



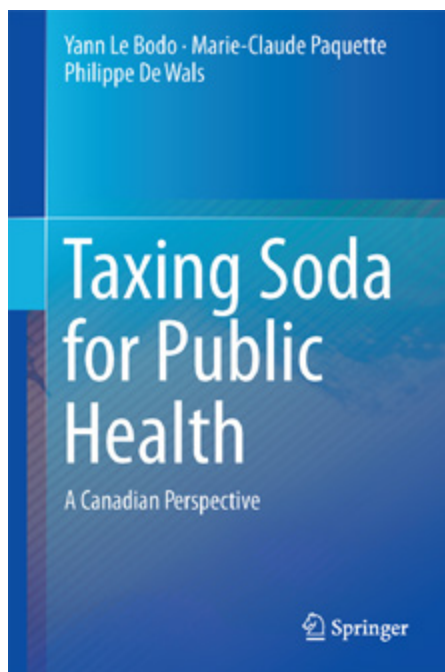
PLATEFORME D'ÉVALUATION
EN PRÉVENTION DE L'OBÉSITÉ
EVALUATION PLATFORM ON
OBESITY PREVENTION



AOÛT 2016

Est-il pertinent de taxer les boissons sucrées au Canada ?

Messages clés issus d'une analyse exhaustive



Source : Springer International Publishing, 1st ed. 2016, XXII, 242 p.
Book ISBN: 978-3-319-33647-3
E-Book ISBN: 978-3-319-33648-0

Les maladies cardiovasculaires, le cancer, le diabète et les maladies respiratoires chroniques sont des causes prédominantes de morbidité et de mortalité. Environ un adulte canadien sur cinq est touché par au moins l'une de ces maladies. Cela nuit significativement à leur qualité de vie et menace la pérennité de nos systèmes de santé. Entre autres causes, les mauvaises habitudes alimentaires y contribuent, justifiant de nombreux efforts de la part de divers acteurs visant à promouvoir la consommation de boissons et d'aliments favorables à la santé de la population. Néanmoins, la marge de progression est encore grande. Entre autres objectifs nutritionnels (p. ex. consommation accrue de fruits et légumes, moindre consommation d'aliments salés), les boissons sucrées (BS)* ont fait l'objet d'une attention particulière ces dernières années en raison de données probantes associant leur surconsommation à des effets néfastes sur la santé, de leur faible valeur nutritive, d'une consommation élevée chez les jeunes, et de la pression marketing intense dont elles font l'objet. Bien que la mise en œuvre d'un ensemble d'interventions (en termes d'information, d'éducation et de régulation) soit généralement préconisée pour faire face au problème, une mesure fait particulièrement l'objet de controverses : la taxation.

En 2012, la Plateforme québécoise d'évaluation en prévention de l'obésité (PEPO), dont le soutien aux prises de décision fondées sur des données probantes fait partie des mandats, a entrepris un projet de recherche sur la question. L'équipe constata rapidement la profusion de littérature scientifique et de couverture médiatique sur le sujet, mais aussi le peu de synthèses de connaissances en la matière au niveau canadien. Ce fut le point de départ d'une analyse réalisée au cours des 4 dernières années. En 2016, cela a conduit à la publication aux éditions Springer de l'ouvrage "Taxing Soda for Public Health: a Canadian Perspective", maintenant disponible en versions imprimée et électronique au lien suivant : www.springer.com/9783319336473.

Tout en mettant l'accent sur des données spécifiques au contexte canadien, la plupart des idées discutées peuvent être d'intérêt dans d'autres juridictions. Après une introduction évoquant près de 20 cas de taxe sur les BS à travers le monde et détaillant la méthode utilisée pour croiser des connaissances issues de diverses disciplines, le livre se décompose en 3 parties : le bien-fondé d'une taxation des BS (Partie I, Chap. 2–4), ses effets (Partie II, Chap. 5–11) et son applicabilité (Partie III, Chap. 12–14) dans une perspective de santé publique. Cette brochure résume les

