

*Les cahiers de  
l'Institut économique  
de Montréal*

Collection « Réglementation »

**SAQ**

**VALENTIN PETKANTCHIN**

directeur de la recherche  
Institut économique de Montréal

*Le monopole de la  
Société des alcools du Québec  
est-il toujours justifié ?*

OCTOBRE 2005



Président du conseil: Adrien D. Pouliot

Président: Michel Kelly-Gagnon



L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes de Montréal, l'IEDM ne reçoit aucun financement public.

Les dons permettant à l'IEDM de poursuivre ses activités sont déductibles de l'impôt sur le revenu au Québec et au Canada. L'Institut jouit en effet du statut d'organisme de bienfaisance au sens de la loi et peut donc émettre des reçus pour fins d'impôt.

Abonnement annuel aux Cahiers de recherche de l'Institut économique de Montréal: 98 \$.



Institut économique de Montréal

6708, rue Saint-Hubert

Montréal (Québec)

H2S 2M6 Canada

Téléphone: (514) 273-0969

Télécopieur: (514) 273-0967

Courriel: [info@iedm.org](mailto:info@iedm.org)

Site Web: [www.iedm.org](http://www.iedm.org)



Les opinions de l'auteur de la présente étude ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La publication de la présente étude n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou les membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.



Coordination de la production: Varia Conseil

Couverture, maquette et mise en page: Guy Verville

© 2005 Institut économique de Montréal

ISBN 2-922687-16-3

Dépôt légal: 3<sup>e</sup> trimestre 2005

Bibliothèque nationale du Québec

Bibliothèque et Archives Canada

*Imprimé au Canada*

**Valentin Petkantchin**  
directeur de la recherche  
Institut économique de Montréal

---

Le monopole de la  
Société des alcools du Québec  
est-il toujours justifié?

---

**Les cahiers de l'Institut économique de Montréal**  
*Collection « Réglementation »*

•  
Octobre 2005



Institut économique  

---

de Montréal

# Table des matières

AVANT-PROPOS .....	3
RÉSUMÉ / <i>EXECUTIVE SUMMARY</i> .....	5
INTRODUCTION.....	7
1. L'ORIGINE HISTORIQUE DU MONOPOLE DE L'ALCOOL AU QUÉBEC .....	8
1.1 De la prohibition à la création du monopole public en 1921.....	8
1.2 L'évolution vers un monopole commercial .....	9
1.3 L'étendue des pouvoirs de monopole de la SAQ .....	11
2. DES ARGUMENTS INSUFFISANTS POUR JUSTIFIER LE MONOPOLE DE LA SAQ.....	13
2.1 L'alcool ne serait pas un bien comme les autres.....	13
2.2 La consommation d'alcool créerait des externalités ou des coûts sociaux ....	14
2.3 Le monopole d'État permettrait d'éliminer la fraude et la contrebande .....	15
2.4 Le monopole est une source de revenus pour l'État.....	16
3. ÉTUDE DE CAS: QUÉBEC, ONTARIO ET ALBERTA .....	17
3.1 Le nombre de magasins.....	17
3.2 La sélection des produits et la qualité du service.....	20
3.3 Les remises de dividendes aux gouvernements .....	23
3.4 Le prix des boissons alcooliques .....	25
3.5 L'évolution des ventes d'alcool .....	27
CONCLUSION: VERS UN COMMERCE LIBÉRALISÉ.....	29
BIBLIOGRAPHIE.....	30
NOTE BIOGRAPHIQUE.....	33

## Avant-propos

**L**E MONOPOLE COMMERCIAL qu'est la Société des alcools du Québec (SAQ) est un vestige du passé, dont l'origine remonte au régime sec des années 1920. La prise en charge par l'État visait alors à contrôler la consommation d'alcool. Même si ce contexte est loin derrière nous, toutes les tentatives récentes de réformer la SAQ ont échoué. Le ministre Rodrigue Biron a proposé une privatisation partielle en 1985, qui n'a rien donné; un comité de travail mis en place par le gouvernement du Québec en 1997 s'est penché sur une libéralisation complète du secteur, sans plus de succès.

La grève prolongée de l'hiver dernier à la SAQ a relancé les interrogations quant au bien-fondé d'un tel monopole d'État en plein XXI<sup>e</sup> siècle, au moment où on laisse de plus en plus les gens décider de leur mode de vie et de leurs choix de consommation. Les mêmes questions sont d'ailleurs soulevées dans d'autres provinces. En Ontario, un comité chargé par le gouvernement provincial d'examiner le système de vente d'alcool est parvenu à la conclusion suivante dans son rapport rendu public en juillet dernier: «Après un examen de six mois, notre Comité a conclu à l'unanimité que le gouvernement de l'Ontario devrait se retirer du système de vente d'alcool en gros et au détail et s'employer plutôt à créer un marché réglementé mais compétitif».

Cette étude de Valentin Petkantchin fait le tour de la question. L'auteur passe en revue les différents arguments favorables au monopole d'État, qu'on avance régulièrement, tel le fait que l'alcool n'est pas un bien comme les autres, pour conclure qu'aucun d'entre eux ne justifie l'existence de la SAQ. Il montre que le fait d'acheter sa bouteille dans des magasins d'État, non seulement n'entraîne pas une baisse de la consommation d'alcool, mais en réalité pénalise tous

ceux qui boivent de manière responsable, c'est-à-dire la très grande majorité d'entre nous.

Cette étude est aussi d'un grand intérêt du fait qu'elle est l'une des rares, si ce n'est la seule, qui permette de comparer les performances de la SAQ à celles de la LCBO en Ontario et au système privatisé en Alberta. Est-on mieux servi par notre monopole de la SAQ que les Albertains le sont par leur système privatisé? Aussi étonnant que cela puisse paraître, l'étude conclut, chiffres à l'appui, que la privatisation non seulement avantage les consommateurs, mais elle permet aussi aux gouvernements d'augmenter leurs recettes en provenance de ce secteur.

Il est temps de relancer un débat sérieux au Québec sur cette question. Et cette étude de l'Institut économique de Montréal va sûrement permettre à tous d'y voir plus clair.



Michel KELLY-GAGNON  
Président



# Le monopole de la Société des alcools du Québec est-il toujours justifié ?

## Résumé

CE CAHIER DE RECHERCHE se penche sur les justifications et les conséquences économiques de la présence d'un monopole d'État au Québec dans le commerce d'alcool. Comme il est expliqué dans la première section, ces monopoles d'État sont des vestiges du passé. Leur origine au Québec, mais aussi dans les autres provinces du Canada, remonte à l'époque peu glorieuse de la prohibition et du régime sec aux États-Unis au début des années 1920.

Même si ce contexte historique n'existe plus depuis longtemps, presque toutes les provinces canadiennes maintiennent un contrôle strict sur les importations, l'entreposage, la distribution et la vente de produits alcooliques. Au fil des années, on a toutefois perdu de vue les objectifs de tempérance qui ont été la justification principale de ces politiques. La Société des alcools du Québec (SAQ) est aujourd'hui devenue un monopole commercial qui garde les consommateurs captifs et qui essaie de se substituer à ce qu'une multitude d'entreprises privées auraient pu offrir dans des conditions de concurrence.

Les gouvernements provinciaux justifient leur mainmise sur ce secteur commercial en invoquant les effets nocifs de l'alcool sur la santé, la dépendance à l'alcool, les coûts sociaux qu'il entraînerait, voire une plus grande efficacité économique. Ce contrôle génère par ailleurs aussi des revenus considérables que les gouvernements craignent de perdre en cas de privatisation.

La deuxième section examine tous ces arguments et montre qu'aucun d'entre eux ne justifie le monopole commercial actuel de la SAQ. Par exemple, le fait qu'il existe des effets nocifs sur la santé dans le cas d'une consommation excessive d'alcool ne justifie en rien l'existence d'un monopole. Les Québécois peuvent se procurer de l'alcool dans les quantités qu'ils désirent, exactement comme cela aurait été le cas en l'absence de monopole. Ce n'est pas parce que les magasins où on achète l'alcool

## Executive Summary

THIS RESEARCH PAPER deals with the justifications for preserving a government monopoly on liquor sales in Quebec and the economic consequences of this policy. As explained in the first section, these government monopolies are vestiges of the past. Their origins in Quebec and the other Canadian provinces go back to the inglorious days of prohibition and the United States dry laws of the early 1920s.

Even though this historical context long ago ceased to exist, nearly all Canadian provinces maintain strict controls over the import, storage, distribution and sale of alcoholic beverages. Over the years, however, the temperance goals that served as the main justification for these policies have been lost from view. The Société des alcools du Québec (SAQ) has become a commercial monopoly that holds consumers hostage and tries to take the place of what a host of private companies could offer under competitive conditions.

Provincial governments justify their grip on this commercial sector by means of pretexts such as health hazards, alcohol addiction, social costs and even economic efficiency. This control also generates sizable revenues that they fear losing if privatization were to occur.

The second section examines all these arguments and shows that none of them justifies the SAQ's current commercial monopoly. For example, harmful health effects resulting from excessive alcohol consumption hardly justify the existence of a monopoly. Quebecers can obtain alcohol in the amounts they desire exactly as if there were no monopoly. Purchasing bottles in stores belonging to the government rather than to private businesses does not somehow make the health hazards disappear.

Despite the dearth of arguments to justify preserving the SAQ's monopoly, the privatization option remains controversial. Certain studies purport to show that a privatized system would cause governments to lose the dividends from their monopolies (nearly \$600



appartiennent à l'État, et non à des entreprises privées, que les effets nocifs pour la santé disparaissent.

En dépit de l'absence d'arguments justifiant le maintien du monopole de la SAQ, l'option de la privatisation reste controversée. Certaines études tentent de montrer qu'avec un système privatisé, les gouvernements perdraient le dividende provenant de leur monopole (qui, pour la SAQ, se chiffre à près de 600 millions de dollars par année) au profit du secteur privé. De plus, selon les critiques de la privatisation, le marché privé fournirait aux consommateurs une sélection moins large de produits, un service de moindre qualité, des prix plus élevés, etc.

La troisième section présente une étude de cas comparant les performances du Québec et de l'Ontario — qui possède un monopole semblable à celui de la SAQ — avec celles de l'Alberta, qui a en grande partie privatisé le commerce des boissons alcooliques au début des années 1990. En dépit du fait que le marché albertain n'a pas été totalement ouvert à la concurrence (l'importation, le commerce de gros et la distribution restant sous le contrôle des pouvoirs publics), les données montrent clairement que la privatisation présente des avantages. Il y a en Alberta trois fois plus de magasins, un niveau semblable de prix des boissons, davantage de produits disponibles et autant de revenus pour le gouvernement, qu'au Québec et en Ontario.

Ni les arguments théoriques, ni les performances économiques ne justifient le maintien du monopole actuel de la SAQ. Il n'existe aucune raison de maintenir une telle attitude paternaliste de la part des pouvoirs publics, visant à dicter aux consommateurs leur style de vie et les boissons qu'ils ont ou non le droit de boire. Ces derniers sont en mesure de faire leur choix en adultes responsables.

Alors que dans les années 1920 le gouvernement du Québec avait certainement la politique de contrôle du commerce d'alcool la plus libérale et la moins néfaste en Amérique du Nord, il se trouve parmi les plus restrictifs en 2005. Il serait temps de discuter des différentes modalités de privatisation de la SAQ et de libéralisation du commerce d'alcool afin de tourner cette page qui remonte à la prohibition.

million a year in the SAQ's case) to the private sector. Critics of privatization also argue that the private market would leave consumers with a narrower product selection, poorer service, higher prices and so on.

The third section presents a case study comparing the performances of Quebec and Ontario (the latter having a monopoly similar to the SAQ) with that of Alberta, which largely privatized the sale of alcoholic beverages in the early 1990s. Although the Alberta market is not fully open to competition, with public authorities maintaining control over the import, wholesale and distribution side, the data show clearly that privatization offers advantages. Alberta has three times more stores, similar prices, more products available and just as much government revenue compared to Quebec or Ontario.

Neither theoretical arguments nor economic performance justify maintaining the SAQ's current monopoly. No reason exists to preserve this paternalistic attitude on the part of public authorities who seek to dictate lifestyles and to tell consumers which beverages they have the right to drink. As responsible adults, citizens are capable of making their own choices.

While in the 1920s the Quebec government clearly had the most liberal and least detrimental policy in North America for controlling the sale of liquor, in 2005 it is among the most restrictive. The time has come to discuss the various ways of privatizing the SAQ and liberalizing liquor sales, turning a page that goes back to the era of prohibition.



## Introduction

**L**A GRÈVE À LA SOCIÉTÉ DES ALCOOLS du Québec (SAQ) à l'hiver 2004-2005 a fourni une bonne illustration des inconvénients économiques qui découlent de la présence d'un monopole d'État dans le commerce d'alcool. Elle a été dommageable non seulement pour tous les consommateurs qui se sont trouvés « pris en otage », mais aussi pour le gouvernement du Québec dont les recettes ont sans doute été affectées par la perte de ventes lors de la période de l'année la plus achalandée. En effet, au lieu d'avoir une augmentation du bénéfice net de la SAQ comme prévu, celui-ci a connu une baisse d'environ 25 millions de dollars en 2004-2005 par rapport à l'année précédente<sup>1</sup>.

L'histoire des monopoles d'État sur l'alcool remonte à l'époque de la prohibition et du régime sec aux États-Unis, au début des années 1920. Ce puritanisme a connu des échos au Canada, où presque toutes les provinces ont maintenu depuis cette période un contrôle strict des importations, de l'entreposage, de la distribution et de la vente de produits alcooliques. Les vestiges de ces politiques se retrouvent dans la présence de la SAQ.

Or, il n'existe plus aucune raison de maintenir une telle attitude « paternaliste » de la part des pouvoirs publics, visant à dicter aux consommateurs leur style de vie. Ces derniers sont en mesure de faire leur choix de boissons en adultes responsables.

Même si le contexte historique de la prohibition n'existe plus, la plupart des gouvernements provinciaux au Canada continuent néanmoins de conserver leurs monopoles en prétextant les effets de l'alcool sur la santé, une plus grande efficacité économique et des avantages sur le plan de la qualité du service. Leur contrôle sur ce secteur commercial s'avère par ailleurs une source de revenus considérable qu'ils craignent de perdre en cas de privatisation.

Il reste à se demander si ces justifications sont fondées et quel serait en réalité l'impact d'un désengagement de l'État du commerce de l'alcool. Dans une première partie, nous présenterons le contexte historique sans lequel il est difficile de comprendre les origines de la SAQ d'aujourd'hui. Dans une seconde partie, nous étudierons les différents arguments théoriques avancés pour légitimer encore de nos jours le maintien du monopole de la SAQ. Enfin, nous comparerons les performances et l'efficacité des monopoles d'État (SAQ et LCBO) avec celles du régime privatisé en Alberta.

