



L'association des brasseurs  
du Québec



# MÉMOIRE PRÉ-BUDGÉTAIRE

— Novembre 2019



# Table des matières



Table des matières .....	2
Abréviations.....	4
À propos .....	5
Introduction.....	6
Évolution de la consommation au Québec .....	6
Le futur de la consigne sur les contenants de bière.....	7
La consigne privée .....	8
La consigne publique.....	10
Timbre et marquage : son abolition ne répond pas à l'intérêt public .....	11
Désuétude, cohérence et allègement réglementaires.....	13
Les attentes envers la RACJ .....	14
Notions de contrôle effectif .....	14
Discrimination envers la bière importée.....	15
Les rôles des agents distributeurs.....	16
Équité réglementaire dans l'encadrement promotionnel et publicitaire .....	17
Production à des fins personnelles .....	19
L'heure des choix.....	20
Des occasions de développement au Québec.....	23
Conclusion .....	24



L'association des brasseurs  
du Québec



**90%**

DES BIÈRES VENDUES AU QUÉBEC

**85%**

DES BIÈRES BRASSÉES AU QUÉBEC

**0.4%**

DU PIB DU QUÉBEC

---

# Abréviations



<b>ABQ</b>	Association des brasseurs du Québec
<b>AECG</b>	Accord économique et commercial global
<b>ARQ</b>	Agence du revenu du Québec
<b>CAQ</b>	Coalition avenir Québec
<b>CSP</b>	Consommation sur place
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>INSPQ</b>	Institut nationale de santé publique du Québec
<b>IPC</b>	Indice des prix à la consommation
<b>IPPI</b>	Indice des prix des produits industriels
<b>LCBO</b>	Régie des alcools de l'Ontario
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>RACJ</b>	Régie des alcools des courses et de jeux
<b>SAQ</b>	Société des alcools du Québec
<b>VAM</b>	Valeur ajoutée manufacturière

# À propos



Référence dans l'industrie brassicole, l'Association des brasseurs du Québec (ABQ) représente ses membres auprès de partenaires, d'organismes gouvernementaux et des médias.

Les trois grands brasseurs membres de l'ABQ – Molson Coors, Labatt, et Sleeman – réalisent 90 % des ventes de bière dans la province.

Les entreprises membres de l'ABQ sont bien ancrées dans notre histoire d'hier et d'aujourd'hui par leur développement économique, leur apport social et culturel, et leur rôle environnemental. Elles font preuve d'un engagement soutenu en matière de développement durable et de consommation responsable et s'impliquent activement dans la vie socioculturelle, communautaire et sportive du Québec.



---

## Introduction

Les membres de l'ABQ, Les brasseries Labatt Itée, Molson Coors Canada et Les Brasseries Sleeman Itée, possèdent une cinquantaine d'installations au Québec, dont cinq brasseries. Ils emploient près de 3 200 personnes et engendrent près de 36 000 emplois directs et indirects. Ensemble, ces entreprises génèrent un PIB qui s'élève à 1 milliard \$.

*L'industrie brassicole québécoise représente 28 % du PIB canadien de ce secteur d'activité. Il est le second en importance au Québec dans l'ensemble de l'industrie de la transformation alimentaire canadienne, tout juste après le secteur laitier.*

Grâce à la forte présence des grands brasseurs, un écosystème brassicole s'est développé au Québec autour de 2 000 fournisseurs. Cet écosystème comprend, entre autres, une des plus importantes malteries du Nord-est américain, une des deux seules usines de fabrication de contenants alimentaires de verre au Canada et un des plus importants centres de recherche et de développement d'équipements de production de breuvages en Amérique du Nord.

Cette expertise constitue un vecteur essentiel du développement d'entreprises émergentes du secteur des boissons alcooliques au Québec. Alors que les distilleries à haut volume ont pratiquement été éradiquées au cours des vingt dernières années, seul le secteur brassicole assure la pérennité de l'écosystème des produits alcooliques au Québec par sa présence constante sur le territoire.

## Évolution de la consommation au Québec

Aujourd'hui, la croissance mondiale de la consommation de la bière se trouve à l'extérieur des marchés traditionnels comme l'Amérique du Nord. Au Québec, la valeur totale des ventes d'alcool se situe autour de 5 milliards de dollars annuellement et tend à se stabiliser depuis les dernières années. Pour une troisième année consécutive, les volumes de consommation ont connu une stagnation malgré la multiplication de l'offre sur les tablettes. En effet, bien que le nombre de permis de brasseurs ait dépassé le seuil de 200, la consommation de bière plafonne au Québec. Selon nos prévisions, cette tendance se poursuivra, du moins pour les cinq prochaines années.

C'est dans ce contexte que les membres de l'ABQ continuent d'adapter l'offre de produits à la disposition des Québécois pour tenir compte de l'évolution des habitudes de consommation, qui sont entre autres induites par les changements sociodémographiques. Par exemple, la population est vieillissante et les baby-boomers qui prennent leur retraite modifient leurs habitudes tandis que les nouveaux consommateurs et les millénariaux<sup>1</sup> ont leurs exigences distinctives.

---

<sup>1</sup> les personnes nées approximativement entre 1980 et 2000

En général, les consommateurs d'expérience préfèrent les marques qu'ils connaissent bien. Avec l'âge, ils ont tendance à les acheter moins souvent, mais sont prêts à déboursier une valeur supérieure pour les produits qu'ils apprécient. En revanche, les milléniaux ont des goûts plus novateurs. Ce segment de consommateurs a développé une appréciation pour les produits de spécialité et d'importation en fonction d'un style de vie ou de la particularité des produits.

Dans les deux cas de figure, la sensibilité accrue des consommateurs envers les saines habitudes de vie pousse l'industrie à s'adapter et à développer des produits qui répondent aux exigences de consommateurs de plus en plus engagés. Ainsi, la popularité des bières sans alcool ou à faible teneur d'alcool est telle que ce segment du marché a explosé au cours des dernières années avec une offre de produits d'une ampleur jamais vue auparavant.



Parallèlement, ici comme ailleurs, les consommateurs sont à la recherche d'expériences distinctives en matière d'alcool. Ils sont prêts à expérimenter de nouvelles façons de consommer, ce qui les conduit notamment à essayer différents styles de bière. Ainsi, les grands brasseurs s'efforcent d'offrir un porte-folio de marques qui répond à chacune des attentes. Que ce soit pour les produits spécialisés, les produits importés ou les grandes marques domestiques, les quelque 300 produits des membres de l'ABQ offerts au Québec combinent l'éventail des goûts des consommateurs.

Dans ce contexte, les brasseries québécoises doivent relever le défi d'attirer des volumes de production domestique de grandes marques globales destinées au marché canadien. En misant sur la globalisation et l'équité des marques dominantes produites sur une base domestique (ex. : Budweiser, Coors Light, Pabst, etc.), les grands brasseurs contribuent à l'optimisation des équipements et à l'attraction d'investissements en sol québécois.

