix la valeur de -0,47 estimée par le Chirurgien général des États-Unis, on pourrait s'attendre à ce qu'une hausse de 10% du prix des cigarettes au Canada (ce qui équivaut à 3\$ par cartouche, dans le cas de l'Ontario et du Québec) réduise de 4,7% la consommation de cigarettes. Une partie de cet effet serait attribuable aux fumeurs qui réduisent leur consommation mais sont incapables de cesser de fumer, et une autre aux adolescents qui décident de ne pas commencer à fumer. Cependant, la plus grande partie serait attribuable aux fumeurs adultes qui réussiraient finalement à cesser de fumer.

Si l'on retient la valeur de l'élasticité de participation (d'incidence du tabagisme)¹⁶ estimée par le Chirurgien général des États-Unis, à savoir -0,31, le Canada pourrait s'attendre à compter plus de 125 000 fumeurs de moins, à la suite ne serait-ce que d'une modeste hausse de 10% des taxes dans les cinq provinces affichant de faibles taux de taxation.

Même si la véritable valeur de l'élasticité ne représentait que la moitié des valeurs obtenues dans les études citées par le Chirurgien général, il s'agirait tout de même d'une décision qui, à elle seule, pourrait prévenir des dizaines de milliers de décès imputables au tabac.

¹⁶ C'est-à-dire la portion de l'élasticité de la demande par rapport au prix reliée aux personnes qui commencent à fumer ou cessent de le faire, plutôt qu'à celles qui ajustent la quantité qu'elles consomment.

Partie 3

La taxation des produits du tabac au Canada

Plusieurs instruments légaux servent à imposer des taxes sur les produits du tabac ainsi que sur leurs fabricants et leurs acheteurs, tant au palier provincial et territorial qu'au palier fédéral.

Au palier fédéral, on impose les types de taxes suivants ¹⁷:

La Loi sur l'accise impose des droits, à différents taux par unité, sur les produits du tabac fabriqués au Canada. Des droits d'accise sont ainsi imposés sur les cigarettes, les cigares, les bâtonnets de tabac, les autres formes de produits manufacturés du tabac et le tabac en feuilles, au moment où ces produits sont emballés aux fins de consommation.

La Loi sur les taxes d'accise impose des taxes d'accise sur les produits du tabac, qu'ils soient importés ou domestiques, à un taux unitaire et, dans le cas des cigares, sur une base ad valorem. Ce sont des droits sur les ventes, imposés au moment où le fabricant livre les biens à un acheteur, et ils doivent être remis au gouvernement à la fin du mois suivant le mois durant lequel la taxe est imposée; les grands fabricants doivent faire remise plus fréquemment. On impose également une taxe d'accise sur les exportations de produits du tabac, sous réserve de certaines exemptions.

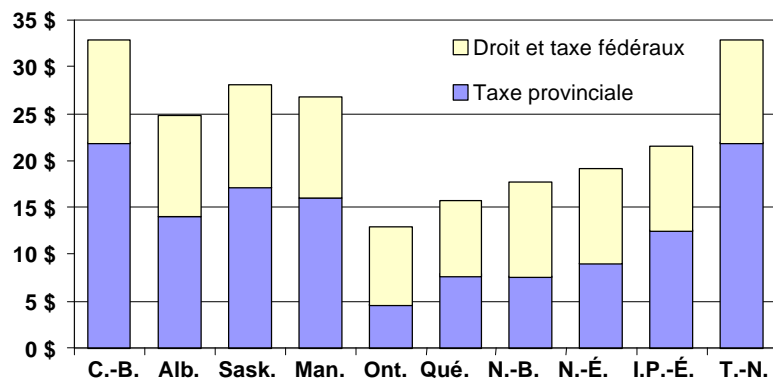
La Loi sur les taxes d'accise impose aussi une taxe de vente sur les produits et services (TPS) de 7% sur la vente de produits du tabac.

La Loi sur les droits de douane impose des droits de douane équivalents aux droits d'accise qui sont imposés sur les produits du tabac fabriqués au Canada.

En général, les taxes sur le tabac imposées par les gouvernements provinciaux et territoriaux le sont en vertu de lois provinciales ou territoriales sur la taxation du tabac. La plupart des provinces imposent également des taxes de vente sur les cigarettes. Les taux de taxation dans ces provinces ont varié au fil des ans mais les disparités se sont accrues énormément après 1994.

¹⁷ Cette description des taxes sur le tabac est tirée de la Revue des taxes d'accise, Finances Canada, février 1997.

Graphique 5
 Taxes spécifiques au tabac imposées sur les cigarettes manufacturées



Sources : Voir les données du tableau A de l'Annexe A.

Avant 1994, les taxes et droits d'accise fédéraux étaient les mêmes dans toutes les provinces canadiennes. Le 8 février 1994, le gouvernement fédéral réduisit d'un montant forfaitaire, dans chaque province, les taux de taxes d'accise sur la plupart des produits du tabac. Il procéda par la suite, en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard, à des baisses additionnelles équivalant aux baisses des taxes provinciales sur le tabac.

Depuis 1994, il n'y a eu que trois épisodes de hausse de taxes dans les provinces "à bas taux de taxation". Ces épisodes se sont traduits par des hausses de taxes fédérales des montants suivants (lesquelles furent accompagnées de hausses de taxes provinciales à peu près équivalentes):

Février 1995	\$0,60 (hausse de taxes concomitante au Québec seulement; la hausse concomitante prévue en Ontario ne fut pas mise en vigueur).
Novembre/décembre 1996	\$0,70 (Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse, Île du Prince-Édouard).
Février 1998	\$0,60 (Ontario, Québec, Nouvelle-Écosse, Île du Prince-Édouard)
	\$0,40 (Nouveau-Brunswick)

Ces modestes hausses de taxes ont peu fait pour rétablir l'égalité des taux de taxes à travers le Canada.

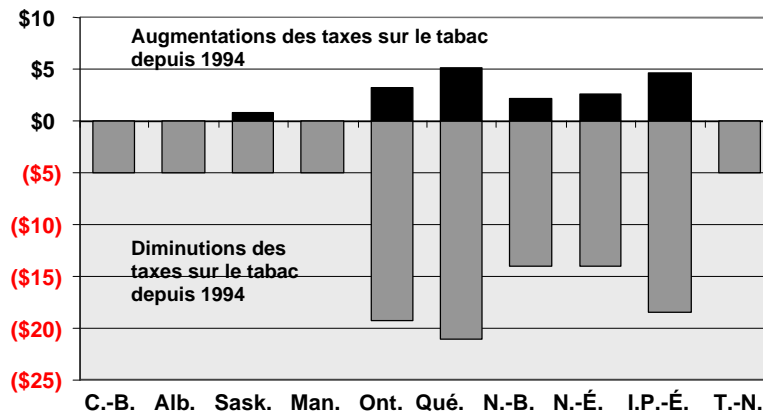
L'inflation réduit imperceptiblement les taxes sur le tabac

Les taxes unitaires imposées sur les produits du tabac n'augmentent pas automatiquement avec les variations du coût de la vie, comme le font les taxes ad valorem. Par conséquent, l'absence de toute hausse des taxes unitaires pendant une période d'inflation, même faible, entraîne *de facto* une baisse de taxes.

Lorsque les données sont ajustées pour tenir compte des hausses du coût de la vie, les taxes sur les produits du tabac étaient, à l'été de 1999, inférieures de 7% à ce qu'elles étaient à l'été de 1994 dans les cinq provinces « à haut taux de taxes ». Dans les cinq provinces « à bas taux », le prix réel des produits du tabac n'a augmenté que d'un faible pourcentage, variant entre 0% et 8% (voir le tableau 8).

La plus forte hausse de taxes depuis 1994 a eu lieu dans la province de Québec, où des hausses conjointes des taxes fédérales et provinciales ont augmenté le prix des cigarettes de 5,08\$ par cartouche. À l'Île du Prince-Édouard, la hausse fut de 4,60\$ par cartouche et en Ontario, de seulement 3,20\$ par cartouche. Le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse sont en queue de peloton, avec 2,20\$ et 2,60\$ respectivement. Parmi les provinces qui n'ont pas abaissé leurs taxes en 1994, la Saskatchewan est la seule à avoir imposé une hausse de taxes par la suite (de 0,80\$ par cartouche).

Graphique 6
Augmentations et diminutions de taxes depuis 1994



Sources : Voir les données du tableau I de l'Annexe A.

Tableau 7

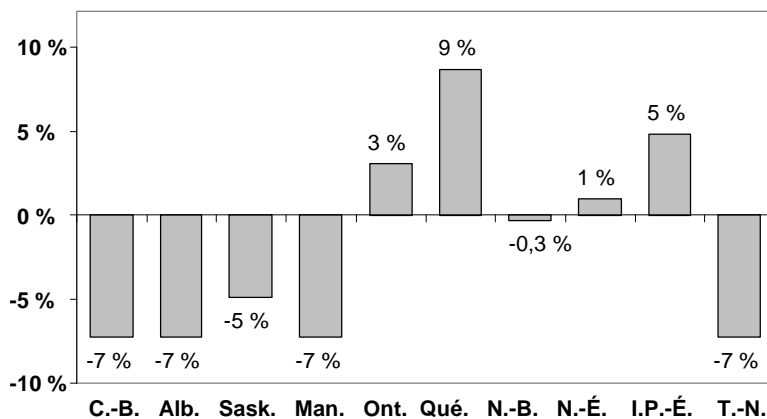
Augmentations et diminutions des taxes sur le tabac (fédérales et provinciales)
dans les provinces canadiennes, 1994 à 1998

Province	Montant de la baisse de taxes de 1994	Augmentations de taxes survenues après la baisse (jusqu'au 1er septembre 1999)	Augmentations (diminutions) de taxes, en tenant compte de l'inflation	Pourcentage d'augmentation de taxes en termes réels depuis 1994	Année à laquelle les taxes nominales seront de retour à leurs niveaux de 1993	Année à laquelle les taxes réelles seront de retour à leurs niveaux de 1993
BC	5,00 \$	—	(2,95 \$)	-7 %		
AB	5,00 \$	—	(2,33 \$)	-7 %		
SK	5,00 \$	0,80 \$	(1,69 \$)	-5 %		
MB	5,00 \$	—	(2,49 \$)	-7 %		
ON	19,20 \$	3,20 \$	0,95 \$	3 %	2032	2179
PQ	21,00 \$	5,08 \$	2,77 \$	9 %	2022	2062
NB	14,00 \$	2,20 \$	(0,10 \$)	-0,3 %	2034	
NS	14,00 \$	2,60 \$	0,30 \$	1 %	2024	2578
PE.	18,50 \$	4,60 \$	1,83 \$	5 %	2021	2114
NF	5,00 \$	—	(2,84 \$)	-7 %		

Sources : Voir les données du tableau I de l'Annexe A.

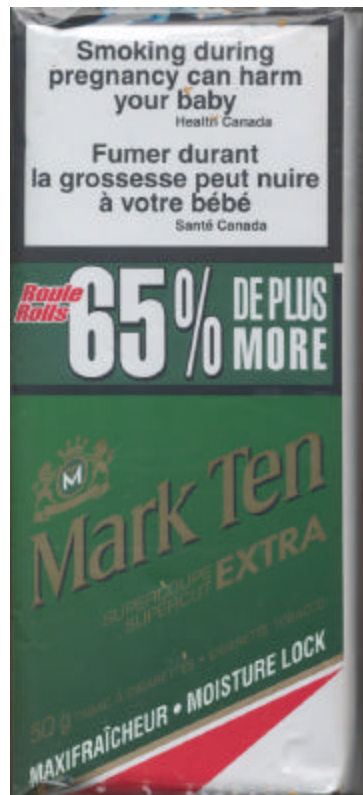
Graphique 8

Variation en termes réels des taxes sur les cigarettes depuis la baisse de taxes de 1994



Source : voir les données du tableau I de l'Annexe A.

Prix d'escompte et faibles taxes sur les cigarettes roulées main et les bâtonnets de tabac



Les produits du tabac sont taxés sur une base unitaire mais le prix n'est pas le même pour toutes les unités de tabac. En effet, les cigarettes manufacturées sont taxées à des taux beaucoup plus élevés que les bâtonnets de tabac et le tabac à rouler (« coupé fin »).

Dans le cas du tabac à rouler, les unités de taxation sont définies en termes de poids. Dans les dernières années, les fabricants de produits du tabac ont été très actifs sur le marché en lançant de nouvelles formes de tabac à rouler qui sont conçues pour fournir plus de cigarettes par unité de poids du tabac et, par conséquent, plus de cigarettes par dollar payé en taxes. Ces formes de tabac « expansé » ont réduit la quantité de tabac requise pour se rouler soi-même une cigarette, qui est passée de un gramme par cigarette (dans les années 1980) à 0,7 gramme par cigarette (au début des années 1990) puis à 0,45 gramme par cigarette aujourd'hui dans le cas d'au moins une marque (Rockport). Comme les taxes n'ont pas été ajustées en réaction à ces nouvelles formes de tabac « expansé », le coût des cigarettes

roulées main a chuté de façon spectaculaire.

Les bâtonnets de tabac sont un nouveau produit qui n'a été développé par les fabricants de produits du tabac que pour exploiter les échappatoires fiscales. La part de marché des bâtonnets de tabac est en augmentation constante: 1,3 % en 1994, 2,1 % en 1995, 2,6 % en 1996, 2,8 % en 1997 et 3,8 % en 1998.¹⁸ La croissance de la part de marché de ce produit, qui n'a pu survenir qu'en raison de l'échec du gouvernement à refermer l'échappatoire, a provoqué une baisse des revenus de celui-ci et compromis l'atteinte des objectifs poursuivis en matière de santé publique.

À la fin de 1997, Imperial Tobacco mit en vente le Insta-Kit de Player's. Ce produit est une cigarette qui requiert seulement, pour que sa fabrication soit complétée, que le fumeur place le couvre-filtre sur le filtre. Même si certaines provinces ont statué que ce produit est en fait une cigarette, Revenu Canada a statué, pour sa part, que le produit est un bâtonnet de tabac et peut en conséquence bénéficier d'une taxation réduite. Rothmans, Benson & Hedges a initialement entamé des procédures en Cour fédérale du Canada,

¹⁸ Imasco Ltée., Rapport annuel de 1998, p. 25; Imasco Ltée., Rapport annuel de 1996, p. 25.



contre Revenu Canada, afin de faire renverser cette décision. Après que la Cour eut statué qu'il était prématuré de présenter cette requête, Rothmans, Benson & Hedges lança un produit similaire et concurrent au Insta-Kit de Player's, à savoir le Presto-Pak de Rockport. Le gouvernement pourrait mettre fin à l'exploitation de cette échappatoire en haussant le taux des taxes sur les bâtonnets de tabac au niveau de celui sur les cigarettes.

La chercheuse Josie d'Avernas, consultante sénior au Centre de consultation et de formation aux programmes (Program Training and Consultation Centre) situé à Kitchener, en Ontario, a découvert que les adolescents sont des acheteurs de Presto-Paks:

« Notre organisation, le Centre de consultation et de formation aux programmes, a récemment complété une série d'ateliers de formation des travailleurs communautaires aux stratégies destinées à faire cesser les adolescents de fumer. Chaque atelier comportait, entre autres, une discussion réunissant des fumeurs adolescents du quartier, afin que l'on puisse obtenir de l'information de première main sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas lorsqu'il s'agit de motiver les adolescents à cesser de fumer et de les soutenir dans cette démarche.

Je suis préoccupée du fait qu'à chaque atelier (il y en eut trois au total), les adolescents ont mentionné le bas prix du tabac comme étant l'un des facteurs qui rendent difficile de songer sérieusement à cesser de fumer. Il y avait unanimité sur le fait que des prix plus élevés représenteraient l'un des moyens les plus efficaces de les motiver à cesser de fumer.

Il était aussi évident que les adolescents connaissaient l'existence des Presto-Paks. En effet, ils ont mentionné connaître des gens qui en avaient acheté ou en avoir acheté eux-mêmes, en raison de leur bas prix comparativement à celui des cigarettes.

Il s'agit là d'une question préoccupante sur laquelle je me sens obligée d'attirer votre attention. C'est un autre trou béant que l'industrie du tabac a réussi à pratiquer dans nos efforts de lutte au tabagisme. Si ces Presto-Paks continuent d'afficher un prix significativement plus bas que celui des cigarettes, il est certain qu'ils attireront une vaste clientèle chez les jeunes. On doit mettre fin à cette situation ».(traduction)¹⁹

Les graphiques 9A et 9B comparent les taux de taxation prévalant au palier fédéral et au palier provincial sur les cigarettes, les bâtonnets de tabac et les unités de tabac à rouler coupé fin. Comme le démontrent les graphiques, c'est vraiment le gouvernement fédéral, bien plus que les provinces, qui est responsable de l'écart existant entre les taux de taxation sur les cigarettes et sur les bâtonnets de tabac. L'ajout de la TPS et des taxes de

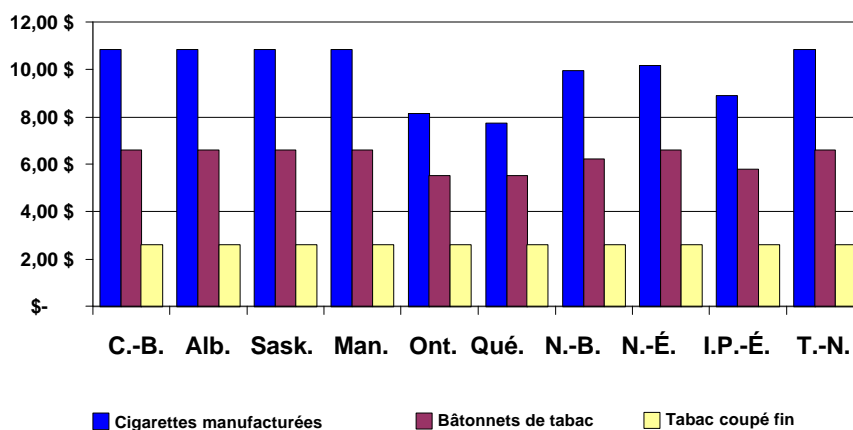
¹⁹ Josie d'Avernas (du Centre de consultation et de formation aux programmes), lettre à Rob Cunningham (de la Société canadienne du cancer), 17 février 1999.

« Les ventes de cigarettes continuent à chuter aux États-Unis. Le prix d'un paquet ordinaire de cigarettes étant passé d'à peu près 1,90\$ à 2,70\$ dans les 18 derniers mois, nous nous attendons à ce que la consommation diminue de dizaines de milliards d'unités. En 1993, le volume consommé atteignait 460 milliards d'unités. Nous prédisons qu'il pourrait descendre jusqu'à entre 410 et 420 milliards d'unités en 1999 »

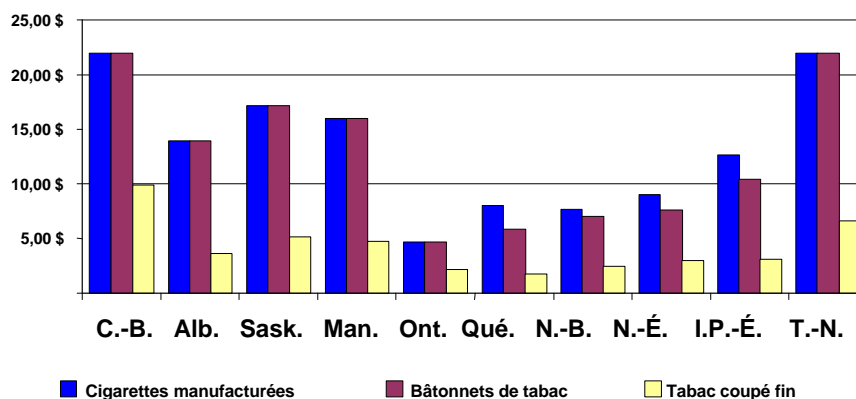
John C. Maxwell, "The Maxwell Report USA", Tobacco Reporter, mai 1999.

vente provinciales augmente encore l'écart de prix entre ces catégories de produits du tabac.

Graphique 9A
Taxes fédérales spécifiques sur le tabac imposées sur 200 cigarettes, sur les bâtonnets et sur les unités de tabac coupé fin.



Graphique 9B
Taxes provinciales spécifiques sur le tabac imposées sur 200 cigarettes, sur les bâtonnets et sur les unités de tabac coupé fin



Sources : Voir les données des tableaux A, B et C de l'Annexe A.

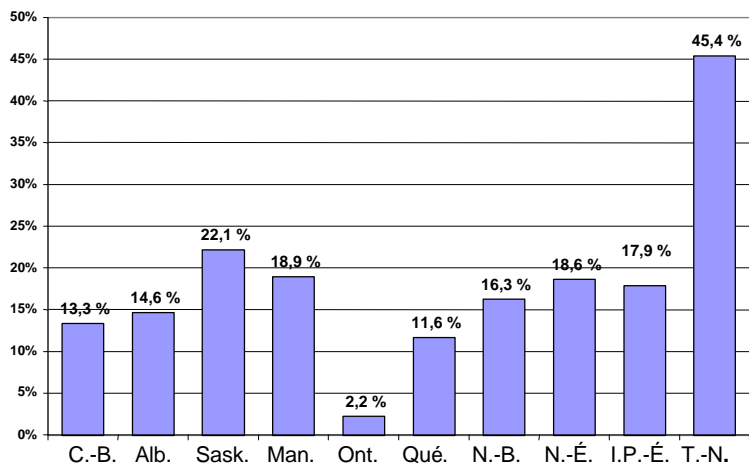
Le prix des cigarettes manufacturées varie de 15 cents l'unité (en Ontario) à 27 cents l'unité (à Terre-Neuve). Celui des bâtonnets de tabac varie de 12 cents l'unité (en Ontario) à 23 cents l'unité (à Terre-Neuve). Enfin, on peut rouler soi-même des cigarettes pour aussi peu qu'entre 6 cents l'unité (en Ontario) et 9 cents l'unité (en Colombie-Britannique).

Il n'existe aucune justification relevant de l'intérêt public au fait d'imposer des taxes plus basses sur certains types de produits du tabac que sur d'autres, ou encore de rendre disponibles des cigarettes « à rabais », sous quelque forme que ce soit. Or, c'est exactement ce à quoi conduisent les politiques adoptées par plusieurs gouvernements en matière de taxation du tabac. Le fait que les produits du tabac soient disponibles à des prix plus bas décourage les intentions de cesser de fumer et facilite l'augmentation de la consommation quotidienne.