*L'histoire des monopoles d'État sur l'alcool remonte à l'époque de la prohibition et du régime sec aux États-Unis, au début des années 1920.*

1. Voir l'article « Le bénéfice de la SAQ a légèrement diminué en 2004 », *Le Devoir*, p. B3, 16 juin 2005.

# 1. L'origine historique du monopole de l'alcool au Québec

**I**L EST IMPOSSIBLE DE COMPRENDRE le rôle et la place de la SAQ sans remonter à ses origines historiques, étroitement liées au contexte de la prohibition et du régime sec des années 1920.

## 1.1 De la prohibition à la création du monopole public en 1921<sup>2</sup>

La prohibition en Amérique du Nord, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, est l'aboutissement d'un effort des pouvoirs publics de réglementer l'alcool depuis au moins le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Ainsi, en 1864 la *Loi de tempérance* ou loi Dunkin est adoptée par le Canada-Uni, donnant le pouvoir aux municipalités d'interdire la vente d'alcool au détail après la tenue de consultations populaires. En 1878, la *Loi de tempérance du Canada* ou loi Scott y apporte des modifications en facilitant l'organisation et le déclenchement de consultations populaires à l'échelle d'une ville.

En 1898 le gouvernement canadien organise un référendum sur la question de la prohibition totale. Alors que les autres provinces votent en faveur de la prohibition, une vive réaction se manifeste au Québec et un vote majoritaire la rejette. Cette spécificité québécoise par rapport aux autres provinces est bien décrite dans certains journaux de l'époque qui défendaient la liberté de choix face à la prohibition. L'historienne Fernande Roy cite à ce sujet le journal *Le Prix courant* selon lequel la prohibition est « en antagonisme direct avec les idées modernes de la liberté civile et naturelle<sup>3</sup> ». L'opinion était répandue alors que les autres provinces ne pouvaient imposer au Québec leur puritanisme. Un autre journal, *Le Moniteur du commerce*, qualifie la loi de « chose monstrueuse, un

défi à la liberté individuelle chez une nation civilisée<sup>4</sup> ». L'Église catholique se montre également hostile à l'idée de la prohibition. En bout de ligne, lors de ce référendum, le Québec rejette la proposition de la prohibition avec 81 % des voix, contrairement au reste du Canada.

Malgré un vote légèrement majoritaire à l'échelle de l'ensemble du Canada (51 % des votes en faveur de la prohibition<sup>5</sup>), celle-ci ne sera pas rendue effective, car le premier ministre Wilfrid Laurier choisit « de ne pas tenir compte des résultats du référendum, évoquant la faible participation de la population au vote, soit 44 % des électeurs inscrits<sup>6</sup> ».

Sans qu'aucune nouvelle loi n'impose la prohibition au niveau fédéral ou provincial, en 1917, toutes les provinces à l'exception du Québec sont devenues « sobres », ville par ville, par des applications successives de la loi Scott. Au Québec, le gouvernement provincial adopte une loi sur la prohibition totale le 7 février 1918, qui doit entrer en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> mai 1919. Une forte opposition se fait sentir, notamment pour tenter d'exclure des produits populaires comme la bière, le vin et le cidre. Lors du référendum du 10 avril 1919, dans lequel le clergé se prononce aussi contre la prohibition totale, les Québécois votent en majorité pour que l'État n'interdise pas la bière, le vin et le cidre : « À Montréal, dans certains bureaux de scrutin, il n'y eut pas un seul vote en faveur de la prohibition totale<sup>7</sup>. »

Le Québec devient ainsi, en 1919, le seul endroit en Amérique du Nord où la prohibition n'est pas totale. La position québécoise est bien plus rationnelle et moderne que celle qui prévaut dans le reste du Canada et aux États-Unis. En effet, avec le recul du temps, une telle politique s'est avérée indiscutablement une meilleure solution que

**L**e Québec devient ainsi, en 1919, le seul endroit en Amérique du Nord où la prohibition n'est pas totale.

2. Une grande partie des informations concernant l'histoire de la réglementation de l'alcool provient du document de la SAQ, *La Société des alcools du Québec et son environnement*, 2<sup>e</sup> édition, août 1997, et du livre de Robert Prévost, Suzanne Gagné et Michel Phaneuf, *L'Histoire de l'alcool au Québec*, Montréal, Stanké, 1986.

3. Fernande Roy, *Progrès, harmonie, liberté. Le libéralisme des milieux d'affaires francophones de Montréal au tournant du siècle*, Montréal, Boréal, 1988, p. 119-120.

4. *Idem*.

5. Ruth Dupré, « The prohibition of alcohol revisited: the US case in international perspective », Cahier de recherche no IEA-04-11, octobre 2004, HEC Montréal, p. 11 ; disponible à [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=615723](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=615723).

6. SAQ, *op. cit.*, 1997, p. 3.

7. SAQ, *op. cit.*, 1997, p. 3.

la prohibition totale telle qu'adoptée chez nos voisins américains entre 1919 et 1933. Comme le précise l'économiste américain Mark Thornton, les conséquences de cette intervention extrême du gouvernement américain ont été catastrophiques à tous les points de vue :

*Bien que la consommation d'alcool ait chuté au début de la prohibition, elle augmenta par la suite. L'alcool devint plus dangereux à consommer; le crime connut une augmentation et devint organisé; les tribunaux et les prisons furent chargés jusqu'au point de rupture; et la corruption des officiers publics devint généralisée. Il n'y eut pas de gains de productivité ou de réduction de l'absentéisme. La prohibition a enlevé une source significative de recettes fiscales et a fait considérablement augmenter les dépenses publiques. Elle a amené beaucoup de consommateurs à opter pour de l'opium, de la marijuana, des médicaments, de la cocaïne, ou d'autres substances dangereuses auxquelles ils n'auraient sans doute pas eu recours sans la prohibition<sup>8</sup>.*

Ces effets pervers ne sont pas caractéristiques uniquement du régime sec américain. Au Québec, les mêmes effets commencent à être observés avec la prohibition partielle de 1919 sur les spiritueux: «Les contrevenants sont nombreux et les débits clandestins se multiplient. Un important réseau de fabrication illégale de spiritueux s'installe<sup>9</sup>.»

C'est dans un tel contexte qu'en 1921 le gouvernement du Québec vote la *Loi sur les boissons alcooliques* qui abolit la prohibition partielle. Cette même loi fonde également la Commission des liqueurs du Québec, ancêtre de la SAQ. Elle lui confie «le commerce des spiritueux et des vins et soumet au contrôle de cette même Commission le commerce de la bière<sup>10</sup>». Plusieurs pouvoirs monopolistiques lui sont conférés: elle a le monopole sur toute vente de liqueurs alcooliques dans

la province; elle est la seule à avoir le droit de les importer et de les transporter et elle contrôle toute vente de bière et de vin par l'octroi de permis aux hôtels, restaurants, tavernes, clubs, etc. Par ailleurs, elle reçoit même des pouvoirs de police (recherche et poursuite des violateurs de la loi sur tout le territoire de la province) et de surveillance des établissements à permis. Un service de surveillance et un «service secret» sont créés en conséquence avec 35 inspecteurs à l'origine<sup>11</sup>. En comparaison avec la prohibition, la mise en place d'un monopole d'État a indiscutablement été une meilleure décision, mais la fraude et la contrebande n'ont pas disparu pour autant, car elles sont nourries par les prix artificiellement élevés et les inconvénients du monopole pour les consommateurs.

Dans ce contexte, la constatation en 1924 de la Commission des liqueurs du Québec elle-même n'est pas étonnante: «Il est fait mention dans le rapport du service de surveillance de l'importation en cette province, en contrebande, d'alcool fabriqué aux États-Unis. Cet état des choses n'est qu'une des manifestations d'un mal qui va s'aggravant tous les jours, qui menace d'envahir, et de fait a déjà envahi presque toutes les branches du commerce, et qui constitue un problème extrêmement difficile à résoudre<sup>12</sup>.» La seule solution à ce problème consiste à ce que les restrictions sur la consommation soient de moins en moins sévères et à ce que la Commission se mette à faire ce que faisaient les entrepreneurs privés: essayer de satisfaire les demandes des consommateurs. Par conséquent, le virage de la Commission vers un monopole commercial — un monopole qui essaie de faire ce qu'un marché privé aurait fait — semblait inévitable.

## 1.2 L'évolution vers un monopole commercial

Avec la mise en place du monopole d'État, le commerce d'alcool a littéralement été nationalisé et «il s'agissait pour la Commission de se substituer à

*E*n comparaison avec la prohibition, la mise en place d'un monopole d'État a indiscutablement été une meilleure décision, mais la fraude et la contrebande n'ont pas disparu pour autant.

8. Mark Thornton, «Alcohol Prohibition Was a Failure», *Policy Analysis* 157, 17 juillet 1991, disponible à: [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=1017&full=1](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1017&full=1).

9. SAQ, *op. cit.*, 1997, p. 3.

10. Commission des liqueurs du Québec, *Rapport annuel de la Commission des liqueurs du Québec 1922-1923*, 1923, p. 49.

11. Robert Prévost *et al.*, *op. cit.*, p. 95.

12. Commission des liqueurs du Québec, *Rapport annuel de la Commission des liqueurs du Québec 1923-1924*, 1924, p. 7.

**P**aradoxalement, un tel virage commercial détruit la justification même de la création du monopole à ses débuts en 1921.

quelques douzaines de négociants en gros et à plusieurs centaines de détaillants (...)»<sup>13</sup> qui œuvraient à satisfaire les besoins des Québécois en boissons alcooliques. Le monopole d'État sur le commerce d'alcool semblait avoir gardé l'objectif de la tempérance de ses débuts: les magasins n'exposaient pas la marchandise, qui était cachée derrière le comptoir, et les clients devaient présenter un permis dans lequel chaque achat était inscrit. Cependant, la Commission prend rapidement un virage commercial «pour assurer les meilleurs prix possibles au consommateur»<sup>14</sup>. Or, un tel virage est des plus contestés, les objectifs de commerce et de tempérance étant en conflit direct. Dans le cas d'un monopole commercial, l'objectif de tempérance passe en effet au second plan. Paradoxalement, un tel virage commercial détruit la justification même de la création du monopole à ses débuts en 1921. Si on peut voir les avantages d'un monopole d'État pour assurer la tempérance par rapport à un marché privé concurrentiel, cela est beaucoup moins évident si l'objectif devient d'obtenir de meilleurs prix pour les consommateurs.

En dépit de ce virage commercial, la nationalisation semble irréversible à l'époque puisque la Commission devient aussi une très importante source de revenus pour l'État. Comme le précise une étude, «vers 1925, le montant des prélèvements effectués sur la production, la commercialisation et la consommation des boissons alcooliques représentait entre 19 et 25 pour cent des revenus totaux du gouvernement de la province concernée, cette proportion variant selon les provinces. En 1925, au Québec, cette proportion atteignait 23 pour cent»<sup>15</sup>.

Le monopole a subi plusieurs modifications au fil du temps, devenant de plus en plus une entreprise commerciale. C'est ainsi que dans une logique d'«expansion du commerce des alcools» la Régie des alcools du Québec, créée en 1961, ouvre la première succursale en semi-libre-service

peu après, Place Ville-Marie. En 1970, la Régie ouvre aussi son premier magasin libre-service à Sherbrooke. En septembre 1971, suivant les recommandations de la Commission Thinel, le gouvernement crée deux entités juridiques entièrement distinctes avec des responsabilités différentes: i) une pour contrôler les permis<sup>16</sup> et ii) une autre, responsable des ventes, appelée la Société des alcools du Québec. La nouvelle entité qu'est la SAQ reprend ainsi de l'ancienne Régie les 215 succursales et les 2 600 employés. Mais le plus important est que «dorénavant, le rôle de la Société des alcools du Québec est nettement commercial»<sup>17</sup>. La SAQ va continuer dans une perspective d'expansion commerciale à ouvrir de nouvelles succursales et à augmenter au fil des ans le nombre de produits disponibles.

Étant donné ce virage commercial de la SAQ, des projets de privatisation ont été soumis au gouvernement dans les années 1980 et 1990. Par exemple, en 1983, une privatisation du réseau de détail de la SAQ est annoncée. Le projet va susciter de la résistance de la part des syndicats et la tentative de mise en application après plusieurs modifications ne se fera qu'en 1985 avec le plan Biron qui prévoyait la vente de 129 succursales. Cette vente devait se faire par appels d'offres publics, mais sera finalement annulée avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement libéral en 1986. Ce projet de privatisation souffrait de plusieurs faiblesses. Il s'agissait d'une privatisation de certains points de vente à Montréal, mais sans que la concurrence ne soit permise. Ainsi, les magasins privatisés auraient été à l'abri de nouveaux concurrents. Les bénéficiaires pour les consommateurs d'une telle privatisation partielle, si elle avait été poursuivie, auraient été très limités car en l'absence de concurrence, ils seraient toujours restés captifs et n'auraient pas eu de véritable alternative. De plus, les succursales restantes de la SAQ auraient été également à l'abri de la concurrence des magasins privatisés, ces derniers étant

13. Commission des liqueurs du Québec, *op. cit.*, 1923, p. 49-50.

14. SAQ, *op. cit.*, 1997, p. 5.

15. André Bernard, «Les politiques gouvernementales en matière de vins et spiritueux au Canada», *Études canadiennes*, n° 35, 1993, p. 19 ; disponible à <http://www.afec33.asso.fr/ftp/revue/pdf/n35-a.pdf>.

16. Il s'agit de la Commission de contrôle des permis d'alcool, ensuite appelée la Régie des permis d'alcool du Québec et enfin devenue la Régie des alcools, des courses et des jeux que nous connaissons.

17. SAQ, *op. cit.*, 1997, p. 10.

obligés d'acheter leurs marchandises à la SAQ à des prix fixes.

En 1997, un document de travail a été préparé à la demande du ministre des Finances envisageant plusieurs scénarios pour l'avenir de la SAQ afin d'améliorer «l'efficacité administrative» de ce secteur d'industrie<sup>18</sup>. Ces scénarios allaient du maintien du *statu quo* à une privatisation totale et une libéralisation du commerce d'alcool. En dépit de la constatation — après une comparaison avec plusieurs États américains — qu'au chapitre du commerce «l'évolution se poursuit vers une plus grande privatisation des activités» et que «les provinces canadiennes autres que l'Alberta se classent parmi les plus restrictives en matière de présence privée dans le commerce de détail<sup>19</sup>», la SAQ n'a pas perdu son statut de monopole d'État.

