



**L'Association des brasseurs
du Québec**

MÉMOIRE PRÉBUGDÉTAIRE

PRÉSENTÉ AU MINISTRE DES FINANCES DU QUÉBEC

JANVIER 2021





**L'Association des brasseurs
du Québec**

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. Ils génèrent plus de 3 000 emplois directs et 33 000 emplois indirects.

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.

Liste des abréviations

3RV-E	Réduction, réemploi, recyclage, valorisation, élimination
ABQ	Association des brasseurs du Québec
CRM	Contenant à remplissage multiple
CRU	Contenant à remplissage unique
GES	Gaz à effet de serre
IPC	Indice des prix à la consommation
IPPI	Indice des prix des produits industriels
LCBO	Régie des alcools de l'Ontario
PIB	Produit intérieur brut
RACJ	Régie des alcools des courses et de jeux
REP	Responsabilité élargie des producteurs
SAQ	Société des alcools du Québec

Sommaire

Une pandémie aux impacts considérables _____ 9

Les changements dans les habitudes de consommation catalysés par la pandémie ont et continueront d'avoir pour effet de transformer les modèles d'affaires du secteur de la fabrication des alcools. En dépit de l'incertitude économique, les membres de l'ABQ investissent massivement au Québec afin de s'adapter et de répondre à l'évolution du marché et des préférences des consommateurs. Dans ce contexte, l'ABQ recommande de geler la taxe spécifique sur la bière pour au moins les cinq prochaines années et de soutenir un gel de la taxe d'accise fédérale afin d'appuyer l'industrie brassicole dans la reprise économique.

Les déséquilibres du marché québécois _____ 10

Le marché québécois des boissons alcooliques connaît un déséquilibre en raison de la stagnation des volumes vendus et de l'augmentation du nombre de détenteurs de permis. Ce déséquilibre est accentué par la méthode désuète de calcul du prix minimum sur la bière, ce qui crée un écart entre le prix des matières premières qui se traduit par une augmentation des coûts de production.

Un autre déséquilibre tient dans le virage commercial de la Société des alcools du Québec (SAQ), qui, s'appuyant sur des avantages compétitifs découlant de son statut, se comporte selon les mêmes paramètres commerciaux et financiers qu'une entreprise privée de détail, sans toutefois n'être soumise au même encadrement législatif. Pour mettre un terme à ce manque de cohérence réglementaire, l'ABQ réitère la nécessité d'établir des 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.

Face à la mondialisation des échanges, les paramètres réglementaires québécois apparaissent désynchronisés. 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 autour de la distribution de la bière au Québec, notamment pour les produits importés. L'interprétation de la notion d'agent distributeur et les cadres juridique et administratif applicables, en plus d'enfreindre les dispositions d'ententes commerciales internationales en raison de la règle du traitement national, oblige les détenteurs de permis à se soumettre à des conditions jugées excessives.

Pour mettre un terme à ces déséquilibres, les fondements qui guident la réglementation des produits alcooliques doivent être revus et corrigés en tenant compte du fait que :

- le rôle de régulateur social de la 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, de nouveaux produits ont été introduits, des marchés émergents sont apparus et les liens commerciaux se sont complexifiés ;

-
- les réseaux de commercialisation ont évolué et se sont élargis ;
 - l'industrie des produits brassicoles et des autres produits alcooliques se sont consolidées et internationalisées.

L'ABQ invite le gouvernement à poursuivre les efforts de modernisation du cadre réglementaire en entamant les mesures prévues au *Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif 2020-2025*.

La modernisation du système de consigne _____ 16

Grâce à l'intégration des coûts logistiques de récupération des contenants et emballages aux activités de livraison, le système de consigne québécois est efficace et efficient, particulièrement lorsque sont considérés les taux de retour, la superficie du territoire couvert et la capacité à valoriser de manière optimale la matière postconsommation.

Le succès d'un système de récupération comme celui de la consigne se traduit par la facilité du mode de retour (temps, déplacements, etc.), l'adhésion de la population à la formule proposée et l'implication des différentes parties prenantes. Les caractéristiques du système actuel répondent à ces conditions puisque :

- l'apport en ressources humaines, financières et matérielles des récupérateurs à la logistique optimisée permet de récupérer les contenants consignés lors des livraisons ;
- les consommateurs peuvent simplement rapporter leurs contenants consignés à l'endroit où ils ont l'habitude de faire des achats ;
- le retour des contenants consignés de bière chez les détaillants constitue une habitude ancrée auprès des Québécois depuis plus de 200 ans.