Le tabac à rouler coupé fin et les bâtonnets de tabac représentent une part considérable du marché dans plusieurs provinces, comme le montre le graphique 10. Les endroits où ces substituts aux cigarettes occupent la plus grande part de marché tendent à être ceux où l'on retrouve la plus grande différence de prix entre les cigarettes et le tabac coupé fin.

Les tableaux A à C, placés en annexe, présentent les taux de taxation actuels sur les cigarettes manufacturées, les bâtonnets de tabac et le tabac à rouler coupé fin.

Graphique 10
Ventes de tabac coupé fin et de bâtonnets de tabac en pourcentage des ventes totales de produits du tabac, par province, 1998



Sources : Données sur les livraisons aux grossistes transmises à Santé Canada par les fabricants de produits du tabac et obtenues en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Les taxes canadiennes sur le tabac: parmi les plus basses de l'OCDE

Il existe une tendance naturelle au Canada à comparer les taux de taxes avec ceux en vigueur aux États-Unis. En matière de taxation du tabac, les conséquences de cette habitude ont été malheureuses, les niveaux de taxes aux États-Unis comptant parmi les plus bas des pays développés.

L'accord-cadre de règlement hors cour intervenu en 1998 entre les procureurs généraux des États américains et l'industrie américaine du tabac s'est traduit par des versements aux gouvernements, qui ont été transmis aux fumeurs sous forme de hausses de prix. À proprement parler, il ne s'agit pas là d'une taxe mais cela a eu un effet favorable équivalent en termes de santé publique, en réduisant significativement les ventes de produits du tabac.

Tableau 1
Prix moyen des cigarettes au détail et taxes totales par paquet (en dollars canadiens par paquet), en vigueur le 7 avril 1999 dans une sélection de pays.

<u>Pays</u>	<u>Prix</u>	<u>Taxes</u>	<u>Incidence des taxes</u>
Royaume-Uni	9,75	8,39	86 %
Danemark	8,13	6,65	82 %
Irlande	8,09	4,85	71 %
Suède	7,84	5,51	70 %
Finlande	7,46	5,68	76 %
États-Unis (le plus élevé : Anchorage, Alaska)	6,92	2,85	41 % ²⁰
Canada (le plus élevé : T.-N.)	6,66	4,98	75 %
France	5,97	4,51	76 %
Allemagne	5,43	3,84	71 %
Belgique	5,28	3,94	75 %
Pays-Bas	4,90	3,52	72 %
Autriche	4,69	3,47	74 %
États-Unis (le plus bas : Kentucky)	4,52*	0,51	11 % ²¹
Italie	3,86	2,88	73 %
Canada (le plus bas : Ont.)	3,79	2,10	55 %
Grèce	3,59	2,61	73 %
Portugal	3,52	2,80	80 %
Espagne	2,43	1,77	73 %

Notes :

Tous les chiffres réfèrent à l'équivalent d'un paquet de 25 cigarettes de la catégorie à prix les plus populaires.

L'incidence des taxes réfère à la fraction du prix au détail total composée des taxes et droits applicables, incluant les taxes et droits d'accise, les taxes de vente, les taxes sur la valeur ajoutée, etc. Les taux de change sont ceux en vigueur le 7 avril 1999.

Sources :

Association pour les droits des non-fumeurs, Union européenne, Département du Revenu de l'Alaska, Institut du tabac.

*Les prix aux États-Unis n'incluent pas la hausse des prix à la manufacture survenue le 17 août 1999, qui équivalait à 0,41 \$ par paquet de 25, au taux de change d'avril.

²⁰ Plusieurs États américains, dont l'Alaska, permettent aux municipalités d'imposer des taxes locales sur le tabac. Il est à noter que dans les prix américains, 84 cents canadiens par paquet servent à défrayer le coût du règlement intervenu en novembre 1998 avec les procureurs généraux des États. Si l'on considérait cette somme comme une taxe, le taux global de taxation serait de 53% à Anchorage.

²¹ Dans les prix américains, 84 cents canadiens par paquet servent à défrayer le coût du règlement intervenu en novembre 1998 avec les procureurs généraux des États. Si l'on considérait cette somme comme une taxe, le taux global de taxation serait de 30% au Kentucky.

À la suite du règlement hors cour et de la hausse de prix qui s'ensuivit, les cigarettes sont maintenant plus dispendieuses à travers les États-Unis que dans les provinces centrales du Canada et ce, pour la première fois depuis des décennies, sinon depuis toujours. Le prix des cigarettes et les taxes sur le tabac sont beaucoup plus faibles au Canada que dans la plupart des autres pays développés, comme le montre le tableau 1.

Les prix continueront à augmenter aux États-Unis, accroissant ainsi l'espace disponible pour hausser les taxes au Canada. À la fin d'août 1999, les manufacturiers ont augmenté leur prix de gros de 18 cents par paquet de 20 cigarettes, ce qui s'est traduit par une hausse du prix de détail de plus de 3 \$ canadiens par paquet. Une hausse de la taxe d'accise fédérale américaine de 1 \$ américain par cartouche entrera en vigueur le 1er janvier 2000. On s'attend également à ce que l'industrie augmente en 2000 ses prix de gros de 40 cents américains additionnels par cartouche afin de défrayer les versements plus considérables qu'elle devra faire aux gouvernements des États en vertu du règlement hors cour des poursuites judiciaires.²² Cela signifie que le prix de la cartouche de cigarettes aux États-Unis augmentera de 2,40 \$ américains à 3,40 \$ américains et ce, sans tenir compte des taxes de vente imposées par les États et les municipalités ni des marges de profit additionnelles que pourraient prendre les grossistes. Cette situation aura pour effet d'élargir encore davantage l'écart entre les prix des cigarettes au Canada et aux États-Unis, à moins que les gouvernements canadiens n'agissent.

Recommandations

Le gouvernement fédéral devrait agir aussitôt que possible pour ramener les taxes sur les cigarettes à des niveaux qui favorisent la santé publique et préviennent la maladie. Il serait souhaitable qu'il travaille de pair avec les provinces pour coordonner les hausses des niveaux de taxes dans toutes les juridictions. S'il lui est impossible de s'entendre immédiatement avec les provinces, le gouvernement fédéral devrait être prêt à agir rapidement et unilatéralement.

Les taxes sur les cigarettes devraient augmenter d'au moins 10 \$ par cartouche (5 \$ de taxes fédérales et 5 \$ de taxes provinciales) en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard.

Si les provinces ne veulent pas procéder à une hausse conjointe avec le gouvernement fédéral, ce dernier devrait mettre fin à l'entente informelle qu'il a avec elles et agir rapidement, seul s'il le faut, en augmentant ses taxes sur le tabac.

Dans une perspective de santé publique, une seule hausse majeure des taxes sur le tabac serait préférable à une série de petites hausses, car il est plus probable qu'elle ait un effet important sur le volume de consommation des produits du tabac et sur l'incidence du tabagisme chez les jeunes.

« Que de l'avis de cette Chambre, le gouvernement devrait: (a) rétablir la taxe sur les cigarettes au niveau qui prévalait le 1er janvier 1994; (b) hausser le taux de taxes sur les bâtonnets de tabac de façon à ce que ce taux équivaille au taux de taxe sur les cigarettes; (c) augmenter le taux de taxes sur le tabac à rouler coupé fin, le tabac sans fumée et le tabac en feuilles destinés au marché de la vente au détail de façon à ce que la taxe sur un gramme de tabac équivaille au taux de taxe sur une cigarette; (d) améliorer les indications à l'effet que les taxes ont été payées que l'on exige d'apposer sur les paquets de produits du tabac et affecter les revenus additionnels aux soins de santé. »

Docteur Keith Martin,
député fédéral réformiste,
motion privée d'un député
n° M-337, présentée
le 17 février 1998.

²² Bloomberg News, "Philip Morris Expected to Raise US Cigarette Prices", 13 août 1999.

On devrait augmenter les taxes ontariennes de 1 \$ supplémentaire par cartouche (50 cents par le gouvernement fédéral et 50 cents par le gouvernement provincial) afin que soit éliminé l'écart qui existe présentement entre les taxes ontariennes et québécoises.

Les taxes fédérales sur les cigarettes devraient aussi être augmentées dans les quatre provinces de l'Ouest et à Terre-Neuve.

En Alberta, on devrait procéder à une hausse additionnelle des taxes provinciales, puisque les taxes sur le tabac y sont significativement inférieures à celles prévalant dans les provinces voisines de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan.

Rétablir l'équilibre

On devrait utiliser la politique fiscale pour s'assurer que les prix de toutes les formes de cigarettes (manufacturées, en bâtonnets et faites de tabac à rouler) soient égaux et que les bénéfices pour la santé publique qui découlent du prix élevé des cigarettes ne soient pas minés par l'existence de substituts peu dispendieux.

On devrait éliminer toutes les échappatoires qui permettent l'imposition de niveaux de taxes inférieurs sur les bâtonnets de tabac et sur le tabac à rouler coupé fin.

Le taux de taxation d'un bâtonnet de tabac ainsi que celui imposé sur la quantité de tabac à rouler nécessaire pour se fabriquer une cigarette (quantité correspondant aujourd'hui à moins de un gramme) devraient équivaloir au taux de taxation sur une cigarette.

De la même façon, les échappatoires relatives au tabac en feuilles et au tabac sans fumée devraient aussi être éliminées. La taxe imposée sur un gramme de tabac en feuilles et sur un gramme de tabac sans fumée devrait équivaloir à la taxe imposée sur une cigarette, comme c'est déjà le cas dans les provinces de l'Ouest et à Terre-Neuve.

Partie 4

La contrebande des cigarettes: mythes et réalités

La crainte de la réapparition de la contrebande demeure le plus grand obstacle à la mise en vigueur, dans les cinq juridictions à faibles taxes du Canada, d'une politique de taxation du tabac fondée sur des objectifs de santé. Cette crainte a vraisemblablement été suscitée par les activités de relations publiques que l'industrie du tabac poursuit très délibérément depuis plusieurs années et qui visent, peut-on dire sans crainte de se tromper, à *créer des mythes*.

La vision mythique de la contrebande de cigarettes, telle qu'elle est proposée par les fabricants de produits du tabac, ressemble à peu près à ceci : dans les années 1980 et le début des années 1990, les gouvernements canadiens, poussés par les organismes responsables de la santé publique, ont augmenté les taxes sur les cigarettes à un niveau qui dépassait ce que les consommateurs (c'est-à-dire les fumeurs) étaient prêts à tolérer. Certains fumeurs commencèrent à traverser aux États-Unis pour acheter leurs cigarettes, tirant ainsi profit de l'énorme écart de taxes entre les deux pays. Réalisant qu'il y avait là un marché extraordinaire, de petits contrebandiers, principalement dans la région d'Akwesasne, commencèrent à faire passer au Canada des quantités de plus en plus grandes de cigarettes achetées aux États-Unis. Les compagnies de tabac étaient impuissantes à mettre fin à la révolte fiscale spontanée de millions de fumeurs, par ailleurs respectueux des lois. En fin de compte, confrontés à un marché noir massif, les gouvernements firent la seule chose raisonnable et diminuèrent les taxes sur le tabac. Heureusement, soutient l'industrie canadienne du tabac, les niveaux de taxes n'ont aucune influence sur le « choix d'adulte » de fumer ou non.

À force de l'entendre répéter, plusieurs ont fini par accepter cette vision mythique comme étant l'explication incontestable de la « crise de la contrebande » ayant sévi de 1992 à 1994. Pourtant, ce point de vue ne tient pas compte de plusieurs faits significatifs:

Fait: En 1994, les prix n'ont diminué que de 5 \$ par cartouche dans sept des 12 juridictions canadiennes. Dans les provinces de l'Ouest et à Terre-Neuve, les taxes sont demeurées à un niveau élevé. Si la contrebande résultait bien d'un mouvement de révolte spontané de fumeurs individuels contre les taxes, pourquoi n'a-t-on pas assisté dans ces régions à une baisse importante et visible des ventes légales en raison d'activités de contrebande?

Fait: Les taxes sur les cigarettes sont plus élevées dans plusieurs pays que dans les provinces canadiennes à fortes taxes. C'est le cas notamment de l'Australie, de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, de la Norvège, de la Suède, de la Finlande et du Danemark.

Fait: En Europe, la contrebande tend à se faire davantage vers l'Europe du Sud que vers l'Europe du Nord, même si les prix sont généralement *plus bas* au Sud qu'au Nord.²³

Fait: Le prix des cigarettes dans les États frontaliers américains est aujourd'hui beaucoup plus élevé qu'en Ontario et au Québec. En fait, les prix sont maintenant plus bas dans les provinces centrales que n'importe où aux États-Unis. Pourquoi n'a-t-on pas noté de mouvement de contrebande du Canada vers les États-Unis?

Fait: Les fabricants de produits du tabac ont retiré des avantages financiers de la contrebande. Plus de 90% des cigarettes entrées en contrebande au Canada ont été fabriquées dans des usines canadiennes et exportées aux États-Unis, pour être ensuite réintroduites frauduleusement au Canada. Les manufacturiers empochaient des profits, que le produit soit ou non saisi par les représentants de la loi. La disponibilité de produits de contrebande a encouragé la consommation tout en exerçant de la pression sur les gouvernements pour qu'ils diminuent leurs taxes sur le tabac.

Fait: La baisse de taxes de 1994 a mis fin à la tendance de long terme à la baisse de la consommation de cigarettes per capita au Canada et a provoqué d'importants bonds à la hausse du tabagisme des jeunes dans les provinces centrales du Canada (voir à ce sujet la partie 5). Les nouveaux fumeurs se recrutent très majoritairement chez les adolescents et les jeunes adultes. Le comportement de ceux-ci est par conséquent critique pour les ventes et les profits à long terme de l'industrie du tabac. L'industrie américaine prit aussi fortement appui sur les baisses de taxes survenues au Canada lorsqu'elle s'opposa avec force par la suite aux hausses de taxes sur les cigarettes aux États-Unis.

Récemment, des preuves ont surgi d'une implication directe des compagnies dans l'activité de contrebande. On a obtenu des condamnations à la fois contre les compagnies elles-mêmes et contre leurs gestionnaires. Bien que les services policiers poursuivent toujours leur enquête au Canada et aux États-Unis, il s'agit là d'une autre raison de se montrer sceptique quant à la bonne foi de l'industrie relativement à toute la question de la contrebande. À tout le moins, l'industrie du tabac a un important intérêt financier à faire valoir sa vision particulière des causes de la contrebande et des politiques qu'il est possible d'adopter pour solutionner ce problème.

Le contexte historique

Jusqu'au début des années 1980, on ne pouvait discerner aucune tendance à la hausse du prix réel des cigarettes au Canada. L'inflation avait grugé les hausses de taxes qu'il avait pu y avoir depuis les années 1950 et comme les revenus augmentaient, le prix des cigarettes était beaucoup plus abordable pour les Canadiens et les Canadiennes qu'au début des années 1950. Au début des années 1980, le Canada affichait le plus haut niveau de consommation de cigarettes per capita au monde.

²³ Voir Luk Joosens et Martin Raw, "Cigarette smuggling in Europe: who really benefits", dans *Tobacco Control*, 1998; 7:66-71.

La communauté de la santé découvrit les bénéfices découlant des hausses de taxes sur le tabac à peu près en même temps que les gouvernements canadiens accentuaient leur recherche de nouvelles sources de revenus. On pouvait compter sur une taxation accrue des cigarettes pour diminuer le tabagisme, spécialement chez les jeunes, et faire entrer des revenus additionnels dans les coffres des gouvernements, tout en ayant la faveur de la population. En conséquence, le prix des cigarettes augmenta lentement, mais à un rythme croissant, et l'on assista à une diminution drastique de la consommation de cigarettes et du tabagisme chez les jeunes. Selon des enquêtes réalisées par le gouvernement, en 1991, seulement 23% des adolescents de 15 à 19 ans fumaient au moment du sondage²⁴, comparativement à un pourcentage beaucoup plus élevé de 43% en 1981.²⁵ En une seule décennie, alors qu'il agissait pour amener le prix canadien des cigarettes à parité avec ceux en vigueur en Europe du Nord, le Canada avait quasiment réussi à réduire de moitié l'incidence du tabagisme chez les jeunes.

Comme on pouvait s'y attendre, ces hausses de taxes semèrent l'inquiétude parmi les fabricants canadiens de produits du tabac et chez leurs maisons-mères des États-Unis et d'Europe. Au début, l'industrie réagit publiquement en utilisant ses habituels arguments clichés :²⁶

Les hausses de taxes sont inflationnistes.

- Les hausses de taxes entraînent une baisse de la consommation, ce qui provoque des pertes directes d'emplois dans l'industrie du tabac et des pertes indirectes chez ses fournisseurs. « La suite sans précédent de hausses de taxes constitue une menace sérieuse à la santé financière à long terme de cette importante industrie canadienne et à celle de ses fournisseurs, clients et actionnaires » (traduction), se plaignait Rothmans Ltd. dans son rapport annuel de 1983.
- Comme les compagnies de tabac devaient s'en rendre compte, sans doute avec désarroi, ces arguments ne réussirent pas à convaincre les gouvernements canadiens, qui réalisaient avec justesse les gains énormes en santé publique associés à une baisse de consommation. Un changement de stratégie apparut en 1991 par suite de la hausse de taxes de 6 \$ par cartouche décrétée par le gouvernement fédéral: les compagnies commencèrent à souligner les dangers de la contrebande.
- Réagissant à la hausse de taxe fédérale, le lobby du tabac lança une importante campagne publicitaire sur le thème suivant: le ministre des Finances (alors Michael Wilson) « veut que vous sortiez pour une cigarette », que vous sortiez aux États-Unis, fallait-il comprendre. À la même période, les manufacturiers canadiens

« Cette semaine, une filiale de RJR Reynolds Tobacco International a plaidé coupable et s'est vu imposer une amende de 15 millions de dollars pour avoir aidé des contrebandiers à réintroduire au Canada des cigarettes canadiennes exportées, en passant par une réserve mohawk qui est à cheval sur la frontière, près de Cornwall, en Ontario. Cette condamnation revêt une importance bien réelle, car nous savons maintenant comment peut se comporter l'industrie du tabac. On a prouvé qu'une compagnie avait pris part à des actions qui enfreignaient les lois canadiennes et qui visaient à contourner le système de taxation. Nous ne devrions probablement pas nous surprendre d'un tel comportement de la part d'une industrie qui a toujours employé la tromperie dans la manière dont ses produits sont conçus, manufacturés et mis en marché. Nous ne devrions probablement pas nous surprendre, alors que nous savons à quel point les fabricants de cigarettes canadiennes ont collaboré activement avec les contrebandiers, augmentant leurs exportations de 500 millions de cigarettes par an à la fin des années 1980, à presque 20 milliards, avant que le Canada ne diminue ses taxes sur le tabac. Il est quand même rassurant de savoir que cette activité criminelle a été mise au jour et que, sur le plan moral, on ait pu récupérer un peu de terrain aux dépens de l'industrie du tabac. Dans l'éventualité où le Canada augmente ses taxes de nouveau, les fabricants de cigarettes ne seront pas pris au sérieux s'ils lancent des avertissements quant à la possible réapparition de la contrebande ».

La Gazette de Montréal, "Caught in the act" (Pris sur le fait), éditorial du 26 décembre 1998.

²⁴ Statistique Canada, Enquête sociale générale, 1991.

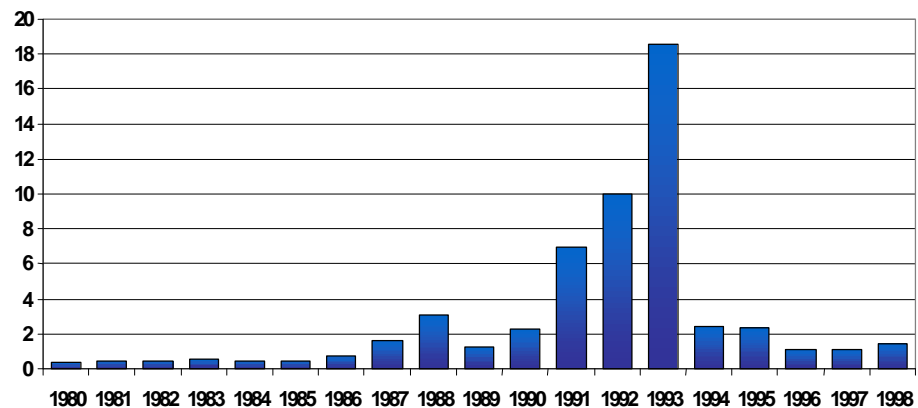
²⁵ Statistique Canada, Enquête sur la main-d'oeuvre, 1981.

²⁶ Voir aussi "Key Area Paper: Excise Taxation of Tobacco Products," un document de 1992 de British American Tobacco, qui contrôle Imperial Tobacco du Canada, produit comme pièce 699138223 dans la cause État du Minnesota *et al.* versus Philip Morris Inc. *et al.* Ce document présente des arguments que l'on peut utiliser pour combattre les hausses de taxes et faire pression en faveur de baisses de taxes.

commencèrent à augmenter leurs expéditions de cigarettes vers les États-Unis. Or, il n'a jamais existé de marché pour les cigarettes de style canadien chez les fumeurs américains, qui sont habitués à des mélanges de tabac dont le goût diffère passablement. De la même façon, les cigarettes américaines n'ont jamais réussi à pénétrer significativement le marché canadien, leur part de marché s'établissant depuis longtemps à moins de 1%. Par conséquent, la seule raison légitime d'expédier des cigarettes au sud de la frontière aurait été de satisfaire la demande des Canadiens voyageant aux États-Unis.

- Cependant, au début des années 1990, il existait, de plus en plus, de pressants motifs *illégitimes* d'expédier des cigarettes au sud. Divers groupes criminalisés avaient découvert qu'on pouvait faire de l'argent en faisant entrer illégalement des cigarettes au Canada pour les vendre sur le marché noir. Les activités se concentraient particulièrement dans la communauté mohawk d'Akwesasne, située à la frontière Canada-États-Unis. Il existait depuis longtemps un conflit avec les autorités de l'État de New-York au sujet du jeu, conflit qui avait envenimé les relations avec ces autorités et provoqué une militarisation de la communauté. Il était donc difficile pour les autorités policières et douanières d'intervenir dans cette région.

Graphique 11
Exportations de cigarettes canadiennes (en milliards) aux États-Unis



Sources : Statistique Canada, Exportations par produit, Catalogue 65-004, numéros de décembre, 1980 à 1998. Voir le tableau J de l'Annexe A.