Contrairement à la situation de 1921 alors que le Québec avait une politique moins interventionniste que partout ailleurs en Amérique du Nord, aujourd'hui il est parmi les États qui interviennent le plus dans le commerce d'alcool par l'intermédiaire du monopole de la SAQ. Cette dernière «a l'exclusivité de la première distribution au Québec de toutes les boissons alcooliques à l'exception, essentiellement, du cidre léger et de la bière embouteillée au Québec<sup>20</sup>». En fait, cette notion d'exclusivité cache des pouvoirs de monopole qui contiennent plusieurs volets distincts.

### 1.3 L'étendue des pouvoirs de monopole de la SAQ

La SAQ dispose tout d'abord du monopole en ce qui concerne l'importation de boissons alcooliques au Québec<sup>21</sup>. Ensuite, la SAQ est le seul grossiste qui distribue et approvisionne les différents réseaux de

vente (épiciers, dépanneurs et magasins-agences) et les détenteurs de permis (hôtels, bars, restaurants, etc.) en vins, spiritueux et bières importées sur tout le territoire du Québec.

Les consommateurs sont gardés captifs : en dehors de la bière domestique, la SAQ est le passage obligé et unique de toute boisson alcoolique, lui permettant ainsi de collecter sa majoration sur chaque produit vendu. Cette majoration, qui est la source du dividende payé chaque année au gouvernement du Québec, n'a donc rien à voir avec un profit au sens économique habituel du terme correspondant à la plus-value d'un service rendu, déduction faite de tous les frais. Même si d'un point de vue comptable cela s'apparente à un bénéfice net et donc à un profit, d'un point de vue économique le «profit» de la SAQ versé à l'État est de même nature que les autres taxes (fédérales et provinciales) et pourrait être appelée la «taxe de monopole». En effet, pour l'augmenter, elle n'a qu'à augmenter les prix de vente, compte tenu de ses pouvoirs de monopole. Comme le rappelle l'ex-ministre Rodrigue Biron en parlant du dividende, la SAQ ne fait pas de profit, mais «perçoit 600 millions en taxes<sup>22</sup>».

Enfin, la SAQ a une position dominante dans le commerce de détail des vins et des spiritueux<sup>23</sup>. En effet, même s'il existe des points de vente qui n'appartiennent pas à la société d'État, les autres détaillants (épiciers, dépanneurs, magasins-agences) sont obligés de vendre suivant les conditions dictées par elle. Par exemple, les détaillants en alimentation, comme les supermarchés ou les dépanneurs, vendent aussi du vin<sup>24</sup>. Cependant, dans le réseau de l'alimentation, la gamme de produits est strictement limitée aux produits dont la mise

*Le « profit » de la SAQ versé à l'État est de même nature que les autres taxes (fédérales et provinciales) et pourrait être appelée la « taxe de monopole ».*

18. Groupe de travail sur le secteur des boissons alcooliques au Québec, «Réflexions sur l'organisation du secteur des boissons alcooliques au Québec», document de consultation, 1997, p. i.

19. *Ibid.*, p. 23.

20. SAQ, «Politiques d'achat et de mise en marché», 31 mars 2003; disponible à [http://www.globalwinespirits.com/wximage?/1347417/promo\\_file/pamm%20%20030613.pdf](http://www.globalwinespirits.com/wximage?/1347417/promo_file/pamm%20%20030613.pdf).

21. En effet, l'importation d'alcool (qu'elle provienne d'un autre endroit situé au Canada ou à l'étranger) est conférée exclusivement au gouvernement provincial par une loi fédérale, la *Loi sur l'importation des boissons enivrantes*.

22. Propos cités dans «La SAQ est-elle privatisable?», *Le Devoir*, samedi 15 et dimanche 16 janvier 2005, p. B1.

23. Comme le souligne le Groupe de travail sur le secteur des boissons alcooliques au Québec (p. 2), le marché de la bière canadienne, qui correspond à environ la moitié de toutes les boissons alcooliques au Canada et au Québec, est distinct de celui contrôlé par la SAQ.

24. Cette présence de vins et de bières dans les épiceries affaiblit encore plus les arguments favorables au monopole de la SAQ afin de contrôler la consommation d'alcool : les boissons alcooliques sont présentes partout pour ceux qui veulent en abuser et le monopole n'est d'aucune utilité pour restreindre la consommation. En revanche, il crée des distorsions économiques et affecte le bien-être des consommateurs de ces produits, comme nous le verrons dans cette étude.

*Depuis les années 1920 et au fil du temps, on a complètement perdu de vue la justification originelle visant la tempérance lors de la mise en place du monopole d'État.*

en bouteille est faite au Québec (gamme SAQ Alimentation). Ils ne sont donc pas en mesure de concurrencer réellement les succursales de la SAQ, ni par le choix des produits, ni par les prix qui restent fixés par le monopole d'État. Les épiciers sont donc en bout de ligne de simples prêteurs d'espace de vente pour la SAQ qui collecte au passage sa majoration en tant que grossiste pour tout produit vendu dans leur réseau.

Quant aux magasins-agences, à la différence des épiceries, ils ont accès à la gamme complète des produits de la SAQ, mais ne sont ouverts qu'avec l'accord de cette dernière, généralement dans des régions éloignées. Évidemment, même si ces magasins sont privés, cela n'a rien à voir avec une privatisation : ils continuent à s'approvisionner auprès de la SAQ et vendent

aux conditions que cette dernière établit en tant que grossiste. Ils ne sont aucunement en mesure — à l'image des épiceries et des dépanneurs — de venir concurrencer les succursales d'État.

En bout de ligne, depuis les années 1920 et au fil du temps, on a complètement perdu de vue la justification originelle visant la tempérance lors de la mise en place du monopole d'État en 1921 avec la Commission des liqueurs du Québec. Tout au contraire, la SAQ actuelle est une entreprise commerciale avec des pouvoirs monopolistiques qui se substitue à ce que des entrepreneurs privés pourraient très bien faire. Dans ces conditions, quels arguments justifieraient le maintien d'un tel monopole commercial ?

## 2. Des arguments insuffisants pour justifier le monopole de la SAQ

**P**LUSIEURS ARGUMENTS THÉORIQUES sont avancés pour justifier le maintien d'un monopole d'État comme celui de la SAQ dans le commerce d'alcool.

### 2.1 L'alcool ne serait pas un bien comme les autres

L'argument le plus souvent évoqué, dès qu'il est question de privatisation, est que l'alcool n'est pas un bien comme les autres, et ce, à un double titre.

Premièrement, l'alcool ne serait pas un bien comme les autres, car il comporterait des risques pour la santé. Une liste, plus ou moins longue, de maladies liées à la consommation d'alcool est avancée à ce sujet: «L'alcool n'est pas simplement un autre bien de consommation. Il contribue à un large éventail de problèmes de santé et de problèmes sociaux (...) tels que cirrhose du foie, cancers<sup>25</sup>», etc.

Cependant, même si l'alcool pouvait être à l'origine de maladies graves, le monopole de la SAQ ne s'en trouve pas justifié pour autant. Tout d'abord, cet argument qui paraît uniquement d'ordre médical contient aussi un aspect économique non négligeable. En effet, l'analyse économique étudie les choix individuels, et les consommateurs sont considérés comme connaissant mieux que quiconque leurs propres préférences de boire ou non de l'alcool. Même s'il y a des risques pour la santé, les consommateurs prennent en compte ces effets potentiellement dangereux et les rajoutent aux coûts monétaires qu'il faut déboursier pour consommer des boissons alcooliques. Par conséquent, ils décident de consommer de l'alcool si la satisfaction qu'ils en retirent — et ils sont les seuls à pouvoir l'évaluer — est plus élevée que l'ensemble des coûts monétaires et des risques pour la santé.

Ainsi, le fait que l'alcool comporte des risques pour la santé n'en fait pas un bien à part: une multitude d'autres biens et activités peuvent présenter des risques pour la santé sans qu'ils soient confiés à un monopole d'État. Les couteaux ou d'autres objets coupants, par exemple, présentent des dangers potentiels considérables et pourtant personne ne prétend qu'ils devraient être vendus uniquement dans des magasins d'État. Ce qui intéresse l'économiste est le fait indiscutable que la consommation d'alcool génère de la satisfaction pour certaines personnes et que ces dernières sont disposées à couvrir les risques et les coûts. Comme le précise l'économiste Douglas Whitman, «il n'y pas de fondement objectif pour conclure que la consommation d'alcool est un choix personnel indésirable. (...) Le fait qu'une activité présente des coûts et des sacrifices pour les individus n'implique pas que cette activité doive être réglementée<sup>26</sup>».

Qui plus est, cet argument médical s'avère encore moins pertinent puisque le caractère nocif de la consommation d'alcool n'est pas clairement établi au sein de la profession médicale, notamment dans le cas où la consommation reste modérée. Par exemple, de nombreuses études montrent qu'une telle consommation n'augmente pas, mais au contraire diminue certains risques de santé<sup>27</sup>. Elle aurait des effets positifs surtout pour les personnes d'âge moyen: par exemple, selon une étude américaine «l'alcool agit comme un médicament anti-cholestérol, et les tests épidémiologiques suggèrent qu'une consommation modérée d'alcool est associée à une mortalité réduite de maladies du cœur et d'accidents cardiovasculaires<sup>28</sup>».

*Même s'il y a des risques pour la santé, les consommateurs prennent en compte ces effets potentiellement dangereux et les rajoutent aux coûts monétaires qu'il faut déboursier pour consommer des boissons alcooliques.*

25. Voir «Retail Alcohol Monopolies and Regulation: Preserving the Public Interest», Position Paper, Centre for Addiction and Mental Health, octobre 2004; disponible à [http://www.camh.net/public\\_policy/retailalcohol-monopolies.html](http://www.camh.net/public_policy/retailalcohol-monopolies.html).

26. Douglas Glen Whitman, *Strange Brew, Alcohol and Government Monopoly*, Oakland, The Independent Institute, 2003, p. 30.

27. Voir le site <http://www.healthysciences.com/archive.html> pour une liste d'études qui montrent des effets positifs pour la santé d'une consommation modérée d'alcool.

28. Philip J. Cook, Jan Ostermann et Frank A. Sloan, «Are Alcohol Excise Taxes good For Us? Short and Long».

**L**es risques liés à la consommation excessive ne se trouvent absolument pas réduits du fait que les magasins où on achète nos bouteilles appartiennent à l'État et non à des entrepreneurs privés.

Même Educ'alcool, un organisme officiel québécois d'information sur l'alcool, financé notamment par la SAQ, conclut aux effets bénéfiques de l'alcool dans l'une de ses propres publications, et ce, quel que soit le produit (vin, bière ou alcool fort) : « Les recherches scientifiques et les études disponibles démontrent que, pour la plupart des gens, une consommation régulière et modérée d'alcool — un ou deux verres par jour — apporte une certaine protection contre les maladies cardiovasculaires, les maladies artérielles périphériques, le diabète de type 2 et les calculs biliaires. Elle a aussi d'autres bénéfices, notamment sur la condition psychosociale des personnes, de même qu'elle réduit les risques de rhumatisme, d'arthrite et de calculs rénaux<sup>29</sup>. »

Même si le caractère nocif de l'alcool était clairement établi, le fait d'avoir un monopole ne se trouve pas davantage justifié, car il ne diminue en rien cette nocivité. La SAQ se comporte à ce propos exactement comme n'importe quelle entreprise commerciale, et la tempérance n'est plus sa priorité. À l'heure actuelle, tout consommateur est en mesure de se procurer de l'alcool dans les quantités qu'il désire, exactement comme cela aurait été le cas en l'absence de monopole. Les risques liés à la consommation excessive ne se trouvent absolument pas réduits du fait que les magasins où on achète nos bouteilles appartiennent à l'État et non à des entrepreneurs privés, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens.

Deuxièmement, l'alcool ne serait pas un bien comme les autres, car il y aurait un effet de dépendance lié à sa consommation. Cet aspect, bien que réel dans certains cas de consommation abusive, ne justifie pas non plus l'existence du monopole commercial de la SAQ. Pour les gens

qui développent une telle dépendance, l'existence d'un monopole n'est d'aucune utilité, car ils peuvent se procurer les quantités d'alcool qu'ils désirent, tout comme dans un marché privatisé<sup>30</sup>. En revanche, le contrôle de l'État sur le commerce d'alcool est nuisible pour beaucoup de gens qui boivent de l'alcool sans en être dépendants et se trouvent, par conséquent, injustement pénalisés en termes de prix plus élevés, de moindre choix, etc.

## 2.2 La consommation d'alcool créerait des externalités ou des coûts sociaux

Cet argument strictement économique signifie que les consommateurs d'alcool ne tiennent pas compte des inconvénients et des coûts qu'ils pourraient éventuellement causer aux autres membres de la collectivité. Ces inconvénients « sociaux » pourraient prendre plusieurs formes différentes, comme l'économiste Douglas Whitman le décrit bien : « La consommation d'alcool crée des externalités négatives : coûts subis non pas par les consommateurs d'alcool, mais par d'autres personnes dans la société. Des conducteurs ivres créent des risques sur la route ; les gens souffrant de problèmes liés à l'alcool deviennent un fardeau pour les systèmes publics de santé ; les alcooliques sont parfois moins fiables et moins productifs au travail, etc.<sup>31</sup>. »

D'une part, les alcooliques seraient moins productifs et ainsi représenteraient un coût pour la collectivité, car ils seraient moins performants. Cet argument est souvent évoqué pour montrer les coûts économiques de la consommation d'alcool pour la société. Les coûts, bien qu'ils soient réels, sont cependant subis dans un marché privé par l'individu lui-même : s'il a une productivité moins élevée ou s'il est régu-

Term Effects on Mortality Rates», Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, février 2005, p. 3 ; disponible à <http://www.nber.org/papers/w1138>. Voir aussi Dale M. Heien, « Are Higher Alcohol Taxes Justified? », Cato Journal, Vol. 15, n° 2-3, automne/hiver 1995/1996 ; disponible à <http://www.cato.org/pubs/journal/cj15n2-3-7.html>. Ce dernier auteur écrit : « Parce qu'il est impossible de taxer uniquement ceux qui abusent, les augmentations de taxes vont causer une perte de bien-être pour les consommateurs modérés d'alcool. »

29. Voir « Les effets de la consommation modérée et régulière d'alcool », Alcool et santé, Educ'alcool, 2005, p. 2 ; disponible à [http://www.educalcoool.qc.ca/cgi/upimages/EducFiles/EDUC-619\\_broch.pdf](http://www.educalcoool.qc.ca/cgi/upimages/EducFiles/EDUC-619_broch.pdf).

30. En réalité, plus de la moitié des quantités d'alcool au Québec correspondent à des ventes de bières dans un tel marché privatisé. Il est donc évident que toute personne qui le désire peut, et de facto achète déjà, de l'alcool en dehors du monopole de la SAQ.