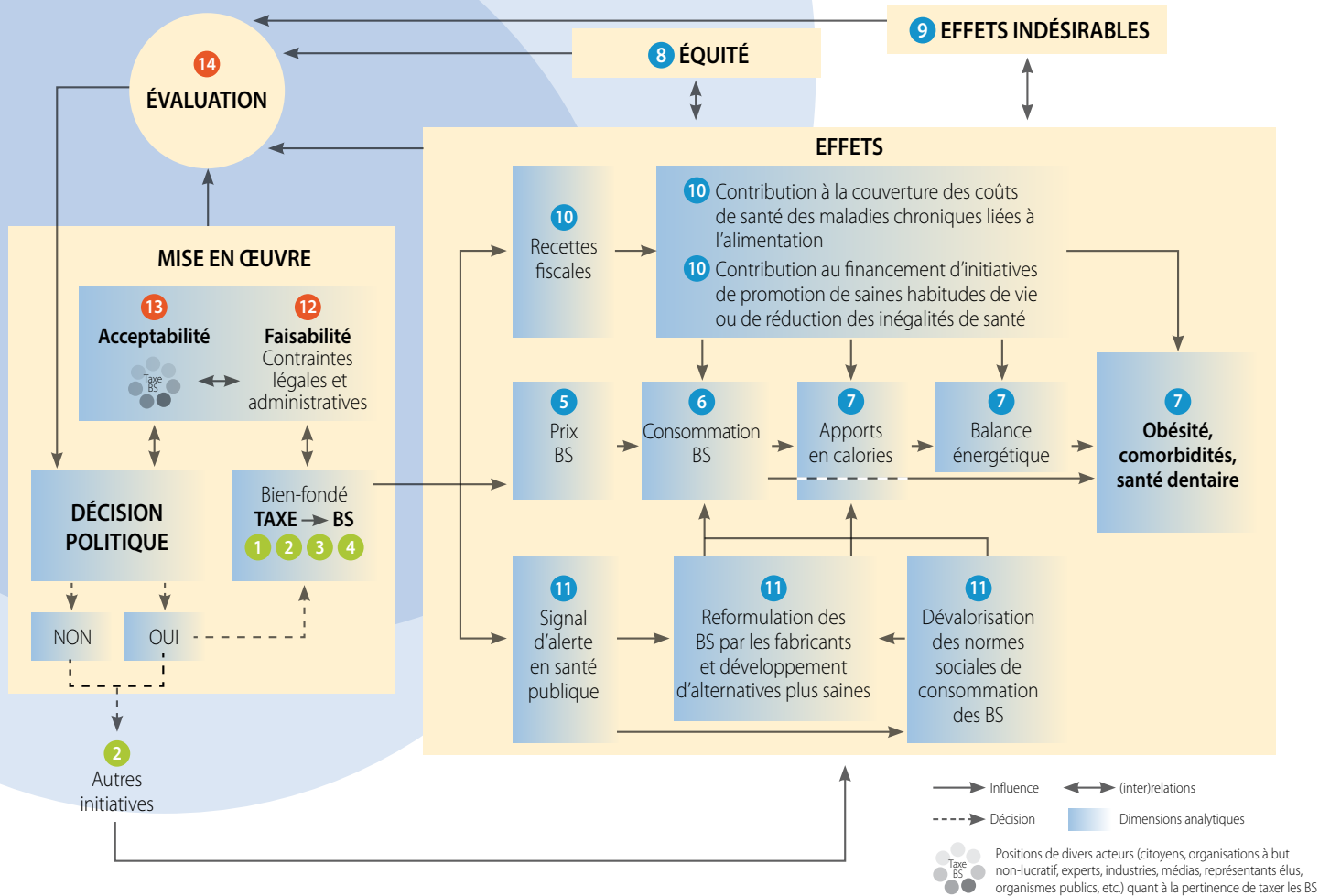
conclusions du livre sous deux angles : (1) par une représentation graphique des 14 thèmes explorés dans le livre et (2) par un tableau des messages clés associés à chacun de ces thèmes, correspondant aux différents chapitres du livre.

À condition de prendre en compte certaines considérations, les données réunies indiquent qu'une taxation des BS pourrait faire partie d'un éventail de politiques nutritionnelles au Canada. Cette analyse ne saurait être définitive, mais peut contribuer à nourrir le débat sur une base scientifique exhaustive.

Ses auteurs – Yann Le Bodo, Marie-Claude Paquette et Philippe De Wals – de l'Université Laval et de l'Université de Montréal sont reconnaissants envers les personnes qui ont contribué à ce travail, en particulier envers les réviseurs dont les commentaires et suggestions ont été précieux : Emmanuel Guindon (Université McMaster) et Barbara von Tigerstrom (Université de la Saskatchewan).

