

Pour une loi sur l'alcool qui remplit ses objectifs : introduction d'un prix minimum et maintien des moyens de la prévention



ticino(addiction)



Les organisations proposent :

- L'introduction d'un prix minimum en fonction de la teneur en alcool
 - L'abandon de l'introduction de la taxation au rendement
 - Le maintien des moyens pour la prévention
 - L'introduction d'un régime de nuit
 - L'ancrage dans la loi des achats test
 - L'introduction de l'article dit « du sirop »
- Au besoin:
- Taxation des effets d'aubaines liés à l'introduction du prix minimum

Alors que la commission a déjà commencé l'examen du projet de loi, il convient de revenir sur les outils les plus à même de remplir les objectifs de la loi : l'introduction d'un prix minimum, le maintien des moyens pour la prévention et la mise en place d'un régime de nuit. **Tout d'abord, introduire un prix minimum en fonction de la teneur en alcool permet de lutter contre l'arrivée sur le marché de boissons de moins en moins chères pour une teneur en éthanol de plus en plus élevée.** Un avis de droit à paraître le lundi 24 juin¹ démontre la conformité d'une telle mesure tant avec les accords de libre-échange européens qu'avec le concept de liberté économique de la Constitution suisse. **Dans un second temps, il faut prendre en considération les risques et inconvénients de l'introduction de l'imposition au rendement** et de la réduction du taux d'imposition : augmentation de la consommation liée à la diminution des prix, diminution des moyens disponibles pour l'AVS/AI et pour la prévention et incapacité à atteindre ses buts durablement, à savoir la défense de l'industrie suisse. **Face à ces constats, il est indispensable de réitérer nos demandes pour des mesures permettant de compenser les pertes fiscales introduites par les projets du Conseil des États:** abandon de l'introduction de l'imposition au rendement et adaptation puis augmentation du taux d'imposition des spiritueux.

Le prix minimum (Art. 8a LCal): simple, efficace et juridiquement solide!

Les mesures agissant sur les prix (taxation des boissons alcooliques, taxe d'incitation, prix minimum) ont fait leurs preuves et se montrent les plus efficaces instruments de prévention. **En effet, il**

¹ L'avis de droit « Vereinbarkeit von Mindestpreisen für alkoholische Getränke mit dem Freihandelsabkommen und der Bundesverfassung » de la « Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften » (ZHAW) est disponible depuis le 24 juin 2013 au téléchargement sur le site internet de www.fachverbandsucht.ch.

n'existe pas d'autres moyens de prévention permettant de réduire la consommation d'alcool d'une façon aussi claire et consistante que l'augmentation des prix, ainsi que l'ont montré de nombreuses études scientifiques^{2,3}. Ainsi, plusieurs méta-analyses de littérature ont prouvé que la consommation d'alcool baisse systématiquement si les prix augmentent et inversement. Il convient en outre de souligner que le prix minimum en particulier a déjà fait ses preuves et se révèle être l'une des mesures sur les prix les plus efficaces et ciblées^{4,5}.

Un prix minimum en fonction de la teneur en alcool est une mesure particulièrement apte à lutter contre l'offre d'alcool à bas prix et est ainsi capable d'atteindre les groupes cibles, notamment les personnes ayant une consommation d'alcool problématique ou à risque : celles pratiquant le « binge-driking » ou ayant des problèmes chroniques d'alcool. À l'inverse, le prix minimum a l'avantage de ne pas se répercuter négativement sur la grande majorité des consommateurs d'alcool qui boivent avec modération. De plus, il est simple à mettre en œuvre et n'entraîne pas de coûts administratifs élevés.

Un **nouvel avis de droit**, mandaté par Fachverband Sucht et paru le lundi 24 juin montre, à l'inverse d'un avis de droit précédent, qu'**un prix minimum sur les boissons alcooliques est compatible tout autant avec les accords de libre-échange entre la Suisse et l'UE qu'avec la conception de liberté économique inscrite dans la Constitution :**

«Ein Mindestpreis für alkoholische Getränke steht dann nicht in Widerspruch zu Art. 13 FHA, wenn die durch einen Mindestpreis verursachte Einschränkung des freien Warenverkehrs im Interesse des Gesundheitsschutzes erfolgt, verhältnismässig und überdies weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Vertragsparteien darstellt.»⁶

«Aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsfreiheit ist die Vereinbarkeit von Mindestpreisen mit dem aus der Wirtschaftsfreiheit fliessenden Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten entscheidend [...] Die Abwägung der Interessen im konkreten Fall führt zum Schluss, dass es den Grundsatz der Gleichbehandlung der Konkurrenten nicht verletzt, mit einer Mindestpreisvorgabe die tiefstpreisigen Alkoholika, die mit besonders hohen Gefahren für Risikogruppen verbunden sind, stärker zu belasten als die höherpreisigen, mit weniger Gefahren für die Risikogruppen einhergehenden Alkoholika.»⁷

Les auteurs montrent que l'art. 8a LCal remplit donc toutes les conditions nécessaires et est juridiquement solide. En conclusion, ils soulignent que le prix minimum constitue la mesure sur les prix la moins contraignante.