31. Douglas Whitman, *op. cit.*, p. 30. L'économiste canadien Greg Flanagan souligne aussi cet argument. Voir son étude « Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years after Privatization », Ottawa et Edmonton, Canadian Centre for Policy Alternatives and Parkland Institute, juin 2003, p. 28-29 ; disponible à <http://www.ualberta.ca/~parkland/research/studies/sobering-result-final.pdf>.



lièrement absent, il aura normalement une rémunération moins élevée de façon que ni son employeur, ni les autres membres de la collectivité n'aient à subir entièrement les coûts de son comportement irresponsable. Mais même si la consommation d'alcool était à l'origine de telles baisses de la productivité, le fait que ce soit un monopole d'État qui vende les bouteilles n'élimine pas du tout ce phénomène de consommation abusive.

D'autre part, une variante de l'argument des coûts sociaux consiste à mettre l'accent sur le poids financier que représentent les problèmes de santé liés à cette consommation. Les alcooliques nécessiteraient davantage de soins et seraient un fardeau pour le système de santé. Un tel argument omet toutefois de préciser que ces coûts externes n'existent que dans la mesure où le système de santé est public, comme au Canada. Dans un système privé, soit les individus payeraient les soins (ce qui les obligerait à être responsables des coûts de leur consommation d'alcool), soit ils payeraient plus cher leurs primes d'assurance, car à long terme ils s'avèreraient être des risques assurables plus élevés. Comme le précise Whitman, «les dépenses médicales créées par la consommation d'alcool et par d'autres choix personnels ne sont pas irrémédiablement des coûts externes — ils le deviennent uniquement à cause des politiques du gouvernement qui étend ces coûts à tout le public<sup>32</sup>». Plus fondamentalement, même si ces coûts sociaux existent bel et bien à cause du caractère public du système de santé québécois, ils ne sont pas du tout éliminés ou réduits par l'existence du monopole commercial de la SAQ.

Enfin, le même argument de coûts externes est évoqué sous une forme différente: l'alcool serait à l'origine de coûts externes à cause d'un risque plus élevé d'être victime d'un accident de la route ou sujet à un comportement criminel attribuable à l'emprise de l'alcool. Cet argument a une certaine validité mais, une fois encore, le fait d'avoir un monopole d'État n'est pas la solution à ce problème, car il est impossible de distinguer entre des achats qui correspondent à une consommation responsable et d'autres qui seraient à l'origine d'un

comportement criminel. Ces risques sont tout aussi présents dans un système de monopole commercial — où il est possible de se procurer de l'alcool dans les quantités voulues — que dans un système privé. En tout état de cause, il vaut mieux que l'État mette en place des politiques qui restreignent les abus d'alcool (conduite automobile en état d'ébriété, par exemple) et qu'il fasse respecter les lois garantissant la sécurité des biens et des personnes, que de s'occuper du commerce d'alcool.

### 2.3 Le monopole d'État permettrait d'éliminer la fraude et la contrebande

Selon cet argument, le fait que la vente soit assurée par un monopole d'État permettrait un meilleur contrôle des magasins et éliminerait la fraude et la contrebande. Cet argument relève de considérations de gestion bureaucratique face à un problème créé exclusivement par des réglementations antérieures. En effet, il ne faut pas oublier que ces problèmes sont apparus et se sont aggravés à cause de la prohibition et de la politique de tempérance des années 1920.

En réalité, un marché noir existe uniquement parce que les gouvernements ont, depuis cette époque, artificiellement gonflé les prix des produits de l'alcool sur le marché légal par des droits, des taux de majoration et des taxes de toutes sortes. Comme le précise une étude, «la part des divers prélèvements fiscaux dans le prix des boissons alcooliques a rendu excessivement lucratives la production et la commercialisation clandestines de ces mêmes boissons<sup>33</sup>».

Ces phénomènes de fraude et de contrebande doivent être considérés comme les effets pervers des mesures fiscales et réglementaires qui s'appliquent aux boissons alcooliques, et non comme un aspect intrinsèque du commerce de l'alcool. N'importe quel produit soumis à la même réglementation et à la même fiscalité serait l'objet de contrebande et de fraude. Si l'objectif est de les éliminer réellement de manière efficace, il faut réduire ce fardeau fiscal et réglementaire et non renforcer le contrôle

*Un marché noir existe uniquement parce que les gouvernements ont, depuis cette époque, artificiellement gonflé les prix des produits de l'alcool sur le marché légal par des droits, des taux de majoration et des taxes de toutes sortes.*

32. Douglas Whitman, *op. cit.*, p. 33.

33. André Bernard, *op. cit.*, p. 13.

du monopole. La Régie des alcools de l'Ontario (Liquor Control Board of Ontario ou LCBO) estime à près de 450 millions de dollars les ventes d'alcool réalisées sur le marché noir en 2004<sup>34</sup>, ce qui correspond à environ 6 % du marché ontarien. De même, la SAQ estime le manque à gagner provenant d'achats d'alcool en dehors de son réseau à une somme se situant entre 70 et 100 millions de dollars par an<sup>35</sup>.

## 2.4 Le monopole est une source de revenus pour l'État

Selon cet argument, le monopole d'État serait légitimé par le fait qu'il apporte des dividendes substantiels dans les coffres de l'État. Cet argument présente, tout comme les précédents, plusieurs faiblesses. Tout d'abord, il est absurde de justifier ultimement une activité professionnelle ou une politique publique par les revenus qu'elle procure au passage à l'État. Doit-on tous boire davantage de façon à ce que l'État engrange des recettes additionnelles ? Tout au contraire, la raison d'être du commerce d'alcool n'est pas de générer des recettes pour le trésor public, mais de répondre aux besoins de la multitude de consommateurs québécois qui retirent une satisfaction en consommant des boissons alcooliques.

Ensuite, même si on s'entendait sur la nécessité absolue pour le gouvernement de collecter le niveau de recettes qu'il réalise avec la SAQ, le monopole public ne se trouverait pas davantage justifié. En effet, le gouvernement pourrait retirer les mêmes revenus par l'imposition d'une taxe sur la vente de produits alcooliques, tout en laissant le commerce d'alcool au secteur privé dans un contexte de concurrence. Comme nous le verrons ci-dessous, l'exemple de l'Alberta — qui a privatisé la vente au détail — prouve qu'il est possible de retirer, toutes proportions gardées, des revenus comparables, voire plus élevés.

En bout de ligne, les arguments avancés pour légitimer le monopole de l'État sur la vente d'alcool sont largement insuffisants pour maintenir l'existence de la SAQ. Cependant, il existe des craintes à procéder à une réelle privatisation pour diverses raisons d'ordre pratique. On souligne que le monopole assurerait une gestion plus efficace du commerce de l'alcool, que le marché privé risque d'amener une réduction du nombre de produits disponibles, du nombre de magasins, tout en provoquant une explosion de la vente et de la consommation d'alcool. Ces craintes sont-elles fondées ? Comment se comparent les monopoles d'État à un système privatisé ?

34. LCBO, *Rapport annuel 2003-2004*, p.12 ; disponible à <http://www.lcbo.com/french/aboutlcbo/annualreport2004.shtml>.

35. Voir l'article de Jacques Benoit, « La SAQ perd de 70 à 100 M \$ par an », *La Presse*, 30 mai 2005.

### 3. Étude de cas : Québec, Ontario et Alberta

LA THÉORIE ÉCONOMIQUE MONTRE comment l'absence de concurrence et la mise en place de monopoles légalement protégés ont généralement pour conséquence une détérioration des biens et des services offerts aux consommateurs. Le monopole n'a pas autant d'incitations à s'améliorer que des entreprises en concurrence. Il consacre à faire pression auprès des pouvoirs publics, à se protéger et à préserver le *statu quo* des efforts et des ressources qui pourraient servir à améliorer ses produits et services aux consommateurs. Dans le domaine du commerce de l'alcool on peut s'attendre à ce que ce manque de concurrence ait pour effet, entre autres, de réduire la gamme de produits disponibles et le service aux consommateurs, en termes de densité du réseau de magasins, etc.

À l'image de la SAQ, la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) est un monopole d'État, créé en 1927<sup>36</sup>. L'Alberta avait aussi, jusqu'à récemment, un monopole d'État — la Régie des alcools de l'Alberta ou Alberta Liquor Control Board (ALCB) — qui datait de 1924. Comme la SAQ et la LCBO, l'ALCB contrôlait le commerce de boissons alcooliques en choisissant l'emplacement des magasins, les produits à vendre, les prix, les heures d'ouverture, etc. Mais depuis 1994, le commerce de détail a été largement libéralisé et est assuré par des magasins privés (en revanche, l'importation<sup>37</sup>, le commerce de gros et la distribution restent sous le contrôle des pouvoirs publics). La privatisation de 1993-1994 en Alberta a déjà été très bien documentée

et analysée dans plusieurs publications<sup>38</sup>. Notre objectif n'est donc pas de rapporter une fois de plus les détails de cette réforme, mais de souligner l'impact économique de la privatisation et de comparer les performances d'un système privatisé à celles des monopoles d'État du Québec et de l'Ontario.

La principale difficulté de comparaison provient du fait que les rôles statutaires et réglementaires des différentes régies ne sont pas les mêmes dans les différentes provinces. Il est néanmoins pertinent — en tenant compte des différences — de comparer la SAQ et la LCBO à la situation en Alberta sur les différents aspects suivants: *i*) le nombre de magasins, *ii*) la sélection et le nombre de produits disponibles sur chaque marché provincial, *iii*) les dividendes versés au gouvernement, *iv*) les prix et, finalement, *v*) l'évolution des ventes d'alcool, à savoir si elles explosent avec un système privé.

#### 3.1 Le nombre de magasins

Quel effet peut-on attendre d'une privatisation de la SAQ sur le nombre de magasins ?

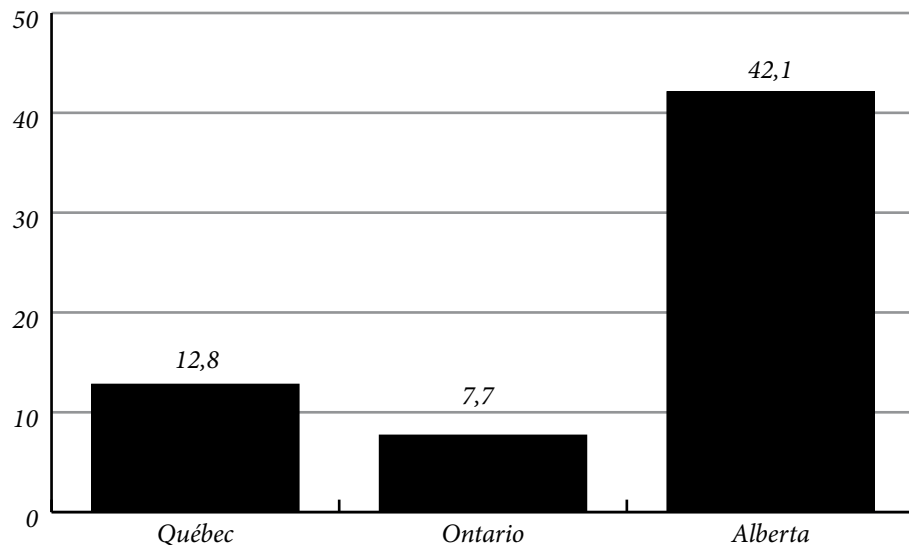
Lorsqu'on comptabilise le nombre absolu de magasins, l'Alberta avec ses magasins privés devance largement le Québec ou l'Ontario avec leurs succursales, respectivement de la SAQ et de la LCBO. En effet, en 2004 en Alberta, on comptait

36. Sur le système ontarien, voir le récent rapport du Comité d'examen du système de vente d'alcool en Ontario, intitulé «Strategy for Transforming Ontario's Beverage System», juillet 2005; disponible à <http://www.beveragealcoholreview.on.ca/en/report.htm>.

37. Le monopole de l'importation d'alcool (qu'elle provienne d'un autre endroit situé au Canada ou de l'étranger) a été gardé par les pouvoirs publics en Alberta, conformément à la loi fédérale, la *Loi sur l'importation des boissons enivrantes*.

38. Voir entre autres, Alberta Liquor Control Board, *A New Era in Liquor Administration: The Alberta Experience*, décembre 1994; disponible à [http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/A\\_New\\_Era\\_in\\_Liquor\\_Administration.pdf](http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/A_New_Era_in_Liquor_Administration.pdf); Douglas West, «The Privatization of Liquor Retailing in Alberta», Vancouver, Fraser Institute, février 2003; disponible à <http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=474>; Greg Flanagan, *op. cit.*, et Martin Poirier et Martin Petit, «Les impacts de la privatisation de la vente des produits de l'alcool en Alberta», Institut de recherche et d'information socio-économiques, 2003; disponible à <http://www.iris-recherche.qc.ca/docs/ALCB.pdf>.

Figure 1 ~ Magasins par 100 000 habitants (15 ans et plus)



Sources : Rapports annuels (SAQ, LCBO, AGLC) ; Statistique Canada, *Population selon le sexe et le groupe d'âge* (données 15 ans et +), disponible à [http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/demo31a\\_f.htm](http://www.statcan.ca/francais/Pgdb/demo31a_f.htm) ; calculs de l'auteur.

**U**ne densité plus importante présente des avantages évidents pour les consommateurs qui consacrent moins de temps et d'efforts à se procurer les boissons alcooliques.

1 087 magasins<sup>39</sup>, alors qu'au Québec il y en avait 801 (398 succursales et 403 magasins-agences)<sup>40</sup> et en Ontario 779 (598 succursales et 181 magasins-agences)<sup>41</sup>.

Cette différence de densité du réseau de vente est encore plus importante si on considère le nombre de magasins par 100 000 habitants (voir Figure 1). La densité est plus de trois fois plus élevée en Alberta qu'au Québec et plus de cinq fois qu'en Ontario. En revanche, le Québec présente une meilleure densité que la LCBO.

Une densité plus importante présente des avantages évidents pour les consommateurs qui consacrent moins de temps et d'efforts à se procurer les boissons alcooliques. Comme le précise l'économiste West, « avec le plus grand nombre de magasins d'alcool, il y a une meilleure accessibilité, qui implique en moyenne des coûts

de déplacements et des coûts de magasinage moins élevés pour les consommateurs albertains<sup>42</sup> ». Ainsi, dans toute évaluation de l'impact de la privatisation, il ne faut pas oublier que les gains de temps peuvent être un aspect important pour les consommateurs. À l'évidence, il y a une différence importante entre les performances d'un monopole d'État, qu'il soit au Québec ou en Ontario, et un système privatisé, ce dernier satisfaisant bien mieux les consommateurs.