- Les compagnies canadiennes de cigarettes n'ont jamais nié que la plus grande partie de la marchandise expédiée vers le sud durant cette période était destinée à être réintroduite en contrebande au Canada, mais elles ont nié avoir fait affaires directement avec des criminels. Elles soutiennent que si elles avaient limité leurs « exportations » vers les États-Unis, la contrebande de produits canadiens aurait simplement été remplacée par une contrebande de produits américains.²⁷ Ce dernier argument fait abstraction du fait que les fumeurs canadiens n'aiment pas les cigarettes de style américain et aussi du simple fait que des cigarettes de marques américaines, introduites illégalement en grandes quantités, auraient été beaucoup plus immédiatement repérables comme étant des produits de contrebande. En outre, les compagnies canadiennes auraient rapidement pris des mesures pour contrer des activités de contrebande qui auraient eu pour effet de réduire leur part collective du marché, telles que la contrebande de nouvelles marques faites de mélanges de tabac de style canadien.

Les enquêtes criminelles

Comme l'ont depuis fait ressortir plusieurs causes criminelles aux États-Unis, l'industrie du tabac a fait davantage que simplement remplir les commandes de cigarettes canadiennes passées par les grossistes américains. Dès le début de 1992, par exemple, des chargements entiers de cigarettes RJR-Macdonald étaient vendus directement à un réseau organisé de contrebande du nord de l'État de New-York; un cadre, depuis longtemps à l'emploi de RJR-Macdonald et de sa maison-mère américaine, R.J. Reynolds, a récemment plaidé coupable en relation avec cette activité criminelle.²⁸

À la fin de 1992, R.J. Reynolds mit sur pied une filiale, dont le mandat consistait spécifiquement à vendre des cigarettes Export « A » aux États-Unis. Le 22 décembre 1998, à la suite d'une enquête menée par les autorités fédérales américaines, Northern Brands International plaida coupable à l'accusation d'avoir évité de payer les taxes d'accise américaines sur des cigarettes Export « A » destinées au marché noir canadien. La compagnie fut trouvée coupable et condamnée à payer une amende de 15 millions de dollars américains.²⁹ L'enquête policière sur le rôle joué par RJR se poursuit.

Les enquêtes criminelles portant sur des compagnies de tabac ne se sont pas limitées aux seules marques de RJR-Macdonald. En 1995, les autorités américaines perquisitionnèrent le siège central de la compagnie de tabac Brown & Williamson, pendant américain de Imperial Tobacco, à la recherche de preuves de l'implication de la compagnie dans la contrebande de cigarettes canadiennes à partir d'entrepôts hors-taxes situés en Louisiane.

« 700 officiers de la GRC, soit le double du nombre actuel, se consacreront aux opérations de lutte à la contrebande. Nos mesures renforcées pour faire respecter la loi s'appliqueront partout au Canada. La police saisira les produits entrés en contrebande et portera des accusations toutes les fois qu'il sera approprié de le faire. Mon message est simple: quiconque participe à des activités de contrebande, quel que soit le rôle qu'il joue dans ces opérations, enfreint la loi. Tout participant s'expose à l'éventail complet des sanctions et pénalités prévues dans la loi. »

L'honorable Herb Gray, Solliciteur général du Canada, lors d'une conférence de presse tenue le 8 février 1994.

²⁷ «S'il y a contrebande, nous n'avons pas à nous excuser que ce soient des cigarettes canadiennes» (traduction), a dit Bill Neville, lobbyiste de l'industrie. Cette remarque est citée dans l'article intitulé

«Threats derailed tobacco tax. Companies warning led Ottawa to ease war on smugglers». (« Les menaces viennent à bout de la taxe sur le tabac. Les avertissements des compagnies amènent Ottawa à mettre la pédale douce dans sa «guerre aux contrebandiers» »), paru dans le *Globe and Mail* du 22 mai 1992, pp.A1 et A6.

²⁸ États-Unis d'Amérique contre Leslie Thompson, alias Les Thompson, Cause criminelle n° 99-CR-93(TJM),entente sur une sentence réduite, en date du 25 mars 1999.

²⁹ États-Unis d'Amérique contre Northern Brands International Inc., Cause criminelle n° 98-CR-, entente sur une sentence réduite dans une cause criminelle, en date du 22 décembre 1998.

Cela conduisit en 1997 au plaidoyer de culpabilité et à la condamnation de Michael Bernstein, directeur de la comptabilité chez Brown & Williamson pour la région de la Côte Est.

Plus récemment, la plus importante compagnie de tabac américaine, Philip Morris, révélait, dans un rapport à la *Securities and Exchange Commission*, qu'elle aussi faisait l'objet d'une enquête des autorités américaines à propos de son implication présumée dans des activités de contrebande à la frontière Canada-États-Unis.³⁰ Philip Morris International détient 40% des parts de Rothmans, Benson & Hedges du Canada. En 1992, le gouvernement fédéral canadien fit une tentative sérieuse pour couper à la source l'approvisionnement des contrebandiers de cigarettes, c'est-à-dire aux barrières des usines des trois grands fabricants canadiens de produits du tabac. En effet, le 12 février de cette année, le gouvernement imposa une taxe sur les exportations de 8\$ par cartouche, conçue pour compromettre la rentabilité des activités de contrebande. Les expéditions vers les États-Unis chutèrent fortement.

Les manufacturiers réagirent par une opération massive de lobbying, allant jusqu'à menacer de déménager leurs équipements de production à l'extérieur du pays de façon à rendre inopérante la taxe sur les exportations.³¹ Moins de deux mois plus tard, le gouvernement céda aux pressions et révoqua la taxe, en échange des promesses de collaboration de l'industrie à la lutte contre la contrebande. Malgré cet engagement, les fabricants canadiens de produits du tabac continuèrent à augmenter leurs expéditions vers l'État de New-York. En 1993, l'industrie intensifia ses opérations de relations publiques dans le but d'obtenir une forte baisse de taxes.

Dans un retournement bizarre des positions qu'elle avait défendues au Canada par le passé, l'industrie du tabac commença à soutenir publiquement qu'un niveau plus élevé de taxes sur les cigarettes n'avait aucun effet sur l'incidence du tabagisme. À l'appui de cette négation des principes économiques courants, l'industrie fournit une étude qu'elle avait spécialement commandée.³² Pendant ce temps, les lobbyistes de l'industrie du tabac aux États-Unis, qui tentaient de repousser une proposition visant à augmenter les taxes fédérales dans ce pays, continuaient à soutenir exactement la position contraire.³³

L'industrie fit aussi flèche de tout bois pour mettre en lumière l'étendue des activités de contrebande. C'est ainsi, entre autres, qu'elle commanda à une firme de comptables une étude visant à estimer la part du marché détenue par les cigarettes de contrebande. Le message de l'industrie du tabac était clair: la contrebande était hors de contrôle et

³⁰ Philip Morris Companies Inc., formulaire 10-Q, rapport à la *Securities and Exchange Commission*, déposé le 16 novembre 1998.

³¹ Voir, par exemple, le rapport annuel de 1991 de Imasco, publié en 1992, durant la période où la taxe sur les exportations était en vigueur. Faisant référence à cette taxe « malavisée », le directeur général, Jean-Louis Mercier, affirmait dans son rapport: «Nous n'approuvons pas la contrebande mais nous sommes prêts à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de la compagnie sur ses marchés d'exportation légitimes. En dernier recours, ces mesures pourraient comprendre le transfert de certaines activités de production à l'extérieur du Canada.» (traduction) (p.6 du rapport annuel).

³² Paul M. Jacobsen et M.C. McCracken, *Smoking Trends in Canada: An Analysis of the Data*, étude de Informetrica, février 1993.

³³ Voir, par exemple, « The Facts about Tobacco Taxes and Jobs, » pièce n° 2044720151 introduite au dossier par Philip Morris dans la cause État du Minnesota *et al.* contre Philip Morris Inc. *et al.*

imputable à des taux de taxes beaucoup trop élevés, imposés par des politiciens ayant perdu tout contact avec la réalité.

En janvier 1994, l'actualité fut dominée au Québec par un mouvement de protestation fiscale apparemment spontané de la part des propriétaires de dépanneurs, qui commencèrent à vendre ouvertement des cigarettes de contrebande afin de faire pression pour que les taxes soient abaissées. *La Presse* découvrit bientôt des liens étroits entre les organisateurs de ce mouvement de protestation et l'Association des détaillants en alimentation (ADA), un groupe financé en partie par l'industrie du tabac et dirigé par un ex-employé en relations publiques de cette industrie. Un représentant du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac était présent à une réunion où furent planifiées des ventes illégales « spontanées ».³⁴

Bien que cette histoire fit la une des journaux, les gouvernements québécois et fédéral décidèrent d'aller de l'avant, au début février, avec une forte baisse de taxes. Le résultat net, en tenant compte des taxes de vente, fut une réduction du prix réel des cigarettes au Québec de 47\$ à 23\$ par cartouche.

Craignant une possible recrudescence de la contrebande interprovinciale, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et l'Île du Prince-Édouard suivirent bientôt avec leurs propres baisses. La Nouvelle-Écosse tint bon quelques mois de plus mais finit par diminuer ses taxes elle aussi. Les provinces de l'Ouest, Terre-Neuve et les deux Territoires maintinrent leurs positions. Adoptant la position inverse, les Territoires du Nord-Ouest augmentèrent même en 1994 leurs taxes sur le tabac de 5 \$ par cartouche, afin d'annuler la baisse fédérale du montant équivalent.

En même temps qu'il procédait à cette baisse de taxes, le gouvernement fédéral rétablissait la taxe de 1992 sur les exportations de tabac, assortie cependant de nouvelles exemptions, et imposait une surtaxe sur les profits des compagnies de tabac. Ces deux taxes sont toujours en vigueur.

Un écart de prix qui disparaît et réapparaît

Juste au moment où la santé publique au Canada subissait son plus grand revers depuis des décennies en raison de la baisse de taxes, l'industrie du tabac aux États-Unis était confrontée à des attaques inattendues, provenant d'une nouvelle direction. En 1994, l'État du Mississippi intenta une poursuite judiciaire contre les fabricants de cigarettes afin de se faire rembourser les coûts de santé encourus lors du traitement de fumeurs souffrant de maladies causées par le tabac. Cela déclencha une série de poursuites à travers les États-Unis, obligea l'industrie à rendre public des dizaines de millions de documents jusque là gardés secrets et rendit plus facile politiquement la hausse des taxes d'accise.

« De l'avis de PM Inc. et de PMI, les hausses de taxes d'accise et d'autres taxes semblables ont eu un effet négatif sur les ventes de cigarettes. Toute hausse future, dont on ne peut prévoir l'ampleur, pourrait résulter en baisses du volume de ventes de l'industrie de la cigarette, incluant PM Inc. et PMI, et pourrait aussi causer un déplacement des ventes du segment des cigarettes de luxe à celui des cigarettes à prix d'escompte. »

Formulaire 10-Q, transmis par la compagnie de cigarettes Philip Morris à la Securities and Exchange Commission des États-Unis, le 14 août 1999.

³⁴ «Les épiciers ont créé de toutes pièces le mouvement des « dépanneurs généreux », dans *La Presse*, 27 janvier 1994, pp.A1-A2. Voir aussi «Retailers group links protesters to tobacco firms» («Un groupe de détaillants est le lien entre les protestataires et les compagnies de tabac»), *Globe and Mail*, 28 janvier 1994, p.A4.

« La contrebande de cigarettes n'est pas attribuable principalement aux "forces du marché". Sa cause première est la fraude, l'évasion illégale des droits sur les produits importés. »

Luk Joossens et Martin Raw, "Cigarette smuggling in Europe: who really benefits?", dans Tobacco Control, printemps 1998, 7: 66-71.

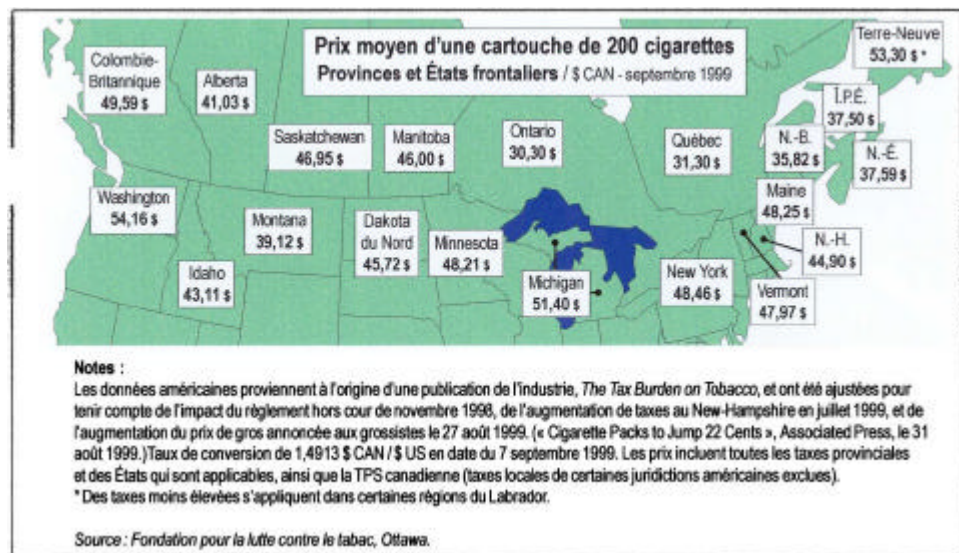
En novembre 1998, les compagnies de tabac acceptèrent de payer 206 milliards de dollars américains sur une période de 25 ans en règlement des réclamations pendantes de 46 États. Ce montant s'ajoutait aux versements de 40 milliards de dollars américains convenus dans des accords intervenus précédemment avec le Mississippi, la Floride, le Texas et le Minnesota. Par suite de ces règlements, on assista à une hausse presque immédiate du prix des cigarettes américaines pour en défrayer le coût. Les hausses du prix à la manufacture aux États-Unis ont totalisé 11 millions de dollars canadiens en 1997 - 1998.

En raison de l'effet combiné de ces règlements, des différentes hausses de taxes décrétées par les États et de la valeur à la baisse du dollar canadien, **les cigarettes sont maintenant plus dispendieuses dans tous les États américains** qu'en Ontario et au Québec. Cela vaut même pour les États producteurs de tabac comme le Kentucky, où la taxe d'accise imposée par l'État n'est que de trois cents par paquet.

Dans tous les États américains, sauf un, qui partagent leur frontière avec l'Ontario et le Québec, une cartouche de cigarettes vaut maintenant plus de 17 \$ canadiens de plus qu'au nord de la frontière.

Graphique 12

Prix des cigarettes le long de la frontière canado-américaine, décembre 1998. Prix moyen d'une cartouche de 200 cigarettes, provinces et États américains frontaliers (en \$ can.), septembre 1999.



Le statut des autochtones et la contrebande de cigarettes

La crise survenue à Oka en 1989 et le rôle qu'a joué Akwesasne comme point d'entrée des contrebandiers ont laissé certains décideurs et une fraction du grand public sous

l'impression que le statut légal des autochtones canadiens en général, et des Mohawks en particulier, constitue un obstacle insurmontable à toute hausse majeure des taxes sur les cigarettes. Ce point de vue paraît souvent fondé sur un manque de connaissance de la situation légale ainsi que sur un certain pessimisme quant à l'état des relations entre les Canadiens autochtones et non-autochtones.

Tout d'abord, abordons brièvement le statut fiscal des autochtones. En vertu de la loi canadienne, les produits du tabac vendus sur les réserves indiennes à des Indiens à statut reconnu (tels que définis dans la Loi sur les Indiens) ne sont pas assujettis aux taxes provinciales sur le tabac, aux taxes de vente provinciales, à la TPS fédérale ni à la HST (en vigueur dans les Maritimes). Toutefois, les taxes fédérales sur le tabac s'appliquent. Les ventes faites sur une réserve à des non-Indiens doivent inclure toutes les taxes susmentionnées. Quant aux ventes faites en-dehors des réserves, aux Indiens comme aux non-Indiens, elles doivent inclure toutes les taxes.

Certains autochtones, en particulier des Mohawks, soutiennent qu'ils n'ont jamais abdiqué le contrôle du commerce international en faveur de la Couronne britannique ou de la Couronne canadienne et qu'en conséquence, il est parfaitement légal pour eux de traverser la frontière canado-américaine avec des cargaisons de cigarettes (ou d'autres biens) et de les vendre à des non-autochtones. Cette interprétation a été rejetée par les tribunaux canadiens.³⁵ Elle est, de toute façon, largement hors de propos. Eu égard aux chances de prévenir une répétition de la crise de la contrebande ayant sévi de 1992 à 1994, la question **n'est pas** de savoir si les gouvernements peuvent « contrôler » les contrebandiers autochtones, mais plutôt de savoir s'ils peuvent contrôler les fournisseurs de ces contrebandiers, c'est-à-dire les compagnies de tabac du Canada. À cet égard, la taxe sur les exportations, rétablie en 1994, est un obstacle à toute réapparition de la contrebande et le serait encore davantage si l'on corrigeait les failles que présentent ses modalités actuelles.

On doit aussi noter que les communautés autochtones sont loin d'être ravies de servir de centres d'attraction au crime organisé. Les dirigeants autochtones expriment aussi de plus en plus leur inquiétude au sujet de l'incidence exceptionnellement élevée du tabagisme dans leurs communautés. Dans diverses régions du Canada, plusieurs initiatives récentes touchaient directement la question de la taxation du tabac dans les réserves. Les autorités de Kahnawake, près de Montréal, ont récemment signé avec le gouvernement du Québec un accord relatif aux taxes sur le tabac, l'alcool et l'essence, aux termes duquel elles sont en train de mettre en place un système destiné à limiter les ventes hors taxes de ces produits aux membres de la communauté.³⁶ Entre-temps, en Colombie-Britannique, les réserves de Kamloops, Cowichan, Westbank et Sliammon, qui participent ainsi à l'un des volets d'un projet pilote, ont acquis le pouvoir de percevoir leurs propres taxes sur le tabac.

³⁵ R. contre Vincent (1993), 12 O.R. (3e) 427 (Ont. C.A.).

³⁶ *Accord sur des questions fiscales concernant les produits du tabac, pétroliers et alcooliques*, signé le 30 mars 1999.

La taxe sur les exportations

À l'époque où il se faisait beaucoup de contrebande, entre 1991 et 1994, la majeure partie des produits de contrebande provenaient du Canada, étaient exportés aux États-Unis puis réintroduits illégalement au Canada. La plupart des cargaisons exportées aux États-Unis étaient exemptées de taxes, c'est-à-dire qu'on ne leur appliquait même pas les taxes américaines sur le tabac. Pour mettre fin à cette offre de produits exportés qui étaient réintroduits en contrebande, une taxe sur les exportations de 8\$ par cartouche fut imposée en février 1992 mais révoquée moins de deux mois plus tard à la suite de fortes pressions de l'industrie.

Le 8 février 1994, le gouvernement fédéral imposa de nouveau la taxe sur les exportations, prévoyant cette fois des exemptions pour les marques non vendues au Canada, pour les produits qui étaient assujettis à la taxe nationale sur le tabac du pays étranger et pour les produits ne représentant pas plus de 3% de la production de l'année précédente. En novembre 1996, une nouvelle exemption fut ajoutée, sur les cargaisons destinées à des points de vente hors taxes. Dans le budget fédéral de 1999, le seuil, exprimé en termes de part de production de l'année précédente, qui ouvrait droit à l'exemption fut abaissé de 3 % à 2,5 %.

Le fait que des produits du tabac exemptés de taxes soient disponibles dans des points de vente hors taxes aux États-Unis ne remet pas en question l'occasion qui existe à l'heure actuelle d'augmenter les taxes canadiennes, étant donné les nouveaux prix élevés qui prévalent aux États-Unis. La contrebande ayant eu cours par le passé au Canada ne s'est pas produite à cause de l'existence de points de vente hors taxes de produits du tabac, mais bien en raison de la complicité et des actions posées par les manufacturiers. Une surveillance adéquate des services policiers et une taxe sur les exportations conçue avec soin empêcheraient les manufacturiers de recommencer à exporter aux États-Unis des produits exemptés de taxes qui pourraient être réintroduits au Canada en contrebande. S'il n'y a pas d'offre, il ne peut pas y avoir de contrebande.

La démonstration a été faite qu'il est possible de maintenir des prix élevés sur le marché américain, malgré le fait que des magasins hors taxes sont installés de l'autre côté de ses frontières du Nord et du Sud. S'il est possible pour les États-Unis de maintenir des prix élevés sans donner prise à la contrebande, cela l'est aussi pour le Canada.

L'actuelle taxe sur les exportations devrait connaître certaines modifications. Les seules exemptions devraient avoir trait aux marques non vendues au Canada et à un seuil de 1,5 % de la production de l'année précédente, plutôt qu'au seuil plus élevé de 2,5 % (ce nouveau seuil de 1,5 % suffirait à couvrir le niveau traditionnel d'exportations légitimes vers les magasins hors taxes ainsi que la quantité destinée aux ventes assujetties à la taxation). On pourrait définir ce seuil de 1,5 % de façon à ce qu'il couvre des unités équivalant à une cigarette (cigarettes, bâtonnets, tabac coupé fin). À l'heure actuelle, les exemptions à la taxe à l'exportation sont si larges qu'il s'exerce un contrôle insuffisant sur la quantité de produits du tabac que les manufacturiers pourraient potentiellement exporter sans être assujettis à la taxe à l'exportation.

Conclusions et recommandations

Selon nous, la principale cause de la crise de la contrebande des cigarettes qui a sévi entre 1992 et 1994 fut une stratégie très risquée adoptée par l'industrie du tabac pour mettre un terme aux hausses de taxes, d'une ampleur sans précédent dans le monde, qu'avait connues le Canada au cours des années 1980 et au début des années 1990. La contrebande était attribuable à l'offre et cette offre était le fait des manufacturiers canadiens.

Les niveaux de taxes sur le tabac en vigueur dans une bonne partie du Canada comptent maintenant parmi les plus bas des pays développés. Par ailleurs, nous en connaissons davantage sur l'implication des compagnies dans les activités passées de contrebande. Ces deux faits rendent improbable une répétition des événements tragiques du début des années 1990.

