

# Une refonte de la politique en matière d'alcool

La révision totale de la loi sur l'alcool, vieille de 80 ans, permet au Conseil fédéral de poser les bases d'une politique moderne, cohérente et efficace. Le marché de l'éthanol et des boissons spiritueuses sera libéralisé et le catalogue des tâches de la Confédération réduit. À l'avenir, l'État concentrera son action sur les véritables problèmes. En outre, l'exécution des tâches au niveau fédéral et leur répartition entre la Confédération et les cantons seront améliorées. Enfin, la révision totale de la loi sur l'alcool permettra de réduire considérablement les ressources nécessaires, tant au niveau des autorités qu'à celui de l'économie. Après l'adoption du message par le Conseil fédéral, le 25 janvier 2012, le Parlement devra se prononcer sur les deux nouvelles lois: celle sur l'imposition des spiritueux et celle sur le commerce de l'alcool.

Actes de violence, vandalisme, accidents de la route et abandon de déchets sur la voie publique: autant de problèmes souvent associés à l'alcool. Or, ce dernier n'a pas que des mauvais côtés. Le terme, lui-même, est une appellation familière de la formule chimique  $C_2H_5OH$ , qui recouvre un nombre extrêmement important de substances. Les domaines régis par la législation qui le concerne sont tout aussi variés. Outre la production, la distribution et la publicité, la loi sur l'alcool règle la répartition des tâches, tant entre la Confédération et les cantons qu'au sein de la Confédération elle-même. Datant de 1932, elle ne répond plus aux exigences actuelles à de nombreux points de vue. Afin que la Confédération puisse relever les défis d'aujourd'hui et de demain, le Conseil fédéral a décidé de soumettre la loi précitée à une révision totale.

## L'alcool: un bien à vocations multiples

On trouve notamment de l'alcool dans les boissons contenant de l'éthanol obtenu exclusivement par fermentation, telles que la bière et le vin, et dans les boissons distillées contenant de l'éthanol obtenu par distillation ou par un autre procédé technique, telles que les spiritueux. Ces derniers présentent une grande diversité puisqu'ils comprennent à la fois la vodka bon marché et les eaux-de-vie fines, dont la recette a été améliorée au cours des générations et qui sont aujourd'hui vieillies, dégustées et primées avec le même soin que le vin. On en trouve également dans diverses spécialités suisses telles que la fondue ou la tourte au kirsch de Zoug.

L'utilisation d'alcool (à haut degré) dans l'industrie et le commerce est moins connue, mais plus importante quantitativement. L'éthanol entre en effet dans la composition des arômes, des médicaments, des parfums, des soins du corps, des essences ou du vinaigre notamment. Il est également présent en tant qu'agent conservateur dans de nombreuses denrées alimentaires telles que les pâtes à pizzas ou les petits pains précuits. Il compte par ailleurs parmi les cinq principaux solvants et sert à fabriquer des produits de nettoyage, des peintures, des vernis, des antigels ou encore des explosifs. Il est égale-

ment un bien indispensable dans le domaine de la santé, principalement en raison de ses propriétés désinfectantes.

Le potentiel de l'éthanol en tant que substitut du pétrole fait l'objet de travaux de recherche (p.ex. bioplastique). Poussés par des préoccupations écologiques croissantes, les prix élevés de l'essence et le souci de l'indépendance énergétique, divers États encouragent l'utilisation de l'alcool en tant que carburant.

Toutes ces formes et utilisations de l'alcool doivent être prises en compte dans une législation équilibrée. La révision totale de la loi concerne ainsi de nombreux acteurs aux attentes et exigences diverses. À cela s'ajoute le fait que les débats portant sur l'alcool suscitent de vives émotions, ce que soulignent notamment les 17 votations populaires qui, depuis la création de l'État fédéral en 1848, ont eu pour objet premier ou secondaire la politique menée en ce domaine. L'intérêt manifesté pour la question ressort également clairement de la procédure de consultation qui accompagne la révision totale de la loi sur l'alcool. Du début juillet à la fin octobre 2010, la Régie fédérale des alcools (RFA), qui est responsable du projet de révision, a en effet reçu 183 avis, soit plus de 1700 pages.

## L'alcool: un mal historique

Un coup d'œil sur la longue histoire de la politique en matière d'alcool montre que le côté obscur de cette substance a toujours occupé le devant de la scène. Au départ, il s'agissait de lutter contre la consommation excessive d'eau-de-vie de la population.