La différence entre un marché privé et un monopole d'État n'est toutefois pas uniquement d'ordre quantitatif. La question primordiale est de savoir si le nombre de magasins est choisi de manière efficace et s'il correspond ou non à ce que désirent les consommateurs. En Alberta, l'ouverture ou la fermeture d'un magasin sont laissées aux entrepreneurs privés. Ces derniers estiment sans arrêt la demande, et ce sont les consommateurs qui décident en bout de ligne de l'emplacement des magasins en leur accordant ou pas leur clientèle.

Par conséquent, le nombre de magasins est dicté par la demande des consommateurs au lieu d'être planifié par un monopole d'État de manière centralisée. L'existence de magasins privés permet une souplesse et une adaptation du réseau de

39. Alberta Gaming and Liquor Commission, Quick Facts, 2005, disponible à [http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/quickfacts/quickfacts\\_liquor.pdf](http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/quickfacts/quickfacts_liquor.pdf); chiffres pour janvier 2005.

40. SAQ, *Rapport annuel 2004*, p. 58, chiffre pour 2004, disponible à [http://www.saq.com/img/ent/rapporto4/pdf/Statistiques\\_generales.pdf](http://www.saq.com/img/ent/rapporto4/pdf/Statistiques_generales.pdf). Les dépanneurs et épiciers vendent aussi du vin mais, n'ayant accès qu'à très peu de produits, ils ne peuvent pas être considérés sur le même pied que les succursales de la SAQ.

41. LCBO, *Rapport annuel 2003-2004*, p. 12, chiffre pour 2004, disponible à [http://www.lcbo.com/images/pdfs/lcbo\\_an\\_report\\_fr.pdf](http://www.lcbo.com/images/pdfs/lcbo_an_report_fr.pdf). Les autres magasins (les « Beer Stores », les magasins dans les établissements vinicoles, etc.) ne peuvent pas se comparer aux succursales de la LCBO.

42. Douglas West, *op. cit.*, p. 12.

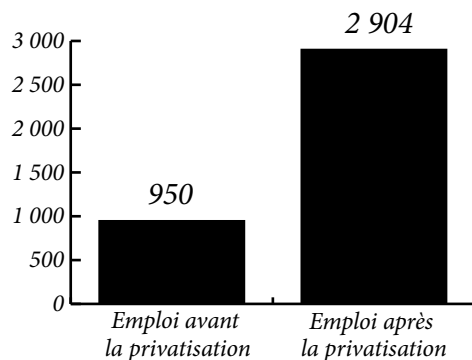
**Tableau 1 ~ Privatisation et évolution du nombre\* de magasins en Alberta, 1993-2005**

Alberta	1993 (sept.)	1994 (sept.)	2000 (mars)	2002 (mars)	2004 (mars)	2005 (janv.)
Succursales de l'ALCB	202	-				
Magasins de bière	30	-				
Magasins de vin	23	-				
Magasins chez les producteurs (bière, vin)	6	6	nd	nd	nd	nd
Magasins agences	49	89	77	81	89	91
Magasins privés	-	486	807	863	950	996
Total	310	575	884	944	1039	1087
Augmentation	-	+85,5 %	+185,2 %	+204,5 %	+235,2 %	+250,6 %

Source: ALCB, 1994, p. 14; AGLC, *Rapports annuels*, 2000-2004; AGLC, *Quick Facts*, 2005.

\*Ces chiffres n'incluent pas les boutiques d'hôtel dont le nombre a légèrement augmenté après la privatisation.

**Figure 2 ~ Évolution du niveau d'emploi en postes équivalents temps plein entre 1993 et 1996 en Alberta**



Source: Douglas West, 2003.

vente, du fait qu'il y a des magasins qui disparaissent et de nouveaux qui s'ouvrent en fonction des conditions changeantes du marché (goûts des consommateurs, évolutions technologiques qui font baisser les coûts de stockage et de transport, développement urbain, etc.). Comme exemple de ce dynamisme du marché privé en Alberta, «au moins 28 magasins d'alcool ont fermé entre septembre 1993 et décembre 1995, 78 entre décembre 1995 et janvier 1998, et 151 entre janvier 1998 et décembre 2001<sup>43</sup>». En dépit de ces fermetures, le nombre total de magasins dans la province a plus que triplé en dix ans par rapport à

la situation d'avant la privatisation (voir Tableau 1).

Par ailleurs, une telle augmentation du nombre de magasins privés a généré la création de nouveaux emplois. En Alberta, le niveau d'emploi a considérablement augmenté entre 1993 et 1996, passant d'un équivalent de 950 postes à temps plein à 2 904<sup>44</sup>, soit plus du triple par rapport à la situation initiale (voir Figure 2). Cette augmentation du nombre de magasins a aussi pu être réalisée grâce au fait que les salaires, artificiellement élevés dans les monopoles protégés, ont pu être réajustés après la privatisation à des niveaux comparables à ceux du commerce de détail dans d'autres secteurs. Après tout, le travail de mise en rayon d'une bouteille d'huile d'olive et d'une bouteille de vin est fondamentalement le même.

On ne peut nier que les employés syndiqués permanents du monopole d'État — qui bénéficient de salaires et de conditions de travail privilégiés par rapport aux autres travailleurs du commerce de détail — soient directement touchés par une privatisation du commerce d'alcool. Ce point ne doit pas cacher pour autant les résultats positifs qu'entraînerait une privatisation de la SAQ pour l'ensemble des consommateurs québécois, soit un nombre plus élevé de magasins à leur disposition et la création vraisemblable de nombreux

*E*n Alberta, le niveau d'emploi a considérablement augmenté entre 1993 et 1996, passant d'un équivalent de 950 postes à temps plein à 2 904.

43. Douglas West, *op.cit.*, 2003, p. 8.

44. Douglas West, *op.cit.*, p. 57-59. Voir AGLC, *op.cit.*

emplois<sup>45</sup>. Il est d'ailleurs toujours possible de prévoir des programmes facilitant la transition des employés des succursales d'État vers les magasins privés ou vers d'autres types de commerces.

### 3.2 La sélection des produits et la qualité du service

La sélection des produits et la qualité du service sont deux autres indicateurs de la performance d'un système de commercialisation. Il faut souligner qu'une gamme plus riche de produits présente des avantages pour les consommateurs, dont les préférences se trouvent satisfaites de manière plus précise et plus efficace. Ayant plus de choix, chaque consommateur est davantage en mesure de trouver un produit à son goût. Cependant, une gamme plus large présente aussi des coûts supplémentaires de stockage, d'inventaire, de gestion de l'espace de vente dans les magasins, etc. Il en est de même pour le service à la clientèle. Des vendeurs mieux formés sont capables de donner de meilleurs conseils aux clients, mais cela a aussi un coût que ces derniers peuvent accepter de payer ou non. Dans le marché, les entrepreneurs privés sont justement les décideurs qui surveillent sans arrêt ce que veulent les consommateurs, car leurs profits en dépendent. Ils sont en mesure d'offrir mieux que quiconque la diversification des produits et le niveau de service dont les consommateurs sont prêts à couvrir les coûts. À la différence du monopole public, les entrepreneurs privés satisfont toutes les « niches » du marché en se diversifiant.

Est-il juste de croire que, dans le cas du commerce de l'alcool, et à la différence de ce qu'on observe dans les autres commerces, une privatisation aboutirait à un appauvrissement de la sélection, à un nombre réduit de produits disponibles et à un service à la clientèle appauvri ? On entend souvent que le monopole rendrait un meilleur service à la clientèle parce que, par exemple, les employés à la SAQ seraient mieux formés que ceux d'un marché privé

et pourraient mieux conseiller les gens. Bien qu'il n'existe pas de mesure quantitative permettant de comparer la qualité du service, cet argument ne tient pas la route. En effet, de deux choses l'une : soit les consommateurs désirent un meilleur service et sont d'accord pour en défrayer les coûts, auquel cas le marché privé ne tardera pas à le fournir ; soit ils n'en ont pas besoin, auquel cas il ne serait pas justifié économiquement d'avoir des vendeurs inutilement surformés. À la différence de l'approche quasi uniforme d'un monopole public, on observe en réalité dans un marché privé toutes sortes de magasins avec des niveaux de service à la clientèle différents — du petit magasin jusqu'au grand magasin spécialisé où il est possible d'avoir des conseils d'experts — de façon à ce que tous les consommateurs soient satisfaits.

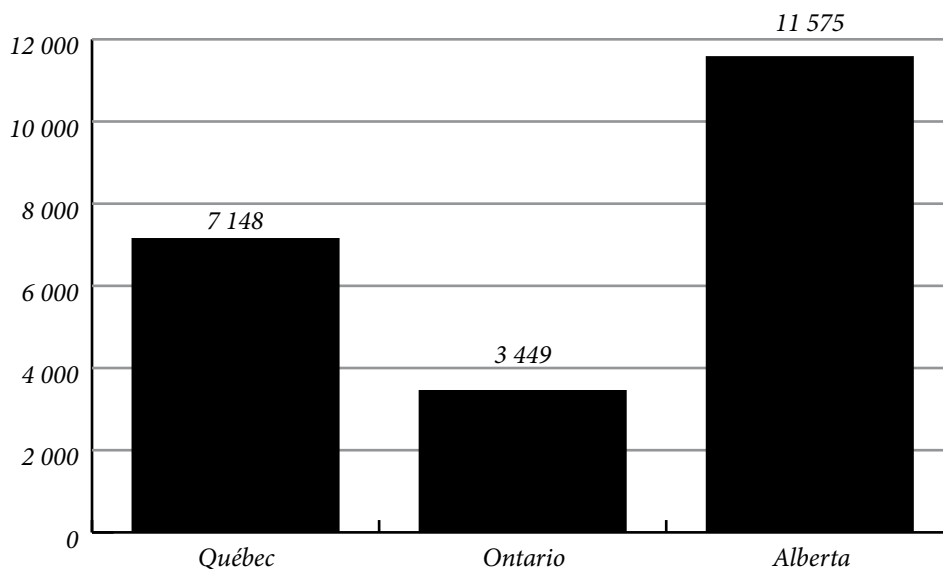
Selon certains auteurs, la privatisation entraînerait également une sélection plus pauvre de boissons alcooliques que dans un système de monopole d'État<sup>46</sup>. De telles critiques se basent sur un indicateur (le nombre moyen de produits par magasin) qui, bien qu'il soit utile dans le cadre d'un monopole d'État qui offre toujours les mêmes produits, ne présente aucune logique économique dans un système privatisé comme celui de l'Alberta. En effet, dans un marché privé, il y a une réelle spécialisation des magasins : tel magasin vend davantage de vins bulgares, tel autre offre plus de choix aux connaisseurs de vins australiens, tel autre encore offre une gamme plus riche en vins italiens (parce que situé dans un quartier d'immigrants italiens), etc. Une telle spécialisation, qui crée de la valeur ajoutée aux yeux des consommateurs locaux, n'implique en aucune façon que le nombre moyen de produits par magasin soit plus élevé que dans le cas du monopole qui offre partout la même gamme. Le nombre de référence peut être plus bas, mais ce qui est important d'un point de vue économique est que la sélection puisse varier en fonction des goûts de la clientèle locale. Dans un tel marché, il y a évidemment aussi des magasins qui se spécialisent

À la différence du monopole public, les entrepreneurs privés satisfont toutes les « niches » du marché en se diversifiant.

45. Même des critiques québécoises de l'expérience albertaine comme Poirier et Petit (*op. cit.*, p. 65) estiment qu'il y a eu une augmentation — bien que plus modeste — de l'emploi due à la privatisation dans cette province.

46. Voir, entre autres, Poirier et Petit, *op. cit.*, p. 30, qui trouvent qu'en Alberta après la privatisation « le nombre moyen de produits par magasin a connu une légère diminution de 2 % ».

Figure 3 ~ Nombre de produits alcooliques disponibles SAQ, LCBO, AGLC en 2004



Source: SAQ, *Rapport annuel 2004*, p. 58; LCBO, *Rapport annuel 2003-2004*, p. 44; pour l'Alberta : données excluant les bières canadiennes obtenues sur demande auprès de l'entrepôt de Saint-Albert.

dans l'offre d'une gamme extrêmement large de produits. À Calgary, par exemple, des magasins offrent près de 4 200 produits différents, ce qui est largement plus que le choix proposé avant la privatisation dans les meilleurs magasins d'État de haut de gamme (avec 2 600 produits)<sup>47</sup> ou que l'entière gamme de la LCBO (3 449 produits).

Ainsi, dans un système privé, la situation est radicalement différente de celle des monopoles d'État : les magasins privés choisissent les produits qu'ils veulent offrir et ils sont incités (leurs profits en dépendent) à offrir les produits que les consommateurs recherchent. Comme le souligne une étude, « l'un des avantages du système privé est que les détaillants ne sont pas forcés d'avoir la même approche uniforme<sup>48</sup> » en termes de sélection des produits. Il est tout à fait inutile de stocker tous les produits disponibles sur le marché provincial et de les exposer dans chaque magasin de vente d'alcool, car cela représente un coût pour les détaillants. En Alberta, on observe une diversification « des magasins d'alcool pour chaque niche de produits<sup>49</sup> ». En bout

de ligne, comparer le nombre moyen de produits par magasin a peu de signification économique. Aucun magasin, quel que soit le type de produits vendus (chaussures, ordinateurs, télévisions, etc.), n'offre toutes les marques et tous les modèles disponibles sur le marché.

Le véritable indicateur de la sélection ou de la gamme des produits est le nombre de produits disponibles sur le marché provincial. Le nombre de boissons alcooliques référencées au niveau des différentes régies ou des monopoles provinciaux (dans leur rôle de grossiste) correspond davantage à l'étendue de cette sélection que le nombre moyen de produits par magasin. Comme le montre la Figure 3, la sélection de la SAQ se compare favorablement à celle de la LCBO. Il y a cependant une différence notable entre le nombre de références disponibles en Alberta d'une part, qui a abandonné le contrôle de la sélection des produits, et les monopoles de la SAQ et de la LCBO qui gardent toujours ce contrôle.