### **Le futur de la consigne sur les contenants de bière**

Depuis les dix dernières années, l'avenir de la consigne publique est perpétuellement sur la sellette. Il y a des volontés de l'élargir, de changer les structures de retour des contenants ou d'augmenter la valeur de la consigne. Au fil des changements selon la saveur du jour, le système public est malmené. Souvent à tort, rarement à raison. Pourtant, lorsque nous nous attardons spécifiquement aux modèles de consigne pour l'industrie brassicole, le succès est au rendez-vous tant pour la portion publique que privée. Les cibles de récupération sont généralement atteintes, les coûts de gestion sous contrôle et les marchés secondaires de reprise de la matière excellent en raison du faible taux de contamination.

Or, il est déplorable de constater que les acquis du système québécois sont souvent passés sous silence et prennent rarement en compte des paramètres tels que la superficie du territoire à couvrir et la densité de la population dans l'évaluation des taux de collecte, de récupération et de valorisation. Il est tentant de comparer le modèle québécois avec d'autres systèmes établis ailleurs sans pousser la réflexion jusqu'au bout en considérant les conditions d'application

spécifiques au territoire québécois et les raisons historiques qui sous-tendent le développement de la consigne telle qu'elle est aujourd'hui.

Une éventuelle modernisation de la consigne des produits brassicoles risquerait d'affecter négativement la performance du système, jusqu'alors ancré dans les habitudes des consommateurs centrées sur la proximité et les commerces de détail. Lorsqu'il est question de modifier les lieux de collecte par l'introduction de centres de dépôt, l'ABQ et ses membres sont donc d'avis que la création de ces derniers et l'abandon du principe fondamental des systèmes de consigne de bière voulant que « qui vend des produits consignés, reprend les contenants consignés » mineraient dangereusement l'exemplarité dont font preuve les grands brasseurs.

C'est pourquoi ceux-ci soutiennent le maintien intégral de la consigne sur les contenants de bière dans la structure autonome telle que connue jusqu'à aujourd'hui, tant pour le verre que pour l'aluminium. À défaut, la fin de l'actuelle *Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière* implique nécessairement une négociation avec le gouvernement québécois à propos d'un accord sur des mesures transitoires nécessaires à l'établissement du nouveau système.

#### ▣ **La consigne privée**

Actuellement, une vingtaine de brasseurs procédant à des activités de production au Québec utilisent les infrastructures du système de consigne privée et la bouteille standard de l'industrie, de même que la bouteille transparente de Sleeman, qui sont fabriquées avec un potentiel de réutilisation allant jusqu'à une quinzaine de reprises. Les bouteilles standards à remplissage multiple de verre sont considérées comme des actifs dans les livres comptables des brasseurs, tout comme les équipements de production et les équipements de transport dédiés à la chaîne logistique.

Les brasseurs participants assurent la récupération, le transport, le lavage des bouteilles de bière et leur réutilisation. Lorsque les contenants de verre réutilisables atteignent leur fin de vie utile, ils sont alors traités chez les grands brasseurs et acheminés à des conditionneurs pour devenir éventuellement du calcin qui sert à fabriquer de nouvelles bouteilles.

*« Les compagnies brassicoles ont établi, il y a près de 200 ans, un système privé de dépôt pour s'assurer que les consommateurs rapportent leurs contenants intacts. Ces derniers sont lavés selon les normes les plus élevées et réemployés, environ 15 fois. Ces contenants sont les typiques bouteilles brunes de bière. Le système de récupération des CRM de bière est donc indépendant et il est administré en totalité par les brasseurs. Ainsi, le montant remboursé aux consommateurs n'est pas une consigne publique, mais un dépôt privé. Ce système de récupération des CRM de bière atteint un taux de récupération de plus de 95 %. »<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> Proconsigne Québec, 2019.

Bien que Recyc-Québec et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ne soient pas impliqués dans la gestion du système de consigne privée, il est utile de préciser que la *Loi sur la qualité de l'environnement* prévoit la possibilité de prescrire un système de consignation et la Politique québécoise de gestion des matières résiduelles prévoit la hiérarchie des 3RV-E, où la réutilisation est priorisée avant le recyclage, comme c'est le cas avec la consigne privée.

*« Cette politique vise à créer une société sans gaspillage qui cherche à maximiser la valeur ajoutée par une saine gestion de ses matières résiduelles, et son objectif fondamental est que la seule matière résiduelle éliminée au Québec soit le résidu ultime. »<sup>3</sup>*

Le système de consigne géré par les grands brasseurs s'impose résolument comme le modèle d'économie circulaire par excellence au Québec, puisque l'utilisation des bouteilles standards de l'industrie est maximisée par son réemploi. Ainsi, dans le respect des principes de l'économie circulaire, la consigne se veut un outil qui permet de donner une seconde vie et une valeur économique aux millions de contenants de verre à remplissage unique récupérés chaque année.



La définition de l'économie circulaire retenue au Québec est celle du Pôle d'action québécois sur l'économie circulaire (2016), qui la considère comme « un système de production, d'échange et de consommation visant à optimiser l'utilisation des ressources à toutes les étapes du cycle de vie d'un bien ou d'un service, dans une logique circulaire, tout en réduisant l'empreinte environnementale et en contribuant au bien-être des individus et des collectivités. »

Que ce soit sur le plan économique, social ou environnemental, l'économie circulaire apporte plusieurs bénéfices et retombées positives. Notamment :

- permet de créer de la richesse en donnant de la valeur à la matière récupérée ;
- constitue un levier de croissance économique en favorisant l'essor de nouveaux modèles d'affaires et le développement de produits à faible empreinte environnementale ;
- représente une source d'innovation, notamment lors de la conception des produits ;
- propose une solution durable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des impacts environnementaux liés au transport et à la production.

En s'intéressant aux bénéfices découlant des modèles d'économie circulaire, il va sans dire que les grands brasseurs contribuent à la création de retombées positives à la fois sur les plans économique, social et environnemental. Rappelons que l'économie circulaire créée de la richesse tout en étant un levier de croissance économique, une source d'innovation et une solution durable.

---

<sup>3</sup> Politique québécoise de gestion des matières résiduelles (RLRQ, c Q-2, r. 53.1)

### ■ **La consigne publique**

La première vague d'introduction des contenants d'aluminium à l'aube des années 80 a entraîné l'instauration de la consigne publique au Québec. Les principaux objectifs étaient alors de réduire la pollution dans les espaces publics et de mettre fin à la disposition massive des contenants à remplissage unique dans les sites d'enfouissement. La consigne publique fut donc adoptée de manière à assurer le retour des contenants par l'intermédiaire des détaillants en alimentation en faisant appel aux infrastructures logistiques des grands brasseurs.

Alors que des discussions avaient cours sur la manière la plus efficace et économique de gérer le retour de contenants consignés, le conseil des ministres accepta, le 31 mai 1978, la recommandation du ministre des Finances à l'effet d'augmenter les droits sur les contenants non consignés à moins que des ententes ne soient conclues avec les entreprises pour récupérer et recycler les contenants ne faisant pas partie de la consigne privée. Le principe de la responsabilité élargie des producteurs se définit pour devenir celui que l'on connaît aujourd'hui à l'effet que le gouvernement fixe les objectifs et l'industrie est maître des moyens.