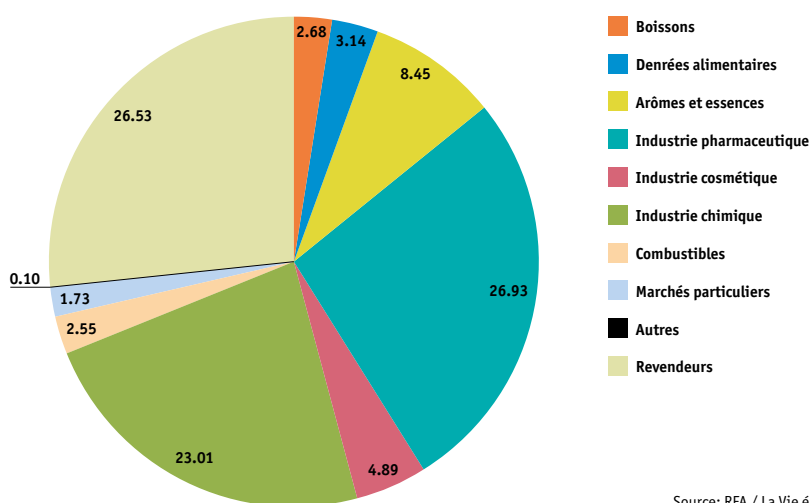
Durant près d'un siècle, la RFA, qui fête ses 125 ans cette année et qui est à ce titre le plus ancien établissement de la Confédération, a eu pour objectif principal de protéger la santé publique. Le gouvernement a ainsi décidé d'intervenir massivement. Afin d'encourager une utilisation des matières premières autre que celle de la distillation, la RFA a organisé des expositions itinérantes, réalisé des films hauts en couleurs et distribué de nombreuses brochures d'information. Elle s'est également engagée dans la culture de fruits de table et la vente de cerises à prix réduits dans les régions de montagne. En vue de diminuer la production de boissons spiri-



**Alexandre Schmidt**  
Directeur de la Régie  
fédérale des alcools RFA,  
Berne

Graphique 1

### Utilisation de l'éthanol, par segment de marché, 2011 En %



Source: RFA / La Vie économique

Encadré 1

#### L'alcool en chiffres

##### 1,2

À l'heure actuelle, les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation ainsi que les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses sont fiscalisés si leur teneur en alcool dépasse 1,2% du volume. Quant à la bière, elle est déjà soumise à l'impôt si sa teneur en alcool est supérieure à 0,5% du volume. Par analogie avec les denrées alimentaires à base de bière, celles qui contiennent des boissons spiritueuses seront exonérées de l'impôt du fait de la révision totale de la loi sur l'alcool.

##### 2

Une fois achevée la révision totale de la loi sur l'alcool, seules deux des 43 autorisations actuelles seront maintenues, à savoir celle qui concerne l'exploitation d'un entrepôt fiscal et celle qui concerne l'acquisition en franchise d'impôt d'éthanol non dénaturé.

##### 18

À l'heure actuelle, 18 offices fédéraux accomplissent des tâches qui ont un rapport plus ou moins direct avec la politique de la Confédération en matière d'alcool. Il s'agit de l'AFC, de l'AFD, du domaine de la défense, de fedpol, du Metas, de l'Ofae, de l'Ofag, de l'Ofas, de l'OFC, de l'Ofcom, de l'Ofen, de l'Ofev, de l'OFFT, de l'Ofrou, de l'OFS, de l'OFSP, de l'Ofspo et du Seco. La révision totale de la loi sur l'alcool permettra d'optimiser la répartition des tâches au niveau fédéral, d'une part, et entre la Confédération et les cantons, d'autre part.

##### 22

Conformément au «régime de nuit», tant la vente d'alcool dans le commerce de détail que les offres d'appel pour les boissons alcooliques dans la restauration seront interdits à partir de 22 heures. Cette disposition sera valable jusqu'à 6 heures.

##### 29

D'un montant de 29 francs par litre d'alcool pur, l'impôt sur les boissons spiritueuses est l'impôt à la consommation le plus élevé de Suisse.

##### 80

Du haut de ses 80 années d'existence, la loi sur l'alcool, qui date de 1932, nécessite une révision totale.

##### 125

La RFA fête en 2012 son 125<sup>e</sup> anniversaire.

##### 3000

Une fois achevée la révision totale de la loi sur l'alcool, le nombre d'assujettis à l'impôt passera de 48 000 à 3000 environ.

##### 40 000

On recense en Suisse plus de 40 000 points de vente d'alcool permanents.

##### 400 000 000

Le produit des impôts à la consommation grevant les boissons spiritueuses et la bière s'élève à environ 400 millions de francs. La mise en œuvre de la politique en matière d'alcool représente, pour la Confédération, des coûts directs de quelque 60 millions de francs par an.