L'introduction d'un prix minimum ne touchera que très peu les produits locaux. En effet, c'est dans presque tous les cas les produits importés qui devront être vendus plus cher. De fait, les

² Wagenaar, A. C., Salois, M. J., Komro, K. A. (2009): Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking. A meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. In : *Addiction*, 2009 (104), S. 179-190.

³ Gallet, C. A. (2007), The Demand for Alcohol: A Meta-analysis of Elasticities, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 51, 2, 121-135.

⁴ Stockwell, T., et al. (2012). The Raising of Minimum Alcohol Prices in Saskatchewan, Canada: Impacts on Consumption and Implications for Public Health. *American Journal of Public Health* 102.12 : e103-e110.

⁵ Stockwell, T. et al. (2013) The relationship between changes to minimum alcohol prices, outlet densities and alcohol attributable deaths in British Columbia in 2002-2009. *Addiction*, 108

⁶ Pärli, K., Lehne, J.B.: Vereinbarkeit von Mindestpreisen für alkoholische Getränke mit dem Freihandelsabkommen und der Bundesverfassung. Juristische Expertise erstellt im Auftrag des Fachverbands Sucht. Zentrum für Sozialrecht ZSR, School of Management and Law, Zürcher Fachhochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), S. 21.

⁷ ebd. S. 40

produits suisses seront renforcés par l'introduction d'un prix minimum, comme le souligne un conseiller aux États : «En fait, si on introduit un prix minimum, c'est même un soutien aux producteurs indigènes, aux producteurs suisses. Cela mettra plutôt en difficulté des producteurs étrangers comme ceux qui produisent de la vodka. Les producteurs suisses produisent essentiellement des alcools dans le but d'une consommation plaisir, alors qu'un producteur de vodka a pour but de vendre un maximum.»⁸

L'introduction d'un prix minimum a, outre son effet préventif, un effet protecteur pour l'industrie nationale, ce qui va dans le sens de l'objectif de la proposition du Conseil des États d'introduire une taxation au rendement et de réduire le taux d'imposition de 30% (Art. 17a Limpspi). Ainsi, l'introduction du prix minimum touchant principalement les produits étrangers qui sont actuellement offerts à des tarifs bien moindres, créer une taxation au rendement constituerait donc une redondance. **Puisque le prix minimum sert manifestement la prévention et la santé publique, cette mesure est largement préférable à l'imposition au rendement, qui elle, comporte des risques.**

Les risques de l'introduction d'une imposition au rendement

L'introduction d'une taxe au rendement et la réduction concomitante du taux d'imposition de 30% **est une menace pour la santé publique.** En effet, s'il est vrai que la consommation diminue si les prix augmentent, l'inverse est également vérifié. **De plus, l'introduction d'une taxe au rendement devra être rapidement appliquée aux boissons alcooliques étrangères, entraînant une baisse générale des prix des spiritueux. En effet, cette réduction sélective de l'imposition n'est pas conforme au droit international, comme l'a rappelé Eveline Widmer-Schlumpf lors du débat au Conseil des États.** On se retrouverait dans une situation similaire à celle qui prévalait avant 1999 et où les produits suisses étaient taxés à un taux inférieur aux produits étrangers. La Suisse avait dû abolir cette mesure protectionniste et appliquer un taux unique afin de se conformer aux accords de libres-échanges. **Cela avait mené d'une part à une chute des ventes des spiritueux locaux, mais parallèlement à une augmentation de la consommation des boissons alcooliques les plus fortes, et ce, particulièrement chez les jeunes⁹.**

Ensuite, introduire efficacement un système aussi compliqué que la taxation au rendement implique **des frais administratifs très élevés**, comme l'a montré la Régie fédérale des alcools, qui table sur une augmentation des frais liés à l'exécution des lois entre 6 et 9 millions par an¹⁰.