* La définition des boissons sucrées varie dans la littérature, mais tend à désigner les boissons non-alcoolisées contenant des sucres ajoutés

Pertinence de taxer les boissons sucrées (BS) dans le cadre d'un éventail de politiques nutritionnelles au Canada : perspective multidimensionnelle et messages clés



Source : Le Bodo, Y., Paquette, M.-C., & De Wals, P. (2016). *Taxing soda for public health: a Canadian perspective*. New York, NY: Springer International Publishing (reproduit avec autorisation) – disponible au lien suivant : www.springer.com/9783319336473

LE BIEN-FONDÉ

1 BOISSONS SUCRÉES ET SANTÉ

- La plupart des revues systématiques, méta-analyses et études expérimentales récentes confirment que la surconsommation de BS augmente le risque de prise de poids, de diabète de type 2, et de caries dentaires.
- La consommation de BS est encouragée par une offre diversifiée et attractive, une distribution à grande échelle, des prix bas et une forte publicité (particulièrement envers les jeunes).
- La consommation de boissons sucrées représente une proportion significative des apports en sucre et des apports énergétiques quotidiens dans certains groupes de la population canadienne, notamment chez les jeunes.
- Dans une perspective de santé publique, prévenir la surconsommation de boissons sucrées au Canada requiert des efforts spécifiques à grande échelle.

2 LA TAXATION COMME INSTRUMENT DE SANTÉ PUBLIQUE

- Plutôt que de s'interroger quant à la possibilité qu'une taxe sur les BS puisse à elle-seule prévenir l'obésité et ses comorbidités, il est plus réaliste de se demander si une telle mesure peut contribuer à résoudre le problème dans le cadre d'une stratégie de prévention large et diversifiée.
- Beaucoup d'interventions éducatives et de modifications dans l'environnement contribuent déjà à prévenir la surconsommation de boissons sucrées au Canada. Des données et recommandations scientifiques à l'échelle internationale suggèrent que des politiques ciblant l'environnement commercial pourraient avoir des bénéfices additionnels.
- Étant donné que le prix des BS est particulièrement abordable, leur taxation a été de plus en plus suggérée comme un moyen d'augmenter leur prix et d'en dissuader la consommation à grande échelle.
- Le succès des taxes utilisées dans d'autres sphères de la santé publique (p. ex. lutte contre le tabagisme), ainsi que leur potentiel en termes de cout-efficacité, font de la taxation des BS un instrument politique méritant une attention particulière.

3 CONSIDÉRATIONS ÉTHIQUES ASSOCIÉES À LA TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- La justification éthique d'une taxe sur les BS fait l'objet de débats alimentés par de nombreux acteurs et par la population : cette controverse doit être considérée avec attention avant qu'une telle mesure ne soit éventuellement mise en œuvre au Canada.
- Plusieurs arguments suggèrent qu'une taxation des BS pourrait être éthiquement défendable : elle vise un problème de santé publique aigu; elle cible une catégorie spécifique de boissons qui ne sont pas des produits alimentaires de base; elle fait potentiellement partie des interventions les plus cout-efficaces; et elle ne soulèverait pas nécessairement d'insurmontables obstacles en termes d'équité, d'effets indésirables et de faisabilité.

4 LOGIQUES DE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Trois logiques de taxation des BS émergent généralement dans la littérature et pourraient être simultanément poursuivies.
- Une logique comportementale induite par le prix consisterait à taxer les BS afin d'en augmenter le prix, d'en faire baisser la consommation et d'influencer ainsi la santé de la population.
- Une logique fiscale consisterait à taxer les BS afin de lever des recettes fiscales pouvant être allouées au financement du système de santé, d'initiatives de promotion de la santé ou de réduction des inégalités de santé.
- Une logique de dénormalisation induite par un signal consisterait à taxer les BS afin d'émettre un signal d'alerte à l'attention de la population et des fabricants et ainsi favoriser, à plus long terme, des changements de normes sociales et une reformulation des produits.

LES EFFETS

5 EFFETS DE LA TAXATION SUR LE PRIX DES BOISSONS SUCRÉES

- De manière générale, il existe des données solides indiquant qu'une taxation significative des BS à l'échelle des fabricants est généralement suivie d'une hausse des prix à court terme, parfois au-delà ou en-deçà de l'augmentation devant théoriquement découler de la taxe.
- Dans beaucoup de cas, il est difficile de distinguer précisément les effets de la taxe d'autres influences contextuelles. Néanmoins, des analyses réalisées en France, au Mexique et à Berkeley (Californie) suggèrent l'existence d'effets sur les prix spécifiquement induits par une nouvelle taxe.