##### 6 500 000 000

Dans une étude pionnière en la matière, l'OFSP estime à 6,5 milliards de francs les coûts sociaux liés à la dépendance à l'alcool en Suisse pour l'année 1998. Ce montant comprend les coûts directs (11%), les coûts indirects (22%) ainsi que les coûts immatériels de l'abus d'alcool (66%).

##### 10 000 000 000

Selon les estimations de l'Administration fédérale des contributions (AFC), les boissons alcooliques génèrent en Suisse un chiffre d'affaires annuel de près de 10 milliards de francs pour les producteurs, les grossistes, les détaillants et les exploitants d'établissements publics.

tueuses, la RFA a racheté puis détruit plus de 30 000 alambics, encouragé l'abattage de millions d'arbres à haute tige, soutenu les exportations de récoltes excédentaires et acheté de grandes quantités d'eau-de-vie de fruits. Les mérites de l'alcool ont rarement été vantés. Durant la Seconde Guerre mondiale, ce produit s'était pourtant révélé très précieux en tant que substitut de l'essence.

### Changement de contexte

Ces trente dernières années, la politique de la Confédération en matière d'alcool a considérablement évolué en fonction des changements du marché et des nouvelles habitudes de consommation. La mondialisation n'a pas épargné le marché de l'alcool. Aujourd'hui, moins de 20% des boissons spiritueuses consommées en Suisse sont produites dans ce pays, ce qui, en termes de quantités, correspond à peu près aux importations annuelles de whisky. Concurrencée par des groupes internationaux, la production indigène de boissons spiritueuses ne représente plus que quelque 2% du marché. La publicité pour les boissons alcooliques dépasse également les frontières, et de nouveaux supports (par ex. Facebook ou Twitter) permettent sa diffusion à large échelle.

Or, il n'y a pas que l'offre qui ait changé. De nouvelles habitudes de consommation telles que l'hyperalcoolisation («binge drinking») ou la consommation d'alcool dans les lieux publics ont également fait leur apparition, entraînant de nouveaux problèmes pour la société tels que les actes de vandalisme, l'abandon de déchets sur la voie publique ou les risques pour la santé. Chaque jour, six personnes âgées de 10 à 23 ans sont ainsi admises dans un hôpital suisse en raison d'une intoxication alcoolique.

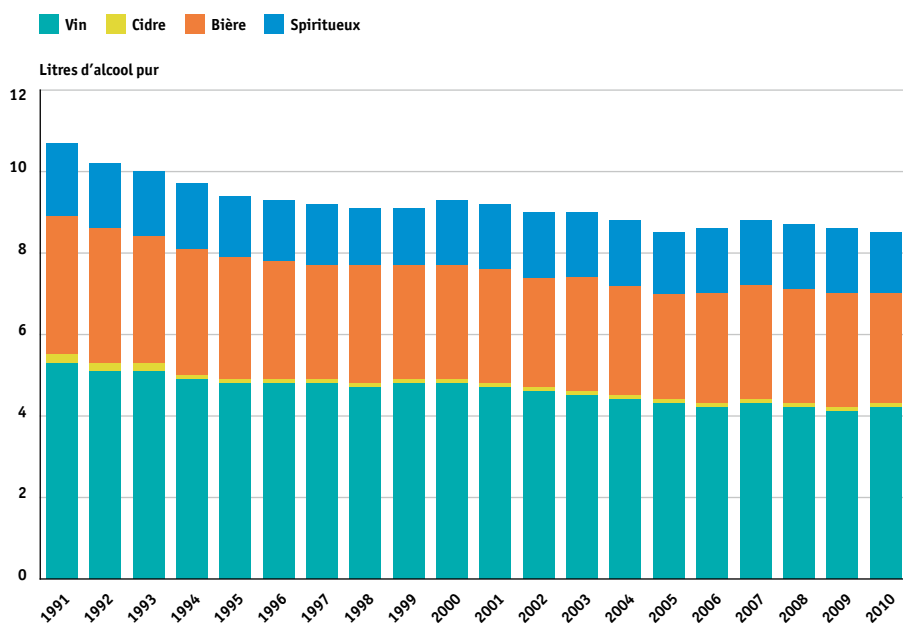
### Une lutte ciblée

Outre cette évolution – inquiétante par certains côtés –, il faut tenir compte d'une autre tendance. Ces vingt dernières années, la consommation d'alcool de la population suisse n'a cessé de diminuer. La grande majorité des gens boit avec modération. Dans la mesure du possible, il faut donc lutter contre la consommation problématique d'alcool au moyen de mesures ciblées et non pas d'actions indifférenciées qui touchent tout le monde.

