



UNE TAXE SUR LES BOISSONS SUCRÉES AU QUÉBEC ?

RAISONS D'ÊTRE ET MODALITÉS POSSIBLES

Cahier de recherche 2022/12

ANTOINE GENEST-GRÉGOIRE

TOMMY GAGNÉ-DUBÉ

LUC GODBOUT

NOVEMBRE 2022

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socioéconomiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca>

Antoine Genest-Grégoire est candidat au doctorat de l'Université de Carleton. Les travaux doctoraux de M. Antoine Genest-Grégoire sont par ailleurs soutenus par le Secrétariat Vanier-Banting du gouvernement du Canada et par le Fonds de recherche du Québec – Société et Culture.

Tommy Gagné-Dubé est professeur adjoint à l'Université de Sherbrooke et chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Luc Godbout est professeur titulaire à l'Université de Sherbrooke et chercheur principal en finances publiques à la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques.

Les auteurs collaborent aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'ils remercient pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boul. de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
Courriel : cftp.eg@USherbrooke.ca

Par entente entre l'Association de planification fiscale et financière (APFF) et la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, le présent texte est publié à la fois dans la *Revue de planification fiscale et financière* et dans les documents de la Chaire. La référence complète est : Antoine GENEST-GRÉGOIRE, Tommy GAGNÉ-DUBÉ et Luc GODBOUT « Une taxe sur les boissons sucrées au Québec? Raisons d'être et modalités possibles », (2022), vol. 42, n° 3, *Revue de planification fiscale et financière*.

Merci de citer cet article comme suit :

Antoine GENEST-GRÉGOIRE, Tommy GAGNÉ-DUBÉ et Luc GODBOUT (2022), « *Une taxe sur les boissons sucrées au Québec? Raisons d'être et modalités possibles* », Cahier de recherche 2022-12, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 23 p.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte.....	1
1. Enjeux liés à la santé.....	2
1.1 Enjeux de santé publique	2
1.2 Utilisation des taxes à des fins de santé	3
2. Effets économiques des taxes sur les boissons sucrées	5
2.1 Effets de l’implantation de taxes sur les boissons sucrées.....	5
2.2 Effet simulé d’une taxe sur les boissons sucrées au Québec.....	9
3. ASPECTS FISCAUX DES TAXES SUR LES BOISSONS SUCRÉES DANS LE CONTEXTE QUÉBÉCOIS	10
3.1 Types de taxes	11
3.1.1 Taxes d’accise	11
3.1.2 Taxes générales de vente	12
3.1.3 Taxes spécifiques	13
3.2 Constitutionnalité de la taxe.....	13
3.3 Cas de Terre-Neuve-et-Labrador	15
CONCLUSION.....	20

MISE EN CONTEXTE

L'idée d'une taxe sur les boissons sucrées est de plus en plus souvent évoquée au Québec, notamment dans le cadre des consultations prébudgétaires 2022-2023. En plus de survoler les enjeux de santé publique liés à une telle mesure, le présent texte vise dans un premier temps à synthétiser la documentation économique sur les effets de ce type de taxe, maintenant implantée dans plusieurs juridictions. Dans un second temps, il vise à documenter les assises juridiques de ce type de taxe, spécifiquement dans le contexte québécois.

1. ENJEUX LIÉS À LA SANTÉ

1.1 Enjeux de santé publique

Toutes les propositions de taxation des boissons sucrées et d'aliments associés à diverses conditions néfastes de santé sont axées sur les principes de santé publique. Dans cette perspective, la santé des individus est tributaire de facteurs individuels, sociaux et environnementaux qui font effet avant l'intervention du système de santé et qui expliquent les niveaux forts variables des conditions de santé des personnes exposées à une même offre de services médicaux ou hospitaliers. L'importance de tels concepts a été fortement mise en lumière par la pandémie liée au virus de la COVID-19. La recherche en santé publique montre un faisceau de liens entre la consommation, ou la surconsommation, de sucre et l'apparition de conditions comme le diabète ou les maladies cardiaques, notamment par le biais de l'obésité.

La définition d'une boisson sucrée est source de débat, particulièrement dans l'espace public. Dans la mesure où les chercheurs associent de telles boissons à une dégradation de la santé et que leur taxation est envisagée, il apparaît prévisible que divers groupes auront un intérêt à restreindre la définition ou à l'étendre, selon le cas, notamment pour des motifs commerciaux. Cette controverse est bien moins vive parmi les chercheurs qui se sont principalement concentrés sur une même définition, tant en santé publique qu'en économie. Dans leur recension des écrits sur le sujet pour l'Institut national de santé publique du Québec, les auteurs Chaput et Paquette rapportent que presque toutes les études considèrent comme des boissons touchées par une telle potentielle taxe les « [...] boissons non alcoolisées, gazéifiées ou non, contenant des sucres ajoutés. Plus précisément, elles incluent majoritairement les boissons gazeuses, les boissons aux fruits, le thé et le café (prêt-à-servir) ainsi que les boissons pour sportifs et les boissons énergisantes qui contiennent du sucre ajouté »¹. Certains chercheurs incluent d'autres boissons dans leur analyse, mais pratiquement aucune analyse n'utilise une définition moins englobante. Le présent texte reprend donc cette même définition consensuelle.

Ce type de taxe étant mis en place dans un nombre croissant de juridictions, les données qui permettent d'en faire l'analyse sont de plus en plus aisément disponibles aux chercheurs et de nombreuses études récentes se penchent donc sur les effets de sa mise en place. En plus de ces études réalisées dans diverses juridictions à travers le monde, une série d'analyses ont été réalisées dans le contexte québécois et dans le contexte canadien quant à la possibilité d'implanter une taxe sur les boissons sucrées au Québec ou bien au Canada. Le présent texte centre son analyse sur les aspects économiques et juridiques de la mise en place d'une telle politique, mais nous invitons les lecteurs intéressés par les aspects de santé publique ou d'éthique à consulter deux publications de l'Institut national de santé publique du Québec² ainsi qu'une riche monographie rédigée par un groupe de chercheurs canadiens en santé publique³. Ces publications fournissent un portrait détaillé de la logique d'intervention en santé publique qui sous-tend la mise en place d'une telle mesure au Québec et font état de ses implications éthiques en termes de liberté, d'autonomie et de bien-être.

¹ Sarah CHAPUT et Marie-Claude PAQUETTE, *Analyse d'une politique publique : La taxation des boissons sucrées*, Institut national de santé publique du Québec, 2018, en ligne : <https://www.deslibris.ca/ID/10097297>.

² *Id.* Simone SANTERRE, *Analyse des enjeux éthiques liés à la taxation des boissons sucrées*, Institut national de santé publique du Québec, 2017.

³ Yann LE BODO, Marie-Claude PAQUETTE et Philippe DE WALS, *Taxing Soda for Public Health*, Springer International Publishing, 2016, en ligne : <https://doi.org/10.1007/978-3-319-33648-0>.

Les auteurs de ces trois publications insistent sur l'importance de données probantes pour clarifier la solidité de leurs raisonnements.

On peut notamment penser à la longue chaîne causale qui va de l'instauration d'une taxe à une réduction du diabète ou de l'obésité et dont les maillons n'ont pas tous été testés de façon empirique. Les arbitrages éthiques de la mise en place d'une taxe sur les boissons sucrées dépendent également fondamentalement de son impact différencié sur diverses populations, une information qui ne peut provenir que de la recherche appliquée.

1.2 Utilisation des taxes à des fins de santé

La fiscalité est déjà employée comme outil de politique de santé au Québec et dans de nombreuses juridictions. Ces interventions s'appuient généralement sur une logique économique d'externalité ou d'internalité. On parle d'externalités négatives lorsque la consommation d'un bien ou d'un service entraîne des coûts pour quelqu'un d'autre que la personne consommatrice, sans que celle-ci soit affectée par ces coûts. Dans le cas d'une internalité, on parle d'un phénomène similaire, mais où la personne qui subit les contrecoups des gestes d'autrui sans son consentement est en fait la « version future » de cette même personne. Dans les deux cas, on présume que les gestes de consommation de l'individu seraient possiblement différents s'il portait lui-même une partie ou l'intégralité des coûts de sa consommation. On peut arriver à des choix comportementaux qui respectent mieux les préférences des autres en augmentant le coût pour le consommateur des biens ou services par l'intermédiaire d'une taxe, afin que ce coût reflète mieux les coûts indirects de sa consommation.