Néanmoins, plusieurs mesures pourraient efficacement réduire encore davantage le risque de contrebande:

- On devrait refermer les échappatoires de la présente taxe canadienne sur les exportations de cigarettes. En particulier, on devrait éliminer l'exemption générale octroyée à toutes les cargaisons de cigarettes destinées aux magasins hors taxes étrangers (américains pour la plupart), de même que celle accordée pour les produits sur lesquels a été payée la taxe étrangère. En lieu et place, un plafond global de 1,5% de la production de l'année précédente devrait être instauré sur toutes les exemptions de taxes à l'exportation, quelle que soit la destination déclarée des cargaisons exportées. Ce plafond global devrait réellement refléter des niveaux raisonnables d'exportations légitimes. On pourrait par ailleurs conserver l'exemption applicable aux marques non vendues au Canada.
- La taxe à l'exportation devrait être augmentée de 12 \$ par cartouche, et d'un montant équivalent dans le cas des bâtonnets de tabac et du tabac à rouler coupé fin. Cette mesure permettrait de diminuer davantage la marge de profit de quiconque tenterait de réintroduire en contrebande au Canada, à partir des États-Unis, des cigarettes fabriquées au Canada et exemptées de droits de douane.
- Le Canada devrait supprimer complètement les ventes de tabac hors taxes, qui permettent d'obtenir du tabac à bas prix et qui réduisent les revenus gouvernementaux. L'Union européenne a récemment aboli les ventes de tabac hors taxes aux personnes voyageant sur le territoire de l'Union, établissant ainsi un précédent pour d'autres régions. La Norvège et l'Australie envisagent d'adopter des mesures similaires³⁷. Le Canada devrait signer des accords bilatéraux avec les États-Unis, l'Union Européenne et d'autres juridictions, en attendant que puisse être conclu un éventuel accord multilatéral.

« La critique du Nouveau parti démocratique en matière de santé, Judy Wasylicia-Leis, a demandé aujourd'hui au gouvernement fédéral d'augmenter substantiellement les taxes sur le tabac et de consacrer une partie des revenus ainsi engendrés à une campagne visant à détourner les jeunes du tabagisme. L'importante hausse des prix du tabac aux États-Unis a créé une occasion pour le gouvernement libéral de poser des actions décisives relativement à ce problème majeur de santé publique, a dit Wasylicia-Leis. Il y a eu d'immenses manifestations d'appui en faveur de mesures vigoureuses destinées à dissuader les jeunes de s'adonner au tabagisme ».

Conférence de presse du Nouveau parti démocratique, tenue le 14 janvier 1999.

³⁷ Bloomberg News, « Le ministre des Finances de la Norvège examine la possibilité de mettre fin aux ventes hors taxes, rapporte DN » (traduction), 4 février 1999.

« Là où le gouvernement a fait une erreur, la plus grande gaffe qu'il ait commise dans cette guerre à la consommation de cigarettes s'est produite en 1994, quand il a capitulé et réduit drastiquement le montant de la taxe sur un paquet de cigarettes ».

Déclaration du député fédéral Greg Thompson, du Parti progressiste conservateur, à la Chambre des Communes, le 30 septembre 1998.

- On devrait abaisser la quantité de produits du tabac exemptés de taxes que les résidents de retour au Canada peuvent ramener au pays. Le présent quota est exagérément élevé: 200 cigarettes, *plus* 200 bâtonnets de tabac, *plus* 200 grammes de tabac à rouler, *plus* 50 cigares. Il serait plus raisonnable de fixer un quota global de 200 cigarettes ou unités équivalant à une cigarette.
- On devrait imprimer sur les paquets de cigarettes des indications faisant état des taxes payées, qui soient spécifiques à chaque province et clairement visibles. Cela permettrait de contrer la contrebande interprovinciale et rendrait impossible la pratique consistant tout simplement à enrrouler de nouveau, autour des paquets introduits en contrebande, des bandes déchirables indiquant frauduleusement que les taxes ont été payées. Cette mesure, annoncée dans le budget fédéral de 1999, devrait entrer en vigueur aussitôt que possible.
- Le Canada devrait appuyer l'élaboration d'une Convention-cadre internationale sur la lutte au tabagisme, comportant des mesures destinées à contrer la contrebande internationale des produits du tabac³⁸.
- La GRC devrait intensifier ses efforts de répression de la contrebande de cigarettes et faire porter ses enquêtes sur les principaux fournisseurs de produits de contrebande plutôt que sur les petits contrebandiers. L'implication des compagnies de tabac dans les activités de contrebande devrait être l'un des sujets examinés par une Commission royale d'enquête sur l'industrie du tabac, comme l'a recommandé la Compagne nationale « le tabac ou les jeunes ».

La crainte d'une réapparition de la contrebande ne devrait pas empêcher les gouvernements de rétablir des niveaux de taxes sur le tabac plus favorables à la santé publique. Une hausse de 10 \$ par cartouche dans les provinces à bas taux de taxes ne favoriserait pas l'émergence d'importantes activités de contrebande et ce, pour les raisons suivantes:

- Comme on peut le constater sur la carte géographique des taxes à la page 30, le prix de détail d'une cartouche de cigarettes en Ontario et au Québec est aujourd'hui *plus bas* d'environ 18 \$ canadiens par cartouche que dans les États américains voisins, comme New-York et le Maine. Les prix au Nouveau-Brunswick sont plus bas d'environ 10,50 \$ canadiens par cartouche que dans l'État voisin du Maine. En 1993, époque où il y avait beaucoup de contrebande, on connaissait la situation inverse, car les prix au Canada étaient extrêmement élevés comparativement à ceux des États-Unis.

³⁸ En mai, les 191 gouvernements membres de l'Assemblée mondiale de la santé, l'organe exécutif de l'Organisation mondiale de la santé, ont approuvé un plan visant à débiter les travaux d'élaboration d'une telle convention. Voir à cet effet le communiqué de presse de l'OMS intitulé « L'Assemblée mondiale de la santé ouvre la voie à une Convention-cadre sur la lutte au tabagisme », 24 mai 1999.

- Contrairement à la situation qui prévalait en 1993, il existe maintenant une taxe sur les exportations, qui contribuerait à empêcher les compagnies canadiennes de s'engager dans des exportations massives de produits destinés au marché de la contrebande. Ainsi, ces compagnies n'alimenteraient plus la chaîne de la contrebande. On peut facilement améliorer cette taxe sur les exportations pour en extirper toutes les failles existantes. S'il devait y avoir contrebande de cigarettes d'une origine autre que canadienne, on verrait alors les compagnies canadiennes collaborer activement avec la police pour mettre un terme à ce type de contrebande.
- Avec une taxe efficace sur les exportations en vigueur, on ne devrait pas s'attendre à ce que les réserves et les magasins hors taxes américains représentent une source significative de contrebande vers le Canada. En effet, ces points de vente ne peuvent pas obtenir des manufacturiers canadiens, directement ou indirectement, des produits exemptés de taxes (car la taxe sur les exportations s'applique), excepté en petites quantités, déterminées à partir des niveaux qui suffisent traditionnellement à approvisionner les marchés hors taxes légitimes. De la même façon, la contrebande à partir des réserves canadiennes ne devrait pas augmenter significativement si les contrebandiers ne peuvent pas obtenir des manufacturiers canadiens, via les États-Unis, des produits canadiens exemptés de taxes (la taxe sur les exportations s'applique).
- La police, les gouvernements et les médias connaissent bien maintenant les tactiques et les activités illégales déjà utilisées par l'industrie pour permettre l'émergence d'activités de contrebande. Il ne serait donc pas possible aux compagnies de tabac d'adopter le même mode de conduite en toute impunité. De plus, RJR-Macdonald n'est désormais plus contrôlée par R.J.Reynolds des États-Unis, mais plutôt par Japan Tobacco dont le gouvernement japonais possède la majorité des actions, ce qui devrait refroidir les velléités de collaboration aux activités de contrebande.
- Les cigarettes canadiennes exportées aux États-Unis n'affichent pas les avertissements bien visibles, en noir et blanc, que l'on retrouve maintenant sur les paquets vendus au Canada. Il est ainsi plus facile de distinguer entre les paquets que l'on peut obtenir légitimement sur le marché canadien et ceux qui ont fait l'objet de contrebande.
- Le Québec a restructuré les taxes sur le tabac en 1998, abolissant la taxe de vente provinciale sur ce produit et augmentant simultanément d'un montant équivalent la taxe spécifique sur le tabac. Cela a contribué à solutionner le problème de l'évasion fiscale qui se faisait via les réserves indiennes, où fréquemment la taxe de vente n'est pas perçue. D'autres modifications apportées à la Loi québécoise sur la taxation du tabac contribuent à contrôler la quantité de produits du tabac exemptés de taxes qui est disponible dans les réserves.
- Une hausse des taxes sur le tabac en Ontario et au Québec réduirait l'écart de prix constaté entre les provinces du Centre du Canada et celles de l'Ouest, *diminuant*

« Le ministre du Revenu national modifiera les exigences d'emballage et d'estampillage des produits du tabac aux termes du Règlement ministériel sur le tabac, en vue de renforcer la mise en application de la Loi. On apportera ainsi des améliorations, au plan de la sécurité, à la bande déchirable utilisée comme estampille en vertu de la Loi sur l'accise. Cette bande fournit la preuve que les droits d'accise ont été payés. En outre, un indicateur spécifique à la province devra être apposé sur chaque paquet de produits du tabac. Ces modifications rendront impossible tout changement de l'identification de la province de vente et aideront les organismes chargés de la mise en application de la loi à contrôler le transport illégal de produits du tabac depuis les provinces où les taux d'imposition fédéraux sont moins élevés vers les autres provinces. »

Plan budgétaire 1999, p. 237.

ainsi ce qu'il peut exister aujourd'hui de contrebande interprovinciale et ce qui pourrait exister à l'avenir.

Figure 13
Publicité pour des cigarettes marquées individuellement

Cette publicité de produit, tirée de la revue spécialisée « Tobacco Reporter », illustre la possibilité de marquer individuellement les cigarettes et de protéger les marques de commerce (et les revenus fiscaux) de la contrefaçon et de la contrebande. Tobacco Reporter, mai 1999, p.15.



Defend your brand. Attack the counterfeiters.

You've built a strong, high quality, brand image for your cigarettes. Don't let the counterfeiters take that away from you.

A cheap, copy cigarette not only robs you, your distributors and retailers of income, it defrauds governments. Additionally, it destroys the quality brand image you've fought so hard to create.

This is why we have worked so hard to create our Filtrona Shaped Acetate Filters (SAF).

Now we can add a whole range of shapes and colours at the mouth-end of the filter, without compromising filter performance. The counterfeiters can't copy them. Neither can your competitors.

So, you don't lose income and you will benefit from building a unique brand identity. That builds customer loyalty.

Filtrona Shaped Acetate Filters really can be the shapes of things to come.

Tel: 44+ (0)1582 443000
Fax: 44+ (0)1582 443020

FILTRONA

Delivering Solutions Through Innovation

Les dates clés dans l'histoire de la contrebande de cigarettes

Janvier 1992: Leslie Thompson, cadre depuis longtemps à l'emploi de RJR-Macdonald et de sa maison-mère américaine, R.J.Reynolds, commence à vendre des chargements de camion de cigarettes canadiennes à un réseau organisé de contrebandiers du nord (upstate) de l'Etat de New-York.³⁹

12 février 1992: Le gouvernement fédéral tente de tarir à la source le flux de cigarettes canadiennes vers les réseaux de contrebandiers basés aux États-Unis, en imposant une taxe à l'exportation de 8 \$ par cartouche, laquelle est révoquée le 8 avril 1992 à la suite d'intenses pressions de l'industrie.

1992: Imperial Tobacco décide d'approvisionner les distributeurs américains en cigarettes afin de faciliter leur retour illégal en contrebande au Canada.

Fin de 1992: R.J.Reynolds met sur pied une nouvelle filiale, Northern Brands International, supposément pour promouvoir la vente de cigarettes Export 'A' aux États-Unis.

1993: En février, en Louisiane, la police américaine arrête un camion de location qui ne s'est pas arrêté à un poste de pesée. Elle découvre 150 caisses (cases) de cigarettes Imperial Tobacco fabriquées au Canada, en route vers les frontières canadiennes pour y être réintroduites en contrebande. Lors de l'enquête qui s'ensuit, les autorités

douanières américaines perquisitionnent un entrepôt (bonded) en Louisiane, où elles découvrent des dossiers (records) faisant état de 8 000 caisses de cigarettes fabriquées au Canada supposément vendues hors taxes à des navires de pêche passant dans la région. Une personne travaillant à l'entrepôt identifie le fournisseur des cigarettes comme étant Brown & Williamson, le pendant américain de Imperial Tobacco du Canada. Les autorités douanières américaines dépêchent un agent double pour mener l'enquête.

1992-1993: Imperial Tobacco, mécontente (frustrated) de Brown & Williamson, conclut un accord avec Philip Morris pour la distribution de cigarettes Player's aux marchés américains.⁴⁰

1993: Dans des rapports internes, Imperial Tobacco se montre inquiète du fait que "RJR a aussi continué à opérer à la limite de la légalité, en coupant fréquemment les prix et en développant activement la distribution de produits de contrebande."(traduction)⁴¹

1er février 1994: La communauté de la santé fait paraître, dans *le Globe and mail*, une annonce sur une pleine page mettant en garde contre les conséquences dramatiques d'une hausse imminente de

« ITL a décidé en mars de rendre nos produits de nouveau disponibles aux distributeurs américains et ce, à la suite d'importantes pertes que nous avons subies en 1993 et au début de 1992 aux mains de la concurrence, à la fois en terme de volume et de part dans les circuits d'exportations hors taxes. Cette décision, combinée à un accord récemment intervenu avec Philip Morris USA pour que cette compagnie distribue les produits Player's au sud de la frontière, s'est traduite, à partir de la seconde moitié de l'année, par une complète disponibilité de toutes les grandes marques canadiennes sur (dans) les circuits alternatifs (parallèles). »

"The Annual Tobacco Industry Review 1993. Strictly confidential." ("La revue annuelle 1993 de l'industrie du tabac. Strictement confidentiel."), division de l'analyse de marché de Imperial Tobacco, février 1994.

³⁹ Cette chronologie utilise les faits cités des documents produits dans le "District Court, Northern District of New York" en 1988.

⁴⁰ William Marsden, « CEO knew of tobacco smuggling, » (« Le directeur général était au courant de la contrebande de tabac »), *La Gazette de Montréal*, 29 avril 1999, p.A1-A2.

⁴¹ « The Annual Tobacco Industry Review 1993. Strictly Confidential » (« La revue annuelle de l'industrie du tabac pour 1993. Strictement confidentiel »), Division des analyses du marché de Imperial Tobacco, février 1994.

la taxe sur le tabac, en termes de santé et de finances publiques.

8 février 1994: Une réduction simultanée et équivalente des taxes fédérales et québécoises sur le tabac, suivie de réductions au Nouveau-Brunswick, en Ontario, à l'Île du Prince-Edouard et en Nouvelle-Ecosse.

1994: L'agent double des douanes américaines achète des cigarettes canadiennes de Michael Bernstein, gérant des comptes régionaux pour la Côte Est chez Brown & Williamson. Après avoir réuni suffisamment de preuves incriminantes contre Bernstein, les autorités le confrontent (confront). Selon des documents déposés en Cour par les agents fédéraux américains, Bernstein et l'un de ses subordonnés, Richard Wingate, "ont confirmé le fait que la compagnie était au courant et qu'elle avait bien l'intention de priver les gouvernements américain et canadien de revenus fiscaux"(traduction). Ils acceptèrent d'aider les agents fédéraux à réunir des preuves.

1995: Le 11 janvier, un groupe de 50 à 100 agents fédéraux américains perquisitionne les quartiers généraux de Brown & Williamson, à la recherche de preuves reliées à l'entrée en contrebande de cigarettes au Canada et au Mexique. Ils saisissent de nombreux documents sur support informatique et sur support papier.

Mai 1996: Le département américain de la Justice accuse Bernstein et Wingate de « conspiration pour commettre une fraude aux dépens des États-Unis » et de complicité dans des activités de contrebande. Ces présumées activités de contrebande remontaient jusqu'en 1989.

Juillet 1996: L'ancien subordonné de Bernstein, Wingate, plaide coupable.

11 juillet 1997:RJR-Macdonald publie un communiqué de presse: « À la suite de la publication, dans le Post-Standard de Syracuse et dans le Spectator de Hamilton, d'un article qui prétend (alleges)que RJR-Macdonald fait l'objet d'une enquête policière, la compagnie a fait aujourd'hui la déclaration suivante: La ligne de conduite de RJR-Macdonald est de ne pas faire de commentaire sur des questions de cette nature. Nous pouvons seulement confirmer que RJR-Macdonald n'a pas vu l'affidavit et n'a été contacté par aucun représentant de la loi à ce sujet. Les ventes des produits de RJR-Macdonald se font toujours dans le complet respect par la compagnie des lois en vigueur, tant aux États-Unis qu'au Canada. Nous avons toujours été, et nous sommes toujours, prêts à collaborer pleinement avec les autorités si elles prennent contact avec nous. » (traduction)

16 juillet 1997: Bernstein plaide coupable à des accusations d'avoir fait le commerce de cigarettes de contrebande et est, par la suite, condamné à une amende. Aucune accusation n'est portée contre Brown & Williamson.

24 juillet 1997: Un grand jury fédéral sert des subpoenas à R.J. Reynolds et à sa filiale, Northern Brands International, relativement à des activités de contrebande vers le Canada.⁴²

20 janvier 1998: Dans le cadre de son émission *The Fifth Estate*, CBC-TV diffuse un documentaire racontant en détail les causes impliquant Brown & Williamson et RJR-Macdonald, y inclus la preuve que des contrebandiers et des

⁴² "RJR Nabisco is Subpoenaed in Smuggling Investigation," ("RJR Nabisco se voit servir un subpoena dans le cadre d'une enquête sur des activités de contrebande"), *Wall Street Journal*, 12 août 1997.

dirigeants de RJR-Macdonald ont participé ensemble à des réunions d'agrément qui se sont tenues dans un camp de pêche retiré de Colombie-Britannique. L'un de ces dirigeants, le directeur général de RJR-Macdonald Stan Smith, qui fut nommément identifié au cours de l'émission, perdit par la suite son emploi au sein de la compagnie. Smith avait porté plainte, conjointement avec la compagnie, contre certaines dispositions de la loi fédérale sur le tabac, adoptée en avril 1997, contestant la constitutionnalité des restrictions à la publicité et à la promotion commerciale contenues dans la loi.⁴³

21 janvier 1998: La Société canadienne du cancer, l'Association pour les droits des non-fumeurs et le Conseil canadien pour le contrôle du tabac demandent une enquête criminelle sur les fabricants de produits du tabac associés à la contrebande ainsi que la tenue d'une Commission Royale d'enquête sur l'industrie du tabac.⁴⁴

24 janvier 1998: Dans une entrevue réalisée lors de l'émission *The House* sur les ondes de CBC Radio, le président du Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, Robert Parker, commente ainsi le documentaire diffusé dans le cadre de *The Fifth Estate*:
« Personnellement, je pense que c'est l'attaque journalistique la plus vicieuse que j'ai vu depuis longtemps... Je pense que le fait que l'on n'ait pas

*officiellement d'accusation, après toutes ces années, constitue une preuve éloquente que ces accusations sont sans fondement. »*⁴⁵

26 juin 1998: L'agence de presse (d'information) Knight Ridder rapporte que RJR et Imperial Tobacco font l'objet d'une enquête de la GRC relativement à des questions de contrebande.⁴⁶

Septembre 1998: Le représentant des ventes Christopher Gibb-Carsley, employé de RJR-Macdonald à Montréal est accusé en Cour du Québec d'infractions reliées à la contrebande.⁴⁷

5 novembre 1998: Après une longue enquête et une série d'ententes de sentences réduites conclues par ses complices avec les procureurs de l'État, Larry Miller, dirigeant un réseau de contrebande dans l'Etat de New-York, plaide coupable à diverses accusations et accepte de témoigner contre ses fournisseurs de l'industrie du tabac.⁴⁸

Novembre 1998: Philip Morris, la plus grande compagnie de tabac américaine, informe la Securities and Exchange Commission qu'elle fait l'objet d'une enquête concernant son implication présumée dans des activités de contrebande le long de la frontière canado-américaine.

22 décembre 1998: Northern Brands International plaide coupable à une accusation d'évasion fiscale envers le

⁴³ Lisa Fitterman, « Tobacco firm picks plaintiff; Executive cited in CBC investigation, » (« Une compagnie de tabac choisit un plaignant; un cadre cité dans l'enquête de la CBC »), *La Gazette de Montréal*, 4 février 1998, p.A4.

⁴⁴ Société canadienne du cancer, Association pour les droits des non-fumeurs et Conseil canadien pour le contrôle du tabac, « Les organisations pro-santé demandent une enquête criminelle sur les fabricants de produits du tabac associés à la contrebande ainsi que la tenue d'une Commission Royale d'enquête sur l'industrie du tabac », communiqué de presse émis le 21 janvier 1998.

⁴⁵ Transcription *verbatim*, *The House*, CBC Radio, 24 janvier 1998.

⁴⁶ Raja Mishra (de Knight Ridder), « Canada tax drove up cigarette smuggling » (« Les taxes canadiennes sont responsables d'une augmentation de la contrebande de cigarette »), *Herald Leader de Lexington* (Kentucky), édition du 26 juin 1998.

⁴⁷ Michel Auger, « Contrebande; RJR Macdonald nie toute complicité », *Le Journal de Montréal*, édition du 30 septembre 1998, p.5.

⁴⁸ « Le dirigeant d'un réseau de contrebande mohawk avoue tout », *La Presse Canadienne*, 7 novembre 1998.

gouvernement des États-Unis et accepte de verser 15 millions de dollars américains dans le cadre d'une entente de sentence réduite.⁴⁹

25 mars 1999: Leslie Thompson, un ex-haut dirigeant de RJR-Macdonald et de Northern Brands International, plaide coupable à l'accusation d'avoir conspiré pour commettre des activités de contrebande. On rapporte que la conspiration a privé le gouvernement canadien de plus de 650 millions de dollars américains en taxes sur le tabac. L'entente sur sentence réduite déposée à la Cour de district fédérale de Syracuse, New-York, comporte une peine de prison de sept ans, mais cette entente doit encore obtenir l'approbation de la Cour.⁵⁰

26 mars 1999: RJR-Nabisco reconnaît que sa filiale canadienne RJR-Macdonald collabore avec la GRC dans le cadre d'une enquête sur des activités de contrebande, portant sur les mêmes événements qui avaient donné lieu à l'enquête sur Northern Brands International.⁵¹

17 avril 1999: *La Presse* rapporte que RJR-Macdonald et Revenu Canada

discutent d'un accord comportant une sentence réduite en échange d'un plaidoyer de culpabilité à des activités de contrebande, accord aux termes duquel la compagnie verserait des amendes d'environ 150 millions de dollars.⁵²

28 avril 1999: Le président de Imperial Tobacco, Don Brown, informe (tells) *La Gazette de Montréal* que sa compagnie a fourni, en toute connaissance de cause (willingly) des cigarettes destinées à être éventuellement réintroduites au Canada en contrebande.⁵³

3 mai 1999: *Le Globe and Mail* rapporte que la GRC a exécuté un mandat de perquisition aux quartiers généraux de RJR-Macdonald à Toronto et à son usine de Montréal.⁵⁴

⁴⁹ Département de la Justice des États-Unis, "Une opération menée contre la contrebande de cigarettes se traduit entre autres par un plaidoyer de culpabilité d'une filiale de R.J. Reynolds, qui verse 15 millions \$ sous forme d'amendes au criminel et de biens confisqués", communiqué de presse émis le 22 décembre 1998.