Si le gouvernement devait mettre fin à ces facteurs de succès, notamment en dispensant les détaillants de l'obligation de reprendre les contenants consignés, la performance économique et opérationnelle du système risquerait d'être négative, au détriment de l'ensemble de la chaîne de valeur de la consigne, des consommateurs et des contribuables.

Ainsi, pour favoriser le succès de la modernisation de la consigne, l'ABQ recommande de maintenir l'accessibilité aux points de retour actuels dans le nouveau système en obligeant les détaillants à reprendre les contenants consignés de bière par le biais de conditions supplémentaires à l'obtention d'un permis d'épicerie. Le retour des contenants chez les détaillants devrait être priorisé à l'intérieur d'un modèle hybride. La SAQ devrait elle aussi être assujettie aux mêmes lois et règlements en matière de consignation que les entreprises privées. De même, il faudra garantir une harmonisation de la réglementation, notamment en matière de commercialisation et de distribution de produits alcooliques consignés.

Dans le contexte plus précis de l'élargissement de la consigne, l'ABQ et ses membres s'opposent avec détermination au principe d'interfinancement entre les systèmes de consigne et de la

collecte sélective. Le nouveau système de consigne, pour lequel les responsabilités financières et opérationnelles seront portées par les producteurs, ne doit pas servir à financer la collecte sélective. Les surplus émanant du système de consigne sur la bière, si surplus il y a, doivent demeurer dédiés à l'amélioration de ce système. Les producteurs de bière militent pour un écofrais externalisé.

Compte tenu de la complexité de moderniser le système de consigne, l'ABQ recommande de revoir les échéanciers de réalisation de la modernisation afin d'assurer l'atteinte des objectifs environnementaux et l'efficacité économique et opérationnelle du nouveau système de consigne

L'avenir des contenants à remplissage multiple (CRM) _____ 23

Le système de consigne privée 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 le réemploi. C'est pourquoi l'ABQ recommande que les différents CRM des brasseurs au sommet de la hiérarchie des 3RV-E soient officiellement exemptés du nouveau système de consigne par voie réglementaire, encouragés dans les programmes en soutien à l'économie circulaire et reconnus d'un point de vue fiscal.

Les membres de l'ABQ ont mis en place une filière de valorisation des contenants de bière postconsommation pour l'entièreté des contenants récupérés à travers les systèmes de consigne public et privé, notamment par la refonte des bouteilles à remplissage multiple à Montréal. Cette filière est fragilisée par l'incertitude qui découle de la modernisation du système de consigne. L'ABQ recommande de soutenir le développement de la filière de valorisation des contenants de bière, afin d'attirer plus de 100 M\$ d'investissements, éviter la délocalisation de la fabrication des bouteilles et préserver des centaines d'emplois et l'un des principaux avantages compétitifs des usines québécoises des grands brasseurs, soit d'avoir accès à un approvisionnement de bouteilles en mode juste-à-temps.

Le marquage : abolir le timbre est contraire à l'intérêt public _____ 27

L'entrée en vigueur de certaines dispositions de la *Loi modernisant le régime juridique applicable aux permis d'alcool et modifiant diverses dispositions législatives en matière de boissons alcooliques* compromet la présence d'un système de marquage des contenants de boissons alcooliques. Alors que les perceptions fiscales liées aux taxes à la consommation sur les produits brassicoles constituent une source importante de recettes publiques, cette décision aurait pour effet de limiter les formes de contrôles fiscaux sur le commerce illicite des boissons alcoolisées. L'ABQ recommande de maintenir le système de marquage des contenants de boissons alcooliques actuel, dont l'efficacité et l'efficience ont fait leurs preuves.