Ces principes trouvent déjà application dans la taxation des produits du tabac. La consommation de tabac produit de la fumée secondaire qui peut indisposer autrui et même affecter leur santé. De plus, la consommation de tabac est associée à des conséquences fortement néfastes sur la santé des fumeurs à long terme, alors que les bénéfices de la consommation sont immédiats. La taxation du tabac se justifie donc dans une optique de redressement des coûts de la consommation de ce produit sur autrui et sur les fumeurs eux-mêmes, mais à long terme. La taxation de l'alcool est également justifiée par son impact important sur la santé des buveurs eux-mêmes à long terme, mais également sur l'association entre la consommation d'alcool et le fait de commettre des crimes contre autrui ou de causer des accidents. La taxation récente du cannabis répond des mêmes logiques. De façon plus controversée, la consommation de substances ayant de lourdes conséquences sur la santé à long terme implique également des coûts pour autrui, dans la mesure où elles entraînent des coûts supplémentaires pour le système de santé, système financé par les taxes et impôts de tous au Canada. La tarification du carbone en vigueur au Canada depuis quelques années s'explique également en partie par ces principes, puisque les effets de la dégradation environnementale sur la santé sont importants, mais éloignés des consommateurs de combustibles fossiles, tant dans le temps que dans l'espace.

La présence d'internalités ou d'externalités constitue un motif d'intervention plus large que l'emploi de la fiscalité. Toutefois, la fiscalité est privilégiée lorsque le comportement dont on souhaite corriger les coûts sociaux est quantifiable, ce qui est généralement le cas quand il est associé à des opérations commerciales. L'utilisation de la fiscalité comme instrument de santé publique permet également de lever des revenus qui peuvent par la suite contribuer à l'atteinte des objectifs poursuivis. Les recettes peuvent notamment servir à atténuer les effets d'une taxe sur des populations jugées plus vulnérables.

C'est pour de telles considérations que le crédit pour la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) a été instauré parallèlement à la TPS/TVH et que le paiement de l'incitatif à agir pour le climat (PIAC) a été instauré parallèlement à la tarification fédérale du carbone⁴. Les recettes tirées d'une taxe visant à changer les comportements peuvent directement servir à financer des dépenses publiques également liées à l'objectif d'une telle taxe. Le versement des sommes tirées du marché du carbone du Québec dans un fonds servant à financer l'électrification des transports et la lutte aux changements climatiques répond de cette logique, tout comme le fait que les sommes levées par la taxation du cannabis soient dédiées à un fond de prévention des conséquences néfastes de la consommation de ce produit. Les sommes perçues par une taxe ciblant des objectifs de santé publique peuvent finalement servir à financer les services publics en général sans que cela amoindrisse l'effet de la taxe sur les comportements individuels. C'est le cas des taxes sur le tabac et sur l'alcool, notamment parce qu'elles sont plus anciennes que d'autres sources de financement gouvernementales comme l'impôt sur le revenu et les taxes sur la valeur ajoutée.

⁴ AGENCE DU REVENU DU CANADA, *Guide* RC4210(F), « Crédit pour la TPS/TVH et paiement de l'incitatif à agir pour le climat », Rév. 22.

2. EFFETS ÉCONOMIQUES DES TAXES SUR LES BOISSONS SUCRÉES

Comme plusieurs juridictions ont mis en place des taxes sur les boissons sucrées, il est possible d'observer les effets de ces taxes à partir des évaluations empiriques effectuées à la suite de ces réformes.

2.1 Effets de l'implantation de taxes sur les boissons sucrées

Hongrie

La Hongrie a instauré une taxe sur une série d'aliments considérés comme nocifs pour la santé en 2011, taxe qui cible, entre autres, les boissons sucrées. La taxe a été associée à une réduction de la demande de boissons gazeuses de l'ordre de 10 % et à une diminution de 4 % de la demande de jus avec sucre ajouté, entre 2011 et 2013⁵.

France

La France a instauré une contribution sur les boissons sucrées non alcoolisées en 2012⁶. Cette contribution s'applique aux boissons sucrées avec du sucre ou avec un édulcorant de synthèse. La contribution représente environ 9,7 % du coût des boissons sucrées qui avait cours avant son introduction⁷. Elle a été associée à une réduction de 6,7 % de la demande pour les boissons gazeuses conventionnelles et de 6,1 % de la demande pour les boissons sucrées faibles en calories. La baisse a été observée en comparant les années 2011 et 2013⁸. Les chercheurs ont également identifié que cette baisse de la demande s'est traduite par une diminution de la consommation de boissons gazeuses des ménages de l'ordre de 15,3 %⁹.

Mexique

Le Mexique a implanté une taxe sur les boissons sucrées ainsi qu'une taxe sur les aliments à forte densité calorique en 2014. Dans le premier cas, la taxe correspond à 6,7 % du prix de ces boissons avant son application. Plusieurs chercheurs ont étudié l'effet de ces deux taxes. Dans le cas des boissons sucrées, elle est associée à une réduction de 5,5 % à 7,3 %¹⁰ des achats en 2014, à une réduction de ces achats de 9,7 %¹¹ en 2015 et à une baisse de 2,7 %¹² de la consommation de calories des ménages par les boissons sucrées.

⁵ EUROPEAN COMPETITIVENESS AND SUSTAINABLE INDUSTRIAL POLICY CONSORTIUM, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, 2014, p. 82.

⁶ *Code général des impôts*, art. 1613 ter à 1613 quater.

⁷ Andrea M. TENG, Amanda C. JONES, Anja MIZDRAK, Louise SIGNAL, Murat GENÇ et Nick WILSON, « Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis », (2019), vol. 20, n° 9, *Obesity Reviews*, 1187-1204, en ligne : <https://doi.org/10.1111/obr.12868>.

⁸ *Id.*

⁹ Sara CAPACCI, Olivier ALLAIS, Celine BONNET et Mario MAZZOCCHI, « The impact of the French soda tax on prices and purchases. An ex post evaluation », (2019), vol. 14, n° 10, *PLOS ONE*, e0223196, en ligne : <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0223196>.

¹⁰ M. A. COLCHERO, Carlos Manuel GUERRERO-LÓPEZ, Mariana MOLINA et Juan Angel RIVERA, « Beverages Sales in Mexico before and after Implementation of a Sugar Sweetened Beverage Tax », (2016), vol. 11, n° 9, *PLOS ONE*, e0163463, en ligne : <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0163463>. M. A. COLCHERO, Mariana MOLINA et Carlos Manuel GUERRERO-LÓPEZ, « After Mexico Implemented a Tax, Purchases of Sugar-Sweetened Beverages Decreased and Water Increased: Difference by Place of Residence, Household Composition, and Income Level », (2017), vol. 147, n° 8, *The Journal of Nutrition*, 1552-1557, en ligne : <https://doi.org/10.3945/jn.117.251892>.

¹¹ M. A. COLCHERO, Juan RIVERA-DOMMARCO, Barry M. POPKIN et Shu Wen NG, « In Mexico, Evidence of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing A Sugar-Sweetened Beverage Tax », (2017), vol. 36, n° 3, *Health Affairs*, 564-571, en ligne : <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2016.1231>.

¹² Arturo AGUILAR, Emilio GUTIERREZ et Enrique SEIRA, « The effectiveness of sin food taxes: Evidence from Mexico », (2021), vol. 77, *Journal of Health Economics*, 102455, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2021.102455>.

Ces dernières estimations proviennent des travaux des auteurs Aguilar, Gutierrez et Seira qui notent par ailleurs que la taxe sur les boissons sucrées a entraîné un déplacement de la consommation vers des boissons non taxées qui amoindrit de 13 % l'impact calorique de la mesure. Ils notent également que pour la taxe sur les aliments à haute teneur en calories, pour lesquels les enjeux définitionnels sont plus complexes et pour lesquels il existe plus de substituts, la hausse des achats de produits non taxés a complètement annulé la diminution du nombre de calories consommées entraînée par la taxe.