Finalement, l'introduction du système d'imposition au rendement pèserait lourd sur les revenus fédéraux : si la Régie fédérale des alcools parle de pertes fiscales de 15 à 22 millions de francs par an, elle semble ignorer le fait que le système devra être étendu à toutes boissons alcooliques en vertu du droit international et de la clause du traitement national. Les estimations de la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf paraissent à ce titre plus solides, car elles prennent en compte le droit international : on parle alors de 80 à 130 millions de francs par an une fois le système appliqué à tous les produits. **Il apparaît que reconduire un système purement protectionniste est dangereux pour la prévention ainsi que pour les producteurs suisses, car il permettrait aux produits importés d'être proposés à des prix encore bien plus bas qu'actuellement.**

⁸ Comte, Raphaël, selon le procès verbal du Conseil des États du 20 mars 2013.

⁹ Heeb, J-L., Gmel, G. (2003): Veränderungen des Konsums und Kaufs von Spirituosen zwischen Frühling 1999 und Herbst 2001. Begleitforschung zur Einführung eines Einheitssteuersatzes für Spirituosen in der Schweiz am 1. Juli 1999. Lausanne : Sucht Schweiz

¹⁰ Régie fédérale des alcools : Conséquences financières de la révision totale de la loi sur l'alcool.
<http://www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00636/index.html?lang=fr>

L'abandon de l'introduction de l'imposition au rendement permet de diminuer massivement les pertes fiscales introduites par le Conseil des États et de sauvegarder les programmes de prévention d'une part et les revenus pour l'AVS/AI de l'autre. De plus le prix minimum protège indirectement la production helvétique plus durablement et plus efficacement.

Plusieurs pistes pour sauvegarder les moyens de la prévention

Des compensations des pertes fiscales sont absolument nécessaires : le Conseil des États a en effet ajouté aux réductions d'impôts déjà contenues dans le projet du Conseil fédéral, le concept d'imposition au rendement et d'autres réductions d'impôt supplémentaires. Cela conduit à d'importantes pertes fiscales, qui non seulement diminuent les revenus pour l'AVS/AI, mais réduisent également fortement la dîme de l'alcool reversée aux cantons afin de financer les programmes de prévention alcool :

1. L'imposition des spiritueux est établie à 29 frs par litre d'alcool. Cette valeur remonte à 1999 et le montant de la taxe n'a pas jamais été adapté à l'inflation. Pour cette raison, la Confédération et les cantons perdent 30 millions par an supplémentaires.
2. La Limpspi, selon la version du Conseil fédéral, propose déjà de nombreux allègements fiscaux (art. 18 et 19¹¹). Cela provoquera des pertes d'environ 28 millions de francs par an supplémentaires.
3. La taxation au rendement et la réduction générale de l'imposition pour les produits nationaux de 30%, proposées par le Conseil des États à l'art. 17a Limpspi conduisent à des pertes fiscales additionnelles. Les évaluations à ce sujet divergent : alors que la Régie fédérale des alcools parle de 15 à 22 millions, il s'agit selon la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf de manques à gagner situés entre 80 et 130 millions de francs par an. Ces derniers chiffres tiennent compte de l'application de cet art. 17a à tous les produits alcooliques, qui sera appliquée selon Conseil fédéral en vertu du droit international.

En cumulant les pertes fiscales des points 1 à 3, on totalise un montant compris entre 71 et 186 millions de francs par an, ayant pour conséquence une réduction drastique des moyens de la prévention s'élevant jusqu'à 60% du montant actuel. La dîme, fixée par la Constitution, ne serait après les dégâts infligés par la révision de la loi plus qu'une « demi-dîme ». Cela aurait des conséquences concrètes et dramatiques sur les programmes de prise en charge et de prévention dans les cantons : projets, offre de thérapie ou de conseil, autant de piliers importants de la santé publique ne pourraient plus être financés. En raison de la situation financière difficile des cantons et des menaces de coupes budgétaires, il est exclu que les cantons puissent compenser seuls leurs pertes fiscales.

La commission de l'économie et des redevances a choisi d'augmenter l'impôt à 32 frs par litre d'éthanol. C'est un pas dans la bonne direction, mais cela ne permettra pas de compenser l'ensemble des pertes, tant s'en faut. En effet, cette augmentation ne permet que de réduire les pertes d'environ 30 millions supplémentaire.

De nombreuses pistes se présentent afin de compenser les pertes prévues par le projet de loi du Conseil des États (voir le graphique plus bas) :

- La principale est de renoncer à l'introduction de la taxation au rendement et à la réduction générale de l'imposition de 30 % (art. 17a Limpspi).