Table des matières

Introduction	8
Une pandémie aux impacts considérables	9
Recommandations sur la reprise économique	9
Les déséquilibres du marché québécois	10
Le point de rupture	10
La SAQ : un avantage compétitif à l’abri de la réglementation	12
La désynchronisation de la réglementation québécoise	13
L’environnement global de la commercialisation.....	15
Recommandations sur les déséquilibres du marché	16
La modernisation du système de consigne.....	16
Un modèle économique viable	17
L’autofinancement : mythe ou réalité ?.....	18
L’interfinancement : une façon de faire à proscrire.....	18
Les citoyen et leurs préoccupations	18
Les orientations gouvernementales sur les écofrais.....	20
L’équité réglementaire : oui à la REP, non à l’avantage compétitif	21
La lutte aux gaz à effet de serre continue	21
Recommandations sur la modernisation de la consigne	21
L’avenir des contenants à remplissage multiple (CRM)	23
Le CRM, modèle d’économie circulaire par excellence.....	23
La filière de la valorisation	25
Recommandations sur l’avenir des CRM	27
Le marquage : abolir le timbre est contraire à l’intérêt public	27
Recommandations sur le marquage	28
Conclusion	29

Introduction

L'année 2020, marquée par la pandémie de la COVID-19, a entraîné des changements draconiens et immédiats dans les habitudes de consommation des Québécois. Si le marché a connu une mutation, c'est notamment parce que des tendances de fond sont marquantes. Celles-ci auront pour effet de transformer de manière permanente les modèles d'affaires du secteur de la fabrication des alcools, ici comme ailleurs.

Les membres de l'Association des brasseurs du Québec (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 3000 personnes et engendrent près de 36 000 emplois directs et indirects. Ensemble, ces entreprises génèrent un produit intérieur brut (PIB) qui s'élève à 1 milliard \$.

En dépit de l'incertitude économique suscitée par la pandémie, les membres de l'ABQ continuent d'investir massivement au Québec. S'il va de soi que la nouvelle usine de Molson Coors à Longueuil accapare la part du lion avec une injection de capitaux frisant les 600 M\$, il n'en demeure pas moins que les autres installations du marché local ont fait l'objet d'investissements de l'ordre de 60 M\$ au cours de la présente année et certains seront complétés en 2021. À ces engagements financiers, il est possible d'ajouter 165 M\$ qui ont servi à moderniser les équipements entre 2012 et 2020. Ainsi, les consommateurs peuvent compter sur une industrie brassicole qui ne cesse de se renouveler, de s'adapter et de répondre à l'évolution du marché et à leurs préférences.

Grâce aux investissements des membres de l'ABQ, l'industrie des boissons a joué un rôle prépondérant dans les investissements du secteur de la fabrication des aliments et des boissons, dont l'apport est important dans l'économie québécoise. Alors que le gouvernement du Québec encourage les entreprises manufacturières à intégrer de nouvelles technologies, les grands brasseurs s'inscrivent parfaitement dans cette mouvance.

Ainsi, en raison de la forte présence économique des grands brasseurs et de leur ancrage résolument local, 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.

Une pandémie aux impacts considérables

Au Québec comme ailleurs dans le monde, il y a eu un passage soudain et presque complet vers la consommation à domicile en raison de la fermeture des salles à manger des restaurants et des débits de boisson.

Bien que l'industrie brassicole ait été en mesure de poursuivre ses opérations, les incidences liées à l'augmentation soudaine et substantielle des coûts de production ont fait mal. En fait, l'ensemble de la chaîne de valeurs des activités brassicoles a été affecté, que ce soit les agriculteurs fournisseurs de nos matières premières, nos milliers de fournisseurs québécois pour la plupart des PME et évidemment nos partenaires d'affaires : propriétaires de bars, restaurants, salles de spectacle et organisateurs de rassemblements culturels et sportifs.

De plus, la brusque permutation des volumes de vente vers les épiceries a eu des impacts économiques substantiels pour les membres de l'ABQ. Le déploiement d'une structure de distribution uniquement concentrée vers un seul canal de ventes ne s'est pas fait sans heurt. Particulièrement dans un contexte où des parties prenantes ont suspendu de manière unilatérale, sans autorisation de Recyc-Québec et contre l'avis de la santé publique le système de consigne. Cette façon de faire a entraîné des coûts astronomiques pour les membres de l'ABQ.

Pendant ce temps, le gouvernement fédéral jugeait bon d'augmenter une fois de plus la taxe d'accise. Afin d'assurer la vigueur de l'industrie brassicole, il est essentiel de ne pas céder à la tentation et d'augmenter le fardeau fiscal des taxes à la consommation. L'ABQ et ses membres saluent d'ailleurs le gouvernement du Québec qui s'engage, budget après budget, à maintenir le statu quo à l'égard de la taxe spécifique. Nous ne pouvons que faire un vibrant plaidoyer pour que cette pratique soit pérenne dans le temps.