Chili

Le Chili a également implanté une taxe sur les boissons sucrées en 2014. La réforme correspondait à une hausse de 5 % de la taxe d'accise sur les boissons avec sucre ajouté et une réduction de 3 % de cette taxe sur les boissons sucrées à faible teneur en calories. Les données observationnelles montrent que la taxe a entraîné une baisse de l'ordre de 3,4 %¹³ à 21,6 %¹⁴ des volumes de boissons avec sucre ajouté achetées dans les milieux urbains. Les mêmes chercheurs ont également documenté une hausse de 5,6 % des prix des boissons ciblées en employant des analyses plus rigoureuses par séries chronologiques¹⁵.

États-Unis

Les États-Unis n'ont jamais implanté de taxe fédérale sur les boissons sucrées, mais plusieurs villes et États américains ont implanté, et parfois aboli, des taxes sur ces boissons. Voici une liste non exhaustive de telles initiatives et de leurs effets documentés.

L'Arkansas a implanté une taxe de 2 cents par contenant de 12 onces de boissons sucrées et l'Ohio une taxe d'un cent par contenant de même taille, toutes deux en 1992. Ces hausses de taxes ont jusqu'à récemment été les plus importantes observées¹⁶ aux États-Unis et elles n'ont pas été associées à des réductions des calories consommées par les ménages ou à des réductions du poids moyen des individus¹⁷. Malgré ces premiers résultats peu concluants, la ville de Berkeley, en Californie, a implanté une taxe sur les boissons sucrées en 2015 et la ville de Philadelphie, en Pennsylvanie, a fait de même en 2017. Le comté de Cook, en Illinois¹⁸, a également implanté une telle taxe en 2017 et la ville de Seattle a implanté une taxe similaire en 2018.

¹³ Juan Carlos CARO, Camilia CORVALÁN, Marcela REYES, Andres SILVA, Barry POPKIN et Lindsey SMITH TAILLIE, « Chile's 2014 sugar-sweetened beverage tax and changes in prices and purchases of sugar-sweetened beverages: An observational study in an urban environment », (2018), vol. 15, n° 7, *PLOS Medicine*, e1002597, en ligne : <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002597>.

¹⁴ Ryota NAKAMURA, Andrew J. MIRELMAN, Cristòbal CUADRADO, Nicolas SILVA-ILLANES, Jocelyn DUNSTAN et Marc SUHRCKE, « Evaluating the 2014 sugar-sweetened beverage tax in Chile: An observational study in urban areas », (2018), vol. 15, n° 7, *PLOS Medicine*, e1002596, en ligne : <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002596>.

¹⁵ Cristòbal CUADRADO, Jocelyn DUNSTAN, Nicolas SILVA-ILLANES, Andrew J. MIRELMAN, Ryota NAKAMURA et Marc SUHRCKE, « Effects of a sugar-sweetened beverage tax on prices and affordability of soft drinks in Chile: A time series analysis », (2020), vol. 245, *Social Science & Medicine*, 112708, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2019.112708>.

¹⁶ Elles représentent au plus une hausse de 4,7 % du prix des boissons sucrées.

¹⁷ Jason M. FLETCHER, David E. FRISVOLD et Nathan TEFFT, « Non-linear effects of soda taxes on consumption and weight outcomes », (2015), vol. 24, n° 5, *Health Economics*, 566-582, en ligne : <https://doi.org/10.1002/hec.3045>.

¹⁸ Le comté inclut la ville de Chicago.

La taxe implantée par la ville de Berkeley correspond à environ 21,9 % des prix en vigueur avant son implantation. Elle a été associée à une baisse de 9,6 % des ventes en volume au sein de la ville, mais à une hausse de 6,9 % des ventes à l'extérieur de son territoire¹⁹. Elle est également associée à une baisse de l'ordre de 21 % de la consommation des boissons ciblées par la taxe²⁰.

La taxe implantée par la ville de Philadelphie atteint l'équivalent d'une hausse de prix de 33,3 % des boissons sucrées et inclut tant les boissons qui contiennent du sucre que celles qui contiennent un de ses substituts plus faibles en calories. Elle a été associée à une diminution des volumes de boissons sucrées consommées mensuellement de l'ordre de 16 % et d'une diminution analogue de 32 % pour les boissons avec substituts au sucre²¹.

La taxe du comté de Cook était d'un cent par once de boisson sucrée, incluant les boissons sucrées avec des substituts au sucre, ce qui correspond à une hausse de près de 29 % du prix de telles boissons²². La taxe du comté de Cook n'a été en place que pendant quatre mois avant d'être abolie. Pendant cette période, elle a été associée à une baisse de 25,7 % des volumes de boissons ciblées achetées. Un retour complet à la situation précédente a suivi la disparition de la taxe²³.

La taxe de la ville de Seattle est de 1,75 cent par once de boisson sucrée, excluant les boissons avec substituts, ce qui correspond à une hausse d'environ 19 % des prix ayant cours avant son introduction²⁴. La consommation de boissons sucrées a fortement diminué à Seattle, mais également dans les villes voisines, ce qui empêche d'affirmer que la taxe a eu un effet dissuasif sur la consommation de ces boissons en l'état actuel des connaissances²⁵.

¹⁹ Lynn D. SILVER, Shu Wen NG, Suzanne RYAN-IBARRA, Lindsey SMITH TAILLIE, Marta INDUNI, Donna R. MILES, Jennifer M. POTI et Barry M. POPKIN, « Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study », (2017), vol. 14, n° 4, *PLOS Medicine*, e1002283, en ligne : <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002283>.

²⁰ Jennifer FALBE, Hannah R. THOMPSON, Christina M. BECKER, Nadia ROJAS, Charles E. MCCULLOCH et Kristine A. MADSEN, « Impact of the Berkeley Excise Tax on Sugar-Sweetened Beverage Consumption », (2016), vol. 106, n° 10, *American Journal of Public Health*, 1865-1871, en ligne : <https://doi.org/10.2105/AJPH.2016.303362>.

²¹ Yichen ZHONG, Amy H. AUCHINCLOSS, Brian K. LEE et Genevieve P. KANTER, « The Short-Term Impacts of the Philadelphia Beverage Tax on Beverage Consumption », (2018), vol. 55, n° 1, *American Journal of Preventive Medicine*, 26-34, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2018.02.017>.

²² Lise M. POWELL, Julien LEIDER et Pierre Thomas LÉGER, « The impact of the Cook County, IL, Sweetened Beverage Tax on beverage prices », (2020), vol. 37, *Economics & Human Biology*, 100855, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2020.100855>.

²³ Lise M. POWELL et Julien LEIDER, « Evaluation of Changes in Beverage Prices and Volume Sold Following the Implementation and Repeal of a Sweetened Beverage Tax in Cook County, Illinois », (2020), vol. 3, n° 12, *JAMA Network Open*, e2031083, en ligne : <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2020.31083>.

²⁴ Les prix moyens des boissons sucrées avant l'introduction d'une taxe varient grandement d'un État à l'autre, ce qui explique des équivalences en pourcentage très variées pour des taxes qui oscillent toujours entre 1 et 2 cents l'once.

²⁵ BE SAELENS, M. ROWLAND, P. QU, L. WALKINSHAW, V. ODDO, M. KNOX, NL CHAN, JC JONES-SMITH, *Twelve Month Report: Store Audits and Child Cohort. The Evaluation of Seattle's Sweetened Beverage Tax*, City of Seattle and Seattle City Council, 2020, p. 52, en ligne : http://www.seattle.gov/Documents/Departments/CityAuditor/auditreports/SBT_12MonthReport.pdf.

Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a implanté une taxe sur les boissons sucrées en 2018. La taxe applique des taux variables aux boissons qui contiennent plus ou moins 8 g de sucre par 100 ml. La taxe correspond à environ 9,6 % du prix des boissons à haute teneur en sucre et 5,6 % pour celles auxquelles s'applique le taux le plus faible²⁶. La taxe a été associée à une diminution du sucre acheté par les ménages sous forme de boissons à haute teneur en sucre de l'ordre de 45,9 % et d'une baisse du sucre acheté sous forme de boissons à faible teneur en sucre de l'ordre de 85,9 %. Toutefois, les ménages ont haussé leur consommation d'autres boissons sucrées non taxées. Au total, la quantité de boissons achetées est restée la même en volume, mais la quantité totale de sucre qu'on y retrouve a diminué de 9,8 %²⁷.

Catalogne (Espagne)

La Catalogne a implanté une taxe sur les boissons sucrées différenciée comme celle du Royaume-Uni en 2017. La taxe correspond à une hausse de prix de 5 % à 25 % des boissons sucrées, selon la taille des contenants et la quantité de sucre ajouté compris dans les boissons ciblées. Cette taxe a été associée à une réduction de 7,7 % des achats des boissons ciblées par la taxe, principalement concentrée dans les boissons à forte teneur en sucres ajoutés (8 g de sucre par 100 ml ou plus)²⁸.

Barbade

La Barbade a implanté une taxe ad valorem de 10 % sur les boissons sucrées en 2015. La taxe a été associée à une diminution de 4,3 % des ventes des boissons ciblées, qui comprend une hausse des achats de boissons taxées à prix plus faible, ainsi qu'à une hausse des ventes de boissons non taxées²⁹.

Autres juridictions

Parmi les autres juridictions qui ont mis en place des taxes analogues, mais sans entrer dans les détails, notons l'Irlande, la Belgique, le Portugal et la Thaïlande. Il est également pertinent de noter l'existence d'analyses faisant la synthèse des effets mesurés dans diverses juridictions.

²⁶ Peter SCARBOROUGH, Vyas ADHIKARI, Richard A. HARRINGTON, Ahmed ELHUSSEIN, Adam BRIGGS, Mike RAYNER, Jean ADAMS, Steve CUMMINS, Tarra PENNEY et Martin WHITE, « Impact of the announcement and implementation of the UK Soft Drinks Industry Levy on sugar content, price, product size and number of available soft drinks in the UK, 2015-19: A controlled interrupted time series analysis », (2020), vol. 17, n° 2, *PLOS Medicine*, e1003025, en ligne : <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003025>.

²⁷ David PELL, Olivier MYTTON, Tarra L. PENNEY, Adam BRIGGS, Steven CUMMINS, Catrin PENN-JONES, Mike RAYNER, Harry RUTTER, Peter SCARBOROUGH, Stephen J. SHARP, Richard D. SMITH et Martin WHITE, « Changes in soft drinks purchased by British households associated with the UK soft drinks industry levy: Controlled interrupted time series analysis », (2021), vol. 372, n° 254, *BMJ*, en ligne : <https://doi.org/10.1136/bmj.n254>.

²⁸ Judith Vall CASTELLÓ et Guillem LOPEZ CASASNOVAS, « Impact of SSB taxes on sales. *Economics & Human Biology* », (2020), vol. 36, 100821, en ligne : <https://doi.org/10.1016/j.ehb.2019.100821>.

²⁹ Miriam ALVARADO, Nigel UNWIN, Stephen J. SHARP, Ian HAMBLETON, Madhuvanti M. MURPHY, T. Alafia SAMUELS, Marc SUHRCKE et Jean ADAMS, « Assessing the impact of the Barbados sugar-sweetened beverage tax on beverage sales: An observational study », *The International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, (2019), vol. 16, n° 1, en ligne : <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0776-7>.

Parmi celles-ci, la plus notable est la méta-analyse des auteurs Teng, Jones, Mizdrak, Signal, Genç et Wilson³⁰ qui utilise les résultats empiriques d'une batterie d'études comparables afin d'estimer une taille d'effet général de la mise en place de taxes sur les boissons sucrées. Ces auteurs concluent que l'élasticité de ces produits est d'environ -1, soit qu'une hausse des taxes équivalant à 10 % du prix entraînera une baisse des quantités consommées de 10 % également.

2.2 Effet simulé d'une taxe sur les boissons sucrées au Québec

De nombreux chercheurs ont simulé l'effet d'une taxe sur les boissons sucrées pour leur région en s'appuyant sur les données provenant d'autres régions ou sur des estimations de la sensibilité aux prix des consommateurs basées sur les changements de prix passés des boissons sucrées. Bien que ces études ne puissent être aussi précises que celles effectuées après l'implantation d'une taxe dans une région donnée, elles peuvent donner une idée de ces impacts et éclairer les débats publics.

Un tel travail a été effectué pour le Québec par les chercheurs Haeck, Lawson et Poirier³¹, à la demande de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ). Ces chercheurs estiment une élasticité allant de -1,14 pour les boissons gazeuses, assez proche des résultats de l'auteur Teng et de ses collègues, à -7,07 pour les boissons énergisantes. Ces résultats sont basés sur une estimation de la demande par variable instrumentale reposant sur les ventes passées. Les auteurs procèdent ensuite à une série de simulations de l'impact d'une taxe sur la consommation des divers types de boissons ainsi que sur les recettes publiques associées. Ces simulations incluent l'impact de taxes de 5 %, 10 % ou 20 % de la valeur des boissons sucrées, de taxes de 5, 10 ou 15 cents le litre de boisson sucrée ou de 0,05, 0,1 ou 0,2 cent par gramme de sucre inclus dans les boissons sucrées. Dans le scénario où une taxe de 10 cents le litre serait appliquée aux boissons gazeuses, boissons gazeuses diètes, laits aromatisés, boissons énergisantes et boissons aux fruits, cas qui se rapproche des autres expériences à travers le monde, les auteurs estiment que la consommation de telles boissons diminuerait de 7,8 % à 11,3 %, que les boissons non taxées verraient leur consommation croître d'environ 4,3 % et que les recettes fiscales s'élèveraient à 37,1 M\$.

³⁰ Andrea M. TENG, Amanda C. JONES, Anja MIZDRAK, Louise SIGNAL, Murat GENÇ et Nick WILSON, « Impact of sugar-sweetened beverage taxes on purchases and dietary intake: Systematic review and meta-analysis », *Obesity Reviews*, (2019), vol. 20, n° 9, 1187-1204, en ligne : <https://doi.org/10.1111/obr.12868>.

³¹ Catherine HAECK, Nicholas LAWSON et Krystel POIRIER, *Rapport sur la taxation des boissons sucrées préparé pour l'INSPQ*, Groupe de recherche sur le capital humain – ESG UQAM, 2021, p. 95.

3. ASPECTS FISCAUX DES TAXES SUR LES BOISSONS SUCRÉES DANS LE CONTEXTE QUÉBÉCOIS

Au Québec comme au fédéral, il n’y a pas actuellement de taxe portant spécifiquement sur les boissons sucrées. Au Canada, seule³² la province de Terre-Neuve-et-Labrador dispose d’une telle taxe et son entrée en vigueur est récente (septembre 2022). Le fonctionnement de cette taxe est détaillé plus loin dans le présent texte.

Bien que les boissons sucrées ne soient pas spécifiquement taxées au Québec et au fédéral, elles font néanmoins l’objet d’un traitement fiscal défavorable par rapport à certains biens de substitution comme l’eau embouteillée ou certains jus de fruits. En effet, « les aliments ou boissons destinés à la consommation humaine » sont détaxés dans les régimes de la TVQ³³ et de la TPS³⁴ puisqu’ils sont considérés comme des produits alimentaires de base, mais la majorité des produits qui seraient généralement visés par une taxe sur les boissons sucrées constituent des exceptions et sont donc taxables, incluant les boissons gazeuses³⁵, les boissons non gazeuses de jus de fruits ou à saveur de fruits contenant moins de 25 % par volume de jus de fruits naturel³⁶ ou encore les produits qui, lorsqu’ils sont ajoutés à de l’eau, produisent une boisson similaire à celles susmentionnées³⁷.