C'est dans ce contexte que l'instauration de la consigne publique des contenants à remplissage unique selon un système calqué sur celui qui existait déjà pour les contenants à remplissage multiple des brasseurs a été adoptée en 1984 par le gouvernement du Québec. Dès lors, les membres de l'ABQ se sont engagés à participer à une campagne de communication en mettant à profit leurs ressources, notamment leurs emballages et leurs camions de livraison, pour faire connaître le nouveau système aux consommateurs afin d'en assurer son succès.

Depuis, en vertu des dispositions et des paramètres établis par un accord de gré à gré renouvelé ponctuellement avec le gouvernement du Québec depuis 1983, c'est-à-dire l'*Entente portant sur la consignation, la récupération et le recyclage des contenants à remplissage unique de bière*, les brasseurs sont tenus de maintenir et continuer d'utiliser un réseau de distribution de contenants à remplissage multiple et de se servir de celui-ci pour récupérer les contenants à remplissage unique de verre et d'aluminium. Ainsi, depuis maintenant 35 ans, toute la structure logistique de récupération des contenants consignés de bière auprès de quelque 15 000 épiciers et restaurateurs québécois est totalement intégrée aux opérations de livraison de la bière.

#### ■ **Recommandations**

- Maintenir le système de consigne publique des brasseurs dans sa forme actuelle, de même que pour les matières récupérées (verre et aluminium). Ce dernier a fait ses preuves et est performant.
- Reconnaître que les contenants à remplissage multiple des brasseurs constituent des modèles d'économie circulaire et prévoir un mécanisme d'encouragement financier pour soutenir la consigne privée de contenants à remplissage multiple qui constitue le modèle d'économie circulaire par excellence.

- Mettre un terme à la responsabilité des fabricants (brasseurs) en cas de déficit financier dans l'éventualité où des changements à la structure financière de la consigne publique de la bière seraient envisagés.
- Dictier la réflexion sur le système de consigne publique des contenants de bière par des principes d'équité financière. Ainsi, le surplus accumulé au fil des ans en provenance de celui-ci devrait servir à des projets qui lui sont propres. Par ailleurs, toute velléité d'inter financement des systèmes de récupération devrait être rejetée de facto, notamment à l'égard de la collecte sélective.
- Analyser de manière approfondie et rigoureuse les impacts économiques d'une modernisation du système de consigne de la bière, notamment en tenant compte des dizaines de millions de dollars investis en immobilisation par les entreprises qui sont parties prenantes du système et des millions qu'elles déboursent annuellement pour les frais d'exploitation du système et des milliers d'emplois qu'elles soutiennent.
- Tenir compte des réels débouchés pour la matière et des habitudes des consommateurs avant de se lancer dans la création d'un plan de modernisation de la consigne.
- Établir des montants compensatoires qui seraient versés aux adhérents du système de consigne publique de la bière en cas de retrait de l'obligation de récupérer les contenants de verre et d'aluminium afin d'indemniser les grands brasseurs qui ont investi dans cette infrastructure en l'intégrant à leur chaîne d'opérations selon les dispositions contractuelles qui les lient à l'État.
- Réaffirmer que le principe de la responsabilité élargie du producteur lui permet de choisir le moyen d'assurer la récupération de ses contenants en fin de vie.

### **Timbre et marquage : son abolition ne répond pas à l'intérêt public**

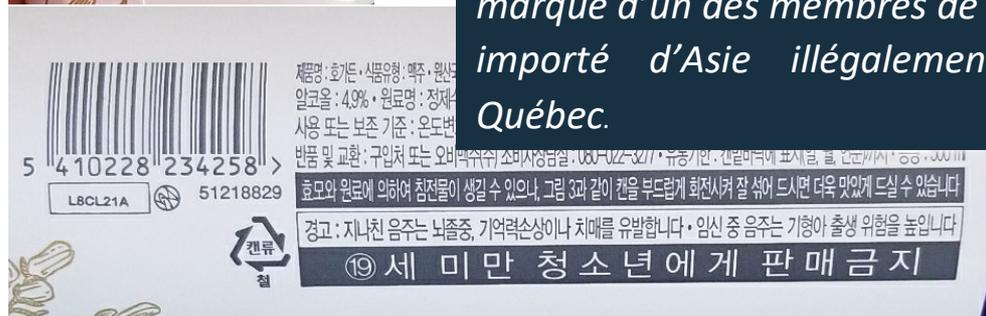
Dans le cadre du Projet de Loi 170, l'ancien ministre de la Sécurité publique, Monsieur Martin Coiteux, a fait part de l'intention du gouvernement d'abolir le timbre d'accise. C'est ainsi que le 12 juin 2018 fut adoptée la *Loi modernisant le régime juridique applicable aux permis d'alcool et modifiant diverses dispositions législatives en matière de boissons alcooliques*. Cette décision précipitée a pris par surprise de multiples instances chargées de veiller à la sécurité publique, à l'application de l'encadrement légal de la commercialisation de l'alcool et au contrôle fiscal. Sans aucune analyse d'impacts, notamment à l'égard des risques de blanchiment d'argent, d'évasion fiscale et de production d'alcool illicite, le ministre de l'époque a décidé unilatéralement que l'entrée en vigueur des dispositions qui mettent fin à l'obligation est le 12 juin 2020.

Pourtant, les motifs au soutien de cette décision sont discutables. Plusieurs parties prenantes ont soutenu l'argument voulant que le timbre soit un modèle qui n'est pas appliqué en Ontario. Si cette prétention est fondée, il est aussi vrai que le modèle de contrôle des boissons alcooliques est complètement différent en Ontario en raison de la réglementation entourant la vente des produits brassicoles aux établissements licenciés. Par exemple, la Régie des alcools de l'Ontario (LCBO) achète toutes les bières, les vins et les spiritueux pour ses consommateurs ontariens et détaillants licenciés et distribue ces produits en utilisant sa structure intégrée en réseau. Aux États-Unis, les secteurs de la distribution et de la fabrication sont généralement indépendants l'un de l'autre. Ces modèles opérationnels assurent tous les contrôles fiscaux et d'approvisionnements illicites. Au Québec, la bière est quant à elle vendue directement aux détenteurs de permis de ventes par les détenteurs de permis de brasseurs.



Alors qu'à travers le monde, ce sont plus de 140 milliards de timbres d'accise qui sont apposés de manière sécurisée chaque année par plus de 150 administrations fiscales, confirmant que les États considèrent qu'il est important de les utiliser dans la lutte contre la criminalité, le Québec va à l'opposé des meilleures pratiques en matière de protection des consommateurs et de perception des taxes.

**Produit brassicole d'une grande marque d'un des membres de l'ABQ importé d'Asie illégalement au Québec.**



Quel est l'intérêt du Québec de changer une façon de faire qui a fait ses preuves, d'autant plus que les perceptions fiscales liées aux taxes à la consommation sur les produits brassicoles constituent une source importante de recettes publiques et un moyen de contrôler la provenance des produits ? À la demande de la RACJ, l'ABQ a estimé la valeur des pertes récurrentes que subirait ses membres, en raison notamment de l'achat de leurs produits sur les marchés illégaux. Celles-ci seraient considérables pour l'ensemble du secteur des boissons alcooliques.