Cette différence tient principalement au fait que le processus de sélection des produits est très différent dans un système de monopole et dans un système privatisé. En effet, après la privatisation en Alberta, les obstacles pour référencer un nouveau produit ont été supprimés et le nombre de produits disponibles en entrepôt a connu

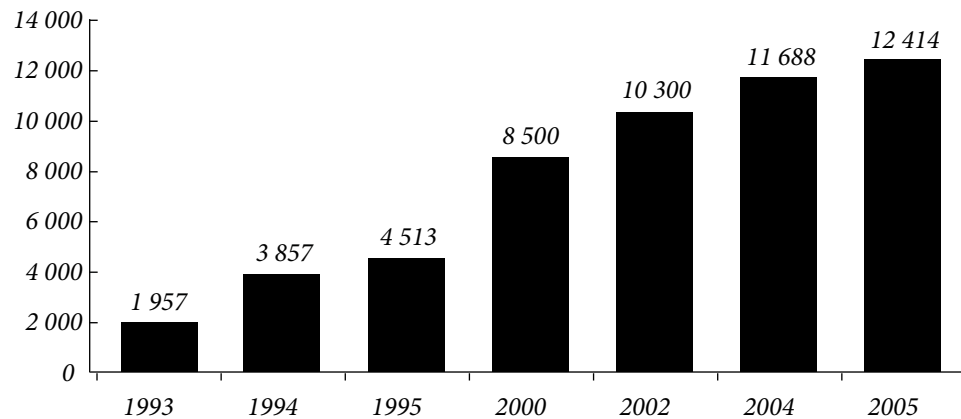
*Les magasins privés choisissent les produits qu'ils veulent offrir et ils sont incités (leurs profits en dépendent) à offrir les produits que les consommateurs recherchent.*

47. Voir Douglas West, *op. cit.*, p. 44.

48. D. MacLean, « Embracing Competition: Recommendations For Reforming Liquor Retailing in Saskatchewan », Canadian Taxpayers Federation, Saskatchewan Division, novembre 2004, p. 7; disponible à [http://www.taxpayer.com/pdf/Sask\\_Liquor\\_Report\\_\(November\\_2004\).pdf](http://www.taxpayer.com/pdf/Sask_Liquor_Report_(November_2004).pdf).

49. *Idem.*

Figure 4 ~ Évolution du nombre de produits alcooliques, Alberta, 1993-2005



Sources : Douglas West, *op. cit.*, p. 45; AGLC, *Rapports annuels*.

une croissance exceptionnelle, passant d'environ 2 000 en octobre 1993<sup>50</sup> à plus de 12 400 en 2005 (voir Figure 4).

Avec la privatisation, dès qu'un fournisseur est prêt à couvrir la majoration versée à l'organisme de contrôle, les coûts de livraison, d'entreposage et de manutention, et dès qu'il trouve des détaillants désireux de proposer ses produits, ces derniers peuvent y avoir accès et juger si les consommateurs sont intéressés ou pas. Si les détaillants ne se trompent pas, ils réaliseront des profits; dans le cas contraire, ils risquent de se retrouver avec des produits invendus sur les bras. Le processus de concurrence et le marché permettent ainsi de découvrir ce que désirent les consommateurs et d'adapter l'offre de boissons alcooliques<sup>51</sup>.

50. Ce nombre n'inclut pas les produits sur les listes des agents qui n'étaient pas disponibles pour la vente dans les succursales. Ils étaient vendus aux détenteurs de permis (bars, restaurants, hôtels etc.) et étaient au nombre de 1221 (voir West, *op. cit.*, p. 46).

51. L'ALCB explique ce changement : « L'ALCB a aboli toutes les exigences pour le référencement d'un produit à part le fait que les produits doivent répondre aux normes et réglementations sur les aspects sanitaires et d'étiquetage (Health and Labeling Standards and Regulations). En plus, la performance du produit n'est plus une préoccupation de l'ALCB. (...) il est devenu inutile pour l'ALCB de continuer à prendre des décisions sur le potentiel des produits à être rentables sur le marché. Avec le nouveau modèle de commerce de détail, les producteurs et les détaillants déterminent quels produits — de quelles marques et conditionnement (*packaging*) — vont être vendus dans quels magasins, dans quelles parties de la province, aux prix que les fournisseurs et les détaillants souhaitent les vendre. Les consommateurs, en revanche, décident à quel magasin ils veulent accorder leur clientèle, en fonction de la sélection des produits, du prix et du service » (ALCB, *op. cit.*, p. 32).

En revanche, avec les monopoles d'État, les barrières à l'entrée pour de nouveaux produits restent bien présentes. La procédure administrative est lourde, et ce sont plusieurs comités, à la SAQ par exemple, qui décident à la place des consommateurs quel produit peut être admis sur le marché provincial<sup>52</sup>. De la même façon, en Ontario, « les pratiques de référencement de la LCBO limitent la disponibilité des produits pour des marchés spécialisés »<sup>53</sup>. Un marché privé permet au contraire beaucoup plus de souplesse et de capacité d'adaptation, et les nouveaux produits sont plus facilement rendus disponibles à la vente.

En bout de ligne, en gardant les consommateurs captifs, la SAQ limite le référencement des produits dans son rôle de grossiste afin de faciliter sa gestion en tant que détaillant. Le résultat est une gamme de produits plus pauvre pour les consommateurs que celle qui serait disponible dans un système privé où les entrepreneurs — en se faisant concurrence — répondent à toutes les « niches » du marché. Une privatisation de la SAQ permettrait indiscutablement aux consommateurs québécois de découvrir et de goûter des produits qui leur sont actuellement inconnus.

52. À la SAQ, par exemple, le produit doit être inspecté notamment par un comité de dégustation à l'aveugle et un comité de mise en marché — voir SAQ, Programme d'achat et de mise en marché, mis à jour au 31 mars 2003, p.16, disponible à [http://www.globalwinespirits.com/wximage?/1347417/PROMO\\_FILE/PAMM%20%20030613.pdf](http://www.globalwinespirits.com/wximage?/1347417/PROMO_FILE/PAMM%20%20030613.pdf).

53. Rapport du Comité d'examen du système de vente d'alcool en Ontario, *op. cit.*, p. 2.

Une privatisation de la SAQ permettrait indiscutablement aux consommateurs québécois de découvrir et de goûter des produits qui leur sont actuellement inconnus.



**Tableau 2 ~ Dividendes provinciaux provenant de la vente d'alcool en 2002-2003**

	Volume des ventes d'alcool absolu <sup>a</sup> (milliers de litres)	Dividendes provenant des ventes d'alcool <sup>b</sup> (en milliers de \$)	Dividende par litre d'alcool absolu vendu
SAQ	23 051 <sup>c</sup>	540 000	<b>23,43 \$ / litre</b>
LCBO	41 629	975 000	<b>23,42 \$ / litre</b>
Alberta	21 432	520 667 <sup>d</sup>	<b>24,27 \$ / litre</b>

a) Ce chiffre est calculé à partir des ventes réelles de la SAQ, de la LCBO et de l'AGLC suivant la méthodologie utilisée par Statistique Canada.

b) Ce chiffre comprend uniquement les dividendes tirés du monopole public sur la vente d'alcool et ne comprend pas les autres revenus, par exemple, ceux provenant des licences et permis, des amendes, des taxes de vente (qui s'appliqueraient toujours, que ce soit dans le cas d'un monopole ou dans celui de détaillants privés), etc.

c) Ce chiffre ne contient pas les ventes de bière domestique au Québec, effectuées en dehors du monopole d'État.

d) Ce chiffre inclut le bénéfice de l'AGLC moins les coûts d'opération de sa division chargée du commerce d'alcool.

Source: Statistique Canada, *Contrôle et vente des boissons alcooliques au Canada, 2004*; *Rapport annuels* de la SAQ, de la LCBO et de l'AGLC pour l'année 2002-2003; calculs de l'auteur.

### 3.3 Les remises de dividendes aux gouvernements<sup>54</sup>

Le contrôle du commerce de l'alcool est une source de revenus considérable pour les gouvernements provinciaux sous forme de taxes, droits et dividendes. Certains craignent qu'une privatisation ne prive le gouvernement provincial de cette source assurée de revenus, surtout en ce qui concerne les dividendes qui lui sont versés en qualité de propriétaire du monopole d'État. Ceux-ci ont atteint quelque 545 millions \$ au Québec en 2004-2005. On pourrait penser que, si le commerce est privatisé, ces profits seront récoltés par les entrepreneurs privés au lieu d'aller dans les coffres de l'État.

Or, quelle que soit la justification — légitime ou illégitime — d'un tel poids fiscal imposé par le gouvernement sur le commerce de l'alcool, de telles affirmations s'avèrent inexactes. L'État est toujours en mesure de collecter ses revenus, même dans un commerce privé d'alcool, comme c'est le cas en Alberta où les autorités publiques imposent une taxe provinciale unique (appelée *flat markup*) en fonction de la teneur en alcool de chaque boisson vendue. Contrairement à ce qu'on pourrait croire, la vente d'alcool en Alberta rapporte aux

autorités publiques, sous forme de dividendes, plus que ce que les gouvernements du Québec et de l'Ontario obtiennent avec leurs monopoles intégrés respectifs (voir Tableau 2).

En effet, la SAQ a vendu des spiritueux, des vins, des bières importées et autres boissons, contenant au total environ 23 millions de litres d'alcool absolu<sup>55</sup> en 2002-2003, soit plus que les quantités totales d'alcool vendues en Alberta. Le dividende de 540 millions de dollars signifie que le gouvernement du Québec prélève toutefois environ 23,43 \$ par litre d'alcool absolu, soit près de 3,6 % de moins que le gouvernement albertain. Le dividende par litre d'alcool vendu en Ontario est en revanche à peu près le même qu'au Québec.

L'utilisation de ces indicateurs permet une comparaison plus réaliste entre les dividendes des provinces, malgré les variations régionales dans la consommation d'alcool (par exemple, on a tendance à consommer plus de vin au Québec qu'en Alberta). Elle tient également compte des différences de réglementation entre les provinces, par exemple, le fait qu'au Québec le dividende de la SAQ n'inclut pas les revenus provenant

*L*a vente d'alcool en Alberta rapporte aux autorités publiques, sous forme de dividendes, plus que ce que les gouvernements du Québec et de l'Ontario obtiennent avec leurs monopoles intégrés respectifs.

54. La question des autres taxes de vente qui fournissent des revenus aux gouvernements provinciaux est une question différente qu'il ne faut pas confondre avec les dividendes tirés du commerce d'alcool. Les taxes peuvent être récoltées aussi bien dans un système de vente public que privé.

55. Il s'agit d'un concept utilisé par Statistique Canada, « Contrôle et vente des boissons alcoolisées au Canada », 2004, p. 44, qui le définit comme « alcool pur dégagé de toute association avec l'eau ». L'utilisation de ce concept est d'autant plus justifiée qu'en Alberta — à la différence du Québec et de l'Ontario — le taux de majoration dépend de la teneur en alcool des boissons et non de leur valeur monétaire.

Avec les ventes de la SAQ, le gouvernement albertain aurait prélevé plusieurs dizaines de millions de dollars de plus que n'a ramassé le Québec grâce à son monopole d'État.

de la vente de bière domestique<sup>56</sup>, à la différence de l'Alberta. Cela signifie que si on enlevait les revenus et les quantités liés à la vente de bière domestique également pour l'Alberta, étant donné que la bière est beaucoup moins taxée que les spiritueux ou le vin, son dividende moyen par litre d'alcool grimperait à 30 \$ par litre, soit près de 30 % de plus qu'au Québec et en Ontario. Ainsi, avec les ventes de la SAQ, par exemple, le gouvernement albertain aurait prélevé plusieurs dizaines de millions de dollars de plus que n'a ramassé le Québec grâce à son monopole d'État. Le gouvernement albertain retire sans aucun doute autant, voire plus, de dividendes du commerce de l'alcool avec un système privatisé, que le Québec et l'Ontario avec leurs monopoles d'État.

Au contraire de la SAQ ou de la LCBO, la Régie en Alberta n'a pas non plus à subir tous les risques liés à l'exploitation en tant que grossiste et en tant que détaillant qui gère des entrepôts et plusieurs centaines de succursales. Le ministre albertain des Jeux, Ron Stevens, déclarait en 2003 : « Cette année nous allons faire approximativement 550 millions de dollars de la vente d'alcool, sans que nous ayons un tas d'immeubles à gérer, sans que nous ayons à acheter ou stocker de l'alcool (...). Je veux dire que toutes ces choses sont des avantages directs. Il y a plein de commerces qui paient des taxes, alors qu'auparavant ces commerces n'existaient pas<sup>57</sup>. » En plus des revenus provenant de la vente de boissons alcooliques, le gouvernement de l'Alberta reçoit les impôts sur les sociétés que versent la multitude de commerces privés nouvellement créés, à la différence du gouvernement du Québec qui se prive, par exemple, de l'impôt sur le bénéfice de la SAQ dans son rôle de monopole d'État.

À ces revenus réguliers, il faut évidemment ajouter les recettes que le gouvernement du Québec retirerait de la vente des actifs de la SAQ lors d'une privatisation, comme les immeubles, les terrains, l'équipement et le matériel roulant, etc. À titre d'exemple, le gouvernement d'Alberta a

vendu des actifs pour plus de 59 millions de dollars en novembre 1994, et comme le précise l'ALCB, « les revenus (de la privatisation) ont excédé de 9 millions de dollars l'estimation initiale de 50 millions de dollars<sup>58</sup> ». Parmi ces actifs, il y avait 133 propriétés, d'une valeur immobilière comptable de 63,5 millions de dollars. Ces propriétés se sont vendues pour plus de 50 millions de dollars lors d'une procédure d'appel d'offres, soit à plus de 78 % de leur valeur comptable. En revanche, 22 propriétés n'ont pas trouvé d'acheteur<sup>59</sup>.

Lors d'une privatisation, le gouvernement pourrait également essayer de vendre l'achalandage ou le fonds commercial du monopole d'État. Certains critiques québécois<sup>60</sup> ont reproché au gouvernement albertain de ne pas l'avoir fait et d'avoir donc vendu les succursales à un prix sous-estimé. Cependant, l'achalandage des succursales pouvait difficilement représenter une valeur importante aux yeux des acheteurs, car celui-ci — à la différence du cas d'un magasin privé dans un marché en concurrence — était entièrement lié à la position monopolistique de l'ALCB. En effet, nombreux étaient les consommateurs qui y achetaient leurs bouteilles tout simplement parce que la législation empêchait l'existence de magasins concurrents.

Dans un contexte de concurrence, les décisions d'implantation de nouveaux magasins ne reviennent plus au monopole d'État. On peut facilement imaginer que, si un nouveau magasin privé ouvre à proximité d'une succursale en situation de monopole jusque-là, la valeur de cette dernière risque d'être sérieusement affectée. Si les consommateurs ont réellement le choix, les succursales (avec leurs rigidités administratives, les salaires artificiellement élevés, etc.) risquent de devenir une charge et non un actif qu'on pourrait valoriser auprès d'un acheteur. La preuve de cela est que même largement « sous-évaluées », une partie des succursales en Alberta n'a pas trouvée d'acheteur lors de la privatisation,

56. En Ontario aussi, près de 90 % de la bière domestique est vendue par des magasins privés en dehors de la LCBO (voir LCBO, *op. cit.*, p. 46 et Statistique Canada, *op. cit.*, p. 23).

