LES NOTES ÉCONOMIQUES

Institut économique de Montréal
Des idées pour une nation plus prospère

Les effets pervers des taxes sur le tabac, l'alcool et le jeu

par **Jean-François Minardi**, avec la collaboration de Francis Pouliot

Ce que l'on appelle les « taxes puritaines » (ou « *sin taxes* » en anglais) sont des taxes qui sont prélevées sur un certain nombre de produits que les gouvernements jugent nuisibles comme l'alcool, le tabac, les jeux de hasard et certains aliments riches en sucre ou en gras. En 2012, une famille canadienne moyenne consacrait 5,3 % de l'ensemble de ses contributions à l'État sous forme de taxes sur l'alcool, le tabac, le divertissement ainsi que d'autres taxes d'accise[1].

Janvier 2014
Collection **Fiscalité**

Ces taxes sont déjà présentes dans nos vies depuis longtemps et risquent de le devenir davantage en période de difficultés budgétaires, dans la mesure où elles permettent aux gouvernements d'augmenter leurs revenus tout en affirmant défendre la vertu. L'expérience montre cependant qu'elles atteignent rarement leurs objectifs contradictoires. De plus, elles ont parfois des conséquences néfastes pour certains groupes vulnérables de la société.

Le dilemme des gouvernements

Les taxes puritaines sont présentées comme un moyen d'augmenter les recettes de l'État tout en contribuant à la réduction de la consommation des produits visés. On peut pourtant se demander si ces deux objectifs sont vraiment compatibles sur le long terme. En effet, si le premier est atteint et que la consommation de ces produits commence à baisser, cela mènera nécessairement à une diminution des recettes fiscales du gouvernement.

Dans les faits, on observe une dépendance des gouvernements envers ces sources de revenus une fois qu'elles ont été mises en place. L'objectif initial de réduction de la consommation des produits jugés nuisibles passe au second plan pour maintenir le flux de revenus.

Ainsi, au Québec comme dans d'autres provinces canadiennes, la mise en place d'un monopole étatique de la vente d'alcool avait à l'origine, dans les années 1920, pour objectif de contrôler la consommation d'alcool. Or, ce contrôle génère des revenus considérables. Les bénéfices de la Société des alcools du Québec (SAQ) remis en dividendes à l'État québécois s'élevaient à 1030 millions de dollars en 2012-2013. En outre, la SAQ verse à Ottawa et à Québec les droits d'accise et de douane, les taxes de vente et les taxes spécifiques reliés à l'alcool, soit un montant de 915 millions de dollars pour la même année[2].

La situation est similaire dans le domaine des jeux de hasard. La société d'État Loto-Québec exploite, en plus des loteries, quatre casinos et un réseau d'appareils de loterie vidéo. Elle a lancé en 2010 un site de jeu en ligne qui permet de développer de nouvelles sources de revenus. Loto-Québec verse l'ensemble de son bénéfice net au gouvernement en dividendes, ce qui représentait 1194 millions de dollars en 2012-2013[3]. Ce dividende diminue depuis le sommet de 1537 millions de dollars observé en 2005-2006, ce qui

Cette *Note économique* a été préparée par **Jean-François Minardi**, analyste des politiques publiques à l'Institut économique de Montréal, en collaboration avec **Francis Pouliot**, analyste des politiques publiques à l'IEDM.

devrait être une bonne nouvelle si l'objectif est de réduire la dépendance des Québécois aux jeux de hasard[4].

Des fonds détournés

Les taxes puritaines sont parfois justifiées par la mise en place d'un financement dédié à un programme spécifique. Cependant, il arrive que les fonds récoltés soient détournés pour des dépenses gouvernementales autres que celles qui en avaient justifié la création.

C'est ce qui s'est passé avec la taxe olympique sur le tabac au Québec. En 1976, le gouvernement a doublé la taxe sur le tabac pour financer le Fonds spécial olympique (FSO) qui devait permettre à la Régie des installations olympiques (RIO) de rembourser la dette encourue par la construction du stade[5]. Cette augmentation a été justifiée par le fait que 48 % de la taxe devait dorénavant être versée au FSO[6].