Au Canada, les boissons sucrées reçoivent un traitement défavorable dans le régime des provinces qui ont une taxe de vente harmonisée (TVH) ou qui ont, en plus de la TPS qui s’applique partout au pays, une taxe de vente provinciale (TVP ou, au Québec, TVQ). L’Alberta y fait exception, étant donné qu’elle n’a pas de taxe de vente provinciale ni de taxe de vente harmonisée, de même que les Territoires. Le taux combiné des taxes de vente fédérale et provinciale varie ainsi de 5 % en Alberta et dans les Territoires à 15 % au Québec (14,975 %) et dans les provinces de l’Atlantique.

Tableau 1. Taux des taxes de vente fédérale et provinciales, 2022

	T.-N.-L.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Qc	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Nt	T. N.-O.	Yn
TPS	-	-	-	-	5 %	-	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %	5 %
TVP/ TVQ	-	-	-	-	9,975 %	-	7 %	6 %	-	7 %	-	-	-
TVH	15 %	15 %	15 %	15 %	-	13 %	-	-	-	-	-	-	-

Source : Agence du revenu du Canada et gouvernements provinciaux.

³² Le gouvernement des Territoires-du-Nord-Ouest s’est engagé à étudier la possibilité d’introduire une taxe sur les boissons sucrées dans son Budget 2017-2018 et il a produit une étude sur le sujet (« Using the Tax System to Encourage Healthy Choices: Implementing a Sugar-Sweetened Beverage Tax in the Northwest Territories », *Discussion Paper*, janvier 2019) avant de renoncer à aller de l’avant en 2019.

³³ *Loi sur la taxe de vente du Québec*, RLRQ, c. T-0.1 (« L.T.V.Q. »), art. 177.

³⁴ *Loi sur la taxe d’accise*, L.R.C. 1985, ch. E-15 (« L.T.A. »), annexe VI, partie III, art. 1.

³⁵ Art. 177, par. 3 L.T.V.Q.; annexe VI, partie III, art. 1, al. c) L.T.A.

³⁶ Art. 177, par. 4 L.T.V.Q.; annexe VI, partie III, art. 1, al. d) L.T.A.

³⁷ Art. 177, par. 5 L.T.V.Q.; annexe VI, partie III, art. 1, al. d) L.T.A.

Jusqu'en 2017 en Saskatchewan³⁸ et jusqu'en 2021 en Colombie-Britannique³⁹, les boissons sucrées étaient admissibles à l'exemption pour les produits alimentaires de base aux fins de la taxe de vente provinciale (TVP). La Colombie-Britannique avait annoncé son intention de rendre non admissibles à l'exemption les boissons gazeuses contenant du sucre ou des édulcorants naturels ou artificiels⁴⁰ dans son budget 2020 et, même s'il s'agissait essentiellement d'offrir un traitement comparable à ce qui se faisait ailleurs au Canada, le changement a été perçu par plusieurs médias comme une forme de taxation des boissons sucrées⁴¹.

Il convient toutefois de rappeler que les dispositions de la TPS et de la TVQ visant la détaxation des produits alimentaires de base « n'ont pas été rédigées dans une optique de santé publique »⁴² et devraient être redéfinies si l'objectif de cette dépense fiscale évoluait plus spécifiquement vers la taxation des boissons sucrées.

3.1 Types de taxes

Les taxes sur les boissons sucrées sont des taxes à la consommation. Elles peuvent prendre la forme des deux principaux types de taxes à la consommation⁴³ : les taxes d'accise ou les taxes de vente.

3.1.1 Taxes d'accise

Les taxes d'accise s'appliquent généralement sur des biens spécifiques. Elles sont basées sur les « caractéristiques du produit considéré [...] sa valeur, son poids, son degré ou son volume »⁴⁴. Cela permet notamment d'éviter que les consommateurs se tournent vers des produits de substitution d'une marque moins chère ou vers des grands formats pour lesquels la ponction représentée par la taxe constitue un plus faible pourcentage du prix de vente⁴⁵. Cela a toutefois comme effet que le signal-prix peut diminuer dans le temps en raison de l'inflation s'il n'est pas rajusté. La nécessité d'avoir, par une décision gouvernementale, à modifier le taux de la taxe pour qu'elle maintienne un poids constant dans le temps peut avoir pour effet de politiser la taxe.

³⁸ SASKATCHEWAN, ministère des Finances, *Information notice 2017-12, First Nations and on-reserve tobacco retailers/Tax changes for tobacco tax and provincial sales tax*, 22 mars 2017.

³⁹ COLOMBIE-BRITANNIQUE, ministère des Finances, *2021 Budget, Budget and fiscal plan 2021/21 to 2022/23*, 20 avril 2021, p. 64.

⁴⁰ Pour des raisons administratives, la province de Colombie-Britannique a également décidé que la taxe de vente provinciale s'appliquerait à toutes les boissons qui sont distribuées dans des fontaines à soda, des canons à soda ou des équipements similaires, ainsi qu'à toutes les boissons distribuées par des distributeurs automatiques (à l'exception des distributeurs automatiques entièrement dédiés à la distribution de boissons autres que les boissons gazeuses sucrées, par exemple les machines à café ou à eau).

⁴¹ Voir notamment CTV, en ligne : <https://bc.ctvnews.ca/new-soda-tax-may-not-be-enough-to-deter-consumers-expert-1.4819304>; Reuters, en ligne : <https://www.reuters.com/article/us-canada-budget-bc-idUSKBN20D00F> et plusieurs autres médias.

⁴² Barbara VON TIGERSTROM, « Taxing Sugar Sweetened Beverages for Public Health: Legal and Policy Issues in Canada », (2012), vol. 50, n°1, *Alberta Law Review*, 37-64, p. 51.

⁴³ OCDE (2021), *Statistiques des recettes publiques 2021 : L'impact initial du COVID-19 sur les recettes fiscales de l'OCDE, Annexe A. Classification des impôts de l'OCDE et guide d'interprétation*, en ligne : https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ed5596c6-fr/1/4/1/index.html?itemId=/content/publication/ed5596c6-fr&csp_=6905d1716d4ce8045d923d03f350b63a&itemIGO=oecd&itemContentType=book.

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ B. VON TIGERSTROM, précité, note 42, p. 52.

Puisqu’elles peuvent « être perçues à un stade quelconque de la production ou de la distribution⁴⁶ », par exemple auprès du fabricant, le nombre de contribuables visés peut être considérablement réduit par rapport à une taxe de vente applicable au consommateur ultime. Les taxes d’accise peuvent ainsi être considérées comme étant plus faciles à administrer pour les autorités fiscales. Cela a également pour effet que la taxe peut se retrouver incorporée dans le prix du produit au moment où le consommateur doit faire son choix.

Une taxe d’accise peut également s’appliquer sur les intrants qui entrent dans la composition des boissons sucrées plutôt que sur la boisson sucrée elle-même. Le fonctionnement est le même que pour celui des taxes d’accise sur les boissons sucrées, mais s’applique aux composantes jugées néfastes pour la santé, par exemple le sucre ou le sirop⁴⁷. Cette méthode entraîne un spectre d’application nettement plus large puisque les intrants utilisés dans la fabrication des boissons sucrées entrent également dans la composition de nombreux autres produits.

3.1.2 Taxes générales de vente

Les taxes de vente sur les boissons sucrées sont généralement des taxes *ad valorem*, c’est-à-dire qu’elles sont calculées sur la valeur du bien vendu. Puisque le montant de la taxe dépend du prix de vente du bien, le signal-prix qu’elle envoie demeure le même dans le temps sans nécessiter de rajustement périodique en raison de l’inflation.

Les taxes générales de vente actuellement en place au Québec, soit la TPS et la TVQ, ont pour caractéristique de ne pas être incluses dans le prix de détail affiché. Pour une taxe sur les boissons sucrées, cela pose un problème important en termes d’efficacité puisque le signal-prix envoyé par la taxe n’est pas visible au moment où le consommateur fait son choix.

Une taxe de vente sur les boissons sucrées pourrait ainsi prendre la forme d’un taux majoré par rapport au taux général. Les lois sur les taxes de vente du Québec et du Canada n’utilisent toutefois pas cette mécanique de taux variés actuellement.