57. *Vendor Magazine*, édition spéciale : « Celebrating the Success of Privatization », 2003.

58. ALCB, *op. cit.*, Annexe.

59. *Ibid.*, p. 57.

60. Voir Poirier et Petit., *op. cit.*, p. 8 où ils écrivent : « Dans le cas de la privatisation de l'ALCB, il est clair que le gouvernement a vendu les bâtiments sans tenter de récupérer la valeur du fonds commercial de ses magasins d'alcool. »

les entrepreneurs ayant préféré ouvrir leurs propres magasins. On voit mal comment un entrepreneur aurait été prêt à les acheter à un prix plus élevé (incluant le prétendu fonds commercial) alors qu'il ne l'a pas fait au prix soi-disant sous-estimé.

Rien n'empêche évidemment le gouvernement du Québec d'essayer de valoriser le fonds de commerce de la SAQ, mais cela ne devrait pas être sa priorité et il ne devrait en aucun cas remettre en cause le processus de privatisation si la valeur de ce fonds s'avère en réalité inexistante. Même s'il ne réussit pas à vendre l'achalandage de son monopole, il pourrait quand même récolter 233 millions de dollars uniquement grâce à la vente des immobilisations physiques de la SAQ en obtenant les mêmes résultats qu'en Alberta<sup>61</sup>.

En bout de ligne, l'argument selon lequel l'importance des recettes versées au gouvernement justifie l'existence de la SAQ se trouve complètement rejeté dans les faits. Son monopole n'est pas du tout indispensable et, si la SAQ était privatisée, le gouvernement du Québec non seulement empocherait une somme non négligeable de plus de 230 millions de dollars lors de la vente de ses actifs, mais il serait surtout toujours en mesure de continuer à récolter des revenus annuels similaires, provenant du commerce privé de boissons alcooliques.

### 3.4 Le prix des boissons alcooliques

Les prix sont-ils plus élevés dans un système privatisé comme en Alberta que dans le cas des monopoles de la SAQ ou de la LCBO ?

Il est toujours difficile de comparer le prix de produits aussi hétérogènes que peuvent l'être les boissons alcooliques. En effet, il peut y avoir une grande différence entre deux marques de vin, par exemple, ou deux millésimes différents de la même marque. De plus, les prix étant fortement réglementés, ils dépendent évidemment de la majoration et des différentes taxes qu'im-

posent les gouvernements provinciaux<sup>62</sup>. La difficulté est encore plus grande si on inclut l'Alberta, où il n'y a pas de prix unique et où les différents magasins ont la liberté de proposer des rabais pour se différencier de leurs concurrents. Il n'existe pas des données statistiques officielles pour savoir si les différents produits coûtent plus ou moins cher en Alberta que dans les autres provinces. Cependant, plusieurs enquêtes ont été menées par différents organismes qui nous permettent d'avoir une idée générale<sup>63</sup>. Elles montrent que le niveau des prix est assez semblable. Suivant les produits, les Albertains paieraient parfois moins cher et parfois plus cher que les consommateurs des autres provinces.

— Durant l'année suivant la privatisation, la Régie albertaine a conduit un sondage sur les prix des produits présentant les plus gros volumes de vente en Alberta, comparés à ceux de Saskatchewan et de Colombie-Britannique. Selon ce sondage, «les prix de détail dans le secteur privé en Alberta sont comparables aux prix les plus bas dans les provinces voisines<sup>64</sup>».

— À partir d'un sondage de Westridge Marketing Services auprès de cent magasins en Alberta, l'économiste Douglas West compare le prix provincial moyen à celui imposé par les régies en 1996 en Colombie-Britannique, en Saskatchewan et en Ontario<sup>65</sup>. Par rapport à ceux de la Colombie-Britannique, les prix albertains sont plus élevés pour cinq catégories de produits (whisky canadien, vodka, rhum, coolers et bière), alors que pour les cinq autres catégories (whisky scotch, liqueurs, vin blanc, vin rouge et autres types de vin) ils sont moins élevés. Mais, comme le précise l'auteur, «il est important de garder à l'esprit (...) que même si certains prix moyens en Alberta sont plus élevés que ceux en Colombie-Britannique, il existe une dispersion substantielle des prix au détail en Alberta. Il est souvent possible

*L'argument selon lequel l'importance des recettes versées au gouvernement justifie l'existence de la SAQ se trouve complètement rejeté dans les faits.*

61. Celles-ci avaient une valeur comptable de plus de 290 millions de dollars en 2004-2005. Voir SAQ, *Rapport annuel de la SAQ, 2005, Bilan consolidé*, disponible à [http://www.saq.com/img/ent/rapportos/Etats\\_financiers.pdf](http://www.saq.com/img/ent/rapportos/Etats_financiers.pdf).

62. Par exemple, la majoration (*flat markup*) en Alberta a pour effet de rendre les produits haut de gamme relativement moins chers (et les produits de bas de gamme plus cher) par rapport à un système de majoration comme celui en vigueur au Québec ou en Ontario.

63. Peu de comparaisons des prix existent entre le Québec, l'Ontario et l'Alberta. La plupart des enquêtes comparent des provinces voisines de l'Alberta avec celle-ci.

64. ALCB, *op. cit.*, p. 35.

65. Douglas West, *op. cit.*, p. 54-57.

**Tableau 3 ~ Relevé des prix de certains produits alcooliques au Canada**

PRODUITS	ALBERTA	QUÉBEC	ONTARIO
LABATT BLEUE 12 bouteilles, 5 % d'alcool	18,07 \$	18,97 \$	19,25 \$
HEINEKEN 6 bouteilles, 5 % d'alcool	9,95 \$	11,49 \$	12,35 \$
MOUTON CADET Vin de Bordeaux 750 ml, 12 % d'alcool	11,76 \$	15,35 \$	13,40 \$
LINDEMAN'S BIN 65 Vin d'Australie, 750 ml, 13,4 % d'alcool	9,95 \$	12,45 \$	10,05 \$
CANADIAN CLUB Whisky, 750 ml, 40 % d'alcool	20,95 \$	21,95 \$	22,50 \$
ABSOLUT Vodka suédoise, 750 ml, 40 % d'alcool	21,96 \$	22,65 \$	23,00 \$
LAGAVULIN Scotch whisky 16 ans, 750 ml, 43 % d'alcool	55,89 \$	76,00 \$	90,95 \$
RÉMY MARTIN Cognac, 750 ml, 40 % d'alcool	45,96 \$	54,00 \$	75,15 \$
TOTAL	194,49 \$	232,86 \$	266,65 \$
	ÉCART	+19,7 %	+37,1 %

Source: *Saturday Night*, novembre 2004, p. 30.

pour le consommateur, s'il fait le tour du marché, de trouver un prix moins élevé en Alberta qu'en Colombie-Britannique<sup>66</sup>».

En comparaison avec la Saskatchewan, la situation est semblable: dans certaines catégories (whisky canadien, vodka, rhum, vin blanc et vin rouge) les prix moyens albertains sont plus élevés, alors que dans d'autres ce sont les prix en Saskatchewan qui sont plus élevés. Enfin, par rapport à l'Ontario, les prix moyens albertains sont supérieurs dans six catégories (whisky canadien, vodka, rhum, vin blanc et vin rouge et autres types de vin) et moins élevés dans les quatre autres catégories (whisky scotch, liqueurs, coolers et bière).

— Une étude de l'Association des consommateurs du Canada faite en 2003 et portant sur 53 produits de l'alcool en Colombie-Britannique et en Alberta montre que les prix de détail en Alberta peuvent varier considérablement (signe d'une concurrence entre les différents magasins privés)<sup>67</sup>. Même si l'étude est défavorable à la privatisation, elle constate, pour la plu-

part des produits, que les prix les plus bas qu'on pourrait trouver en Alberta étaient moins élevés qu'en Colombie-Britannique.

— L'économiste Greg Flanagan, qui a pourtant fait une étude critique de la privatisation du commerce d'alcool en Alberta, conclut après un sondage de dix produits que «les prix ne sont pas différents entre les deux provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique<sup>68</sup>».

— Dans un sondage de la Canadian Taxpayers Federation portant sur 122 boissons alcooliques, 93 % des produits comparés se trouvent moins chers en Alberta qu'en Saskatchewan<sup>69</sup>.

— Enfin, un sondage publié par le magazine *Saturday Night* compare le prix d'un panier de huit produits dans les différentes provinces du Canada. Le même panier serait plus cher de près de 20 % au Québec et de plus de 37 % en Ontario par rapport à l'Alberta.

Toutes ces comparaisons de prix restent certes incomplètes, et la seule conclu-

66. Douglas West, *op. cit.*, p. 56.

67. Voir «Privatization of BC's Retail Liquor Store System», rapport de l'Association des consommateurs du Canada,

Section de la Colombie-Britannique, mai 2003, disponible à <http://www.consumer.ca/index.php4?id=1542>.

68. Greg Flanagan, *op. cit.*, p. 35.

69. David MacLean, *op. cit.*, Annexe 1.

sion certaine qu'il est possible de tirer sur la base des enquêtes disponibles est que les prix en Alberta sont généralement semblables aux prix dans les autres provinces et peuvent varier suivant le produit ou le panier de produits. Mais il faut savoir que les prix albertains auraient pu être encore plus intéressants pour les consommateurs si des réglementations spécifiques n'avaient pas accompagné la privatisation et atténué le rôle joué par la concurrence entre les magasins privés.

La privatisation du commerce d'alcool en Alberta n'a, en effet, pas été complète. D'une part, le monopole public a été maintenu en ce qui concerne le commerce de gros, l'entreposage et la distribution d'alcool (à l'exception de la bière locale), même si les opérations ont été sous-traitées à une entreprise privée. Il est donc toujours impossible de lancer sa propre entreprise de commerce de gros de boissons alcooliques. De même, un fournisseur ne peut pas livrer sa marchandise directement au détaillant d'alcool. Or, dans tout commerce libre, il est parfois moins coûteux pour un producteur ou un fournisseur de vendre directement aux détaillants ou même aux consommateurs. C'est le cas, par exemple, en France où il n'existe aucun monopole d'État sur l'alcool et où un producteur de vin peut livrer directement son produit au client, qu'il soit un particulier, un bar, un restaurant ou un autre établissement. Cette absence de concurrence a certainement limité la capacité des fournisseurs et des détaillants privés en Alberta de proposer des prix plus intéressants à leur clientèle.

D'autre part, des prix de gros et des frais de livraison uniformes et réglementés ont été imposés aux détaillants. Il est impossible d'obtenir des prix de gros moins élevés en fonction des volumes d'achat et de réaliser des économies d'échelle, comme c'est généralement le cas dans les autres types de commerce réellement privés. De même, les magasins où les coûts de transport sont moins élevés (qui sont moins éloignés ou plus facilement accessibles depuis l'entrepôt unique de Saint-Albert) subventionnent les magasins dont les coûts de transport sont plus élevés. Ces coûts se répercutent, en bout de ligne, dans les prix de détail.

Enfin, la nouvelle réglementation mise en place en Alberta en 1993 imposait que les magasins d'alcool soient distincts des autres types de commerce<sup>70</sup>. Dans un marché réellement privé, on aurait certainement utilisé les autres magasins de vente au détail, où les salariés sont déjà embauchés pour une partie des tâches, où les baux sont déjà payés, où l'infrastructure et l'équipement de livraison, d'entreposage, etc., existent déjà, permettant d'éviter des investissements coûteux et de proposer de meilleurs prix.

### 3.5 L'évolution des ventes d'alcool

Parce que le nombre de magasins est plus élevé, que les nouveaux produits sont davantage disponibles aux consommateurs, qu'il existe des rabais et toutes sortes de promotions, on pourrait craindre qu'un système privé stimule les ventes et une consommation débridée d'alcool. Cela correspond-il à ce qui s'est passé depuis la privatisation en Alberta ?

Tout au contraire, en Alberta avec les magasins privés il se vendait pratiquement autant d'alcool absolu par adulte en 2003 qu'en 1993 (autour d'une moyenne de 8,5 litres par adulte par an). Les ventes ont augmenté de seulement 1,2 % durant cette décennie, contre 13 % au Québec et 4 % en Ontario (voir Figure 5).

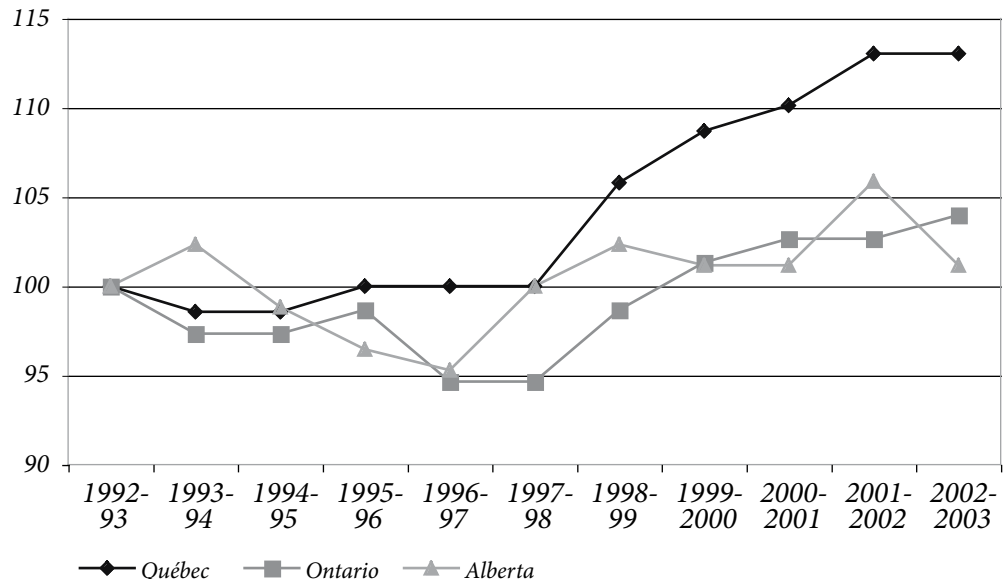
Cela démontre que, même en présence d'un monopole commercial d'État, les ventes d'alcool peuvent croître bien plus vite qu'avec une multitude de magasins privés.

En bout de ligne, ce qui ressort de la comparaison dans son ensemble des performances de la SAQ, de la LCBO et du système privé en Alberta est que ce dernier a permis d'instaurer un commerce de détail beaucoup plus dynamique au profit des consommateurs, sans que les quantités d'alcool vendues par habitant connaissent un dérapage. La privatisation a permis d'augmenter le nombre de magasins et d'améliorer la sélection de produits à des prix comparables dans leur ensemble à ceux en vigueur dans les autres provinces. Tous ces changements n'empêchent pas le gouvernement albertain de récolter, toutes

*L*a seule conclusion certaine qu'il est possible de tirer sur la base des enquêtes disponibles est que les prix en Alberta sont généralement semblables aux prix dans les autres provinces.