Puisque les recettes de la taxe sur le tabac sont redistribuées à la discrétion du ministre des Finances, nous avons dû consulter les archives de la RIO et celles du ministère des Finances pour savoir à quelles fins cet argent a réellement été utilisé. Nous avons calculé qu'entre 1976 et 2006, période durant laquelle le FSO était opérationnel, seulement 18,4 % des recettes de la taxe sur le tabac lui ont été transférées[7].

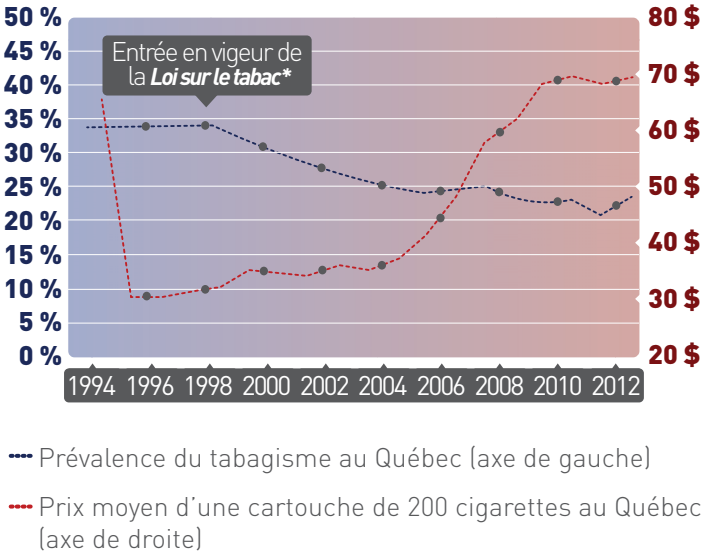
La taxe sur le tabac du Québec frappe les pauvres quatre fois plus durement que les riches.

De plus, alors qu'elle aurait logiquement dû être baissée pour retrouver son niveau de 1976, la taxe sur le tabac a été maintenue au même niveau lorsque le remboursement de la dette olympique a été complété. Les recettes sont aujourd'hui versées à des fonds spéciaux et au fonds consolidé du revenu. En 2012, alors que la taxe sur le tabac a été une nouvelle fois augmentée de 18 %, seulement 8,5 % de ses recettes étaient dédiées à des programmes pouvant être considérés comme contribuant à l'amélioration de la santé des Québécois (Fonds pour le développement du sport et de l'activité physique et Fonds pour la promotion de saines habitudes de vie)[8].

Des taxes punitives et régressives

Bien que la modification du comportement des consommateurs serve à justifier la mise en place ou l'alourdissement des taxes puritaines auprès du public, cet objectif n'est pas toujours

Figure 1 — Prévalence du tabagisme au Québec en relation avec le prix moyen d'une cartouche de 200 cigarettes



* La *Loi sur le tabac* est la loi qui réglemente l'usage du tabac, notamment en interdisant sa consommation dans tous les lieux publics, y compris les commerces et les lieux de travail.