Une redéfinition des biens détaxés en vertu de l’exemption pour les produits alimentaires de base pour tenir compte des enjeux de santé publique liés à l’alimentation pourrait également permettre une meilleure cohérence avec les taxes générales de vente déjà en place⁴⁸. Néanmoins, le changement par rapport à la situation actuelle risquerait d’être marginal puisque la majorité des produits généralement visés par une taxe sur les boissons sucrées constituent déjà des exceptions à l’exemption.

⁴⁶ OCDE (2021), précité, note 43.

⁴⁷ B. VON TIGERSTROM, précité, note 42, p. 52.

⁴⁸ *Id.*

3.1.3 Taxes spécifiques

Les taxes que nous dirons spécifiques sont des taxes de vente qui partagent plusieurs caractéristiques des taxes d'accise. Dans les comparaisons internationales effectuées par l'OCDE dans ses *Statistiques des recettes publiques*⁴⁹, elles sont d'ailleurs assimilées à des taxes d'accise. De la même manière, elles sont fréquemment utilisées pour s'appliquer à des biens spécifiques sur un volume ou une unité plutôt que sur la valeur du bien taxé.

Les taxes spécifiques des provinces du Canada se distinguent principalement des taxes d'accise fédérales en ce qu'elles assujettissent le consommateur final du bien à la taxe de manière à conserver son caractère direct. Elles prennent une importance particulière dans le contexte canadien puisqu'elles permettent de déroger plus facilement aux modalités d'application des taxes générales de vente provinciales. Elles sont utilisées au Québec et dans les autres provinces du Canada, notamment pour taxer le carburant, les boissons alcooliques, le tabac et le cannabis. C'est également le régime utilisé par Terre-Neuve-et-Labrador pour taxer les boissons sucrées.

3.2 Constitutionnalité de la taxe

Au Québec, les impôts et taxes relèvent de deux ordres de gouvernement : fédéral et provincial. S'y ajoutent les gouvernements municipaux, qui sont investis des pouvoirs de taxation qui leurs sont attribués par les provinces⁵⁰.

Quel ordre de gouvernement devrait taxer les boissons sucrées?

Une taxe sur les boissons sucrées vise essentiellement à modifier un comportement pour des raisons de santé publique. L'ordre de gouvernement responsable de la santé devrait donc logiquement être celui qui procède à la mise en place de la taxe, à son administration et à l'évaluation de son efficacité. Dans le contexte canadien, cette compétence appartient aux provinces⁵¹.

Néanmoins, des arguments peuvent être avancés en faveur de la taxation par le fédéral qui a la possibilité de recourir à la taxe d'accise et à la mise en place de modalités de taxation uniformes à l'échelle du pays.

En revanche, la taxation des boissons sucrées par les municipalités rencontrerait des obstacles importants à la fois sur le plan de la faisabilité juridique et sur celui des moyens techniques dans le contexte actuel.

Quel ordre de gouvernement pourrait taxer les boissons sucrées?

Ordre fédéral

Selon la Constitution du Canada, le Parlement du Canada peut effectuer le « prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation »⁵². En raison de l'étendue des pouvoirs de taxation du fédéral, sa capacité juridique à mettre en place une taxe sur les boissons sucrées est incontestable, que ce soit sous la forme

⁴⁹ OCDE (2021), précité, note 43.

⁵⁰ Lorsque le Québec est inséré dans les comparaisons internationales, une quatrième catégorie de type « administration » (régimes de sécurité sociale) est généralement présentée, mais cette distinction n'est pas utile en contexte canadien dans le cadre du présent texte.

⁵¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, (R.-U.), 30 & 31 Vict., ch. 3, par. 92(7).

⁵² *Id.*, par. 91(3).

d'une taxe de vente ou sous celle d'une taxe d'accise. C'est sa légitimité à le faire qui, comme indiqué ci-dessus, pourrait être mise en doute.

Ordre provincial

Les législatures provinciales sont quant à elles limitées par la Constitution à la « taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux »⁵³. Des trois conditions aux pouvoirs fiscaux des provinces, c'est celle de la **taxation directe** qui a le plus d'importance relativement à la taxation des boissons sucrées.

Au fil du temps, la notion de taxation directe a fait l'objet d'une interprétation large de la part des tribunaux, si bien que « mis à part les taxes d'accise, les droits de douane ou taxes semblables [...], les provinces en sont venues à jouir d'une liberté considérable dans l'établissement de leurs régimes fiscaux »⁵⁴.

Dans le *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, la Cour suprême du Canada rappelle que la définition la plus fréquemment utilisée pour déterminer si une taxe est directe est celle proposée par John Stuart Mill dans son livre *Principles of Political Economy* :

« [TRADUCTION] La taxe directe est celle qu'on exige de la personne même qui doit l'assumer. Les taxes indirectes sont celles qu'on exige d'une personne dans l'expectative et l'intention que celle-ci se fasse indemniser par une autre: c'est le cas des taxes d'accise et des droits de douane⁵⁵. »

Si les taxes d'accise sont ainsi des taxes indirectes qui ne peuvent pas être instaurées par les provinces, les taxes de vente instaurées par celles-ci peuvent être considérées comme des taxes directes constitutionnellement valides, y compris lorsqu'elles prennent la forme de taxes sur la valeur ajoutée puisque « le mode de perception d'une taxe n'en touche pas la nature [...] et n'en détermine donc pas la constitutionnalité »⁵⁶.

Comme la Cour suprême du Canada l'a précisé dans l'arrêt *Cairns Construction Ltd. c. Government of Saskatchewan*⁵⁷, c'est la tendance générale de la taxe qui doit être prise en considération. Le fait que la personne responsable de payer la taxe puisse exceptionnellement ne pas être le consommateur final n'altère pas le caractère direct de la taxe aux fins constitutionnelles.

Ainsi, même si plusieurs taxes spécifiques au Québec exigent qu'un intervenant dispose d'un permis, il ne s'agit pas d'une condition essentielle à la validité de la taxe. C'est plutôt le principe, intégré dans toutes ces taxes au Québec⁵⁸, voulant que le consommateur final soit responsable de payer la taxe, qui est déterminant. Une taxe spécifique sur les boissons sucrées pourrait donc être considérée comme étant directe sans qu'un permis soit nécessaire, pour autant qu'elle soit prélevée auprès du consommateur final, comme l'a fait Terre-Neuve-et-Labrador.

⁵³ *Id.*, par. 92(2).

⁵⁴ *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, [1994] 2 R.C.S. 715, 728.

⁵⁵ *Id.*, p. 724. John STUART MILL, *Principles of Political Economy*, livre V, chapitre III, p. 371.

⁵⁶ *Supra*, note 54, p. 727.

⁵⁷ [1960] R.C.S. 619, 625.

⁵⁸ Voir notamment l'article 487 L.T.V.Q. pour la taxe spécifique sur les boissons alcooliques, l'article 2 de la *Loi concernant la taxe sur les carburants* (RLRQ, c. T-1) pour la taxe sur les carburants et l'article 8 de la *Loi concernant l'impôt sur le tabac* (RLRQ, c. I-2) pour l'impôt de consommation du tabac.

Quant aux autres conditions pour qu'une taxe provinciale sur les boissons sucrées soit valide, celle du **prélèvement de la taxe dans les limites de la province** pourrait facilement être respectée en s'assurant que la taxe ne s'applique pas aux exportations à l'extérieur de la province. La condition du prélèvement d'un revenu **pour des objets provinciaux** ne poserait pas de problème dans le cas d'une taxe sur les boissons sucrées puisque celle-ci s'inscrirait dans un objectif de santé publique et que la santé est de compétence provinciale.

Municipal

Les municipalités n'ont aucun pouvoir de taxation prévu par la Constitution : elles disposent uniquement des pouvoirs que les provinces leur accordent à l'intérieur de leur propre espace fiscal. La mise en place par une municipalité d'une taxe de vente est expressément interdite par la législation québécoise actuelle puisqu'une municipalité n'est pas autorisée à imposer « une taxe à l'égard de la fourniture d'un bien ou d'un service »⁵⁹. Cette contrainte juridique rend difficilement comparable la situation des villes québécoises avec celle d'autres villes, principalement aux États-Unis, qui ont introduit une taxe sur les boissons sucrées.