⁵⁰ William Marsden, "RJR Nabisco executive pleads guilty for part in \$650M cigarette smuggling scam" ("Un dirigeant de RJR Nabisco plaide coupable d'avoir participé à une opération(scam) de contrebande de cigarettes de 650M\$"), *National Post*, 27 mars 1999; American Press, "Tobacco exec Charged with Smuggling" ("Un dirigeant d'une compagnie de tabac accusé de contrebande"), 25 mars 1999; "RJR Executive Helped Smugglers Sell Cigarettes Illegally in Canada" ("Un cadre de RJR a aidé des contrebandiers à vendre illégalement des cigarettes au Canada"), *Wall Street Journal*, 26 mars 1999.

⁵¹ RJR-Nabisco Holdings Corp., rapport 10-K déposé à la Securities and Exchange Commission des États-Unis, 26 mars 1999, p.12.

⁵² André Noël, Tabac: des nicodollars à recouvrer", *La Presse*, 17 avril 1999, pp.A1-A2.

⁵³ "CEO knew of tobacco smuggling" ("Le PDG était au courant de la contrebande de tabac"), *La Gazette de Montréal*, 29 avril 1999, p.A1.

⁵⁴ Paul Waldie, "Mounties search tobacco firm in contraband case" ("La police montée perquisitionne une compagnie de tabac dans le cadre d'une enquête sur un cas de contrebande"), *Globe and Mail*, 3 mai 1999.

Partie 5

Les effets de la baisse de taxes: recension sur cinq ans

Les gouvernements ont présenté la baisse des taxes sur le tabac en 1994 comme étant un repli stratégique temporaire que l'on ne devait en aucun cas interpréter comme un amoindrissement de leur engagement à protéger la santé des Canadiens et des Canadiennes contre les effets désastreux des produits du tabac et la publicité trompeuse de l'industrie du tabac. Cinq ans plus tard, un examen posé (pondéré) des faits démontre que de très sérieux dommages ont été faits et continuent d'être faits, qui vont bien au-delà de ce que les gouvernements avaient prédit à l'époque de la baisse. Le prix réduit des cigarettes a causé du tort à la santé de la population, en faisant grimper la consommation de cigarettes à des niveaux plus élevés que ce n'aurait autrement été le cas, et privé les coffres publics (le Trésor public) de milliards de dollars. Cinq ans plus tard, il est aussi évident que les grands gagnants de la baisse de taxes ont été les compagnies de tabac, qui continuent à établir de nouveaux records de profits et qui ont élargi leur bassin de clients canadiens pour des décennies à venir.

Une comparaison unique en son genre des politiques suivies par les régions à faible taux de taxation et par celles à taux élevé

Même si, le 8 février 1994, les taxes sur les cigarettes connurent une baisse de 5\$ par cartouche à travers tout le Canada, les réductions subséquentes furent réparties moins uniformément. Ainsi, cinq provinces choisirent de se joindre au gouvernement fédéral et de diminuer elles aussi le prix des cigarettes, alors que les cinq autres provinces ne procédaient à aucune réduction.

En conséquence, les cigarettes coûtent presque le double dans les provinces « à taxes élevées » (Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan, Manitoba et Terre-Neuve) que ce qu'elles coûtent dans les provinces « à faible taxes » (Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Écosse et Île du Prince-Édouard), où vit plus de 76% de la population canadienne.

La diversité des politiques que l'on retrouve au Canada en matière de taxation des cigarettes a créé

Ville	Prix pour 200 cigarettes	Prix pour 200 cigarettes
	<i>janvier 1994</i>	<i>janvier 1999</i>
St. John's	59,43 \$	52,07 \$
Yellowknife	46,62 \$	50,77 \$
Vancouver	51,30 \$	50,11 \$
Regina	48,83 \$	48,23 \$
Winnipeg	48,69 \$	45,25 \$
Whitehorse	49,10 \$	44,31 \$
Edmonton	43,47 \$	39,92 \$
Saint John	48,78 \$	38,84 \$
Charlottetown	50,02 \$	36,71 \$
Halifax	49,01 \$	36,09 \$
Montreal	47,46 \$	29,88 \$
Toronto	45,57 \$	27,95 \$

Source : Statistique Canada, « Prix des produits du tabac, 1994 à 1999 », listing produit sur demande, 26 juillet 1994.

involontairement (unintended) un laboratoire social unique en son genre qui permet de surveiller (monitor) les effets de la baisse des taxes sur les cigarettes et de tester (mettre à l'épreuve) la théorie relative à ce mode de taxation.

Compte tenu de ces circonstances uniques, on peut évaluer avec une certaine confiance les conséquences de la baisse de taxes. Les résultats de cette expérience non intentionnelle confirment également que la santé et les finances publiques sont davantage favorisées par un niveau élevé de taxes sur les cigarettes que par un faible niveau, et apportent des arguments solides à l'appui d'actions qui viseraient à harmoniser à la hausse les taxes sur les cigarettes avec les niveaux en vigueur dans les provinces de l'Ouest canadien et dans la plupart des pays développés.

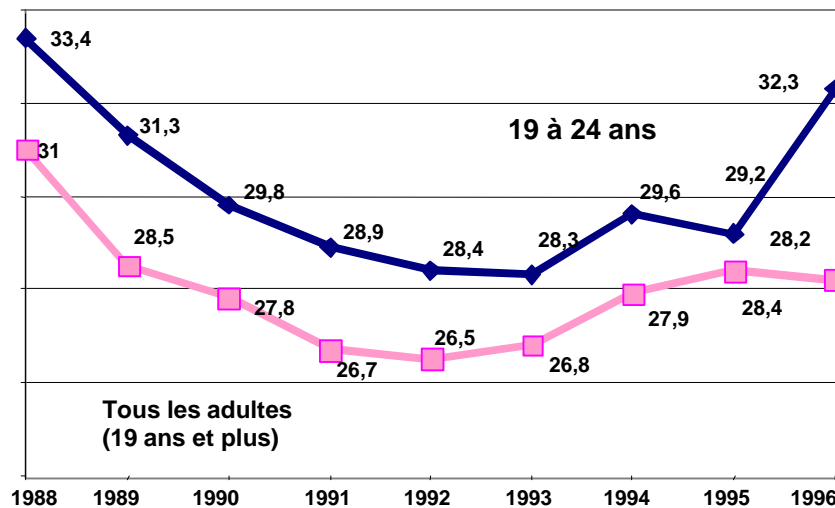
Cinq ans plus tard: davantage de jeunes Canadiens et Canadiennes fument

« Les Canadiens et Canadiennes plus jeunes sont, en effet, plus sensibles que les adultes aux variations dans les prix »

Ministère des Finances,
"Tobacco Taxes and Consumption", juin 1993,
p.iv.

Depuis que les cigarettes sont devenues moins coûteuses en 1994, les enquêtes menées par le gouvernement canadien démontrent que l'on trouve aujourd'hui plus (davantage) de fumeurs parmi les adolescents et les jeunes adultes que c'était le cas au début de la décennie, ce qui fait contraste avec les diminutions significatives et soutenues de l'incidence du tabagisme dans ces groupes d'âge auxquelles on assistait depuis le milieu des années 1970.

Graphique 14
Incidence du tabagisme chez les Canadiens adultes et chez les jeunes adultes, 1988 à 1996.



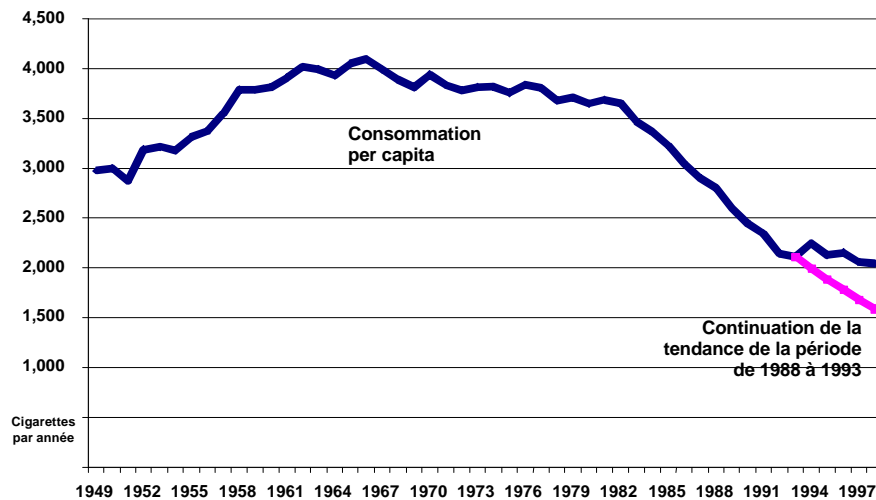
Source : Lettre de Richard Kauffeld, président directeur-général de RJR-Macdonald, à David Sweanor, conseiller juridique principal de l'Association canadienne pour les droits des non-fumeurs, et Tom Stephens, 10 juin 1997.

Les données de l'industrie du tabac (qui, à la différence de celles du gouvernement, sont colligées sur des bases mensuelle et annuelle au moyen de méthodologies cohérentes dans le temps) confirment que l'incidence du tabagisme a augmenté après la baisse de taxes de 1994. RJR-Macdonald a transmis en 1997, à l'association pour les droits des non-fumeurs, des données sur l'incidence du tabagisme au cours de la période de 1988 à 1996. Cette compagnie mène des enquêtes auprès de répondants âgés de 19 ans ou plus. Alors que les enquêtes démontrent une hausse du tabagisme dans tous les groupes d'âge après 1994, cette hausse est plus marquée chez les Canadiens et Canadiennes âgés de 19 à 24 ans.

Cinq ans plus tard: les Canadiens fument davantage de cigarettes

Du point de vue de la santé publique, ce sont à la fois le nombre de personnes qui fument (l'incidence du tabagisme) et la quantité de cigarettes qu'elles fument (la consommation de cigarettes) qui importent. En effet, la santé publique est affectée à la fois par le nombre de fumeurs (le tabagisme affectera vraisemblablement la santé de chacun d'eux) et par la quantité de cigarettes qu'ils fument (il y a davantage de maladies lorsqu'on fume davantage de cigarettes).

Graphique 15
Consommation de cigarettes⁵⁵, entre 1949 et 1998, telle qu'elle aurait été si la tendance à la baisse d'avant 1994 s'était poursuivie



Sources : Voir le tableau G de l'Annexe A.

⁵⁵ Y inclus les estimations de la consommation de cigarettes de contrebande

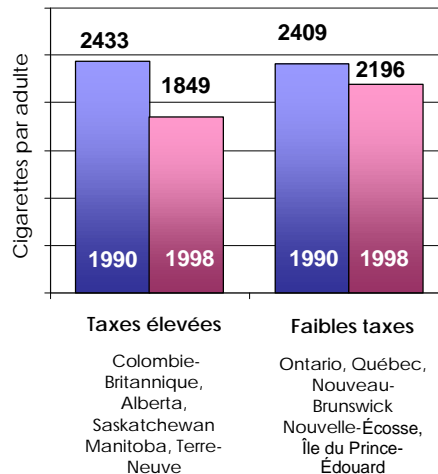
« Nous nous inquiétons cependant de ce que les ministères n'aient pas examiné à fond les coûts et les bénéfices ayant découlé de la mesure adoptée pour lutter contre la contrebande. À titre d'exemple, le budget de 1994 prévoyait que cette mesure causerait, en 1994-1995, une réduction de 300 millions de dollars des revenus provenant des taxes sur le tabac. Ex post, nous constatons que les revenus fédéraux provenant de ces taxes ont diminué de plus de 600 millions de dollars entre 1993-1994 et 1994-1995. »

Rapport du Vérificateur général, septembre 1996.

Pendant de nombreuses années, les Canadiens furent les plus gros fumeurs au monde. En 1981, ils fumaient en moyenne 3 685 cigarettes par personne (âgée de plus de 15 ans) par année. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que ce nombre commença à baisser significativement. En 1992, il avait chuté à 2 143 cigarettes par personne (âgée de plus de 15 ans) par année. La baisse de taxes de 1994 mit fin au progrès remarquable accompli dans les 12 années précédentes. Si l'on avait poursuivi sur la lancée de la baisse moyenne de consommation constatée entre 1988 et 1993, la consommation per capita aurait été en 1998 de 1 590 cigarettes, plutôt que de 2 042 comme c'est effectivement le cas. Ce dernier chiffre représente une consommation excédentaire de 22% par rapport à ce à quoi on aurait pu s'attendre si les taxes étaient demeurées au même niveau.⁵⁶

On constate une grande (stark) différence entre le taux de réduction de la consommation de cigarettes dans les régions du Canada où les taxes sur ce produit ont été maintenues au même niveau et celui que l'on constate dans les régions où elles ont été baissées. Durant cette période de huit ans, la consommation per capita a chuté de 24% dans les provinces "à taux de taxes élevée" mais de moins de 8% dans celles "à bas taux de taxes".

Graphique 16
Consommation de cigarettes per capita (15 ans et plus), 1990 et 1998



Sources : Voir le tableau F de l'Annexe A.

Cinq and plus tard: les gouvernements perdent des milliards

La prévision du gouvernement fédéral, en 1994, à l'effet que la baisse des taxes sur les cigarettes coûterait au Trésor fédéral 300 millions de dollars par années s'est révélée bien en deçà de l'impact réel. Le manque à gagner annuel en revenus de taxes fédérales sur le tabac atteignit le double du montant initialement prévu, comme l'a souligné le

⁵⁶ Inclus des estimations de la consommation de cigarettes de contrebande.

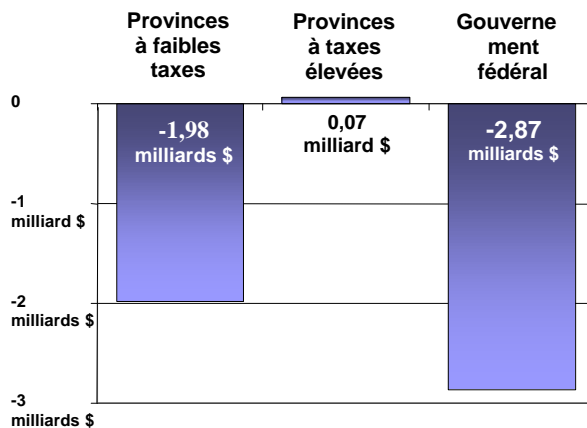
Vérificateur (auditor) général dans son rapport de 1996 au Parlement. À chaque année fiscale depuis la baisse de taxes, les revenus engendrés par les taxes fédérales sur le tabac ont été inférieurs de 575 millions de dollars en moyenne à ceux atteints en 1993-1994. Cette évaluation des pertes de revenus est conservatrice, compte tenu du fait que l'année de référence (1993-1994) comprend presque deux mois durant lesquels s'est appliqué le nouveau régime de basses taxes et aussi tant donné que cette évaluation ne tient pas compte des pertes de revenus de TPS.

Les revenus auxquels le gouvernement fédéral a renoncé en abaissant les taxes sur les cigarettes seraient assez importants pour que ce Gouvernement puisse:

- Doubler le budget d'Environnement Canada (qui s'élève présentement à 531 millions de dollars);
- Tripler le budget du Conseil de la recherche médicale (présentement de 275 millions de dollars);
- Financer les coûts de fonctionnement de deux universités de la taille de l'Université de Colombie-Britannique (dont les coûts de fonctionnement s'élèvent présentement à 344 millions de dollars).

Les provinces qui se sont jointes au gouvernement fédéral en abolissant leurs propres taxes sur les cigarettes ont elles aussi subi des pertes: sur la période de cinq ans dont il est question, elles ont perdu globalement près de deux milliards de dollars, toujours sans tenir compte des pertes en revenus de taxes de vente (voir à cet effet le tableau D de l'annexe A).

Graphique 17
Effet cumulatif sur cinq ans qu'ont eu les baisses de taxes sur les cigarettes sur les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux tirés des taxes sur le tabac (1994 - 1995 à 1998 - 1999)



Sources : Comptes publics de chaque juridiction, 1994 - 1995 à 1997 - 1998 ; documents budgétaires pour 1998 - 1999.

« Sur une période de plusieurs années, les politiques fiscales des gouvernements fédéral et provinciaux ont fait grimper le prix au détail des cigarettes à des niveaux extraordinairement élevés. Plus que tout autre facteur, les prix au détail très élevés expliquent la diminution des ventes domestiques de l'industrie»

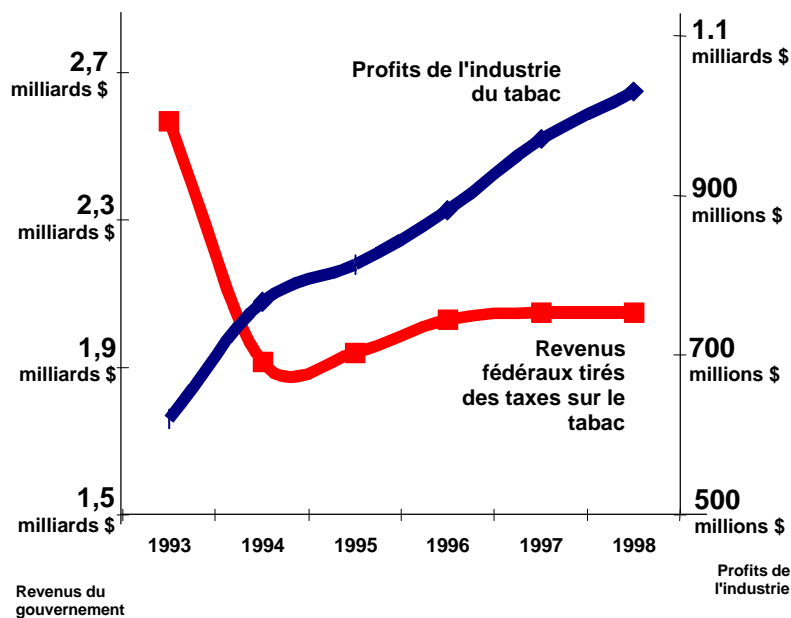
Imasco Ltd, rapport annuel de 1990, p.6.

Il est à noter que ces chiffres de pertes de revenus ne mesurent que les effets de la décision d'abaisser les taxes, prise *alors que la contrebande était déjà devenue un problème sérieux*. Ils n'incluent pas, par exemple, les taxes qui auraient dû être payées sur les cigarettes entrées en contrebande. D'après une estimation distincte réalisée par l'Association pour les droits des non-fumeurs et portant sur la période de 1990 à 1998, le Trésor fédéral fut privé à lui seule d'environ 15 milliards de dollars en raison de la contrebande de cigarettes et de la baisse de taxes qu'elle provoqua.

Par contre, il y a eu très peu de pertes de revenus de taxation dans les provinces qui ont choisi de s'attaquer au problème de la contrebande en forçant l'application des lois plutôt qu'en abaissant les taxes. Ces cinq provinces, prises dans leur ensemble, ont en fait vu augmenter leurs revenus de taxation de 72 millions de dollars.

Les données sur les revenus de taxation n'appuient pas *prima facie* les revenus à l'effet qu'il y ait eu une hausse importante de l'entrée illégale, dans les provinces de l'Ouest à taux de taxation élevées, de produits de contrebande en provenance des provinces à bas taux de taxation, comme l'Ontario et le Québec. Ces données montrent que les gouvernements des provinces de l'Ouest ont réussi à protéger leur assiette de revenus contre les ventes illégales. La meilleure façon de contrer la contrebande interprovinciale consiste à augmenter les taxes dans les provinces dont les taux sont bas.

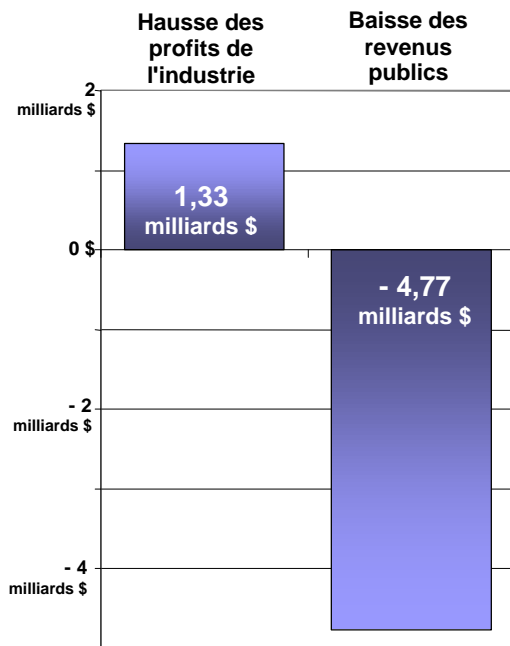
Graphique 18
Profits avant impôt de l'industrie du tabac et revenus fédéraux tirés des taxes sur le tabac, 1993 - 1994 à 1998 - 1999.



Sources : Comptes publics de chaque juridiction, 1994 - 1995 à 1997 - 1998 ; documents budgétaires pour 1998 - 1999 et rapports annuels de IMASCO Ltée et de Rothmans Inc., 1994 à 1998

Cinq ans plus tard: les profits de l'industrie du tabac sont en hausse de 1,33 milliards de dollars

Graphique 19
Hausse cumulative des profits de l'industrie et baisse cumulative des revenus publics, 1993 - 1994 à 1998 - 1999.



Là où les taxes plus basses sur les cigarettes ont causé du tort aux gouvernements en réduisant les entrées de recettes fiscales, elles ont par contre été favorables à l'industrie en entraînant une hausse de ses profits. Ces derniers continuent d'ailleurs à monter en flèche, les compagnies établissant, une année après l'autre, des niveaux record de bénéfices. En outre, l'industrie a réussi, dans les années 1990, à renouveler son bassin de clientèle, ce qui signifie que la tendance haussière des profits se poursuivra vraisemblablement, surtout si les gouvernements échouent à renouveler leur approche envers la taxation du tabac.