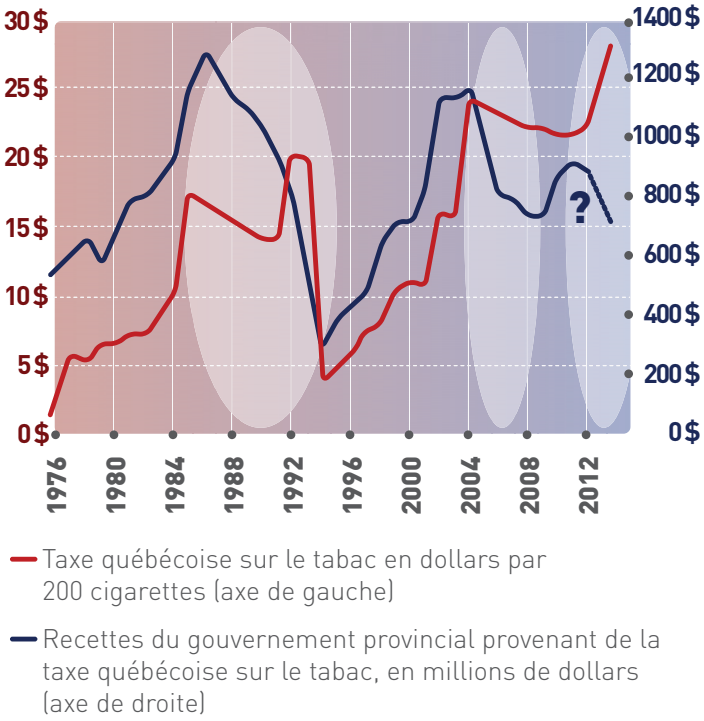
Sources : Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour les sources et les calculs des auteurs.

atteignable, comme l'ont démontré de nombreuses études. Par exemple, après une réduction initiale, le niveau de consommation de produits comme le tabac atteint généralement un seuil à partir duquel les utilisateurs restants auront tendance à ne plus modifier leur comportement. Ce noyau dur est composé des fumeurs dont la demande est beaucoup plus inélastique, ce qui signifie que leur niveau de consommation sera peu affecté par une hausse des prix[9].

Le cas du Québec illustre bien ce concept puisque la prévalence du tabagisme y est demeurée autour de 24 % depuis 2003, malgré le fait que le prix des cigarettes ait doublé durant la même période. La prévalence du tabagisme au Québec avait préalablement chuté depuis 1987, alors que 40 % des Québécois étaient fumeurs[10]. L'objectif de modifier le comportement des fumeurs par une augmentation des prix n'est plus atteint depuis une décennie (voir Figure 1).

Lorsqu'elles ne parviennent plus à modifier le comportement des consommateurs de produits jugés nocifs, les taxes puritaines deviennent l'équivalent de taxes « punitives » pour cette partie de la population qui ne désire pas changer ses habitudes de consommation et qui doit débourser des sommes de plus en plus élevées pour s'y adonner.

Figure 2 — Évolution des recettes du gouvernement provincial provenant de la taxe sur le tabac en relation avec le taux de taxation du tabac



Sources : Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour les sources et les calculs des auteurs.

Qui plus est, elles ont également un aspect fortement régressif. En effet, le taux de tabagisme chez les plus pauvres est 50 % plus élevé que chez les plus riches[11]. Une augmentation supplémentaire des taxes sur le tabac, qui comptent déjà pour 63 % du prix moyen d'un paquet de cigarettes au Québec[12], toucherait donc particulièrement les populations à faible revenu.

Nous avons calculé que la taxe sur le tabac du Québec frappe les pauvres quatre fois plus durement que les riches. En 2009, les ménages les moins nantis qui fument ont dépensé 869 dollars par an, soit 5,2 % de leur revenu, uniquement en taxes sur le tabac. À titre comparatif, c'est plus que ce que les ménages moyens les plus pauvres dépensent pour se vêtir ou se chauffer. En revanche, les Québécois les plus riches consacrent 1778 $ en taxes sur le tabac, mais ce montant ne représente que 1,4 % de leur revenu[13].

Une baisse de revenus pour l'État

Un autre effet pervers des taxes puritaines réside dans le fait que lorsque le niveau de taxation d'un produit est trop élevé, selon le principe « trop d'impôt tue l'impôt », les consommateurs se tournent vers d'autres sources d'approvisionnement licites ou illicites, comme le marché noir ou les achats transfrontaliers. Les recettes fiscales de l'État commencent alors à diminuer.