La mise en place par une municipalité d'une taxe spécifique sur les boissons sucrées n'est pas expressément interdite dans la législation québécoise comme elle l'est pour les biens actuellement assujettis à une taxe spécifique du Québec comme les boissons alcooliques, le tabac, le carburant et le cannabis⁶⁰. Néanmoins, ces interdictions spécifiques dans la *Loi sur les cités et villes* et dans le *Code municipal du Québec*, combinées à l'interdiction générale de taxe sur la fourniture de biens ou de services par une municipalité, viennent pratiquement exclure les boissons sucrées de l'assiette de taxation des municipalités.

3.3 Cas de Terre-Neuve-et-Labrador

L'analyse de la taxe sur les boissons sucrées en place à Terre-Neuve-et-Labrador permet de mieux comprendre les principales caractéristiques et modalités d'application d'une telle taxe à l'échelle provinciale au Canada. Celle-ci est calquée sur les taxes spécifiques applicables à l'essence et au tabac dans la province⁶¹.

L'analyse se concentre sur les contribuables visés, l'assiette, le taux, la perception ainsi que l'utilisation des recettes de la taxe puis porte brièvement sur les ajustements initiaux à la taxe.

Contribuables visés par la taxe

La taxe est payable par une personne qui, en tant que consommateur, acquiert une boisson sucrée lors d'une vente au détail dans la province⁶². Une personne qui apporte une boisson sucrée ou qui en reçoit la livraison dans la province est également assujettie à la taxe⁶³.

⁵⁹ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, art. 500.1, al. 2, par. 1^o et *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1, art. 1000.1, al. 2, par. 1^o.

⁶⁰ *Loi sur les cités et villes*, art. 500.1, al. 2, par. 8^o, 9^o, 10^o et 10.1^o et *Code municipal du Québec*, art. 1000.1, al. 2, par. 8^o, 9^o, 10^o et 10.1^o.

⁶¹ TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ministère des Finances, conférence de presse de la ministre des Finances Siobhan Coady, 19 octobre 2021.

⁶² *Revenue Administration Act*, SNL 2009, c. R-15.01, subsection 106.12(1).

⁶³ *Id.*, subsection 106.12(2).

Le fait que le consommateur ultime soit celui qui est assujéti au paiement de la taxe et qui doit en assumer le fardeau vise notamment à ce que la taxe soit considérée comme une taxe directe afin d'en assurer la validité constitutionnelle.

Assiette de la taxe

Les produits visés par la taxe sont les boissons sucrées, soit⁶⁴ :

- une boisson prête à boire à laquelle du sucre a été ajouté par le fabricant;
- un mélange de boissons concentrées auquel du sucre a été ajouté par le fabricant; ou
- une boisson distribuée qui a été préparée selon les instructions du fabricant à partir d'un mélange de boissons concentrées auquel le fabricant a ajouté du sucre.

La loi prévoit que certaines boissons sucrées peuvent être exemptées de la taxe⁶⁵. Celles qui le sont actuellement sont :

- les jus de fruits ou de légumes 100 % naturels;
- les sirops, purées et poudres que le fabricant destine à être utilisés principalement comme ingrédients de cuisson ou de préparation alimentaire;
- les boissons préparées pour un consommateur dans un établissement de restauration au moment de l'achat (notamment le café, le thé et les boissons mélangées, mais à l'exclusion des boissons gazeuses, des boissons en fontaine et des boissons préemballées).

Des exemptions peuvent également être prévues pour les boissons sucrées emballées dans des contenants de format inférieur à ce qui est prévu par règlement⁶⁶. Celle qui est prévue actuellement vise les boissons prêtes à boire emballées dans un contenant individuel d'une capacité inférieure à 75 ml.

D'autres exemptions sont prévues pour certaines boissons sucrées utilisées principalement pour une utilisation prescrite par règlement⁶⁷. Celles qui sont prévues actuellement sont :

- les boissons qui contiennent de l'alcool;
- les boissons médicales ou thérapeutiques, y compris, sans s'y limiter, les préparations pour nourrissons, les suppléments nutritionnels et les boissons de remplacement de repas ou de perte de poids, à l'exclusion des boissons pour sportifs et des boissons énergisantes;
- le lait aromatisé au chocolat autre que le lait aromatisé au chocolat décrit comme un *shake* ou un *milkshake* par le fabricant
- les substituts de lait à base de plantes enrichis;
- les boissons de yogourt.

Finalement, des exemptions peuvent être mises en place pour des boissons sucrées qui sont apportées dans la province par une personne qui est un consommateur et dont la quantité totale ne dépasse pas la quantité prescrite par règlement⁶⁸. Celle qui est prévue actuellement est d'un maximum de 5 litres (ou l'équivalent en termes de concentrés⁶⁹).

⁶⁴ *Id.*, subparagraph 2(nnn.3) (iii).

⁶⁵ *Id.*, paragraph 106.12(3)(a).

⁶⁶ *Id.*, paragraph 106.12(3)(b).

⁶⁷ *Id.*, paragraph 106.12(3)(c).

⁶⁸ *Id.*, paragraph 106.12(3)(d).

⁶⁹ Soit 1 litre pour les jus ou les sirops concentrés congelés ou 500 grammes pour les poudres aromatisées.

Parmi les mesures qui viennent réduire l'assiette de la taxe à Terre-Neuve-et-Labrador, les exceptions visant les boissons gazeuses diètes et les laits aromatisés ne font pas consensus dans les juridictions ayant mis en place une taxe sur les boissons sucrées.

Taux de la taxe

Le taux de la taxe est fixé à 0,20 \$ par litre pour les boissons sucrées prêtes à boire⁷⁰. Pour les concentrés, le taux est également de 0,20 \$ par litre de boisson sucrée qui peut être produite conformément aux instructions du fabricant⁷¹. En l'absence de directives suffisantes, le taux est de 0,80 \$ par litre de jus concentré congelé, de 2,00 \$ par kilogramme de poudre aromatisée et de 1,20 \$ par litre de sirop⁷².

La taxe sur les boissons sucrées s'applique avant la taxe de vente harmonisée (TVH). Ainsi, la TVH s'applique au prix de la boisson sucrée incluant la taxe sur les boissons sucrées. Par exemple, pour une boisson gazeuse de 2 litres dont le prix de détail est de 2,00 \$, la taxe sur les boissons sucrées ajoute 0,40 \$ et la TVH s'applique donc sur 2,40 \$ pour un coût total de 2,76 \$. En tout, 0,46 \$ du prix total découle directement ou indirectement de la taxe sur les boissons sucrées.

Figure 1. Décomposition du prix de vente d'une boisson sucrée de 2 litres auquel s'applique la taxe sur les boissons sucrées à Terre-Neuve-et-Labrador



Perception de la taxe

Les grossistes qui vendent des boissons sucrées destinées à la revente dans la province doivent s'enregistrer comme percepteurs auprès de l'administration fiscale et doivent percevoir la taxe sur les boissons sucrées lorsqu'ils vendent des boissons sucrées à des détaillants ou à des consommateurs de la province et remettre la taxe à l'administration fiscale⁷³.

Les détaillants ont des obligations qui diffèrent selon la source des boissons sucrées qu'ils revendent. S'ils ont acquis les boissons sucrées d'un grossiste enregistré, ils doivent percevoir la taxe sur les boissons sucrées

⁷⁰ *Revenue Administration Act*, paragraphe 106.12(1)(a).

⁷¹ *Id.*, subparagraph 106.12(1)(b)(i).

⁷² *Id.*, subparagraph 106.12(1)(b)(ii).

⁷³ Ils doivent également s'autocotiser sur les boissons sucrées utilisées, données ou consommées. Cependant, les ventes entre percepteurs enregistrés ne sont pas taxables.

au moment de la vente au consommateur et la remettre au grossiste. S'ils ont acquis les boissons sucrées d'un grossiste non enregistré ou d'une autre entreprise, ils doivent s'inscrire comme percepteurs auprès des autorités fiscales, enregistrer les achats provenant de ces sources et calculer la taxe payable ainsi que remplir et envoyer les formulaires mensuellement aux autorités fiscales.