“ La Société continue de s'attendre à ce que deux facteurs principaux puissent affecter à la baisse sa future performance en termes de profits: 1) les baisses des volumes de ventes de l'industrie causées par la poursuite (continued) d'une taxation excessive; 2) les contraintes en termes de parts de marché imputables aux contrôle gouvernementaux de plus en plus serrés (rigoureux) sur la mise en marché et la vente de produits du tabac.”

Rothmans Inc., “ Rapport annuel de 1991”, p.11.

Le facteur principal derrière (dans) l'augmentation des profits de l'industrie du tabac est la très forte hausse du prix de gros

chargé par les compagnies de tabac dans tout le Canada. Selon ces rapports annuels, le chef de file de l'industrie, Imperial Tobacco, a augmenté ses prix au moins six fois depuis 1994, notamment des montants suivants:

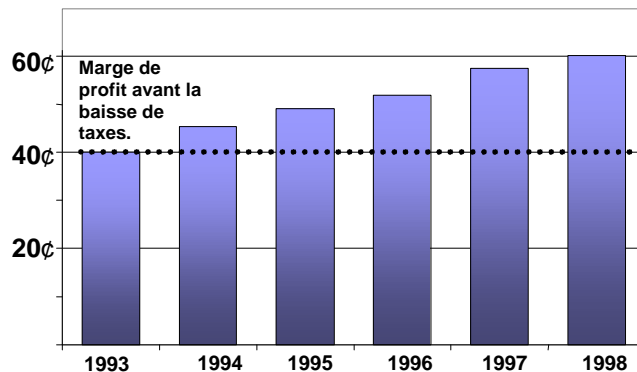
- Avril 1996: hausse de 3,2 %
- Décembre 1996: hausse de 3,6%
- Avril 1997: hausse de 2,9%
- Octobre 1997: hausse de 4,3%
- Avril 1998: hausse de 4,4%
- Avril 1999: hausse de 4,4%

Chacune de ces hausses de prix met en lumière une certaine incohérence dans les arguments avancés par l'industrie du tabac en faveur de taxes peu élevées et contre des taxes à l'exportation. D'une part, les compagnies soutiennent que les hausses de taxes

déclenchent des activités de contrebande; d'autre part, cette inquiétude qu'elles expriment ne les a pas dissuadées jusqu'ici d'augmenter leurs propres prix à un taux plusieurs fois plus élevé que le taux d'inflation. S'il est vrai que la demande est le moteur de la contrebande, plutôt que l'offre, la cause des hausses de prix ne devrait faire aucune différence, que ce soit la taxation ou la recherche de profits par l'industrie.

Depuis 1994, les marges de profit avant taxes sur les cigarettes de Imperial Tobacco se sont accrues de 50%, passant de 0,40\$ par paquet à 0,60\$ par paquet (soit une hausse de 1,60\$ par cartouche). En effet, après avoir convaincu les gouvernements de se livrer à une guerre de prix avec les contrebandiers, l'industrie s'est dépêchée de combler en partie la brèche dans les prix. Ce comportement opportuniste, qui s'exerce aux dépens de la population, exige une réaction ferme de la part du gouvernement. À cet égard, une possibilité qui mérite d'être explorée consiste en une mesure fiscale qui obligerait les manufacturiers à abaisser leurs prix et ferait simultanément augmenter le niveau de taxes (voir la section portant sur les recommandations).

Graphique 20
Profit brut de Imperial Tobacco sur un paquet de 25 cigarettes,
1993 à 1998.



Source : Rapports annuels de IMASCO. Voir le tableau K de l'annexe A.

Conclusion et recommandations

La décision prise en 1994 de céder aux pressions de l'industrie du tabac et d'abaisser les taxes sur les cigarettes a eu un profond (sérieux) impact défavorable (négatif) à la fois sur la santé des Canadiens et des Canadiennes et sur les finances de leurs gouvernements. La baisse de taxes a contribué à la hausse rapide des profits des compagnies de tabac, laquelle a atteint au total 1,3 milliard de dollars sur cinquans. Elle a aussi entraîné une perte de revenus publics de presque cinq milliards de dollars, si l'on s'en tient aux estimations les plus conservatrices, et fut suivie d'une augmentation manifeste du

tabagisme chez les jeunes ainsi que d'un fort ralentissement du rythme de réduction du nombre de cigarettes que fume la population canadienne.

Les gouvernements de Terre-Neuve et des provinces de l'Ouest ont décidé de s'abstenir d'abaisser les taxes provinciales et de se concentrer plutôt sur d'autres mesures de lutte à la contrebande (tel que le renforcement des moyens destinés à faire respecter la loi). Ces mesures semblent avoir réussi à maintenir les revenus de taxes provinciales et à décourager davantage le tabagisme.

Le gouvernement devrait agir rapidement et renverser ses décisions de politiques de 1994 en mettant en vigueur les hausses de taxes recommandées dans la Partie 3 du présent document.

Partie 6

Comment utiliser les taxes sur le tabac pour financer des mesures efficaces de lutte au tabagisme

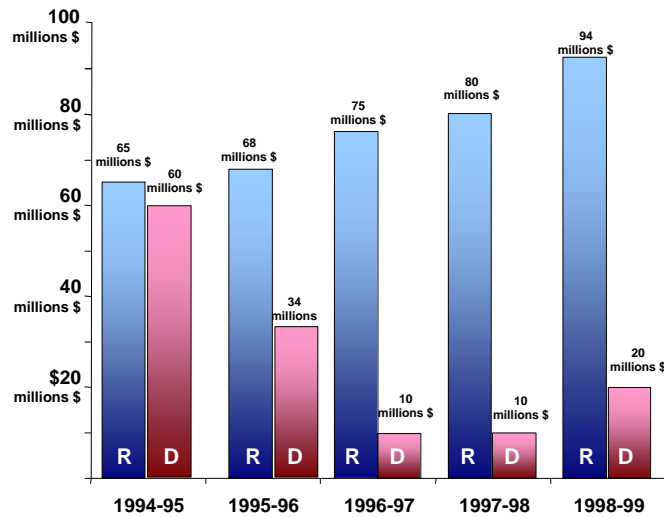
“ Nous augmentons substantiellement, à compter d’aujourd’hui, les impôts sur les sociétés applicables aux fabricants canadiens de produits du tabac. Nous imposons aussi une surtaxe de trois ans sur les profits engendrés par la fabrication de ces produits aux fins de mesures de promotion de la santé... Au cours de ces trois années, le gouvernement fédéral recevra des revenus additionnels pouvant atteindre les 200 millions de dollars. L’argent provenant de cette surtaxe servira à financer la plus vaste campagne de lutte au tabagisme que ce pays ait jamais vu.”

Déclaration du Premier ministre Jean Chrétien à la Chambre des Communes, le 8 février 1994.

Depuis 1994, la politique suivie par le gouvernement fédéral et par plusieurs provinces en matière de taxation du tabac a entraîné la perte de revenus publics et la détérioration de la santé de la population canadienne. Lorsqu’on passe en revue les conséquences de cette politique, il ne faudrait pas oublier un autre effet négatif, à savoir l’occasion ratée d’affecter les revenus des taxes sur les cigarettes à des programmes efficaces de lutte au tabagisme.

Lorsque la baisse des taxes sur les cigarettes fut annoncée en février 1994, elle s’accompagnait d’une modeste surtaxe sur les profits des compagnies de tabac applicable pendant trois ans (à la fin de ces trois années, on la prolongea pour une période additionnelle de trois ans). Le Premier ministre avait alors assuré le Parlement que cette surtaxe “servirait à financer la plus vaste campagne de lutte au tabagisme que ce pays ait jamais vue”. (Journal des débats (traduction), 8 février 1994).

Figure 21
Estimated Revenues from the “Tobacco Manufacturers’ Health Promotion Surtax” on tobacco companies and expenditures on anti-tobacco programming



Sources : Aucune comptabilité formelle n’est disponible ni pour les revenus tirés de la Surtaxe imposée aux fabricants de produits du tabac pour l’amélioration de la santé, ni pour les dépenses effectuées en vertu de la Stratégie de réduction du tabagisme. Les dépenses totales pour la période de 1994 à 1997 se sont élevées à 104 millions de dollars, d’après Santé Canada, « Évaluation de la Stratégie de réduction du tabagisme », rapport final, juillet 1998.

En 1994, Santé Canada lança effectivement la plus vaste campagne de lutte au tabagisme que ce pays ait jamais vu. Ce fut aussi l'une des plus éphémères et même si l'on renouvela pour une autre période de trois ans la surtaxe pour la promotion de la santé, le coût des mesures "de promotion de la santé" qu'elle servait à financer fut rapidement ramené à une fraction de son niveau initial. Dans les cinq dernières années, le gouvernement a perçu près de 400 millions de dollars en surtaxes sur le tabac "aux fins de promotion de la santé" mais semble avoir dépensé moins de la moitié de cette somme pour l'ensemble des mesures de lutte au tabagisme.

Lorsqu'on compare la totalité des revenus tirés par le gouvernement des ventes de produits du tabac aux sommes dépensées pour lutter contre le tabagisme, on constate une disparité encore plus flagrante: en effet, les revenus tirés des taxes fédérales sur le tabac sont très supérieurs à ceux tirés de la nouvelle surtaxe. Pour chaque cartouche de cigarettes qui se vend, le gouvernement fédéral reçoit approximativement 10\$ en taxes d'accise et en droits de douane mais dépense moins de 10 cents pour toutes les mesures publiques destinées à diminuer l'usage du tabac; c'est dire que, du total de deux milliards de dollars qu'il perçoit en taxes sur le tabac, le gouvernement fédéral n'en dépense que 20 millions pour lutter contre le tabagisme, sous quelque forme (de quelque façon) que ce soit.

- Moins de 1% de la totalité des revenus de taxes sur le tabac servent présentement à financer le budget consacré par le gouvernement fédéral aux activités suivantes:
- faire respecter les lois sur le tabac (i.e. dissuader les détaillants de vendre à des enfants ou encore étendre la connaissance des lois en vigueur);
- colliger des données sur le tabagisme (au moyen d'enquêtes de Statistique Canada ou par d'autres méthodes);
- promouvoir la recherche sur les moyens de réduire le tabagisme (par exemple, la recherche sur le comportement afin de développer de meilleurs programmes de counseling, ou encore la recherche sur la réglementation afin de concevoir des cigarettes qui causeraient moins de dépendance);
- implanter des programmes d'éducation publique (destinés, par exemple, aux écoles);
- mener des campagnes d'éducation populaire (par le biais de publicité dans les médias de masse);
- implanter des programmes de promotion de la santé (i.e. des programmes ayant pour objectif d'aider les fumeurs à mettre fin à leur habitude).

Graphique 22
Revenus fédéraux tirés des taxes et droits sur le tabac et dépenses pour des programmes de lutte au tabagisme, 1999



Sources : Comptes publics du Canada, 1998 – 1999 (pour les revenus) ; dépenses estimées pour 1998 – 1999.

Ce n'est pas seulement comparaison avec les revenus tirés des taxes sur le tabac qu'il y a sous-investissement du gouvernement fédéral dans des mesures destinées à réduire le tabagisme. Relativement aux conséquences humaines et financières du tabagisme, les fonds provenant des gouvernements et des autres sources de financement (funders) qui sont destinés à financer des mesures préventives contre le tabagisme sont significativement moins importants que ceux consacrés à d'autres problématiques de santé, qui affectent pourtant moins la santé publique. Or, il n'existe aucune preuve que les sommes consacrées à ces autres problématiques soient excessives; il s'agit donc là d'une autre indication (d'un autre indice) à l'effet qu'il y a bien sous-financement des mesures préventives contre le tabagisme.

Tableau 23
Coûts de l'abus de substances et dépenses gouvernementales pour la prévention et la recherche.

	Alcool	Tabac	Drogues illégales
Santé humaine			
• Décès	6 701	33 498	732
• Années de vie perdues	186 257	495 640	31147
Coûts économiques			
• Coûts directs en soins de santé	1 300 600 000 \$	2 675 500 000 \$	88 000 000 \$
• Coûts indirects	4 136 500 000 \$	6 818 800 000 \$	823 100 000 \$
Dépenses en prévention			
• Prévention et recherche	141 400 000 \$	48 000 000 \$	41 900 000 \$

Source : « Les coûts de l'abus de substances au Canada » (traduction), Centre canadien de l'abus de substances, 1996.

Un rapport produit en 1996 par le Canadian Centre for Substance Abuse (Centre canadien de l'abus de substances) soulignait alors que le tabac avait causé, dans la population canadienne, cinq fois plus de décès que l'alcool et 45 fois plus que les drogues illégales, les gouvernements dépensent, pour les programmes de recherche et de prévention, trois fois plus en matière d'alcoolisme que de tabagisme et un montant équivalent en ce qui concerne les drogues illégales et le tabagisme.

Les revenus de taxation tirés de l'usage du tabac par des enfants

Chaque année, des enfants qui sont trop jeunes pour qu'on puisse leur vendre ou leur fournir légalement des cigarettes fument l'équivalent d'environ 70 millions de paquets de cigarettes (voir le tableau H de l'annexe A). Que ces cigarettes leur aient été illégalement vendues en contravention de la loi ou bien qu'elles leur aient été fournies illégalement par des adultes, des taxes ont été payées sur ces 70 millions de paquets, qui engendrent des revenus de 90 millions de dollars pour l'ensemble des gouvernements provinciaux et de 80 millions pour le gouvernement fédéral.

Pour chaque dollar que le gouvernement fédéral consacre à des mesures préventives contre le tabagisme (y inclus les mesures destinées à protéger les mineurs et à mettre fin aux ventes illégales), il perçoit 4\$ en raison de l'usage du tabac par des enfants. Le gouvernement fédéral retire donc un profit net de 60 millions de dollars, du fait que des jeunes fument qui n'ont pas l'âge légal pour le faire.

L'organisation mondiale de la santé recommande la mise en oeuvre de programmes très étendus (vastes) pour diminuer le tabagisme

À l'échelle mondiale, 7% des décès sont aujourd'hui causés par le tabac. On s'attend à ce que, d'ici 20 ans, ce chiffre passe à 20%, soit le pourcentage que l'on observe présentement au Canada. Gro Harlem Brundtland, la nouvelle directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé, a identifié le tabagisme comme étant l'un des deux sujets devant requérir le plus d'attention de la part de l'OMS.

Pour diminuer le tabagisme, l'OMS recommande l'adoption d'une stratégie globale (d'ensemble), comprenant l'affectation d'une partie des revenus tirés des taxes sur le tabac au financement de mesures de lutte au tabagisme. L'OMS recommande également que les taxes sur le tabac soient maintenues à un niveau suffisant pour décourager l'usage du tabac et que les gouvernements s'assurent (fassent en sorte) que les taxes sur les cigarettes augmentent à un taux supérieur au taux d'inflation. Parmi les autres mesures favorisées par l'OMS, on trouve l'interdiction de toute publicité et de toute commandite, l'instauration de milieux sans fumée et l'obligation d'apposer sur les produits du tabac, des avertissements quant aux risques pour la santé qui soient bien visibles.

Organisation mondiale de la santé: un programme en 10 volets pour une lutte efficace au tabagisme

Tous les secteurs doivent contribuer à la lutte contre le tabagisme, qui doit avoir une portée très large. La communauté internationale de la santé a reconnu qu'il serait insuffisant d'apporter une solution parcellaire (partial) à ce problème majeur. La liste suivante, tirée de résolutions votées par l'Assemblée mondiale de la santé ainsi que de recommandations émises par d'autres organismes internationaux et intergouvernementaux, recense certains éléments clés qui devraient apparaître dans tout programme national d'ensemble destiné à lutter contre le tabagisme:

1. Protéger les enfants de la dépendance au tabac en adoptant des mesures comme l'interdiction de leur vendre des produits du tabac ou de faire de la publicité qui s'adresse à eux.
2. Mettre en oeuvre des mesures fiscales visant à décourager l'usage du tabac, comme par exemple un taux de croissance des taxes sur le tabac qui soit supérieur à celui des prix et du revenu.
3. Affecter une portion des sommes tirées des taxes sur le tabac au financement d'autres mesures de contrôle des produits du tabac et de promotion de la santé.
4. Instaurer des programmes de promotion de la santé et d'éducation à la santé ainsi que des programmes pour cesser de fumer. Les travailleurs de la santé doivent donner l'exemple en étant non-fumeurs et les institutions de ce secteur, en étant des milieux sans fumée.
5. Protéger les non-fumeurs d'une exposition involontaire à la fumée de tabac environnementale.
6. Éliminer les incitations d'ordre socio-économique, comportemental ou autre, qui permettent au tabagisme de se perpétuer ou même d'augmenter.
7. Éliminer toute forme, directe ou indirecte, de publicité, de promotion et de commandite des produits du tabac.
8. Imposer des contrôles sur les produits du tabac, notamment l'obligation d'apposer sur les produits du tabac des avertissements placés bien en évidence quant aux dangers pour la santé et d'inclure de tels avertissements dans toute publicité qui demeurerait, imposer des limites aux quantités de composants toxiques que l'on retrouve dans les produits et la fumée de tabac et obliger les compagnies de tabac à rapporter ces composants.
9. Favoriser la substitution d'autres activités économiques profitables à la culture et à la fabrication de produits du tabac.
10. S'assurer d'une gestion, d'une surveillance et d'une évaluation efficaces des questions relatives au tabac.

Les Centres américains de contrôle et de prévention de la maladie recommandent un niveau minimal de financement des mesures de lutte au tabagisme qui est dix fois plus élevé que le niveau actuel de financement de ces mesures au niveau fédéral.

On a procédé récemment aux États-Unis à une évaluation rigoureuse des mesures de lutte au tabagisme, dans l'intention de déterminer à la fin la portée et l'intensité des activités nécessaires pour diminuer le tabagisme. Cet intérêt et ces activités de recherche ont été déclenchées en bonne partie par les règlements hors Cour intervenus récemment entre les procureurs généraux des états américains et les compagnies de tabac américaines. Ces règlements ont donné lieu à des versements aux gouvernements des états, financés par des hausses des prix des produits du tabac.

Afin d'aider les gouvernements des états à investir cet argent dans des programmes et des mesures qui diminueraient effectivement le tabagisme, les Centers of Disease (CDC ou Centres américains de contrôle des maladies) ont passé en revue les preuves empiriques à l'appui des mesures de nature publique ou autre et ont établi des balises en se fondant sur ses preuves. Ils ont fourni, pour chaque juridiction, une estimation de la somme requise dans chaque secteur d'activité pour satisfaire les standards établis par "les meilleures pratiques".⁵⁷ Ces pratiques proviennent dans une large mesure de l'évidence empirique recueillie dans des juridictions comme la Californie et le Massachusetts, qui ont significativement diminué le tabagisme en levant des taxes spéciales sur les produits du tabac.

D'après les balises édictées par les CDC, les gouvernements canadiens (fédéral et provinciaux) devraient multiplier par un chiffre variant entre cinq et vingt, leurs budgets dont le total atteint présentement 20 millions de dollars.

⁵⁷ "Best Practices for Comprehensive Tobacco Control Programs", Département de la santé et des services sociaux des Etats-Unis, Centres de contrôle et de prévention des maladies, National Center for Disease Prevention and Health Promotion (Centre national de prévention des maladies et de promotion de la santé), Office of Smoking and Health (Bureau du tabagisme et de la santé), août 1999.

Tableau 23

Balises édictées par les Centres de contrôle des maladies pour le financement des mesures de lutte au tabagisme

	<i>Balises pour les dépenses à effectuer dans une juridiction de 30 millions de personnes</i>	
	<i>limite inférieure</i>	<i>limite supérieure</i>
Programmes communautaires pour diminuer le tabagisme	32 millions \$US	80 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Partenariats locaux avec les communautés ethniques ou culturelles • Programmes d'éducation destinés aux jeunes, aux détaillants, visant au respect de la loi, etc • Encouragement de politiques locales, par exemple l'établissement de restaurants sans fumée 		
Programmes communautaires pour minimiser les effets sur la santé	4 millions \$US	4,75 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Programme contre l'asthme • Conseils en matière de santé dentaire • Enregistrement des cas de cancer 		
Programmes scolaires	25 millions \$US	37 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Programme d'études fondés sur les preuves empiriques, formation des professeurs, politiques pour des milieux sans fumée 		
Respect de la loi	750 000 \$US	1,5 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Endroits sans fumée • Ventes aux mineurs 		
Programmes de partenariat	13 millions \$US	31 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Programme dont l'exécution est confiée à des agences, mieux équipées que le gouvernement pour atteindre des populations cibles. Exemples: • Population en attente de directives pour arrêter de fumer, formation des médecins • Minorités raciales, syndicats de travailleurs 		
Contre-publicité (marketing)	31 millions \$US	95 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Expression d'opinions antitabagisme dans les médias, contre-publicité payée • Substitution d'autres types de commandites à celles de l'industrie du tabac 		
Programmes pour cesser de fumer	30 millions \$US	103 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Complète mise en oeuvre des directives médicales pour cesser de fumer • Développement de matériel approprié 		
Surveillance et évaluation	13,6 millions \$US	35 millions \$US
<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes sur le tabagisme et les attitudes envers le tabac • Evaluation de l'impact du tabagisme et détermination des meilleures méthodes 		
Administration et gestion	6,8 millions \$US	17,7 millions \$US
SOMME TOTALE recommandée par les CDC	156 millions \$US	407 millions \$US
Coût per capita	4,95 \$US (7,00 \$C)	12,88 \$US (18,00 \$C)
Dépenses actuelles du gouvernement fédéral pour la lutte au tabagisme	20 millions \$C	0,66 \$C

Source: Centers for Disease Control and Prevention (Centres de contrôle et de prévention des maladies), "Best Practices for Comprehensive Tobacco Control Programs", août 1999.

Une commission ontarienne composée d'experts recommande d'augmenter les taxes sur le tabac et le financement des programmes

En décembre 1998, la ministre de la Santé de l'Ontario (l'honorable Elizabeth Witmer) forme une commission d'experts pour la conseiller sur le renouvellement de la Stratégie ontarienne contre le tabac; elle nomme sur cette commission des chercheurs qui font autorité en Ontario sur la question du tabagisme. Ces personnes comptent parmi les autorités de premier plan au Canada en matière de santé publique et de tabagisme. Ces épidémiologistes, sociologues et experts médicaux ont passé en revue l'évidence empirique considérable existant sur les mesures de santé publique qui ont pour effet d'encourager ou de décourager le tabagisme chez les enfants et les adultes. La commission d'experts offre un appui sans équivoque à l'instauration d'une stratégie d'ensemble contre le tabagisme, financée sur la base d'une taxe de 0,5 cent par cigarette vendue chaque année, cette taxe serait établie sur une période de trois ans. Transposé au niveau fédéral, cela représente l'équivalent de 250 millions de dollars, soit plus de dix fois l'investissement fédéral actuel.