¹¹ Cette réduction d'impôt ne saurait d'ailleurs atteindre son objectif selon l'analyse commandée par la Confédération : « von Ungern-Sternberg, T. (2013). Analyse économique des exonérations (partielles) de l'impôt prévues dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool (art. 19 Limpspi). Faculté des HEC, UNIL. »

- Une deuxième consiste à adapter l'imposition des spiritueux au renchérissement en augmentant la taxe de 3 frs par litre d'alcool pur à 32 frs. Ensuite, lier le montant de l'impôt à l'index des prix à la consommation aurait le double avantage d'éviter que les prix de l'alcool ne diminuent relativement aux autres produits et d'augmenter les recettes pour l'AVS/AI et les cantons.
- La troisième possibilité réside dans l'augmentation de la valeur de la taxe sur les spiritueux de 3 frs par litre d'éthanol supplémentaires, jusqu'à 35 frs, afin de compenser les allègements fiscaux nouvellement introduits par l'exonération fiscale des denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses et des pertes liées à la production.

Il faut compenser les pertes fiscales introduites par la version du Conseil des États et protéger les moyens donnés aux cantons pour lutter contre les problèmes liés à la consommation d'alcool. Il faut donc absolument abolir la taxation au rendement et de plus adapter la taxe sur les boissons spiritueuses en l'augmentant de 3 francs supplémentaires. L'augmentation de 3 frs proposée par la commission permet l'adaptation au renchérissement. 3 autres francs sont néanmoins nécessaires pour compenser les exonérations et déductions fiscales. Elle serait ainsi amenée à 35 frs par litre d'alcool pur.

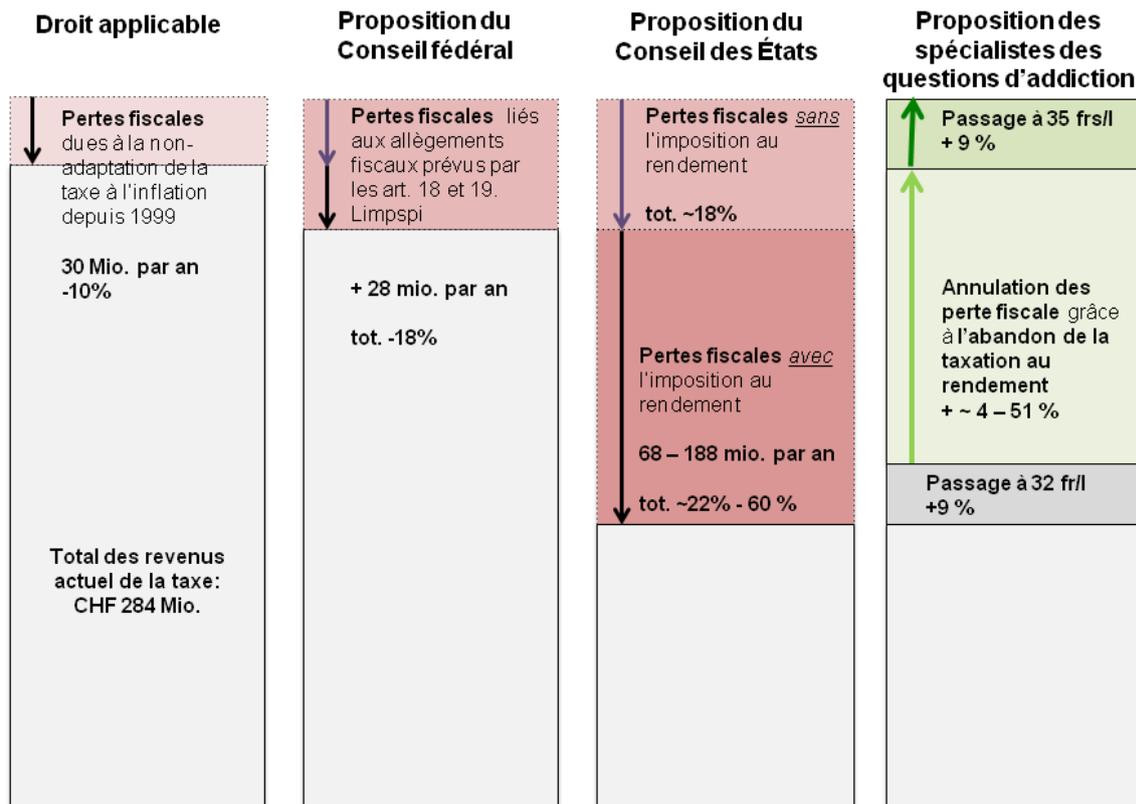
Il existe une dernière possibilité de compenser les pertes fiscales : la taxation des effets d'aubaine liés à l'introduction d'un prix minimum. Cette introduction est nécessaire afin de réagir à l'arrivée de nombreux produits alcooliques très bon marché sur les étals, mais elle va probablement générer une augmentation des marges pour le commerce de détail. En effet, comme des produits bon marché doivent être vendus à un prix minimum, la marge augmente pour les revendeurs. Il apparaît néanmoins qu'il faut pondérer cette conclusion : les revendeurs de produits alcooliques ne verraient leurs marges augmenter que si cette augmentation était supérieure à la diminution des ventes et si les consommateurs ne reportaient pas leurs consommations sur d'autres produits, moyens de gamme par exemple. Il s'agirait alors d'un « effet d'aubaine » pour les revendeurs. Il est, selon la logique économique, souhaitable de taxer ces effets¹². Libre alors au gouvernement ou au parlement de taxer de tels effets. La possibilité et le taux de taxation des effets d'aubaine pourraient être décidés au niveau de l'ordonnance. À cette fin, un nouvel alinéa à l'art. 8a est à prévoir :