La taxe doit être incluse dans le prix de détail. Toutefois, les détaillants ne sont pas tenus d'inclure la taxe sur les boissons sucrées sur le reçu du client⁷⁴.

Les grossistes et les détaillants doivent remplir les formulaires prescrits par les autorités fiscales. Pour les détaillants, chaque emplacement doit remplir un formulaire séparé à moins d'avoir obtenu l'autorisation du ministre pour produire un formulaire regroupant plusieurs emplacements. Les formulaires doivent être remis au plus tard le 20^e jour du mois qui suit la période concernée, à défaut de quoi une pénalité de 100 \$ pour production tardive est exigée en plus d'une pénalité égale au montant de la taxe qui aurait dû être remise.

Les grossistes qui vendent des boissons sucrées et qui font défaut de produire, de percevoir ou de remettre la taxe sur les boissons sucrées peuvent être assujettis à diverses pénalités. Un grossiste qui fait défaut de percevoir la taxe peut se voir imposer une pénalité d'un montant égal aux pertes subies par le gouvernement. Un grossiste qui fait défaut de payer la taxe de la manière et dans les délais prévus par la réglementation peut se voir imposer une pénalité de 10 % de la taxe payable. Finalement, un grossiste qui fait défaut de produire les formulaires prescrits par les autorités fiscales dans les délais prévus peut se voir imposer une pénalité de 100 \$ à 5 000 \$.

Tant les grossistes que les détaillants doivent tenir et conserver des livres et des dossiers relatifs à l'entreprise et aux déclarations et rendre ces registres disponibles dans la province pour l'inspection, l'examen et la vérification.

Les consommateurs doivent payer la taxe sur les boissons sucrées lorsqu'ils achètent dans la province. Lorsqu'ils achètent en dehors de la province, ils doivent s'autocotiser sur tout ce qui dépasse l'exemption de base.

La taxe ne s'applique pas aux exportations de boissons sucrées à l'extérieur de la province. Ainsi, les grossistes peuvent exporter des produits sans imposer la taxe et les détaillants peuvent demander un remboursement de la taxe payée sur les produits fabriqués exclusivement dans la province et expédiés à l'extérieur de la province.

Finalement, les grossistes n'imposent pas la taxe sur les boissons sucrées lorsque les boissons sucrées sont acheminées directement à des détaillants situés sur une « réserve indienne » au sens de la *Loi sur les Indiens*⁷⁵.

Utilisation des recettes fiscales

Les recettes prévues de la taxe sur les boissons sucrées sont estimées à 9 M\$ annuellement. Les recettes seront versées au fonds consolidé du revenu de la province. Toutefois, l'objectif de la taxe n'est pas de générer des revenus, mais bien de diminuer la consommation de boissons sucrées dans la province⁷⁶. Bien

⁷⁴ TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ministère des Finances, *Sugar Sweetened Beverage Tax Information Circular*, 17 mars 2022.

⁷⁵ L.R.C. (1985), ch. I-5, par. 87(1).

⁷⁶ Précité, note 61.

que les revenus ne soient pas versés à un fonds dédié, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador a annoncé simultanément la taxe sur les boissons sucrées à venir et la mise en place immédiate de mesures visant à améliorer la santé des citoyens, notamment un crédit d’impôt pour activité physique.

Ajustements initiaux

La taxe sur les boissons sucrées devait initialement s’appliquer à compter du 1^{er} avril 2022⁷⁷ lorsqu’elle a été annoncée dans le Budget 2021, mais son entrée en vigueur a été repoussée au 1^{er} septembre 2022 lors de la mise à jour économique de l’automne 2021, notamment pour laisser le temps aux fabricants d’adapter leurs emballages⁷⁸.

Le contexte de forte inflation au moment de l’introduction de la taxe s’est révélé un enjeu⁷⁹ d’acceptabilité sociale imprévisible au moment de son annonce un an plus tôt.

Un mois après sa mise en place, le ministère des Finances de la province estime que les difficultés d’application rapportées dans les médias et principalement en lien avec les biens visés par la taxe étaient normales et typiques lorsqu’une nouvelle taxe entre en vigueur⁸⁰.

⁷⁷ TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ministère des Finances, *Budget 2021 – Change starts here*, 31 mai 2021.

⁷⁸ TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ministère des Finances, *Fall Fiscal and Economic Update – Fall 2021*, 24 novembre 2021.

⁷⁹ Enjeu régulièrement soulevé par l’opposition lors des débats parlementaires portant sur la taxe sur les boissons sucrées.

⁸⁰ TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR, ministère des Finances, en ligne : <https://ccentral.ca/newfoundland-and-labradors-department-finance-clarifies-details-new-sugar-tax>.

CONCLUSION

La taxation des boissons sucrées est une politique dont la popularité grandit et qui suscite l'intérêt de nombreux gouvernements et chercheurs. Les études réalisées après l'implantation de telles taxes tendent à montrer qu'elles ont un impact sur les prix, sur les ventes des produits qu'elles ciblent et sur la consommation de ces produits par les ménages. Les études sur les effets à long terme de ces taxes sur la quantité totale de sucre consommé par les individus ou sur d'autres mesures de santé sont beaucoup plus rares.

De nombreuses taxes ont été implantées dans des contextes où la consommation des boissons sucrées était déjà en déclin. Les données de pays qui ont implanté des taxes différenciées semblent montrer que l'effet bénéfique de la taxe par la reformulation des produits de l'industrie des boissons existe. Les données provenant de la Barbade, qui a implanté une taxe ad valorem plutôt qu'en volume, semblent défavoriser ce type de taxe, puisqu'une partie de son effet est perdue par le déplacement des consommateurs de boissons taxées à fort prix vers des boissons taxées à prix moindres. La plupart des juridictions ont choisi d'intégrer les taxes à leur régime de taxes d'accise ou de forcer les détaillants à les inclure dans les prix, de manière que le prix des boissons sucrées soit majoré sur l'étalage au moment où le consommateur fait son choix plutôt qu'au moment où il paie à la caisse. Il est par conséquent relativement difficile d'évaluer la part des changements de consommation associés aux prix eux-mêmes ou au signal que la taxe envoie. L'expérience la plus parlante à ce sujet est celle de la taxe implantée dans le comté de Cook, qui n'était pas incluse dans les prix, et dont l'impact a été complètement résorbé après son abolition. Si un effet de signal existait, la présence d'une taxe, même éphémère, aurait dû se manifester par une certaine persistance de la baisse de consommation en l'absence de taxe.

Même s'il n'existe pas actuellement de taxe sur les boissons sucrées au Québec ni au fédéral, il convient de rappeler que les boissons sucrées, contrairement aux produits alimentaires de base, ne sont pas exemptées de la TPS/TVH, de la TVQ et des taxes de vente des provinces canadiennes non harmonisées.

Juridiquement, la taxation des boissons sucrées au Canada pourrait être introduite tant par la législation fédérale, sous forme de taxe de vente ou de taxe d'accise, que par la législation provinciale, sous forme de modulation de la taxe de vente générale ou de taxe spécifique. Néanmoins, étant donné que les taxes sur les boissons sucrées s'inscrivent dans un objectif de santé publique et que la compétence en matière de santé appartient aux provinces, il existe là un lien clair en matière de taxation par les provinces.

Dans l'hypothèse où le gouvernement du Québec souhaiterait taxer les boissons sucrées, l'importance de la visibilité de la taxe militerait pour l'utilisation de la taxe spécifique par rapport à la modulation de la taxe générale de vente puisqu'elle permettrait plus de flexibilité à cet égard.

L'introduction d'une taxe sur les boissons sucrées sous forme de taxe spécifique par Terre-Neuve-et-Labrador depuis le 1^{er} septembre 2022 pourrait ainsi fournir des enseignements pertinents sur les modalités et les défis liés à l'implantation d'une telle taxe au Québec.