#### ▪ **Recommandations**

- Reconsidérer la décision gouvernementale en prenant en compte l'intérêt public d'un tel changement. Dans l'éventualité où les autorités gouvernementales considéreraient la possibilité d'offrir une mesure de traçabilité alternative pour les fabricants qui voudraient se soustraire au marquage traditionnel, cette option devrait assurer d'intégrer les principes d'équité entre les canaux de distribution et une parité entre les produits importés et les produits domestiques, toute catégorie d'alcool confondue.
- Partager la position officielle du gouvernement à l'égard de la conformité de l'article 72.1 dans les plus brefs délais afin d'ajuster les opérations manufacturières en fonction des nouveaux paramètres exigés par le gouvernement.

### **Désuétude, cohérence et allègement réglementaires**

Dans le giron des gouvernements depuis quelques années, les mesures d'allègement réglementaire se sont articulées autour de modifications de base, notamment en ce qui concerne le commerce de détail et les structures des petites et moyennes entreprises. Bien souvent, ces changements ont été faits à la presse sans en mesurer les impacts en totalité et laissant malheureusement des flous réglementaires dommageables surtout dans un environnement réglementaire aussi complexe que l'alcool. L'exemple du marquage fiscal des produits alcooliques pour les fins de la consommation sur place (CSP) est éloquent.

L'essentiel de la base juridique et réglementaire entourant l'industrie des boissons alcooliques date de 1921 au moment de la création de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*. Depuis, peu de réformes en profondeur sont survenues en raison de la complexité sociale et économique des enjeux qui s'y rattachent. Il faut remonter à la fin des années 60 et au début des années 70 pour retracer les plus récents changements législatifs majeurs. Près d'une cinquantaine d'années se sont écoulées et le portait social et économique du Québec a radicalement changé, ce qui nous permet de dégager les principaux constats suivants :

- le rôle de régulateur social de la Société des alcools du Québec (SAQ) s'est estompé pour laisser de plus en plus de place à son statut de société d'État à vocation commerciale ;
- le commerce de détail a évolué et s'est raffiné avec l'approche de gestion par catégorie ;
- de nouveaux marchés se sont développés et les liens commerciaux se sont complexifiés ;
- l'industrie brassicole s'est consolidée et internationalisée ;
- de nouveaux produits et de nouveaux marchés se sont développés ;
- l'avènement de nouvelles technologies a chamboulé le commerce.

Aujourd'hui, une vingtaine de lois et règlements de juridiction provinciale touchent directement l'industrie brassicole québécoise par le simple fait que les plus grandes entreprises de ce secteur exercent des activités complexes et dont les ramifications touchent à la fois la fabrication, la commercialisation, la distribution et la récupération. Une multitude d'autres lois fédérales et un partage parfois complexe des compétences se rajoutent à l'environnement juridique actuel.

Si l'industrie des boissons alcooliques est un secteur hautement réglementé, d'aucuns diront que la grande majorité de ces lois et règlements sont fondés. Or, il s'avère que dans le contexte actuel où la consommation d'alcool stagne et que le nombre de permis augmente, la question n'est plus de savoir s'il y a trop ou pas assez de règles pour favoriser l'essor du secteur, mais bien comment assurer que la réglementation soit adaptée au contexte contemporain de manière équitable et cohérente et qu'elle soit appliquée avec justesse par les autorités compétentes.

Ainsi, l'incohérence réglementaire et administrative pèse lourd sur les épaules des acteurs de l'industrie des boissons alcooliques. Les ramifications de ce fardeau, si l'inaction se poursuit, mèneront inévitablement à des remises en question profondes chez les membres de l'ABQ.

#### ▣ **Les attentes envers la RACJ**

En raison de la fonction juridictionnelle qu'occupe la RACJ, cette dernière est appelée à émettre des décisions sur les infractions à la suite d'activités d'inspection ou de contrôle. Cela dit, si les décisions du tribunal de la Régie sont motivées et rendues publiques, les prises de position du personnel administratif ne s'accompagnent pas d'explications ou de justifications. Ce manque de prévisibilité réglementaire engendre une incapacité à planifier efficacement des stratégies commerciales (promotions, concours et publicités), des commandites d'événements et toutes sortes de projets d'envergure pour les brasseurs et leurs partenaires, clients et fournisseurs.

Ainsi, toutes les décisions que rendent les membres du personnel devraient être écrites, motivées et partagées dans le but de faciliter la conformité et éviter de s'engouffrer dans de longues procédures. Dès lors, il pourrait être intéressant de publier un bulletin d'interprétation accessible aux demandeurs. Ces mesures de transparence permettraient d'évacuer le risque d'arbitraire qu'une décision exécutoire, rendue sans explication, laisse planer. Par ailleurs, il serait aisé de mieux comprendre les paramètres à l'intérieur desquels évoluent les employés administratifs de la RACJ.

Enfin, il serait efficace de mettre en place une voie rapide des approbations des règles de concours et de promotions soumises à la RACJ pour approbation lorsque ces initiatives sont reconduites et que seules des données factuelles, comme les dates de tenue desdites initiatives, sont changées, puis que toutes les autres informations demeurent identiques et conformes au *Règlement sur la promotion, la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques*.

Des négociations avec la RACJ ont permis d'apporter de légères modifications aux règles administratives actuelles. Toutefois, dans un contexte mondialisé, l'ABQ considère qu'il reste encore beaucoup à accomplir à l'égard de cet enjeu.

#### ▣ **Notions de contrôle effectif**

En raison de règles administratives découlant d'une interprétation de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*, la RACJ impose un encadrement sévère dans la distribution de la bière au Québec. Pour les membres de l'ABQ, le principal enjeu ne réside pas dans la pertinence ou non d'établir des paramètres de fonctionnement au nom de la santé et de la sécurité publiques. En bons citoyens corporatifs, ces derniers adhèrent à ces principes et s'y conforment.

Par contre, le temps est venu de se questionner sur l'encadrement de la distribution de produits alcooliques et de l'adapter en fonction du contexte de commercialisation contemporain. Dès lors, il faut établir les règles du jeu de manière équitable et prévisible pour tous les joueurs dans le but de garantir un environnement commercial propice à la saine concurrence et où tous sont soumis au même encadrement.

### ▣ ***Discrimination envers la bière importée***

Le 6 avril 2010, la Régie des alcools, des courses et des jeux a rendu une décision dans l'affaire 4167201 Canada Inc., communément appelée l'affaire Staropramen. Depuis, cette décision est invoquée par la RACJ afin de justifier des mesures contraignantes à l'égard des brasseurs de bière qui importent des produits étrangers. Or, ces mesures sont discutables au regard des engagements internationaux du Canada en matière de commerce et d'investissement.

En raison de règles administratives découlant d'une interprétation de *la Loi sur la Société des alcools du Québec*, la RACJ impose un certain nombre de contraintes dans les *Conditions générales d'obtention et de maintien du permis de distributeur de bière*. Cette interprétation, en plus d'enfreindre les dispositions des ententes commerciales internationales en raison de la règle du traitement national, oblige les détenteurs de permis à se soumettre à des conditions jugées excessives et sans fondement dans un contexte mondialisé, notamment par la nécessité d'imposer des structures corporatives qui se doivent d'être distinctes et autonomes d'un point de vue juridique.