Art. 8a

³«Le Conseil fédéral décide le cas échéant de la taxation des effets d'aubaine»

¹²

Kades, E. (1999). Windfalls. The Yale Law Journal, 108(7), 1489-1568.



Introduction d'un régime de nuit (art. 10 Lcal)

L'introduction d'un régime de nuit au niveau national est une initiative très intéressante. Ainsi, l'alcool ne sera pas accessible entre 22 heures et 6 heures. Cela permet de prévenir certains comportements à risque et concentre la consommation dans les bars et les restaurants, où elle est plus contrôlée. En effet, les boissons les meilleurs marchés sont disponibles dans les commerces de détail ouverts la nuit à des prix très bas. Cette grande accessibilité à l'alcool alimente certains modes de consommation problématique comme le « *preloading* »¹³ ou le « *botellón* ». Il est actuellement facile de se procurer de grande quantité d'alcool à prix très bas à toutes heures. **Ce système de régime de nuit a déjà fait ses preuves à Genève, où il a notamment permis une nette diminution du nombre d'hospitalisations chez les jeunes**¹⁴. Plus généralement, plusieurs études ont montré l'efficacité de tels types de mesures en Europe¹⁵.

Autres mesures importantes

Maintien de l'ancrage dans la loi des achats tests et de l'interdiction de remise à un mineur (art. 13 et art. 7 LCal)

¹³ Consommation d'alcool avant de se rendre dans bars, restaurant ou lieu de sortie.

¹⁴ Gmel, G., & Wicki, M. (2010). [Evaluation des effets sur les intoxications alcooliques suite aux mesures visant à réduire le degré d'accessibilité à l'alcool dans le canton de Genève](#) (Rapport de recherche No 54-B). Lausanne: Addiction Info Suisse

¹⁵ Babor TF et al. (2010). Alcohol: no ordinary commodity. Research and public policy, 2nd ed. Oxford, Oxford University Press.

La consommation d'alcool chez les jeunes est liée à l'âge légal requis pour acheter de l'alcool. Cet effet dure souvent bien après que l'âge requis ait été atteint et se prolonge chez les adultes¹⁶. Toujours faut-il que l'âge légal soit effectivement respecté. L'un des moyens privilégié à l'échelle européenne pour arriver à cette fin est la mise en œuvre d'achats tests.

L'interdiction de remettre des boissons alcooliques à un mineur et que l'inscription dans la loi fédérale des achats tests sont donc à ce titre à saluer. Ces deux mesures visent à protéger les enfants et adolescents en s'assurant que les dispositions légales en vigueur sont effectivement mises en œuvre mais auront des effets bénéfiques au-delà de l'âge limite.

Maintien de l'article dit « du sirop » (art. 9 LCa)

Parallèlement, l'obligation faite aux débits de boissons d'offrir trois boissons sans alcool meilleur marché que la boisson alcoolique la moins chère est une mesure simple, mais efficace, déjà en vigueur dans de nombreux cantons.

16 Wagenaar AC, Toomey TL (2002). Effects of minimum drinking age laws: review and analyses of the literature from 1960 to 2000. *Journal of Studies on Alcohol*, 63:S206–225.