C'est précisément ce qui s'est passé au Canada au début des années 1990. En effet, à la suite d'une forte augmentation des droits et des taxes applicables aux produits du tabac par le gouvernement fédéral et les provinces[14], un vaste commerce illégal de cigarettes s'est développé. La part de la contrebande est ainsi passée de 1 % du marché canadien du tabac en 1987 à environ 31 % à la fin de l'année 1993[15]. Les taxes furent réduites de manière substantielle en février 1994 par le gouvernement fédéral et cinq provinces de l'est du Canada, dont le Québec, pour mettre un terme à la contrebande et rétablir les ventes légales et les recettes de la taxe sur le tabac[16].

Ces mesures ont globalement atteint leur objectif[17]. Le gouvernement fédéral et les provinces ne semblent toutefois pas avoir appris la leçon du début des années 1990 puisque les taxes ont de nouveau été haussées à partir de 2001. Comme on pouvait s'y attendre, cela a amené un retour du marché noir, qui constituait une part estimée à 27 % de l'ensemble du marché du tabac en 2008[18].

Alors qu'elle aurait logiquement dû être baissée pour retrouver son niveau de 1976, la taxe sur le tabac a été maintenue au même niveau lorsque le remboursement de la dette olympique a été complété.

Dans son dernier budget, le gouvernement du Québec a de nouveau haussé la taxe sur le tabac avec pour objectif d'accroître ses recettes de 43 millions de dollars en 2012-2013. Or, elles ont plutôt diminué, passant de 913 à 907 millions de dollars[19]. L'évolution historique des recettes de la taxe sur le tabac pour le gouvernement du Québec montre qu'au-delà de 15 $ de taxes par cartouche, il se produit généralement un « décrochage » entre le montant de la taxe et les recettes générées. Cela s'est produit à trois reprises au cours des dernières décennies (voir Figure 2). En d'autres mots, lorsque la taxation devient excessive, elle entraîne la baisse des recettes fiscales.

On peut observer que les mêmes causes ont mené aux mêmes effets au Danemark, qui a introduit en octobre 2011 la première taxe sur les matières grasses au monde sur les produits alimentaires contenant plus de 2,3 % de gras saturés. Loin de diminuer leur consommation de beurre, de lait ou de fromage, les Danois se sont tournés vers des marques moins chères ou

sont allés faire leur épicerie à l'étranger, notamment en Allemagne, où les prix étaient environ 20 % moins chers. Les effets négatifs sur le commerce de détail danois et le mécontentement de la population menèrent à l'abolition de cette taxe puritaine en novembre 2012 et à l'abandon par le gouvernement de son projet d'instaurer une taxe sur le sucre[20].

Conclusion

Dans un contexte de déficit budgétaire, la tentation est grande pour un gouvernement d'augmenter les taxes puritaines existantes ou de mettre en place de nouvelles taxes puritaines. Ce type de prélèvement est plus facile à justifier auprès de la population que des taxes sur la consommation ou une hausse des impôts. En effet, personne ne peut être contre la vertu.

En 2012, une famille canadienne moyenne consacrait 5,3 % de l'ensemble de ses contributions à l'État sous forme de taxes sur l'alcool, le tabac, le divertissement ainsi que d'autres taxes d'accise.

Cependant, comme nous l'avons vu, les taxes puritaines ne sont généralement pas en mesure de répondre à leurs objectifs contradictoires. De plus, elles peuvent avoir des conséquences non désirées, en touchant d'une manière disproportionnée les revenus des ménages les plus pauvres ou en contribuant à l'émergence d'un marché noir. Pour toutes ces raisons, les gouvernements feraient mieux de s'appliquer à eux-mêmes une morale de frugalité pour équilibrer leur budget.