6 EFFETS DE LA TAXATION SUR LA DEMANDE EN BOISSONS SUCRÉES

- Des études expérimentales en conditions contrôlées indiquent que les consommateurs de BS sont sensibles aux changements de prix et qu'une taxe pourrait inciter les consommateurs à se rabattre vers des boissons plus saines.
- Dans les conditions normales du marché, des analyses de données en provenance de plusieurs pays estiment qu'une hausse de 1 % du prix des BS s'accompagne généralement d'une baisse de 0,8 à 1,3 % de la demande. L'exploration de données canadiennes demeure nécessaire.
- Dans les endroits où une hausse du prix des BS de l'ordre de 10 à 20 % a été constatée suite à l'adoption d'une nouvelle taxe, la demande en BS a généralement baissé. Dans la plupart des cas, distinguer précisément les effets spécifiquement liés à la taxe des autres facteurs demeure un défi.
- Une évaluation rigoureuse de la taxe sur les BS au Mexique indique toutefois qu'une hausse moyenne du prix des BS de 9 % a été associée à des achats de BS 6 % moins élevés que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre si cette taxe n'avait pas été appliquée.
- Ces tendances encourageantes devront être confirmées à plus long terme.

7 EFFETS DE LA TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES SUR LA BALANCE ÉNERGÉTIQUE ET LA SANTÉ

- Une baisse de consommation de BS liée à une taxe pourrait être partiellement compensée par une consommation accrue d'autres aliments et boissons caloriques. Par conséquent, les effets potentiels d'une taxe sur la balance énergétique et la santé doivent être formulés avec précaution.
- Les études simulant une hausse de 20 % du prix des BS et tenant compte de possibles effets de substitution prédisent généralement un impact positif – bien que modeste – sur la balance énergétique. Néanmoins, elles s'appuient sur des suppositions. Par conséquent, les effets de substitutions devraient être davantage explorés à partir des cas de taxes réellement mises en œuvre à travers le monde.
- Peu d'évaluations de taxes réellement mises en œuvre ont été réalisées, le Mexique faisant exception : des données suggèrent que la taxe appliquée a significativement fait baisser les achats de BS tout en favorisant la consommation d'eau.
- Si une taxe était adoptée au Canada, un plan d'évaluation détaillé et robuste devrait être conçu en amont et, avant de poursuivre son application sur le long terme, les effets préliminaires de la taxe devraient être minutieusement étudiés en termes d'impact sur les prix, d'influence sur la consommation et d'effets de substitution.

8 DISTRIBUTION DES EFFETS D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Des données suggèrent que la contribution financière aux recettes fiscales serait relativement modeste pour la plupart des consommateurs et ne serait pas très différente d'une catégorie de revenus à une autre. Les ménages à faibles revenus consommant de grandes quantités de BS et peu enclins à réduire leur consommation pourraient toutefois être davantage pénalisés que les autres consommateurs.
- Quant aux bénéfices pour la santé, ceux-ci étant difficiles à prédire (voir point 7), il est également difficile d'anticiper les effets spécifiques d'une taxation des BS pour les familles à faibles revenus ou pour les plus grands consommateurs de BS. Des simulations offrent des prédictions encourageantes, mais davantage de recherches et d'évaluations sont requises en la matière.
- Les préoccupations relatives à l'iniquité potentielle d'une taxation des BS pourraient être atténuées si les recettes de la taxe étaient véritablement allouées à des initiatives de promotion de la santé.

9 EFFETS INDÉSIRABLES D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Les décideurs ont à peser les bénéfices potentiels d'une taxation des BS par rapport à ses risques potentiels. Entre autres choses, cela inclut la prise en compte d'effets indésirables en termes de coûts administratifs, d'emplois, d'investissements, de compétitivité et d'achats transfrontaliers.
- De manière générale, de tels effets ont peu été documentés, mais des études observationnelles, des simulations et des faits rapportés suggèrent que les effets d'une taxation des BS sur ces variables pourraient être relativement limités.
- À condition que les autres zones d'incertitudes soient sérieusement prises en considération (voir les autres points) et qu'une évaluation des effets préliminaires soit planifiée, ces risques potentiels ne semblent donc pas justifier d'écarter l'idée d'une taxe sur les BS.

10 RECETTES FISCALES PROVENANT D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Dans une perspective de santé publique, taxer les boissons sucrées afin de lever des recettes fiscales pourrait être acceptable, réaliste, et rapidement atteignable.
- Cette logique fiscale pourrait raisonnablement être accompagnée d'un objectif comportemental de réduction de la consommation de BS (voir point 6).
- Si la demande en BS baisse au fil du temps, la taxe génèrera moins de recettes, mais celles-ci resteront plus élevées que si aucune taxe n'avait été adoptée.
- Allouer les recettes de cette taxe à la couverture de dépenses de santé ou au financement d'initiatives de promotion de la santé pourrait avoir des bénéfices additionnels pour la santé de la population, atténuer d'une certaine manière les préoccupations d'iniquité associées à la taxe, et accroître son acceptabilité. Pour cela, il est souhaitable de s'assurer que les recettes d'une telle taxe puissent véritablement être allouées à de telles fins.