70. Douglas West, *op. cit.*, p. 23-24 et ALCB, *op. cit.*, p. 9.

Figure 5 ~ Évolution des ventes d'alcool absolu par adulte, 15 ans et plus, 1993-2003



Source: Statistique Canada, tableau 183-0019, « Volume en litres d'alcool absolu des ventes de boissons alcooliques et par habitant 15 ans et plus », exercices financiers se terminant le 31 mars, données annuelles ; calculs de l'auteur.

proportions gardées, plus de dividendes que le Québec et l'Ontario. La SAQ non seulement pénalise les consommateurs québécois, mais elle ne présente finalement

aucun avantage pour le gouvernement qui pourrait obtenir les mêmes dividendes en se défaisant de son monopole du commerce de l'alcool.

## Conclusion : Vers un commerce libéralisé

**A**LORS QUE, DANS LES ANNÉES 1920, le gouvernement du Québec avait certainement la politique de contrôle du commerce d'alcool la plus libérale et la moins néfaste en Amérique du Nord, il se trouve parmi les plus restrictifs en 2005. Il ne semble pas prêt à suivre le mouvement de libéralisation et de désengagement du commerce de boissons alcooliques, même si tous les arguments théoriques et les faits plaident en faveur de la suppression du monopole de la SAQ.

Les expériences d'un tel désengagement ne manquent pourtant pas au Canada (avec l'Alberta) ou ailleurs au monde. En Europe, par exemple, ce désengagement a été beaucoup plus poussé qu'en Amérique du Nord. La plupart des pays européens — notamment ceux du sud de l'Europe — n'ont pas de monopole d'État sur l'alcool. Et les quelques monopoles d'État (dans les pays nordiques notamment) ont été remis en cause ou abolis en très grande partie depuis la création du marché unique en 1993, quand les différentes politiques ont convergé vers une suppression des mesures de contrôle<sup>71</sup>. Les réformes ont également été accompagnées d'une déréglementation. Par exemple, comme le précisent Esa Österberg et Thomas Karlsson, « dans la plupart des pays membres de l'UE, l'octroi de licences de vente d'alcool est de nos jours une procédure formelle que tout requérant remplissant certaines exigences de base, comme par exemple ne pas avoir un dossier criminel, va passer avec succès<sup>72</sup> ».

Une telle libéralisation du commerce d'alcool ne signifie pas forcément que l'État ne joue plus aucun rôle. Dans ces pays, les politiques régissant le commerce de l'alcool se concentrent dans des domaines comme le contrôle de la publicité et l'abus de consommation d'alcool (par exemple, la conduite automobile en état d'ébriété). Mais ce n'est

plus à l'État de surveiller et de limiter la consommation qui relève de la responsabilité individuelle de chaque consommateur. Les systèmes de monopole complet semblent un vestige du passé. Selon les auteurs de l'étude européenne, « il semble impossible que des structures comme le système de monopole intégré concernant l'alcool puissent être à nouveau instaurées dans un pays membre de l'UE<sup>73</sup> ».

L'un des scénarios retenus par le *Groupe de travail sur le secteur des boissons alcooliques au Québec* en 1997 consistait en une privatisation totale de la SAQ. La réforme était prévue en deux étapes pour permettre à l'État de se retirer progressivement du commerce de l'alcool. Dans un premier temps, le scénario prévoyait que la SAQ devienne une entreprise privée ou mixte avec le droit exclusif temporaire d'exercer le commerce de l'alcool au Québec (comme c'est le cas actuellement). Après cette période, « toutes les activités d'importation, de distribution et de commerce de détail seront entièrement libéralisées<sup>74</sup> ».

Une telle réforme redonnerait indiscutablement au Québec la position d'avant-garde en Amérique du Nord, qu'il avait au début du siècle dernier. Il est temps de tourner cette page qui remonte à la prohibition et de libéraliser entièrement le commerce de l'alcool au Québec.

*Il est temps de tourner cette page qui remonte à la prohibition et de libéraliser entièrement le commerce de l'alcool au Québec.*

71. Esa Österberg et Thomas Karlsson, « Alcohol Policies in the European Comparative Alcohol Study Countries, 1950-2000 », chapitre 2, p. 1 ; disponible à [http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/English/ecas\\_c\\_2.pdf](http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/English/ecas_c_2.pdf).

72. *Ibid.*, p. 38.

73. Esa Österberg et Thomas Karlsson, « Alcohol Policies in EU States » ; disponible à [http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/02issue1/globe0201\\_p12.html](http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/02issue1/globe0201_p12.html).

74. Groupe de travail sur le secteur des boissons alcooliques au Québec, 1997, *op. cit.*, p. ii. Sans aller jusqu'à recommander une telle libéralisation, un comité d'experts en Ontario vient de proposer de mettre fin au monopole d'État de la LCBO et « recommande de manière unanime que le gouvernement se retire aussi bien des opérations de gros que de détail » (voir Rapport du Comité d'examen du système de vente d'alcool en Ontario, *op. cit.*, p. 2).

## Bibliographie

### *Livres, chapitres de livres, articles et rapports de recherche*

- ALBERTA LIQUOR CONTROL BOARD, *A New Era in Liquor Administration: The Alberta Experience*, décembre 1994; disponible à [http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/A\\_New\\_Era\\_in\\_Liquor\\_Administration.pdf](http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/A_New_Era_in_Liquor_Administration.pdf).
- ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA, « *Privatization of BC's Retail Liquor Store System* », Rapport de la Section de la Colombie-Britannique, mai 2003; disponible à <http://www.consumer.ca/index.php4?id=1542>.
- BENOÎT, Jacques, « La SAQ perd de 70 à 100 M \$ par an », *La Presse*, 30 mai 2005.
- BERNARD, André, « Les politiques gouvernementales en matière de vins et spiritueux au Canada », *Études canadiennes*, n° 35, 1993; disponible à <http://www.afec33.asso.fr/ftp/revue/pdf/n35-a.pdf>.
- CENTRE FOR ADDICTION AND MENTAL HEALTH, « Retail Alcohol Monopolies and Regulation: Preserving the Public Interest », Position Paper, octobre 2004; disponible à [http://www.camh.net/public\\_policy/retailalcoholmonopolies.html](http://www.camh.net/public_policy/retailalcoholmonopolies.html).
- COMITÉ D'EXAMEN DU SYSTÈME DE VENTE D'ALCOOL EN ONTARIO, « Strategy for Transforming Ontario's Beverage System », juillet 2005; disponible à <http://www.beveragealcoholreview.on.ca/en/report.htm>.
- COMMISSION DES LIQUEURS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de la Commission des liqueurs du Québec 1922-1923*, 1923.
- COMMISSION DES LIQUEURS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de la Commission des liqueurs du Québec 1923-1924*, 1924.
- COOK, Philip J., Jan Ostermann et Frank A. Sloan, « Are Alcohol Excise Taxes Good for Us? Short and Long-term Effects on Mortality Rates », Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, février 2005.
- DESJARDINS, François, « La SAQ est-elle privatisable? », *Le Devoir*, samedi/dimanche 15-16 janvier 2005, p. B1.
- DUPRÉ, Ruth, « The Prohibition of Alcohol Revisited: The US Case in International Perspective », Cahier de recherche, n° IEA-04-11, HEC Montréal, octobre 2004; disponible à [http://www.hec.ca/iea/cahiers/2004/iea0411\\_rd.pdf](http://www.hec.ca/iea/cahiers/2004/iea0411_rd.pdf).
- EDUC'ALCOOL, « Les effets de la consommation modérée et régulière d'alcool », Alcool et santé, 2005; disponible à [http://www.educalcohol.qc.ca/cgi/upimages/EducFiles/EDUC-619\\_broch.pdf](http://www.educalcohol.qc.ca/cgi/upimages/EducFiles/EDUC-619_broch.pdf).
- FLANAGAN, Greg, « Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years after Privatization », Canadian Centre for Policy Alternatives and Parkland Institute, juin 2003; disponible à <http://www.ualberta.ca/~parkland/research/studies/sobering-result-final.pdf>.
- GRUPE DE TRAVAIL SUR LE SECTEUR DES BOISSONS ALCOOLIQUES AU QUÉBEC, *Réflexions sur l'organisation du secteur des boissons alcooliques au Québec*, document de consultation, 1997.
- HEIEN, Dale M., « Are Higher Alcohol Taxes Justified? », *Cato Journal*, vol. 15, n° 2-3, automne/hiver 1995/1996; disponible à <http://www.cato.org/pubs/journal/cj15n2-3-7.html>.
- LIQUOR CONTROL BOARD OF ONTARIO, *Rapport annuel 2003-2004*, 2004; disponible à <http://www.lcbo.com/french/aboutlcbo/annualreport2004.shtml>.
- MACLEAN, David, « Embracing Competition: Recommendations for Reforming Liquor Retailing in Saskatchewan », Canadian Taxpayer Federation, Saskatchewan Division, novembre 2004; disponible à [http://www.taxpayer.com/pdf/Sask\\_Liquor\\_Report\\_\(November\\_2004\).pdf](http://www.taxpayer.com/pdf/Sask_Liquor_Report_(November_2004).pdf).
- ÖSTERBERG, Esa et Thomas Karlsson, « Alcohol Policies in EU Member States », 2003; disponible à [http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/02issue1/globe0201\\_p12.html](http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/02issue1/globe0201_p12.html).
- ÖSTERBERG Esa et Thomas Karlsson, « Alcohol Policies in the ECAS Countries, 1950-2000 », in Thor Norström (éd.), *Alcohol in Postwar Europe. Consumption, Drinking Patterns, Consequences and Policy Responses in 15 European Countries*, Chapitre 2, p. 11-48, Stockholm, 2002; disponible à [http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/English/ecas\\_c\\_2.pdf](http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/English/ecas_c_2.pdf).
- POIRIER, Martin et Martin Petit, « Les impacts de la privatisation de la vente des produits de l'alcool en Alberta », Institut de recherche et d'information socio-économiques, 2003; disponible à <http://www.iris-recherche.qc.ca/docs/ALCB.pdf>.
- PRESSE CANADIENNE, « Le bénéfice de la SAQ a légèrement diminué en 2004 », *Le Devoir*, p. B3, 16 juin 2005.
- PREVILLE, Philip, « Hard to Swallow », *Saturday Night*, novembre 2004.
- ROY, Fernande, *Progrès, harmonie, liberté, Le libéralisme des milieux d'affaires francophones de Montréal au tournant du siècle*, Montréal, Boréal, 1988.
- SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC, *La Société des alcools du Québec et son environnement*, 2<sup>e</sup> édition, août 1997.
- SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC, « Programme d'achat et de mise en marché », mis à jour au 31 mars 2003; disponible à [http://www.globalwinespirits.com/wximage?/1347417/PROMO\\_FILE/PAMM\\_%20%20030613.pdf](http://www.globalwinespirits.com/wximage?/1347417/PROMO_FILE/PAMM_%20%20030613.pdf).
- SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC, *Rapport Annuel 2003-2004*, 2004.
- SOCIÉTÉ DES ALCOOLS DU QUÉBEC, *Rapport annuel de la SAQ 2004-2005*, Bilan consolidé, 2005; disponible à [http://www.saq.com/img/ent/rapporto5/Etats\\_financiers.pdf](http://www.saq.com/img/ent/rapporto5/Etats_financiers.pdf).

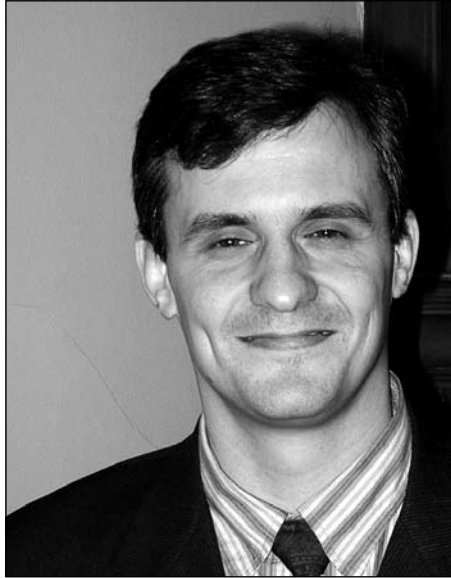


## Le monopole de la Société des alcools du Québec est-il toujours justifié ?

- STATISTIQUE CANADA, « *Contrôle et ventes des boissons alcoolisées au Canada* », Numéro du catalogue: 63-202-XIF, 2004.
- THORNTON, Mark, « Alcohol Prohibition Was a Failure », *Policy Analysis* n° 57, Washington (DC), Cato Institute, 17 juillet 1991; disponible à [http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=1017&full=1](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1017&full=1).
- Vendor Magazine*, Édition spéciale: « Celebrating the Success of Privatization », 2003.
- WEST, Douglas, « The Privatization of Liquor Retailing in Alberta », Vancouver, Fraser Institute, février 2003; disponible à <http://www.fraserinstitute.ca/shared/readmore.asp?sNav=pb&id=474>.
- WHITMAN, Douglas G., *Strange Brew, Alcohol and Government Monopoly*, Oakland, The Independent Institute, 2003.

### **Sites Internet**

- ALBERTA GAMING AND LIQUOR COMMISSION, *Quick Facts*, 2005  
[http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/quickfacts/quickfacts\\_liquor.pdf](http://www.aglc.gov.ab.ca/pdf/quickfacts/quickfacts_liquor.pdf).
- GLOBAL ALCOHOL POLICY ALLIANCE  
[http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/o2issue1/globeo2o1\\_index.html](http://www.ias.org.uk/publications/theglobe/o2issue1/globeo2o1_index.html).
- HEALTHY DRINKING SCIENCE  
<http://www.healthdrinkingscience.com/archive.html>.



**V**ALENTIN PETKANTCHIN détient un Ph. D. en sciences économiques (analyse économique des institutions) et est diplômé du Magistère média et formation économique de l'Université d'Aix-Marseille III. Entre 1996 et 2003, il a été chercheur au Centre d'analyse économique et professeur d'économie à la Faculté d'économie appliquée, ainsi qu'à la Faculté de droit, au sein de cette même université. Parallèlement, il a été, de 1999 à 2002, chroniqueur hebdomadaire pour Libres.org (journal électronique proposant une perspective économique sur les politiques publiques et l'actualité en France). Il compte à son actif plusieurs publications scientifiques et travaux de recherche portant sur des sujets divers. Pendant de nombreuses années, M. Petkantchin a été collaborateur à l'Institute for Humane Studies (Europe) et à l'Institute of Economic Studies (France). Il s'est joint à l'Institut économique de Montréal en janvier 2004.