Références

1. Milagros Palacios et Charles Lammam, « Taxes versus the Necessities of Life: The Canadian Consumer Tax Index », *Fraser Alert*, avril 2013, p. 2.
2. Société des alcools du Québec, « Résultats financiers de l'exercice 2012-2013 », Communiqué de presse, 14 juin 2013.
3. Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *Comptes publics 2012-2013,* Volume 1, 2013, p. 176.
4. Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *Plan Budgétaire, Budget 2013-2014*, 2013, p. A.103.
5. Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *Discours sur le budget 1976 -1977. Renseignements supplémentaires*, 1976, p. 31.
6. Assemblée nationale, *Loi modifiant l'impôt sur le tabac*, Chapitre 21 des lois de 1976, article 24a, sanctionnée le 30 juin 1976.
7. Durant cette période, la taxe sur le tabac a généré 25,4 milliards de dollars de recettes fiscales au gouvernement (en dollars constants de 2012). Régie des installations olympiques, *Rapports annuels* de 1975 à 2006; Institut de la statistique du Québec, compilation obtenue sur demande le 26 novembre 2013. Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour plus de détails et les calculs des auteurs.
8. Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *op. cit.*, note 4, p. A.111 et C.15, 2012. Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour plus de détails et les calculs des auteurs.
9. Serginio Sylvain, « The effects of excise tax on cigarette consumption: a divergence in the behaviour of youth and adults », *Michigan Journal of Business*, vol. 1, no 2, avril 2008, p. 100.
10. Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour les sources et les calculs des auteurs.
11. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *État de santé de la population québécoise — quelques repères (2010)*, 2010, p. 14.
12. Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour plus de détails et les calculs des auteurs.
13. Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'Institut économique de Montréal pour plus de détails et les calculs des auteurs.
14. Entre 1989 et 1993, les taxes d'accise fédérale et provinciale ont fortement augmenté, passant d'une moyenne de 19 $ par cartouche à une moyenne de 35 $. Jonathan Gruber, Anindya Sen et Mark Stabile, « Estimating Price Elasticities When There Is Smuggling: The Sensitivity of Smoking to Price in Canada », *Journal of Health Economics*, vol. 22, 2003, p. 822.
15. Gylliane Gervais, *The Size of the Underground Economy: A Statistics Canada View*, Statistique Canada, no 13-603E, 1994, cité dans Maxime Fougère, « Tobacco Smuggling in Canada, the Demand for "Nico" Dollars, and the size of the Underground Economy », *Canadian Tax Journal / Revue fiscale canadienne*, vol. 48, no 6, 2000, p. 1804.
16. Au Québec, la contrebande a entraîné d'importantes pertes fiscales évaluées par le ministère des Finances du Québec, pour les années 1990-1991 à 1993-1994, à près de 1,3 milliard de dollars. Ainsi, au début de 1994, près de 65 % des cigarettes achetées au Québec provenaient du marché noir. Le 9 février 1994, la taxe d'accise fédérale par cartouche de 200 cigarettes est passée de 15,85 $ à 5,85 $ et la taxe québécoise sur le tabac de 13,76 $ à 2,75 $. Revenu Québec et ministère des Finances, *Mémoire présenté à la Commission des finances publiques sur l'étude des mesures pour contrer la consommation de tabac de contrebande*, 2011, p. 5 et 7.
17. Jean-François Ouellet, « L'échec des politiques de taxation à combattre le tabagisme : les résultats de l'enquête de statistique Canada de 1994 », HEC Montréal, 4 janvier 2010, p. 3.
18. Nachum Gabler et Diane Katz, *Contraband Tobacco in Canada. Tax Policies and Black Market Incentives*, Institut Fraser, juillet 2010, p. 5 et 21.
19. Quant aux recettes de la taxe sur les boissons alcooliques, elles ont augmenté un peu plus que prévu en 2012-2013, soit de 40 millions de dollars. Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *op. cit.*, note 4, p. A.109; Ministère des Finances et de l'Économie du Québec, *op. cit.*, note 3, p. 176.
20. Voir Stephanie Strom, « Fat Tax in Denmark is repealed after criticism », *The New York Times*, 12 novembre 2012; Sarah Kliff, « Denmark scraps world's first fat tax », *The Washington Post*, 13 novembre 2012.

910, rue Peel, bureau 600
Montréal (Québec) H3C 2H8 Canada
Téléphone : 514 273-0969
Télécopieur : 514 273-2581
Site Web : www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement gouvernemental. Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal © 2014

Illustration : Ygreck