11 EFFETS DE SIGNAL D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Les normes sociales contribuent à façonner les comportements de consommation de BS, notamment chez les adolescents.
- Des données empruntées à d'autres domaines (p. ex. lutte contre le tabagisme) suggèrent qu'une taxation des BS pourrait véhiculer un signal affaiblissant ces normes sociales, mais les données probantes demeurent limitées et de possibles effets contreproductifs ne peuvent être écartés.
- Plutôt qu'un signal isolé, la taxation des BS gagnerait à être intégrée dans une stratégie plus large de dénormalisation des BS visant à influencer à la fois les connaissances, les opinions, les attitudes et les intentions des consommateurs.
- La taxation des BS pourrait aussi véhiculer un « signal coercitif » incitant les fabricants à reformuler des produits existants ou à développer des alternatives plus saines. Ces effets potentiels restent à explorer. Une taxe linéairement indexée sur la teneur en sucres des boissons ou appliquée à partir d'une valeur-seuil pourrait être particulièrement incitative.

APPLICABILITÉ

12 FAISABILITÉ D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Les taxes d'accise sont l'option la plus documentée et recommandée pour taxer les BS. L'application d'une telle taxe au Canada semble envisageable, mais uniquement au niveau fédéral.
- Au niveau provincial, l'introduction d'une taxe spéciale sur la vente au détail de boissons sucrées selon les modèles de taxes spéciales sur le tabac et l'alcool est une avenue à explorer. En particulier, la taxe spéciale sur le vin et la bière vendus dans les supermarchés et les dépanneurs au Québec pourrait être inspirante. Le fardeau administratif que cela occasionnerait pour les détaillants devrait toutefois être évalué.
- La définition de l'assiette de boissons taxables soulèverait probablement des défis au Canada puisque, dans la nomenclature, toutes les boissons gazeuses sont regroupées indépendamment de leur contenu en calories et de leur composition.
- Finalement, un mécanisme robuste facilitant l'administration des recettes de la taxe et leur allocation à des initiatives de promotion de la santé ou à des programmes sociaux serait souhaitable et semble envisageable au Canada.

13 ACCEPTABILITÉ D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- La pertinence des taxes nutritionnelles reste débattue à l'échelle internationale et au Canada. Elles apparaissent souvent moins populaires que d'autres politiques nutritionnelles.
- Les propositions de taxation des BS font souvent l'objet d'actions de plaidoyers intenses. Dans l'opinion public, le soutien à une taxation des BS augmente généralement s'il est proposé d'en allouer les recettes à des initiatives de promotion de la santé ou à des programmes sociaux.
- Dans l'arène politique, la propension d'une taxation des BS à être adoptée semble étroitement liée au leadership politique ainsi qu'à des considérations budgétaires, fiscales et administratives.
- Au Canada, la taxation des BS a été plus intensément débattue au Québec que dans les autres provinces, ce qui pourrait favoriser l'adoption d'une taxe advenant l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité politique.
- Un dialogue constructif avec les parties-prenantes semble nécessaire pour soutenir les prises de décisions et prévenir des complications lors de l'éventuelle mise en œuvre d'une telle taxe.

14 ÉVALUABILITÉ D'UNE TAXATION DES BOISSONS SUCRÉES

- Évaluer les effets et l'impact d'une éventuelle taxation des BS est essentiel afin d'apporter davantage de données probantes que ne peuvent le faire les simulations et les études expérimentales.
- Les incertitudes entourant les effets d'une taxation des BS rendent d'autant plus essentielle la planification d'une évaluation robuste. Des méthodes appropriées devraient être utilisées à cet égard. L'existence et l'accessibilité de bases de données adéquates devraient être vérifiées.
- Dans le cas d'une logique comportementale, l'évaluation devrait être focalisée sur le prix des BS, leur consommation, la balance énergétique et éventuellement des indicateurs de santé. Autant que possible, les effets spécifiques de la taxe devraient être isolés.
- Dans le cas d'une logique fiscale, l'évaluation devrait minimalement consister à surveiller la collecte des recettes de la taxe ainsi que leur allocation.
- Dans le cas d'une logique de dénormalisation, l'évaluation pourrait se concentrer sur la notoriété de la taxe ainsi que sur les pratiques de reformulation et de marketing des fabricants.

Source : Le Bodo, Y., Paquette, M.-C., & De Wals, P. (2016). *Taxing soda for public health: a Canadian perspective*. New York, NY: Springer International Publishing (reproduit avec autorisation) – disponible au lien suivant : www.springer.com/9783319336473