Ainsi donc, la décision du cas « Staropramen » est discutable. À plusieurs égards, celle-ci contient des erreurs de droit dans le raisonnement juridique et dans l'application des normes pertinentes, notamment en raison de :

- une erreur de base juridique commise par le juge de la RACJ ;
- une méconnaissance manifeste de la jurisprudence des groupes spéciaux du GATT ;
- la mauvaise compréhension du traitement national par le régisseur ;
- l'absence de justification d'une éventuelle exception au traitement national ;
- une obligation injustifiée de constituer des entités corporatives distinctes et autonomes.

À notre avis, en raison du droit applicable de l'époque et de l'incorporation des Accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en droit canadien, les régisseurs auraient dû au moins se questionner plus en profondeur quant à la portée du droit de l'OMC. L'absence de prise en compte du principe de traitement national et de la *Loi de mise en œuvre de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce* par les régisseurs est donc extrêmement questionnable au regard du litige.

Alors que les impacts de cette décision se font toujours sentir, le marché a désormais évolué de manière significative. Le contexte commercial ne reflète plus les paramètres dans lesquels la jurisprudence remontant jusqu'à 20 ans a fixé les conditions de marché. Par exemple, dans le cas spécifique de Staropramen, une bière tchèque, on pourrait aujourd'hui aussi faire valoir l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne.

### ▮ **Les rôles des agents distributeurs**

Le législateur québécois a modifié en 1992 la *Loi sur la Société des alcools du Québec* afin d'introduire la notion de permis de distributeur dans la législation québécoise. À l'époque, l'objectif recherché était de rendre obligatoire la nécessité de posséder un établissement au Québec afin de traiter les brasseurs étrangers sur un pied d'égalité avec les brasseurs déjà installés au Québec. Dans le contexte commercial du temps, le Québec ouvrait ses frontières aux brasseurs étrangers et ces derniers accédaient pour la première fois aux épiceries et aux dépanneurs, une prérogative exclusive qui appartenait seulement aux succursales de la SAQ.

*Un « agent » peut représenter une ou plusieurs marques de produits alcooliques. Cette entité reçoit une rémunération pour les services rendus auprès de ses clients. Pour sa part, un « distributeur » est généralement une entité disposant d'actifs traditionnels qui achète (ou importe) des produits, gère des stocks et revend le produit à des clients propriétaires d'un établissement commercial.*

L'activité commerciale réglementée par le permis de distributeur, le législateur québécois a introduit la notion de « possession d'un établissement au Québec ». Par contre, ces notions d'établissement et d'agents ne sont pas définies par le législateur. Le cadre juridique s'est dessiné par l'entremise de la jurisprudence des multiples causes entendues par le tribunal de la RACJ, notamment l'affaire Staropramen.

Des enjeux impliquent aussi la distribution des produits domestiques. Dans le tristement célèbre cas des produits Four Loko, il est manifeste que le cadre théorique de la jurisprudence n'a pas traversé l'épreuve des faits d'une situation réelle et concrète.

Rappelons que la compagnie Breuvages Blue Spike (NEQ : 1161382677) avait acquis les droits de commercialisation du produit d'une entreprise américaine. Par la suite, ces dirigeants ont fabriqué et distribué la gamme de produits Four Loko par le biais d'un réseau de sous-traitance. Puisque Breuvages Blue Spike n'était détenteur d'aucun permis de fabricant, d'agent ou de distributeur, jamais ces dirigeants n'ont eu à rendre des comptes aux autorités.

Dans la foulée de cette histoire, la RACJ a été amenée à demander aux législateurs de nouveaux pouvoirs afin d'être en mesure d'ordonner des rappels de boissons alcooliques qui ne sont pas conformes. À cet effet, la *Loi modernisant le régime juridique applicable aux permis d'alcool et modifiant diverses dispositions législatives en matière de boissons alcooliques* a conféré à la Régie des pouvoirs d'ordonnance additionnels. L'ABQ est d'avis que ces nouveaux pouvoirs constituent un pas dans la bonne direction. Or, en pratique, rien ne pourrait prévenir une récurrence avec un cas analogue.

En résumé, bien que la notion d'agent distributeur soit omniprésente dans l'univers brassicole québécois, aucune définition formelle n'existe, pas plus que des paramètres formels exigés pour assurer un contrôle effectif. Dans ce contexte, des dispositions de la *Loi sur la société des alcools du Québec* servent de référence juridique. Pour sa part, la *Loi sur les permis d'alcool* prévoit, à l'article 72.1, qu'un titulaire de permis d'épicerie ne doit tolérer dans son établissement que la présence de boissons alcooliques acquises conformément à son permis auprès notamment :

1. d'un titulaire de permis de brasseur (ou un agent de ce titulaire);
2. d'un titulaire de permis de distributeur de bière (ou un agent de ce titulaire).

Il est aisé d'admettre que la démonstration qui permet de convaincre la RACJ de la qualité du contrôle effectif réside dans les ententes entre les titulaires de permis et leurs agents. Il n'a pas lieu ici de contester ce fait. En revanche, par souci de transparence et d'équité, il apparaît plus que jamais nécessaire d'établir quelles sont les exigences des diverses parties prenantes, dont la RACJ pour satisfaire ses attentes.

À l'heure actuelle, l'ABQ est d'avis que le pouvoir discrétionnaire de la RACJ en raison de l'absence de définition officielle d'un agent distributeur et de paramètres désuets en matière de contrôle effectif en fonction de l'évolution du marché causent un manque de transparence et de l'iniquité.

▪ **Recommandations**

- Définir clairement la notion juridique d'un agent distributeur.
- Revoir les paramètres de contrôle effectif pour tenir compte de l'évolution du marché.
- Obliger la totalité des détenteurs de permis de brasseurs industriels à déposer une fois l'an leur procédure de rappels de produits (document obligatoire en vertu des règles de l'Agence d'inspection des aliments du Canada) pour s'assurer que des dispositions sérieuses existent en bonne et due forme en cas de nécessité.
- S'assurer que l'agent distributeur a les ressources financières et matérielles requises pour précéder avec diligence à un rappel de produit.

## **Équité réglementaire dans l'encadrement promotionnel et publicitaire**

Le paysage québécois en matière de réglementation de boissons alcooliques apparaît à bien des égards comme appartenant à un autre siècle. Issue autrefois d'une volonté de protection des consommateurs, la SAQ adopte aujourd'hui une approche commerciale qui est bien loin de son rôle de régulateur social.

L'entité propose des promotions centrées sur la gestion par catégorie, tout en bénéficiant d'une exemption de l'application du prix minimum. Cette situation mène à un traitement plus favorable à l'égard de la SAQ, qui ne semble plus justifié au regard de son mandat historique de protection de santé publique.

Nous nous devons d'insister sur le fait que la SAQ n'est pas assujettie à une quelconque forme de réglementation sur le prix minimum des produits qu'elle vend. Il est donc aisé pour elle de pratiquer une mise en marché sur la base du plus bas prix. Ce constat est d'autant plus véridique pour les produits brassicoles où la SAQ se targue maintenant d'être le détaillant qui vend la bière la moins chère au pays.