La commission d'experts recommande⁵⁸:

- Une hausse immédiate des taxes en Ontario pour les porter au même niveau que celles des juridictions avoisinantes;
- Des pressions intenses pour établir une collaboration avec le gouvernement fédéral et le Québec en matière de taxation;
- Des indications à l'effet que les taxes ont été payées qui soient imprimées directement sur les paquets de cigarettes;
- Des campagnes intensives dans les médias de masse;
- Des programmes communautaires d'éducation populaire;
- Des programmes préventifs dans les écoles;
- Des emballages simples et sans recherche, des avertissements additionnels quant aux effets sur la santé, qui soient notamment apposés sur les paquets, et de l'information sur les ingrédients;
- L'interdiction de l'étiquetage trompeur, tel que "léger" et "doux";
- Des réglementations plus strictes pour prévenir les ventes aux mineurs;
- Des produits du tabac placés hors de vue et derrière les comptoirs aux points de vente;
- La proscription du tabac à mâcher et du tabac à priser;
- La divulgation obligatoire, par les compagnies de tabac, de leurs stratégies de mise en marché et de leurs recherches;

⁵⁸ "Actions Speak Louder Than Words. Getting Serious About Tobacco Control in Ontario.", Rapport à la ministre de la Santé de la Commission d'experts sur le renouvellement de la Stratégie ontarienne contre le tabac, Addiction Research Foundation (Fondation de la recherche sur la dépendance), 1999.

- Des établissements publics intérieurs sans fumée, avec entrée en vigueur immédiate dans les endroits où les jeunes vont pour se divertir;
- L'interdiction de l'usage du tabac dans les lieux de travail intérieurs, avec permission de désigner des zones réservées aux fumeurs, fermées et disposant d'un système distinct de ventilation;
- Un programme complet et global pour aider les fumeurs à mettre fin à leur dépendance;
- Un personnel plus nombreux pour gérer la stratégie, avec l'Officier médical en chef à sa tête;
- Un vaste programme de recherche mené sans interférence du gouvernement;
- Des poursuites judiciaires contre les compagnies de tabac.

La loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac

Le projet de loi du Sénat S-13, présenté par le sénateur Colin Kenny en 1998 et parrainé à la Chambre des Communes par le Docteur Carolyn Bennett, a mobilisé les communautés canadiennes qui ont appelé le gouvernement à investir dans la campagne significative de protection des enfants contre les méfaits du tabac. Le projet de loi S-13 proposait de constituer une agence dont le mandat aurait consisté à mener une campagne efficace contre le tabagisme, et dont le budget annuel de 120 millions de dollars aurait été financé à même un droit imposé aux fabricants de produits du tabac, de 50 cents pour chaque cartouche de cigarettes vendue au Canada.

Répondant à une demande de rappel à l'ordre par le gouvernement, le président de la Chambre des Communes décida qu'en raison de contraintes constitutionnelles, le projet de loi ne pouvait être présenté à la Chambre des Communes après qu'il ait été adopté par le Sénat. Bien que sa décision ait tué le projet de loi S-13, il existe toujours un appui au genre de mesure qu'il proposait. En novembre 1998, un sondage Environics commandité par la Société canadienne du cancer concluait que 76% des Canadiens et Canadiennes appuyaient les mesures contenues dans ce projet de loi (ce pourcentage atteignait 82% lorsqu'on excluait les indécis). Cet appui valait pour toutes les catégories de revenu, d'occupation, d'âge et d'instruction, ainsi qu'à travers tout le Canada (79% dans l'Ouest, 74% en Ontario, 76% au Québec, 80% dans les provinces atlantiques). Seule 17% de la population canadienne s'y opposait.

La proposition du sénateur Kenny apportait une réponse à bon nombre d'inquiétudes suscitées par des événements survenus récemment en matière de lutte au tabagisme. Alors que le gouvernement fédéral avait rapidement mis fin en 1995 à ses propres mesures antitabac, S-13 promettait un financement stable dans le temps et d'un niveau suffisant pour atteindre l'effet recherché. Alors que le gouvernement avait eu peur d'adopter le style vigoureux de contrepublicité qui s'est révélé efficace dans les campagnes menées aux États-Unis (et qui a été bien reçu en Colombie-Britannique), S-12

proposait la création d'une agence indépendante du gouvernement, qui aurait pu par conséquent suivre une telle stratégie. Alors que l'industrie du tabac avait vu ses profits s'accroître en conséquence de la politique adoptée par le gouvernement fédéral en matière de taxation, S-13 proposait d'aller directement récupérer une partie de 120 millions de dollars de ces nouveaux profits.

Bien que le gouvernement se soit opposé à S-13 pour des motifs liés à la procédure, il a exprimé à maintes reprises son appui aux principes sous-tendant le projet de loi. Plusieurs semaines après que le président de la Chambre des Communes eut débouté le projet de loi S-13, le ministre de la Santé, l'honorable Allan Rock, demanda à ses collègues du caucus d'examiner la possibilité d'une campagne d'éducation des jeunes aux dangers du tabagisme et de lui faire des recommandations à ce sujet. Le ministre a reçu en juin 1999 le rapport d'un comité formé de député de son caucus mais ne l'a pas encore rendu public.⁵⁹

Recommandations relatives à un investissement en santé

Le gouvernement fédéral devrait adopter un vaste programme de lutte au tabagisme, comprenant des mesures ayant la même portée et le même impact que celles recommandées par l'Organisation mondiale de la santé. Ce programme pourrait se fonder sur l'évidence réunie par les *Centers for Disease Control and Prevention* (Centres américains de contrôle et de prévention des maladies (CDC)) et refléter le large appui public et politique dont jouissait le projet de loi S-13 (Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac). On notera que ce projet de loi du Sénat, rejeté par le président de la Chambre des Communes dans une décision controversée, recommandait l'allocation d'un minimum de 120 millions de dollars par année, alors que la recommandation des CDC, si elle était appliquée au Canada, se traduirait par des dépenses minimales de 222 millions. Les 20 millions de dollars présentement dépensés par Santé Canada se situent bien en deçà de ces recommandations, bien en deçà, même, des plus de 90 millions par année provenant de la surtaxe pour l'amélioration de la santé perçue auprès des manufacturiers de produits du tabac, ou encore des plus de 80 millions en revenus de taxes fédérales provenant de ventes illégales à des jeunes.

La surtaxe pour l'amélioration de la santé, imposée sur les profits des fabricants de produits du tabac et qui est censée prendre fin en février 2000, devrait être maintenue de façon permanente. De plus, son taux devrait être haussé.

Le gouvernement devrait cesser d'utiliser les revenus de cette surtaxe à d'autres fins qu'à l'application de mesures d'amélioration de la santé permettant de diminuer le tabagisme. Présentement, presque les trois quarts de ces revenus sont dépensés à d'autres fins.

⁵⁹ Selon le *Globe and Mail*, le rapport du comité du caucus demandait une hausse de taxes ainsi que la création d'un nouveau Bureau du tabac sous la direction de Santé Canada, dont le mandat consisterait à superviser une campagne dans les médias de masse destinée aux jeunes afin de les convaincre de cesser de fumer ou de ne pas commencer à fumer" (traduction), Anne McIlroy, "Ottawa urged to increase taxes on cigarettes," (Ottawa prié d'augmenter les taxes sur les cigarettes), *Globe and Mail*, 11 juin 1999, p. A4.

On devrait établir des objectifs clairs pour la « surtaxe imposée aux fins de l'amélioration de la santé » et produire un rapport comptable transparent sur la façon dont elle est dépensée. Aucun compte rendu des dépenses effectuées pour lutter contre le tabagisme n'a été publié depuis 1996 – 1997.

Le gouvernement devrait se refuser à tirer profit de la vente de cigarettes aux enfants. Les revenus fédéraux provenant de la vente illégale de cigarettes à des mineurs représentent plus de 80 millions de dollars par année. Cet argent devrait être entièrement investi dans des mesures destinées à réduire le tabagisme.

La hausse proposée des taxes sur le tabac, qui se traduirait par une augmentation des revenus gouvernementaux, pourrait faciliter l'élargissement des initiatives fédérales de lutte au tabagisme et contribuer à satisfaire les attentes qui s'expriment à l'endroit d'une législation gouvernementale destinée à remplacer le projet de loi S-13 (Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac).

La « surtaxe pour la promotion de la santé », imposée sur les profits de l'industrie du tabac et qui est censé prendre fin en février 2000, devrait être reconduite. Comme le mentionnait le gouvernement en 1994, il s'agit là d'un mécanisme approprié pour lever des fonds afin de prévenir et de diminuer le tabagisme.

Résumé des recommandations

La décision de réduire la taxation des produits du tabac constituait un renversement délibéré de politique effectué par le gouvernement malgré les objections vigoureuses des experts, tant ceux du secteur de la santé que des autres secteurs de politiques. Toutefois, il ne s'agissait pas là d'une décision prise une fois pour toutes et non sujette à réexamen puisque, lors des cycles budgétaires subséquents, les gouvernements ont dû réexaminer la question et reconsidérer cette décision. Les gouvernements impliqués, tant fédéral que provinciaux, ont continué de refuser le rétablissement du niveau de taxation, sauf pour quelques hausses modestes décrétées par quelques provinces. En conséquence de ce comportement, les dommages occasionnés par leur décision initiale de 1994 s'accumulent et son effet s'en trouve décuplé.

Nous faisons une série de recommandations dans les sections qui suivent afin d'aider les gouvernements à réinstaurer des politiques de taxation du tabac qui puissent protéger les enfants de la dépendance à la nicotine et encourager les fumeurs à mettre fin à leur habitude, ainsi que de les aider à renforcer leurs politiques visant à empêcher la réapparition de la contrebande criminelle des produits du tabac.

Regagner le terrain perdu

Les taxes sur les cigarettes devraient augmenter d'au moins 10 \$ par cartouche (5 \$ de taxes fédérales et 5 \$ de taxes provinciales) en Ontario, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île du Prince-Édouard.

Si les provinces ne veulent pas procéder à une hausse conjointe avec le gouvernement fédéral, ce dernier devrait mettre fin à l'entente informelle qu'il a avec elles et agir rapidement, seul s'il le faut, en augmentant ses taxes sur le tabac.

Dans une perspective de santé publique, une seule hausse majeure des taxes sur le tabac serait préférable à une série de petites hausses, car il est plus probable qu'elle ait un effet important sur le volume de consommation des produits du tabac et sur l'incidence du tabagisme chez les jeunes.

On devrait augmenter les taxes ontariennes de 1 \$ supplémentaire par cartouche (50 cents par le gouvernement fédéral et 50 cents par le gouvernement provincial) afin que soit éliminé l'écart qui existe présentement entre les taxes ontariennes et québécoises.

Les taxes fédérales sur les cigarettes devraient aussi être augmentées dans les quatre provinces de l'Ouest et à Terre-Neuve.

En Alberta, on devrait procéder à une hausse additionnelle des taxes provinciales, puisque les taxes sur le tabac y sont significativement inférieures à celles prévalant dans les provinces voisines de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan.

Rétablir l'équilibre

On devrait éliminer toutes les échappatoires qui permettent l'imposition de niveaux de taxes inférieurs sur les bâtonnets de tabac et sur le tabac à rouler.

Le taux de taxation d'un bâtonnet de tabac ainsi que celui imposé sur la quantité de tabac à rouler nécessaire pour se fabriquer une cigarette (quantité correspondant aujourd'hui à moins de un gramme) devraient équivaloir au taux de taxe sur une cigarette.

De la même façon, les échappatoires relatives au tabac en feuilles et au tabac sans fumée devraient aussi être éliminées. La taxe imposée sur un gramme de tabac en feuilles et sur un gramme de tabac sans fumée devrait équivaloir à la taxe imposée sur une cigarette, comme c'est déjà le cas dans les provinces de l'Ouest et à Terre-Neuve.

Investir dans la santé

Le gouvernement fédéral devrait adopter un vaste programme de lutte au tabagisme, comprenant des mesures ayant la même portée et le même impact que celles recommandées par l'Organisation mondiale de la santé. Ce programme pourrait se fonder sur l'évidence réunie par les *Centers for Disease Control and Prevention* (Centres américains de contrôle et de prévention des maladies (CDC)) et refléter le large appui public et politique dont jouissait le projet de loi S-13 (Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac). On notera que ce projet de loi du Sénat, rejeté par le président de la Chambre des Communes dans une décision controversée, recommandait l'allocation d'un minimum de 120 millions de dollars par année, alors que la recommandation des CDC, si elle était appliquée au Canada, se traduirait par des dépenses minimales de 222 millions. Les 20 millions de dollars présentement dépensés par Santé Canada se situent bien en deçà de ces recommandations, bien en deçà, même, des plus de 90 millions par année provenant de la surtaxe pour l'amélioration de la santé perçue auprès des manufacturiers de produits du tabac, ou encore des plus de 80 millions en revenus de taxes fédérales provenant de ventes illégales à des jeunes.

La surtaxe pour l'amélioration de la santé, imposée sur les profits des fabricants de produits du tabac et qui est censée prendre fin en février 2000, devrait être maintenue de façon permanente. De plus, son taux devrait être haussé.

Le gouvernement devrait cesser d'utiliser les revenus de cette surtaxe à d'autres fins qu'à l'application de mesures d'amélioration de la santé permettant de diminuer le tabagisme. Présentement, presque les trois quarts de ces revenus sont dépensés à d'autres fins.

On devrait établir des objectifs clairs pour la « surtaxe imposée aux fins de l'amélioration de la santé » et produire un rapport comptable transparent sur la façon dont elle est dépensée. Aucun compte rendu des dépenses effectuées pour lutter contre le tabagisme n'a été publié depuis 1996 – 1997.

Le gouvernement devrait se refuser à tirer profit de la vente de cigarettes aux enfants. Les revenus fédéraux provenant de la vente illégale de cigarettes à des mineurs représentent plus de 80 millions de dollars par année. Cet argent devrait être entièrement investi dans des mesures destinées à réduire le tabagisme.

La hausse proposée des taxes sur le tabac, qui se traduirait par une augmentation des revenus gouvernementaux, pourrait faciliter l'élargissement des initiatives fédérales de lutte au tabagisme et contribuer à satisfaire les attentes qui s'expriment à l'endroit d'une législation gouvernementale destinée à remplacer le projet de loi S-13 (Loi sur la responsabilité de l'industrie du tabac).

Prévenir la contrebande

La taxe sur les exportations devrait être augmentée de 12 \$ par cartouche, et d'un montant équivalent dans le cas des bâtonnets de tabac et du tabac à rouler. Cette mesure permettrait de diminuer davantage la marge de profit de quiconque tenterait de réintroduire en contrebande au Canada, à partir des États-Unis, des cigarettes fabriquées au Canada et exemptées de droits de douane.

On devrait abolir l'exemption des taxes sur les exportations présentement accordée aux cargaisons de cigarettes destinées à des boutiques hors taxes situées à l'étranger (principalement aux États-Unis).

Le Canada devrait supprimer complètement les ventes de tabac hors taxes, qui permettent d'obtenir du tabac à bas prix et qui réduisent les revenus gouvernementaux. L'Union Européenne a récemment aboli les ventes de tabac hors taxes aux personnes voyageant sur le territoire de l'Union, établissant ainsi un précédent pour d'autres régions. La Norvège et l'Australie envisagent d'adopter des mesures similaires⁶⁰. Le Canada devrait signer des accords bilatéraux avec les États-Unis, l'Union Européenne et d'autres juridictions, en attendant que puisse être conclu un éventuel accord multilatéral.

On devrait imprimer sur les paquets de cigarettes des indications faisant état des taxes payées, qui soient spécifiques à chaque province et clairement visibles. Cela permettrait de contrer la contrebande interprovinciale et rendrait impossible la pratique consistant tout simplement à enrrouler de nouveau, autour des paquets introduits en contrebande, des bandes déchirables indiquant frauduleusement que les taxes ont été payées. Cette mesure, annoncée dans le budget fédéral de 1999, devrait entrer en vigueur aussitôt que possible.

On devrait apposer sur chaque cigarette une indication à l'effet que les taxes ont bien été payées.

⁶⁰ Bloomberg News, « Le ministre des Finances de la Norvège examine la possibilité de mettre fin aux ventes hors taxes, rapporte DN »(traduction), 4 février 1999.

Le Canada devrait appuyer l'élaboration d'une Convention-cadre internationale sur la lutte au tabagisme, comportant des mesures destinées à contrer la contrebande internationale des produits du tabac⁶¹.

Bénéfices attendus

Les hausses de taxes recommandées se traduiraient par une importante diminution du tabagisme, particulièrement chez les jeunes.

S'il met en vigueur un programme beaucoup plus complet et amélioré de lutte au tabagisme, le gouvernement peut s'attendre à une diminution encore plus considérable du tabagisme ainsi qu'à une forte réduction des pertes économiques et des coûts futurs en soins de santé. Le financement d'un tel programme pourrait être fondé sur la Surtaxe pour l'amélioration de la santé (estimée à plus de 90 millions de dollars par année) et sur les revenus fédéraux des taxes involontairement perçus par suite des ventes illégales de cigarettes à des enfants (ces revenus sont estimés à plus de 80 millions par année) ; on pourrait aussi utiliser à cette fin une portion de l'augmentation de revenus consécutive à la hausse recommandée des taxes sur le tabac.

Les hausses recommandées dans les provinces dont le taux de taxation du tabac est peu élevé engendreraient des revenus gouvernementaux additionnels d'environ 1,5 milliard de dollars, répartis entre les gouvernements provinciaux et fédéral. Ainsi, le Trésor fédéral pourrait compter sur 750 millions de dollars de revenus additionnels, alors que ces derniers seraient de 450 millions de dollars pour l'Ontario, 250 millions de dollars pour le Québec et 65 millions de dollars pour les provinces maritimes.

⁶¹ En mai, les 191 gouvernements membres de l'Assemblée mondiale de la santé, l'organe exécutif de l'Organisation mondiale de la santé, ont approuvé un plan visant à débiter les travaux d'élaboration d'une telle convention. Voir à cet effet le communiqué de presse de l'OMS intitulé « L'Assemblée mondiale de la santé ouvre la voie à une Convention-cadre sur la lutte au tabagisme », 24 mai 1999.

Annexe A Tableaux

Table A: Taxes et prix des cigarettes manufacturées à travers le Canada, 1999.

Pour 200 cigarettes manufacturées (une cartouche)	Taxes provinciales sur le tabac	Taxes d'accise fédérales	Droits d'accise fédéraux	Coût (approximatif) du produit	Prix avant taxes de vente	Taxe de vente Provinciale	TPS fédérale	Prix au détail final	Coût par cigarette fumée
Région «à basses taxes»									
Ontario	4,70 \$	2,65	5,50 \$	13,50 \$	26,35 \$	8,0 %	7,0 %	30,30	0,15 \$
Québec	8,00 \$	2,25	5,50 \$	13,50 \$	29,25 \$	0,0 %	7,0 %	31,30	0,16 \$
Nouveau-Brunswick	7,70 \$	4,45	5,50 \$	13,50 \$	31,15 \$	8,0 %	7,0 %	35,82	0,18 \$
Nouvelle-Écosse	9,04 \$	4,65	5,50 \$	13,50 \$	32,69 \$	8,0 %	7,0 %	37,59	0,19 \$
Île du Prince-Édouard	12,65 \$	3,40	5,50 \$	13,50 \$	35,05 \$	0,0 %	7,0 %	37,50	0,19 \$
Région «à taxes élevées»									
Colombie-Britannique	22,00 \$	5,35	5,50 \$	13,50 \$	46,35 \$	0,0 %	7,0 %	49,59	0,25 \$
Alberta	14,00 \$	5,35	5,50 \$	13,50 \$	38,35 \$	0,0 %	7,0 %	41,03	0,21 \$
Saskatchewan	17,20 \$	5,35	5,50 \$	13,50 \$	41,55 \$	6,0 %	7,0 %	46,95	0,23 \$
Manitoba	16,00 \$	5,35	5,50 \$	13,50 \$	40,35 \$	7,0 %	7,0 %	46,00	0,23 \$
Terre-Neuve	22,00 \$	5,35	5,50 \$	13,50 \$	46,35 \$	8,0 %	7,0 %	53,30	0,27 \$

Source : Taux de taxation et estimation du coût des produits transmis par Finances Canada, juillet 1999.

Tableau B. Taxation et prix des bâtonnets de tabac à travers le Canada, 1999.

Pour 200 bâtonnets de tabac	Taxes provinciales sur le tabac	Taxes d'accise fédérales	Droits d'accise fédéraux	Coût (approximatif) du produit	Prix avant taxes de vente	Taxe de vente Provinciale	TPS fédérale	Prix au détail final	Coût par cigarette fumée
Région «à basses taxes»									
Ontario	4,70 \$	1,85 \$	3,67 \$	11,50 \$	21,72 \$	8,0 %	7,0 %	24,98 \$	0,12 \$
Québec	5,90 \$	1,85 \$	3,67 \$	11,50 \$	22,92 \$	0,0 %	7,0 %	24,52 \$	0,12 \$
Nouveau-Brunswick	7,00 \$	2,53 \$	3,67 \$	11,50 \$	24,70 \$	8,0 %	7,0 %	28,41 \$	0,14 \$
Nouvelle-Écosse	7,60 \$	2,93 \$	3,67 \$	11,50 \$	25,70 \$	8,0 %	7,0 %	29,56 \$	0,15 \$
Île du Prince-Édouard	10,40 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,50 \$	27,70 \$	0,0 %	7,0 %	29,64 \$	0,15 \$
Région «à taxes élevées»									
Colombie-Britannique	22,00 \$	2,93 \$	3,67 \$	11,50 \$	40,10 \$	0,0 %	7,0 %	42,91 \$	0,21 \$
Alberta	14,00 \$	2,93 \$	3,67 \$	11,50 \$	32,10 \$	0,0 %	7,0 %	34,35 \$	0,17 \$
Saskatchewan	17,20 \$	2,93 \$	3,67 \$	11,50 \$	35,30 \$	6,0 %	7,0 %	39,89 \$	0,20 \$
Manitoba	16,00 \$	2,93 \$	3,67 \$	11,50 \$	34,10 \$	7,0 %	7,0 %	38,87 \$	0,19 \$
Terre-Neuve	22,00 \$	2,93 \$	3,67 \$	11,50 \$	40,10 \$	8,0 %	7,0 %	46,12 \$	0,23 \$

Source : Taux de taxation et estimation du coût des produits transmis par Finances Canada, juillet 1999.