Assignant aux autorités un mandat beaucoup plus précis, la nouvelle Constitution fédérale (Cst.) de 1999 a été décisive. En vertu de l'art. 105 Cst., la Confédération doit ainsi tenir «compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool». La révision

Graphique 2

## Consommation de boissons alcooliques par habitant en Suisse, 1991–2010



Remarque: En 2010, la consommation d'alcool par habitant s'est élevée en Suisse à 8,5 litres d'alcool pur, alors qu'elle atteignait encore 10,7 litres en 1991. En comparaison avec d'autres pays d'Europe, la Suisse figure ainsi en milieu de classement.

Source: RFA / La Vie économique

totale de la loi constitue une nouvelle étape importante vers une politique axée sur l'avenir et se concentrant sur les problèmes que génère cette substance ainsi que sur la suppression d'obstacles, souvent archaïques, à la production de spiritueux. À la différence des boissons distillées, la bière fait depuis 2007 l'objet d'une base légale moderne régissant son imposition. Le vin est quant à lui soumis à une réglementation beaucoup plus restreinte et n'est frappé d'aucun impôt.

En procédant à la révision totale de la loi sur l'alcool, le Conseil fédéral entend adapter aux réalités économiques et sociales du XXI<sup>e</sup> siècle un cadre légal dépassé. Il propose de remplacer par des instruments de contrôle modernes les nombreux obstacles à la production suisse. Il s'agit, en outre, d'établir des prescriptions régissant de manière uniforme le commerce de l'ensemble des boissons alcooliques et d'accorder davantage d'importance à la protection de la jeunesse. Outre sa volonté globale de protéger la jeunesse, le Conseil fédéral estime qu'il est indispensable de s'attaquer aux nouveaux problèmes qui se posent. Il entend ainsi limiter par des mesures ciblées la consommation excessive d'alcool durant la nuit.

### Principaux changements

Afin de libérer la production suisse de boissons spiritueuses de ses *entraves historiques*, la Confédération abandonnera les monopoles qu'elle détient sur celles-ci ainsi que

sur la fabrication d'éthanol. Le système complexe des concessions sera remplacé par une simple procédure d'annonce. En renonçant à son monopole d'importation de l'éthanol, la Confédération se retirera du marché et privatisera Alcosuisse, qui est aujourd'hui l'unique importateur d'éthanol pour l'ensemble du pays. La suppression de 41 des 43 autorisations prévues dans l'actuelle législation sur l'alcool représente autant de simplifications. Il est, en outre, prévu de lever l'obligation de dénaturation complète (méthode visant à rendre l'éthanol impropre à la consommation par l'ajout de plusieurs substances étrangères). Enfin, le nombre d'assujettis à l'impôt passera de 48 000 à 3 000 environ, car ce seront désormais les distillateurs à façon et non plus les commettants qui seront considérés comme producteurs.

Parallèlement à la libéralisation du marché, les *producteurs suisses* bénéficieront de mesures ciblées, afin de pouvoir lutter à armes égales avec leurs concurrents étrangers. Les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses seront ainsi exonérées de l'impôt sur l'alcool. Répondant aux dispositions de l'Union européenne, cette nouvelle réglementation réduira les charges administratives et financières des producteurs suisses. Étant donné que les denrées alimentaires concernées ne présentent qu'une faible teneur en alcool, cette mesure ne fera courir aucun risque à la santé publique. En outre, toutes les pertes intervenant lors de la production, de la transformation ou de l'entreposage de boissons spiritueuses ne seront plus fiscalisées. Enfin, les petits producteurs de boissons spiritueuses pourront profiter de réductions d'impôts semblables à celles octroyées aux producteurs de bière.

Ayant fait leurs preuves, les actuelles prescriptions relatives à la *publicité* seront maintenues. Elles seront légèrement assouplies en ce qui concerne les boissons spiritueuses, mais les représentations de situations liées à la consommation resteront interdites. Désormais, les dispositions régissant la publicité pour les boissons alcooliques pourront également être appliquées aux contenus transmis par voie électronique.