*La SAQ assume donc, à partir de son mandat commercial, des pratiques en matière de commercialisation et de promotion qui ne prônent pas la régulation sociale.*

Depuis l'avènement du programme de fidélité *Inspire*, l'écart s'est encore creusé entre les largesses permises à la SAQ dans des promotions essentiellement axées sur les prix et ce que permet l'encadrement réglementaire visant les détaillants privés dans la commercialisation de l'alcool. Rappelons qu'en l'espace de quatre ans, entre 2015 à 2018, le nombre de cartes *Inspire* mis en circulation a augmenté de 42 %, pour atteindre près de 2,4 millions de membres aujourd'hui. Qui plus est, le nombre de points utilisés a plus que doublé en moins de trois ans entre 2016 et 2018.

La SAQ se comporte dans le marché selon les mêmes paramètres commerciaux et financiers qu'une entreprise privée de détail. Il est donc raisonnable qu'elle soit traitée selon un modèle réglementaire équitable.

*La SAQ s'engage à offrir des prix justes et compétitifs pour les produits qu'elle commercialise. Elle travaille en étroite collaboration avec ses fournisseurs pour offrir les prix les plus bas au Canada. Ses efforts constants lui permettent même, pour la deuxième année consécutive, d'occuper le premier rang en matière de prix parmi les Liquor Boards du Canada. Ses clients apprécient d'ailleurs le fruit de son travail, comme l'indique leur satisfaction croissante liée aux prix justes<sup>4</sup>.*

#### ▪ **Recommandations**

- Établir des paramètres d'encadrement réglementaire de la publicité et de la promotion des boissons alcooliques identiques pour tous les fabricants et les réseaux de commercialisation, peu importe leur statut juridique (privé et public). Les membres de l'ABQ contesteront vigoureusement des disparités de traitement suivant une réforme réglementaire.

<sup>4</sup> SAQ, *Rapport annuel 2019*, p.8

- Soumettre tous les types d'alcool aux exigences d'un prix minimum, indépendamment du réseau de commercialisation. Les raisons de santé publique qui sous-tendent l'application d'un prix minimum sur la bière sont aujourd'hui tout aussi applicables aux autres boissons alcoolisées. Le défaut des autorités de ne pas étendre l'application de ces exigences à tous les types d'alcool revient à accorder un avantage compétitif à certains fabricants et réseaux de commercialisation, au détriment de l'industrie brassicole.

### **Production à des fins personnelles**

Le concept de fabrication domestique de bière pour usage personnel sera prochainement élargi avec l'entrée dans la législation québécoise de la notion de centre de brassage. En effet, les dispositions de la *Loi modernisant le régime juridique applicable aux permis d'alcool et modifiant diverses dispositions législatives en matière de boissons alcooliques* permettront l'octroi de permis de centre de vinification et de brassage. Ces derniers autoriseront : « son titulaire à vendre au détail ou en gros des composants spécifiques de la bière ou du vin, notamment le malt, les extraits de malt, le raisin, les moûts et les concentrés, et des équipements destinés à la fabrication domestique de ces boissons alcooliques pour usage personnel ». Or, à notre connaissance, aucune définition claire et limpide n'existe pour baliser la notion d'« usage personnel ».

En comparaison, au Sud de la frontière, les États mettent en place les limites de production à des fins domestiques et de vente pour les petits producteurs où ces pratiques sont autorisées. Des moyens de dissuasion efficaces ont été mis en place, comme la révocation des permis en cas de non-conformité, contrairement à ce qui peut être observé au Québec, où des manquements graves au respect des conditions d'obtention et de maintien de permis résultent parfois uniquement en des suspensions de cinq jours.

Par exemple, la loi fédérale américaine prévoit des limites annuelles de production destinée à une consommation individuelle et non-commerciale à 100 gallons (379 L) de bière par adulte. Des États tels que le Maine, l'Iowa, le Nouveau-Mexique ou encore l'Ohio encadrent davantage le brassage à domicile, soit en l'interdisant complètement sous peine allant jusqu'à six mois de prison et jusqu'à 1 000 \$ d'amende ou en imposant l'obligation de détenir un permis à ces fins. À titre comparatif, la *Loi sur les infractions en matière de boissons alcooliques* ne prévoit que des amendes, dont le montant dépend de la gravité de la situation.

L'ABQ soutient donc que, dans la foulée de l'entrée en vigueur du projet de loi n°170, *Loi modernisant le régime juridique applicable aux permis d'alcool et modifiant diverses dispositions législatives en matière de boissons alcooliques*, et des règlements qui en découleront, il est nécessaire de s'intéresser à la fabrication de produits alcooliques à des fins personnelles.

#### **▪ Recommandation**

- Définir de manière précise la notion de production à des fins personnelles afin de s'assurer que cette nouvelle disposition ne devienne pas une échappatoire à l'obtention d'un permis en bonne et due forme.

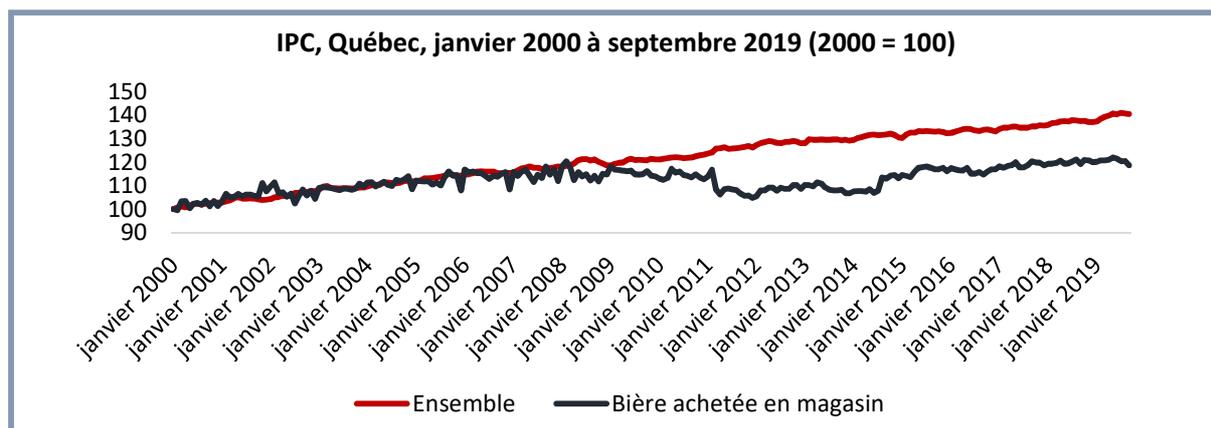
## L'heure des choix

Il y a une attitude récurrente de prendre pour acquis que les multinationales brassicoles ont des poches creuses et sans fond. Or, lorsque nous nous attardons au marché québécois, force est de constater que la dynamique réglementaire ne rend pas la vie facile aux acteurs du milieu. Le fait de ne pas assujettir l'entreprise d'État à vocation commerciale détentrice d'un monopole pour la vente d'alcool, en l'occurrence la SAQ, aux mêmes règles de commercialisation que les détaillants privés a une incidence négative sur le marché. Rappelons que dans son plus récent rapport annuel, la SAQ réitère sa volonté de vendre l'alcool au plus bas prix au Canada.