Tableau C. Taxation et prix du tabac coupé fin à travers le Canada, 1999.

Pour 200 grammes de tabac coupé fin	Taxes provinciales sur le tabac	Taxes d'accise fédérales	Droits d'accise fédéraux	Coût (approximatif) du produit	Prix avant taxes de vente	Taxe de vente Provinciale	TPS fédérale	Prix au détail final	Coût par cigarette fumée
Région «à basses taxes»									
Ontario	4,70 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	21,50 \$	8,0 %	7,0 %	24,73 \$	0,05 \$
Québec	3,80 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	20,60 \$	0,0 %	7,0 %	22,04 \$	0,06 \$
Nouveau-Brunswick	5,48 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	22,28 \$	8,0 %	7,0 %	25,62 \$	0,06 \$
Nouvelle-Écosse	6,70 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	23,50 \$	8,0 %	7,0 %	27,03 \$	0,06 \$
Île du Prince-Édouard	6,82 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	23,62 \$	0,0 %	7,0 %	25,27 \$	0,06 \$
Région « à taxes élevées »									
Colombie-Britannique	22,00 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	38,80 \$	0,0 %	7,0 %	41,52 \$	0,09 \$
Alberta	8,00 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	24,80 \$	0,0 %	7,0 %	26,54 \$	0,06 \$
Saskatchewan	11,40 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	28,20 \$	6,0 %	7,0 %	31,87 \$	0,07 \$
Manitoba	10,60 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	27,40 \$	7,0 %	7,0 %	31,24 \$	0,07 \$
Terre-Neuve	14,66 \$	2,13 \$	3,67 \$	11,00 \$	31,46 \$	8,0 %	7,0 %	36,18 \$	0,08 \$

Source : Taux de taxation et estimation du coût des produits transmis par Finances Canada, juillet 1999.

Tableau D. Revenus de taxes (excluant les taxes de vente) tirés des ventes de cigarettes par les gouvernements fédéral et provinciaux, 1991 – 1992 à 1998 – 1999.

Revenus des taxes sur le tabac (M \$)	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98	1998-99	Impact sur 5 ans
	← Avant la baisse de taxes			Après la baisse de taxes →					
Région « à basses taxes »									
Ontario	18,3 \$	18 \$	17,9 \$	12,4 \$	13,4 \$	13,9 \$	13 \$	13,4 \$	-23 \$
Québec	105 \$	102 \$	90,1 \$	60,4 \$	67,7 \$	86,3 \$	75,8 \$	74,6 \$	-85 \$
Nouveau-Brunswick	59,6 \$	50,3 \$	43,5 \$	34,9 \$	38,1 \$	40,9 \$	42,35 \$	43 \$	-18,2 \$
Nouvelle-Écosse	513 \$	411,3 \$	288,2 \$	184 \$	264,6 \$	283,1 \$	323 \$	490 \$	103,7 \$
Île du Prince-Édouard	1,028 \$	969 \$	773 \$	324 \$	337 \$	356 \$	425 \$	470 \$	-1 953 \$
Région « à taxes élevées »									
Colombie-Britannique	129,8 \$	128,1 \$	123,2 \$	116,1 \$	112,4 \$	109,7 \$	112,9 \$	110 \$	-54 \$
Alberta	104,6 \$	115,2 \$	110,8 \$	115,6 \$	114,1 \$	116,7 \$	123,6 \$	123 \$	39 \$
Saskatchewan	322,1 \$	313,1 \$	312 \$	322 \$	311 \$	317 \$	330 \$	345 \$	65 \$
Manitoba	433 \$	483,2 \$	482 \$	516,7 \$	482,3 \$	487,9 \$	486 \$	476 \$	36 \$
Terre-Neuve	55,3 \$	61,7 \$	67,8 \$	67,5 \$	65,8 \$	63,6 \$	64 \$	64 \$	-14 \$
Gouvernement fédéral	3 312 \$	2 980 \$	2 566 \$	1 914,3 \$	1 941 \$	2 031 \$	2 049 \$	2 049 \$	-2 865 \$
Provinces « à faibles taxes	1 724 \$	1 550 \$	1 212,7 \$	615,7 \$	720,9 \$	780,2 \$	879,1 \$	1 091 \$	-1 976 \$
Provinces « à taxes élevées	1 044 \$	1 101,5 \$	1 096,2 \$	1 138 \$	1 085,7 \$	1 095 \$	1 116,5 \$	1 118 \$	72 \$
Total – taxes fédérales & Provinciales	6 080,8 \$	5 632,2 \$	4 878,9 \$	3 668,9 \$	3 747,6 \$	3 906,2 \$	4 044 \$	4 258 \$	-4 769,7 \$

Sources : Comptes publics ou documents budgétaires, pour chaque juridiction.

Calculer la perte de revenus en comparant les revenus de 1998 – 1999 avec ceux de 1993 – 1994 conduit à sous-estimer la perte totale. En effet, les revenus de 1993 – 1994 furent inférieurs à ce qu'ils auraient été en l'absence de baisse de taxes, parce qu'ils comprennent des revenus perçus pendant deux mois (février et mars 1994) après que la baisse de taxes fut survenue.

Tableau E Gains (avant impôt sur le revenu) tirés des ventes de cigarettes par les compagnies de tabac au Canada, 1991 à 1998

Gains tirés des ventes de cigarettes (M \$)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Imperial Tobacco	397 \$	432 \$	462 \$	592 \$	645 \$	705 \$	775 \$	815 \$
Rothman's Benson & Hedges	129 \$	147 \$	158 \$	173 \$	168 \$	177 \$	196 \$	188 \$
RJR-Macdonald	----- pas disponible-----							
Total pour l'industrie (excluant RJR-Macdonald)	526 \$	579 \$	620 \$	765 \$	813 \$	882 \$	971 \$	1 003 \$

Sources : Rapports annuels de IMASCO Ltée, 1991 à 1998 ; Rapports annuels de Rothmans Inc., 1991 à 1998. Les années fiscales varient.

Tableau F. Consommation per capita (15 ans et plus) de cigarettes et d'équivalents, par province, 1988 à 1998.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Région « à basses taxes »											
Ontario	2 517	2 479	2 277	2 009	1 811	2 206	2 222	2 183	2 225	2 094	2 133
Québec	3 312	2 918	2 615	2 184	1 502	1 016	2 470	2 360	2 417	2 298	2 290
Nouveau-Brunswick	3 159	2 663	2 285	1 587	1 519	1 302	1 773	1 928	2 111	1 906	1 995
Nouvelle-Écosse	3 502	2 879	2 437	2 112	2 234	2 020	2 401	2 400	2 529	2 433	2 045
Île du Prince-Édouard	2 187	2 407	2 178	1 927	1 989	1 693	2 128	2 195	1 965	1 814	1 979
Région « à taxes élevées »											
Colombie-Britannique	2 416	2 269	2 136	1 927	1 945	1 820	1 708	1 574	1 568	1 507	1 437
Alberta	3 375	3 182	2 992	2 855	2 830	2 716	2 793	2 516	2 426	2 381	2 411
Saskatchewan	2 482	1 917	1 804	1 613	1 463	1 370	1 407	1 541	2 025	1 995	1 987
Manitoba	3 559	3 215	2 642	2 295	2 324	2 230	2 037	1 655	1 726	1 758	1 788
Terre-Neuve	3 064	2 782	2 411	2 243	2 111	1 633	1 781	1 758	1 721	1 324	1 754
Moyen – basses taxes	2 900	2 653	2 433	2 232	2 210	2 073	2 038	1 865	1 897	1 857	1 849
Moyen – taxes élevées	2 883	2 667	2 409	2 061	1 707	1 723	2 303	2 248	2 303	2 175	2 196

Sources : -Estimations de la population : estimations de Statistique Canada en juillet de chaque année.
 -Ventes de produits du tabac basées sur des données de livraisons mensuelles transmises par les compagnies de tabac à Santé Canada et obtenues en vertu de la Loi sur l'accès à l'information ; le tabac coupé fin est converti en équivalents de cigarettes à raison de 0,7 gramme par cigarette.
 -Les données ne comprennent pas les ventes réalisées par d'autres compagnies que les trois principaux manufacturiers, qui se partagent 99 % du marché.

Tableau G. Consommation per capita (15 ans et plus) de cigarettes et d'équivalents, 1949 à 1998

	Cigarettes *	Tabac coupé fin *	Cigarettes de contrebande *	Total*	Population de 15 ans et plus	Per Capita Per cap
1949	16 836 000	11 430 000	0	28 266 000	9 509	2 973
1950	17 172 000	11 750 000	0	28 922 000	9 642	3 000
1951	15 672 000	12 380 000	0	28 052 000	9 759	2 875
1952	17 844 000	14 060 000	0	31 904 000	10 006	3 188
1953	21 000 000	11 840 000	0	32 840 000	10 217	3 214
1954	22 116 000	11 110 000	0	33 226 000	10 452	3 179
1955	24 576 000	10 700 000	0	35 276 000	10 659	3 309
1956	27 000 000	9 620 000	0	36 620 000	10 856	3 373
1957	30 144 000	9 430 000	0	39 574 000	11 153	3 548
1958	32 404 000	10 800 000	0	43 204 000	11 395	3 792
1959	33 822 000	10 210 000	0	44 032 000	11 625	3 788
1960	34 829 000	10 300 000	0	45 129 000	11 840	3 812
1961	36 699 000	10 390 000	0	47 089 000	12 046	3 909
1962	38 683 000	10 570 000	0	49 253 000	12 273	4 013
1963	39 877 000	10 120 000	0	49 997 000	12 513	3 996
1964	40 639 000	9 620 000	0	50 259 000	12 792	3 929
1965	43 013 000	9 980 000	0	52 993 000	13 088	4 049
1966	46 276 000	8 710 000	0	54 986 000	13 423	4 096
1967	46 864 000	8 160 000	0	55 024 000	13 791	3 990
1968	46 269 000	8 750 000	0	55 019 000	14 143	3 890
1969	46 582 000	8 620 000	0	55 202 000	14 490	3 810
1970	49 823 000	8 660 000	0	58 483 000	14 843	3 940
1971	50 864 000	8 890 000	0	59 754 000	15 582	3 835
1972	53 292 000	6 974 000	0	60 266 000	15 935	3 782
1973	54 864 000	7 359 000	0	62 223 000	16 309	3 815
1974	57 123 000	6 705 000	0	63 828 000	16 722	3 817
1975	57 756 000	6 592 000	0	64 348 000	17 141	3 754
1976	60 745 000	6 577 000	0	67 322 000	17 545	3 837
1977	61 787 000	6 316 000	0	68 103 000	17 919	3 801
1978	61 610 000	5 660 000	0	67 270 000	18 271	3 682
1979	63 866 000	5 227 000	0	69 093 000	18 620	3 711
1980	64 494 000	4 784 000	0	69 278 000	19 008	3 645
1981	66 559 000	4 764 000	0	71 323 000	19 357	3 685
1982	66 338 000	5 553 000	0	71 891 000	19 666	3 656
1983	63 089 000	6 026 000	0	69 115 000	19 923	3 469
1984	61 734 000	6 165 000	0	67 899 000	20 174	3 366
1985	58 953 000	6 866 000	0	65 819 000	20 427	3 222
1986	55 436 000	7 413 000	200 000	63 049 000	20 707	3 045
1987	52 613 000	7 863 000	510 000	60 986 000	21 009	2 903
1988	51 053 265	8 026 798	560 000	59 640 063	21 298	2 800
1989	47 601 965	7 749 215	1 060 000	56 411 180	21 696	2 600
1990	45 917 521	6 657 578	1 270 000	53 845 099	22 027	2 445
1991	39 363 928	6 423 598	6 430 000	52 217 526	22 299	2 342
1992	35 060 790	5 079 936	8 200 000	48 340 726	22 556	2 143
1993	30 224 722	3 829 427	14 500 000	48 554 149	23 009	2 110
1994	45 743 167	3 964 233	2 500 000	52 207 400	23 284	2 242
1995	45 581 675	3 833 467	800 000	50 215 142	23 631	2 125
1996	47 117 904	4 050 144	500 000	51 668 048	23 981	2 155
1997	45 520 274	3 969 216	500 000	49 989 490	24 294	2 058
1998	45 613 257	4 183 810	500 000	50 297 067	24 635	2 042

Si la
tendance
avait
continué

Tous les chiffres sont en milliers à l'exception des données per capita.

Sources pour la population :

- Statistique Canada, Catalogue 91-512, discontinu, « Population de 1921 à 1971, estimations annuelles révisées de la population, par groupe de sexe et d'âge, Canada et provinces », 1973
- Statistique Canada, Catalogue no 91-537, « Estimations intercensitaires révisées de la population et des familles », 1er juillet, 1971 à 1991

- *Statistique Canada, Catalogue no 91-213, « Statistiques démographiques annuelles », annuel, 1992 à 1998.*
- *Note : on constate une croissance inhabituellement élevée de la population entre 1970 et 1971, peut-être parce que les données proviennent de différentes sources.*

Données sur les ventes :

- *Statistique Canada, Catalogue no 32-022, mensuel, livraisons de décembre, 1988 à 1998*
- *Goodyear, Michael, "Canadian tobacco taxation 1867 – 1994", Centre régional du cancer de Hamilton, Hamilton, Ont., Canada, 7 septembre 1994.*

Estimations relatives à la contrebande :

- *Pour 1986 à 1991, Conseil canadien des fabricants de produits du tabac, sommaire (sans titre) des ventes de tabac au Canada et aux États-Unis, incluant les ventes de produits canadiens de contrebande.*
- *Pour 1992, Lindquist Avey Macdonald Baskerville, "1992 contraband estimate- an update", 27 septembre 1993.*
- *Pour 1993, Lindquist Avey Macdonald Baskerville, "The impact of reducing tobacco taxes on the contraband market", 27 juin 1994.*
- *Pour 1993, Lindquist Avey Macdonald Baskerville, "Cigarette smuggling in the United States", 15 août 1994.*
- *Pour 1993 à 1995, Imasco Ltée, « Rapport annuel pour 1995 », 1996*
- *Pour 1996 à 1998, on a estimé la contrebande à 500 millions d'unités par année.*
- *Il est difficile d'évaluer la contrebande, ce qui rend incertaines les estimations de consommation per capita.*

Équivalents de cigarettes

- *Pour toute la période examinée dans le tableau, on a considéré qu'un gramme de tabac coupé fin équivalait à une cigarette. Cependant, ces dernières années, les manufacturiers ont « étiré » le tabac coupé fin de façon à ce qu'on ait besoin d'une moins grande quantité de ce tabac pour fabriquer une cigarette. Au moins une marque (Rockport) n'exige aujourd'hui que 0,45 gramme pour fabriquer une cigarette ; d'autres marques n'en demandent que 0,55. Si le tabac coupé fin était converti au taux de 0,55 gramme par cigarette, la consommation per capita aurait été en 1998 de 2 142, soit 6,8 % plus forte que ce qui est représenté dans le tableau*

Tableau H. Revenus des taxes fédérales et provinciales tirés de la vente illégale de cigarettes à des enfants.

	Âge minimum	Nombre de fumeurs n'ayant pas l'âge légal	Nombre de cigarettes par jour fumées par des personnes n'ayant pas l'âge légal	Nombre de Cigarettes fumées par année par des personnes n'ayant pas l'âge légal
Île du Prince-Édouard	19	1 670	15 532	5 669 180
Nouvelle-Écosse	19	16 014	145 689	53 176 485
Nouveau-Brunswick	19	12 559	117 415	42 856 475
Québec	18	151 589	1 338 839	488 676 235
Ontario	19	191 103	1 637 290	597 610 850
Terre-Neuve	19	11 378	105 511	38 511 515
Manitoba	18	21 865	196 399	71 685 635
Saskatchewan	18	17 584	154 973	56 565 145
Alberta	18	55 959	518 601	189 289 365
Colombie-Britannique	19	71 339	605 626	221 053 490
Canada		551 060	4 835 875	1 765 094 375

	Taxes provinciales tirées du tabagisme des jeunes	Taxes fédérales tirées du tabagisme des jeunes	Taxe de vente provinciale sur le tabagisme des jeunes	TPS / HST sur le tabagisme des jeunes
Île du Prince-Édouard	358 575 \$	252 278 \$	0 \$	69 546 \$
Nouvelle-Écosse	2 403 577 \$	2 698 706 \$	695 335 \$	608 418 \$
Nouveau-Brunswick	1 649 974 \$	2 132 109 \$	533 991 \$	467 242 \$
Québec	19 547 049 \$	18 936 204 \$	0 \$	5 002 822 \$
Ontario	14 043 854 \$	24 352 642 \$	6 298 818 \$	5 511 466 \$
Terre-Neuve	4 236 266 \$	2 089 249 \$	714 003 \$	624 753 \$
Manitoba	5 734 850 \$	3 888 945 \$	1 012 380 \$	1 012 380 \$
Saskatchewan	4 864 602 \$	3 068 659 \$	587 570 \$	822 598 \$
Alberta	13 250 255 \$	10 268 948 \$	0 \$	2 540 736 \$
Colombie-Britannique	24 315 883 \$	11 992 151 \$	0 \$	3 586 040 \$
Canada	90 404 890 \$	79 679 895 \$	9 842 100 \$	20 246 005 \$

Source : Les chiffres sont calculés en utilisant les intrants suivants :

- L'incidence du tabagisme chez les personnes n'ayant pas l'âge légal de fumer et le nombre de cigarettes fumées par ces personnes sont tirés de l'Enquête sur le tabagisme chez les jeunes en 1994 (Santé Canada, 1996).
- Les estimations de population ont été ajustées pour chaque province en fonction de l'âge légal pour commencer à fumer et ce, en se basant sur des tableaux fournis par Statistique Canada.
- Les taux des taxes sur le tabac et le prix des paquets avant taxe de vente ont été transmis par Finances Canada

Ces estimations sont conservatrices car :

- Les fumeurs sous-estiment le nombre de cigarettes qu'ils fument par jour lorsqu'ils sont appelés à fournir leur propre estimation de ce nombre.
- D'autres enquêtes axées sur les jeunes ont conclu à une incidence du tabagisme plus élevée parmi les jeunes de 15 à 19 ans que celle rapportée dans l'Enquête de 1994 sur le tabagisme chez les jeunes.
- Les ventes ayant eu lieu dans les trois territoires ont été exclues. Ceux-ci représentent 0,3 % de la population.

Tableau I. Variations dans les taxes sur le tabac entre 1994 et 1999, en tenant compte de l'inflation.

	Réduction de 1994 (par cartouche de 200 cigarettes)	Augmentation depuis 1994 (par cartouche de 200 cigarettes)	Augmentation (en pourcentage) des taxes sur le tabac entre 1994 et 1998	Total des taxes avant la réduction (par cartouche)	Total des taxes avant la réduction, ajusté pour l'inflation qu'il y a eu jusqu'en 1999	Variation de taxes depuis 1994, ajustée pour l'inflation	Variation (en pourcentage) des taxes sur le tabac, ajustée pour l'inflation
C-B,	5,00 \$	0 \$	0 %	37,85 \$	40,80 \$	- 2,95 \$	-7 %
AB	5,00 \$	0 \$	0 %	29,85 \$	32,18 \$	- 2,33 \$	-7 %
SK	5,00 \$	0,80 \$	16 %	31,85 \$	34,33 \$	- 1,68 \$	-5 %
MB	5,00 \$	0 \$	0 %	31,85 \$	34,33 \$	- 2,48 \$	-7 %
ON	19,20 \$	3,20 \$	17 %	28,85 \$	31,10 \$	0,95 \$	3 %
QC	21,00 \$	5,08 \$	24 %	29,61 \$	31,92 \$	2,77 \$	9 %
NB	14,00 \$	2,20 \$	16 %	29,45 \$	31,75 \$	- 0,10 \$	-0,3 %
NE	14,00 \$	2,60 \$	18 %	29,45 \$	31,75 \$	0,30 \$	0,9 %
IPE	18,50 \$	4,60 \$	25 %	35,45 \$	38,22 \$	1,83 \$	4 %
T-N	5,00 \$	0 \$	0 %	36,41 \$	39,25 \$	- 2,84 \$	-7 %

Tableau J. Exportations canadiennes de cigarettes et d'autres produits du tabac, 1980 à 1998 (en milliers)

Année	Total des exportations canadiennes de cigarettes et de tabac coupé fin	Exportations canadiennes de cigarettes	Exportations canadiennes de tabac coupé fin (en équivalents de cigarette)
1980	404 767	381 058	23 709
1981	414 915	400 332	14 583
1982	442 799	410 423	32 376
1983	507 263	476 333	30 930
1984	486 943	468 276	18 667
1985	493 711	477 100	16 611
1986	737 006	716 871	20 135
1987	1 636 101	1 079 809	556 292
1988	3 033 619	3 008 005	25 614
1989	1 220 998	1 122 489	98 509
1990	2 246 903	1 682 828	564 075
1991	6 896 137	4 510 166	2 385 971
1992	10 043 786	7 595 113	2 448 673
1993	18 599 074	15 660 930	2 938 144
1994	2 454 381	1 475 387	978 994
1995	2 360 933	1 050 872	1 310 061
1996	1 078 328	830 365	247 963
1997	1 052 925	882 763	170 162
1998	1 428 192	1 184 114	244 078

Source : Statistique Canada, *Exportations par produit, Catalogue 65-004, numéros de décembre, 1980 à 1998*

Tableau K. Gains de Imperial Tobacco (profits avant impôt) par cigarette ou équivalent de cigarette, 1990 à 1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Billions de cigarettes (et équivalents) vendues	28,3	30,6	28,3	28,9	32,7	32,9	34,0	33,7	34,2
Profits (\$ millions)	367,1 \$	397 \$	432 \$	462 \$	592 \$	645 \$	705 \$	775 \$	815 \$
Profit par cigarette	0,013 \$	0,013 \$	0,015 \$	0,016 \$	0,018 \$	0,019 \$	0,021 \$	0,023 \$	0,024 \$
Profit par paquet (25)	0,32 \$	0,32 \$	0,38 \$	0,40 \$	0,45 \$	0,49 \$	0,52 \$	0,57 \$	0,60 \$
Profit annuel de fumeur d'un paquet par jour	118,37 \$	118,39 \$	139,29 \$	145,87 \$	165,20 \$	178,89 \$	189,21 \$	209,85 \$	219,65 \$

Source: IMASCO Annual Reports, 1990 – 1998.