Si elle entend conserver les actuelles prescriptions en matière de publicité, la Confédération prendra des mesures supplémentaires pour ce qui est de la *distribution* de l'alcool, un domaine dans lequel une action étatique ciblée est nécessaire et judicieuse. Elle s'efforcera en premier lieu d'améliorer la protection de la jeunesse. Puisqu'elles ont prouvé leur efficacité, les limites d'âge pour la remise d'alcool – 16 ans pour le vin et la bière; 18 ans pour les alcopops et les spiritueux – seront maintenues. Les cantons et les

points de vente pourront, toutefois, continuer de fixer des limites d'âge plus élevées. La cession de boissons alcooliques à des jeunes sera interdite si elle vise à contourner les limites fixées dans la loi. Les achats tests d'alcool constituent un instrument extrêmement efficace pour protéger la jeunesse. Afin que les résultats obtenus puissent être utilisés dans le cadre d'une procédure pénale, ceux-ci doivent être effectués selon des critères de qualité uniformes. La base légale qui sera créée à cet effet garantira la sécurité juridique. Une autre mesure consistera en l'harmonisation, sur le plan national, de l'article dit du «sirop». Existant déjà dans la plupart des cantons mais avec des caractéristiques différentes, cette disposition prévoit l'obligation pour les débits de boissons de proposer au moins trois boissons sans alcool au prix inférieur à celui de la boisson alcoolique la moins chère. Elle vise ainsi d'une part à réduire la consommation de boissons alcooliques et, d'autre part, à limiter la vente d'alcool à des prix extrêmement bas.

La Confédération entend également concentrer ses efforts sur la *vente et la consommation d'alcool durant la nuit*. Excessive et souvent trop rapide, cette dernière est devenue un point sensible en de nombreux endroits, notamment dans les espaces publics. Ce sont en premier lieu les cantons et les communes qui doivent supporter les problèmes qui en résultent. Ils ont, dès lors, exigé des instruments dissuasifs au cours de la procédure de consultation. Il est ainsi prévu de mettre en place un «régime de nuit» comprenant deux mesures applicables de 22 heures à 6 heures. Il sera interdit durant cette période de vendre de l'alcool dans les commerces de détail et de procéder à des offres d'appel dans les débits de boissons. Ces mesures visent donc à tarir la source d'approvisionnement en alcool à très bas prix durant la nuit. Les offres d'appel resteront interdites sans exception pour les boissons spiritueuses.

En revanche, aucune mesure visant directement la formation des prix ne sera mise en œuvre. Des examens approfondis ont montré que le fait d'augmenter les prix de manière ciblée pose problème au niveau constitutionnel. En raison de la baisse de la consommation d'alcool, il est également difficile de justifier leur hausse généralisée. Dans ce contexte, l'impôt sur les boissons spiritueuses restera fixé à 29 francs par litre d'alcool pur.

### Optimisation de l'exécution des tâches au niveau fédéral

La révision totale de la loi sur l'alcool sera également à l'origine d'importants change-

ments sur le plan organisationnel, tant en ce qui concerne l'exécution des tâches au niveau fédéral que la répartition de ces dernières entre la Confédération et les cantons. Une fois levé le monopole que la Confédération détient sur l'importation d'éthanol, Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, sera privatisé. Le reste de la régie, dépourvu d'autonomie juridique, sera intégré en tant qu'unité d'organisation «Alcool» au sein de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Celle-ci se verra confier l'exécution de la loi révisée sur l'alcool. Ainsi, toutes les mesures relevant de la puissance publique et concernant les importateurs, les producteurs ou les fournisseurs de boissons alcooliques seront de la compétence d'un seul et même service de l'administration fédérale.

D'autres mesures d'optimisation des tâches ont été prises dans le cadre de la révision de la loi. Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2011, l'analyse des alcools, qui dépendait de la RFA, a été transférée à l'Office fédéral de métrologie (Metas), complétant ainsi l'offre de la Confédération en matière de laboratoires accrédités. L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) reprendra certaines tâches de la RFA dans le domaine de la prévention comportementale. Les travaux de recherche et les offres de perfectionnement, soutenus par la RFA lorsqu'ils concernent les boissons spiritueuses, font l'objet d'un examen serré afin de savoir s'ils doivent être du seul ressort de l'Office fédéral de l'agriculture (Ofag).

Le projet de loi prévoit, en outre, une répartition claire des rôles entre la Confédération et les cantons. La nouvelle législation sur l'alcool mettra de l'ordre dans une structure très fédéraliste. En outre, les tâches seront réparties uniformément entre la Confédération et les cantons pour toutes les boissons alcooliques. Là où cela est nécessaire, la Confédération définira des normes qui pourront être complétées par les cantons ou les communes en fonction des exigences locales.

### De profonds bouleversements

De profonds bouleversements attendent la politique suisse en matière d'alcool. La nouvelle législation sera à l'origine de simplifications et d'une diminution considérable des ressources nécessaires, ce qui permettra une utilisation beaucoup plus efficace des moyens à disposition. Les mesures prises dans le domaine de la santé cibleront en outre les problèmes liés à l'alcool. L'effort consenti en vaut la peine. ■