*La SAQ s'engage à offrir des prix justes et compétitifs pour les produits qu'elle commercialise. Elle travaille en étroite collaboration avec ses fournisseurs pour offrir les prix les plus bas au Canada. Ses efforts constants lui permettent même, pour la deuxième année consécutive, d'occuper le premier rang en matière de prix parmi les Liquor Boards du Canada. Ses clients apprécient d'ailleurs le fruit de son travail, comme l'indique leur satisfaction croissante liée aux prix justes<sup>5</sup>.*

Cette approche est déplorable dans la mesure où cette dernière a le beau rôle n'ayant pas à se conformer à une réglementation sur le prix minimum et à un encadrement législatif. Cela lui permet d'être le seul commerce d'alcool autorisé à faire des promotions où il est possible pour le consommateur d'obtenir des produits gratuitement en échange de points issus d'une carte de fidélité uniquement destinée aux transactions sur les produits alcooliques.

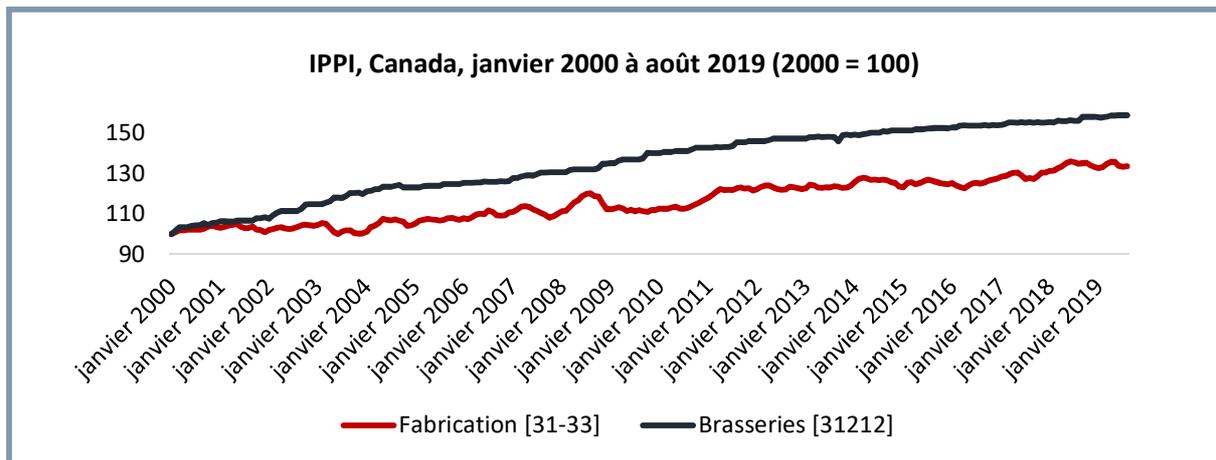
Il ne fait aucun doute que le virage commercial de la SAQ, qui a abandonné du coup son rôle de régulateur social, a une incidence marquée et durable sur la valeur des prix de vente des produits brassicoles au Québec, comme le démontre l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC) des bières achetées en magasin<sup>6</sup>.



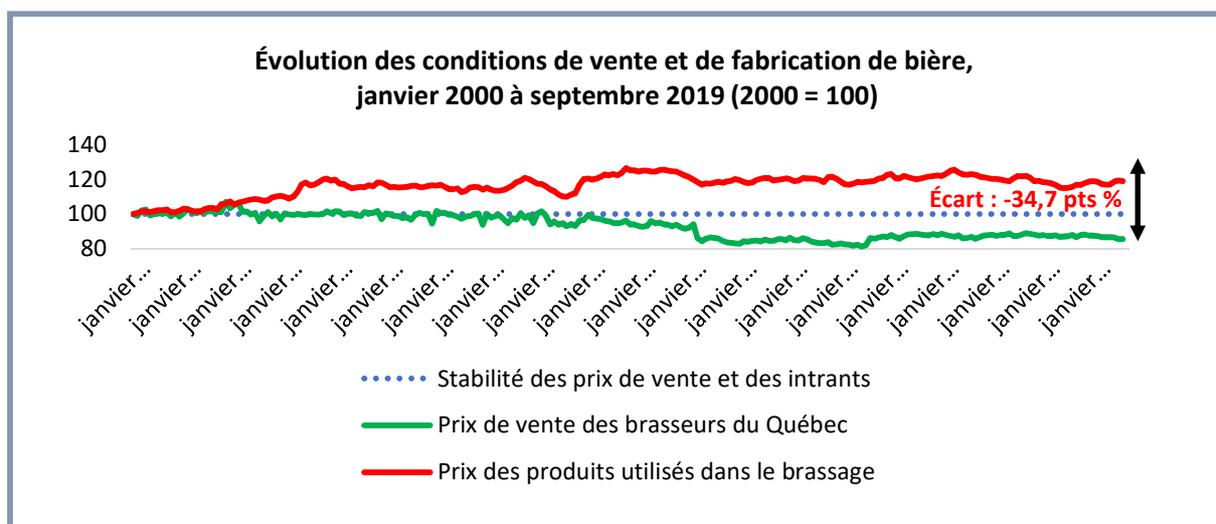
<sup>5</sup> SAQ, Rapport annuel 2019, p.8

<sup>6</sup> Statistique Canada, 2019

Pendant que le prix des bières achetées en magasins stagne depuis 10 ans en raison notamment du virage commercial de la SAQ et des paramètres de fixation du prix minimum sur la bière, l'indice des prix des produits industriels (IPPI) des brasseries ne fait quant à lui qu'augmenter<sup>7</sup>. Ce faisant, les brasseurs subissent une pression grandissante alors que, d'une part, ceux-ci sont accablés par la stagnation des prix et, d'autre part, par l'augmentation constante de la valeur des intrants à la production.

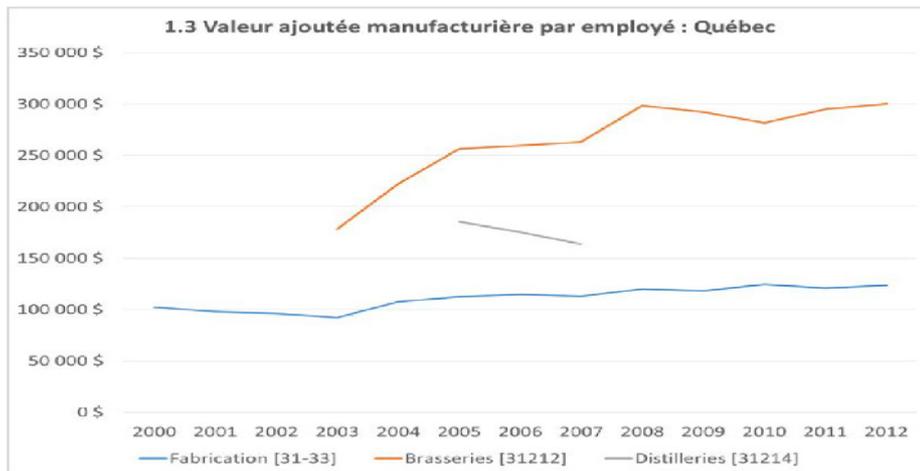


Les brasseurs sont impactés par la hausse des coûts de production. La rentabilité de l'industrie a toujours été liée aux prix des matières premières dont la volatilité a toujours été significative. Les augmentations soudaines des prix des céréales en raison des enjeux liés aux changements climatiques agissent plus que jamais comme une épée de Damoclès. Ces variabilités des hausses des prix imposent un important fardeau sur la gestion des coûts pour les brasseurs. L'alcool vendu au Québec, toutes catégories confondues, étant principalement sur une base de prix

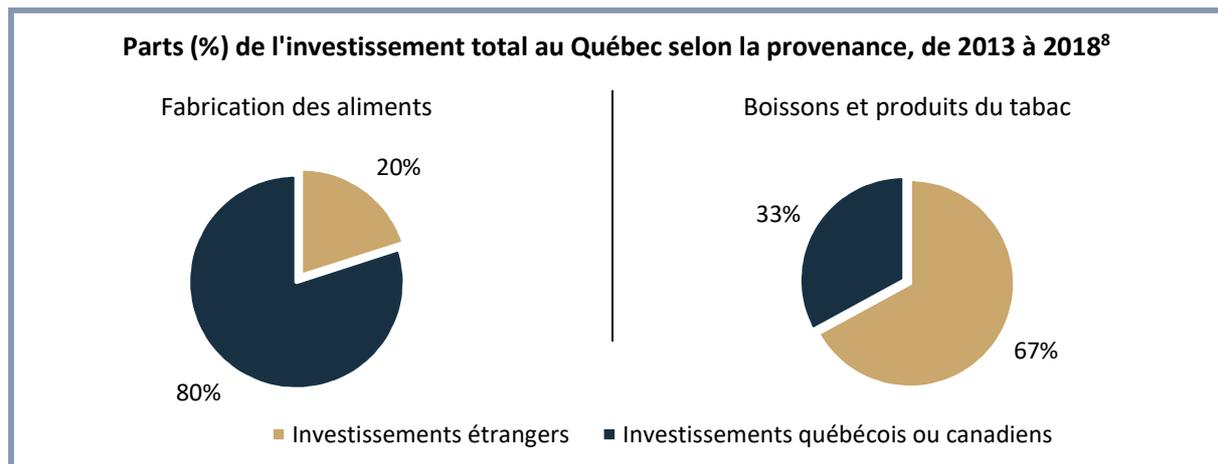


<sup>7</sup> Statistique Canada, 2019

Afin de préserver l'avantage compétitif de la production de la province qui s'érode depuis quelques années au profit d'autres régions du Canada, les membres de l'ABQ ont investi près d'un milliard de dollars en nouveaux équipements de production au Québec seulement sur une période d'une dizaine d'années. Ainsi, la valeur ajoutée manufacturière (VAM) des grands brasseurs est devenue parmi les plus élevés au Québec. Conséquemment, il devient impératif de se questionner et de poser des gestes concrets pour faire en sorte de préserver la vitalité de l'industrie brassicole québécoise.



Par ailleurs, les investissements réalisés par les entreprises étrangères ont représenté 20% de la totalité de ceux concrétisés dans le secteur de la transformation alimentaire au Québec depuis cinq ans. De 2013 à 2018, les investissements étrangers ont représenté près de 70% du sous-secteur de la fabrication des boissons et du tabac grâce à l'apport des membres de l'ABQ. Toutes sous-catégories confondues, les investissements étrangers brassicoles dament le pion.



<sup>8</sup> Sources : Institut de la statistique du Québec, 2018.

Ainsi, il est clair que la mondialisation n'aura pas été sans avoir de profondes incidences sur le marché canadien. En ce sens, en plus de l'élimination de plusieurs contraintes au commerce interprovincial à accélérer la transformation du marché, les bières importées prennent aujourd'hui une place de plus en plus importante dans le marché québécois, avec 15% des parts.

Si la vague de consolidation de l'industrie de la fin des années 1990 était surtout liée à la mondialisation, il y a fort à parier que la prochaine vague visera autant une épuration du marché, entraînée par le plafonnement des ventes, et la multiplicité des joueurs. Il faut souligner que la croissance du marché local est relativement faible

### **Des occasions de développement au Québec**

Le marché de l'alcool connaît des mutations importantes depuis les dix dernières années, notamment en raison de la multiplication de l'offre de produits et les changements dans les habitudes de consommation. Ces transformations passent entre autres par le type de produits commercialisés, mais aussi par les canaux de commercialisation.

La catégorie des produits alcooliques « prêts à boire » est en pleine explosion sur le marché mondial. Cette catégorie, qui désigne les boissons emballées vendues prêtes à l'emploi et prêtes à être consommées à l'achat, permet aux consommateurs de vivre une expérience « cocktail » sans avoir à se soucier de créer le produit de toute pièce. De plus en plus populaires, les boissons prêtes à boire raflent les parts de marché et s'imposent vraisemblablement comme les produits porteurs de croissance au sein d'un marché mature.

La gamme des produits brassicoles à faible teneur en alcool ou simplement sans alcool constitue une autre opportunité de croissance soutenue pour les prochaines années. Le nombre de lancement de produits de cette catégorie en quelques années chez les membres de l'ABQ a dépassé ceux de toutes les autres sous-catégories.

À ces égards, les membres de l'ABQ font figure de leaders mondiaux dans ce créneau en émergence. Déjà, certains d'entre eux ont été en mesure d'attirer au Québec des investissements destinés à de nouveaux équipements de production afin de desservir le marché canadien. Il faut poursuivre sur cette lancée et saisir l'occasion de susciter des investissements afin de diversifier la production des brasseries québécoises dans des segments de marché dont les perspectives de croissance sont favorables pour la prochaine décennie.

#### ▪ **Recommandation**

- Développer avec l'aide du ministère de l'Économie et de l'Innovation un programme incitatif à l'investissement notamment au chapitre des systèmes de brassage, de distribution et des créneaux spécialisés de fabrication.

## Conclusion

Au Québec, la fabrication d'alcool se présente comme un secteur économique de premier plan dont les retombées économiques et les recettes fiscales ne peuvent être ignorées par le gouvernement. Or, tandis que le nombre de permis de brasseurs a plus que doublé au cours des dix dernières années, les membres de l'ABQ ont été à même de constater plusieurs cas où l'équité réglementaire fut mise à rude épreuve.

Alors que la réglementation est censée s'appliquer de manière cohérente auprès de tous les exploitants du même domaine, plusieurs écarts notables ont été constatés. Aujourd'hui, la désuétude d'une partie de la réglementation actuelle à l'égard des brasseurs et des distributeurs québécois de produits brassicoles est manifeste, et ce, dans un contexte contemporain toujours plus concurrentiel.

En plus de subir des traitements différents en fonction de leur provenance, les produits brassicoles sont soumis aux particularités réglementaires de chaque juridiction dans lesquelles ils sont vendus. L'objectif est donc le rétablissement d'un cadre de saine concurrence juste, cohérent et équitable dans le secteur de la production et de la vente des boissons alcooliques.

Dans le contexte économique actuel, la grande industrie a elle aussi besoin que l'on s'intéresse aux lois, aux règles et aux procédures qui freinent sa compétitivité à l'échelle nord-américaine, et ce, pour favoriser un contexte propice aux investissements.