Certes, la pandémie constitue un changement essentiellement artificiel – par le fait qu'il n'est pas motivé par la demande des consommateurs mais par des forces extérieures indépendantes. Cela pourrait tout de même changer de manière irrémédiable les habitudes, notamment au chapitre de la consommation à domicile compte tenu de l'écart de coût. L'inévitable ralentissement économique post-pandémie est susceptible d'avoir un impact sur les revenus disponibles de milliers de ménages pour quelques années.

Recommandations sur la reprise économique

1. Présenter une mesure dans le prochain budget du Québec prévoyant un gel de la taxe spécifique sur la bière pour au moins les cinq prochaines années.
2. Appuyer, par l'entremise du ministre des Finances du Québec, la demande de l'industrie brassicole canadienne d'un gel de la taxe d'accise fédérale afin d'accélérer la reprise économique.

Les déséquilibres du marché québécois

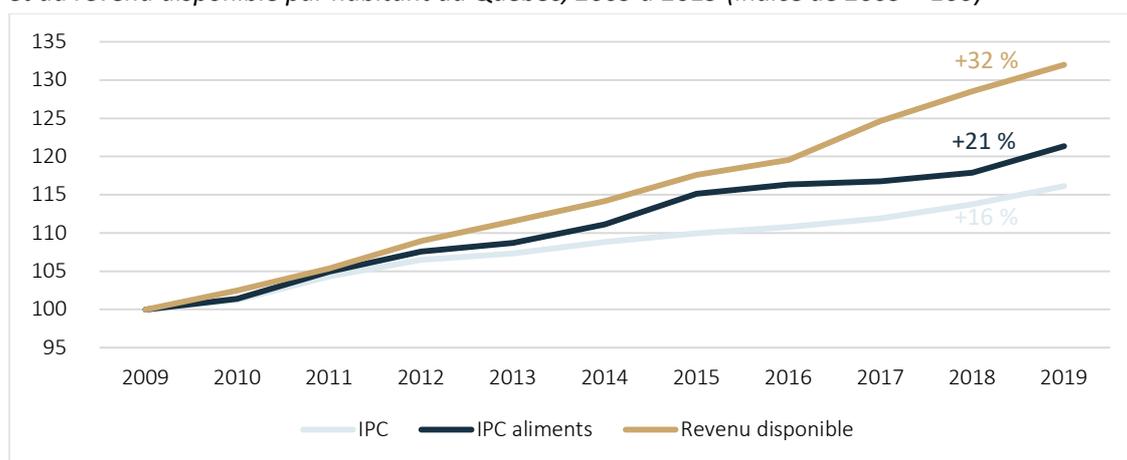
Aujourd'hui, la croissance mondiale de la consommation de la bière se trouve à l'extérieur des marchés traditionnels comme l'Amérique du Nord. Après quelques années consécutives de stagnation des volumes de consommation, voire une légère baisse des volumes vendus, l'année 2020 n'échappe pas à la tendance déflationniste de la dernière décennie. Bien que cette fluctuation soit minime, le véritable enjeu réside dans la multiplication des permis. Alors qu'une soixantaine de permis additionnels ont été émis en 2019 et 2020, on ne dénombrait pas moins de 272 permis de fabricants en date du 31 décembre 2020. Plus que jamais, tous les titulaires de permis devront vivre avec une pression économique constante provoquée par un déséquilibre important de l'offre et de la demande.

Le point de rupture

Le déséquilibre du marché des boissons alcooliques est accentué par la pression qu'il occasionne sur les prix de vente des produits brassicoles, qui sont sujets à un prix minimum en vertu du *Règlement sur la promotion, la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques*. La méthode désuète de calcul du prix minimum basée sur l'indice des prix à la consommation (IPC) du Canada applicable uniquement pour les produits brassicoles vendus par l'entremise du canal des épiceries et des dépanneurs constitue un enjeu crucial.

Au moment d'établir cette approche au début des années 90, cette façon de faire avait du sens puisque le prix des aliments suivait celui de l'IPC tandis que la bière accaparait plus de 75 % des volumes d'alcool au Québec. Toutefois, la réalité socio-économique a depuis changé profondément et il est temps d'amorcer une nécessaire réflexion sur la question du prix minimum.

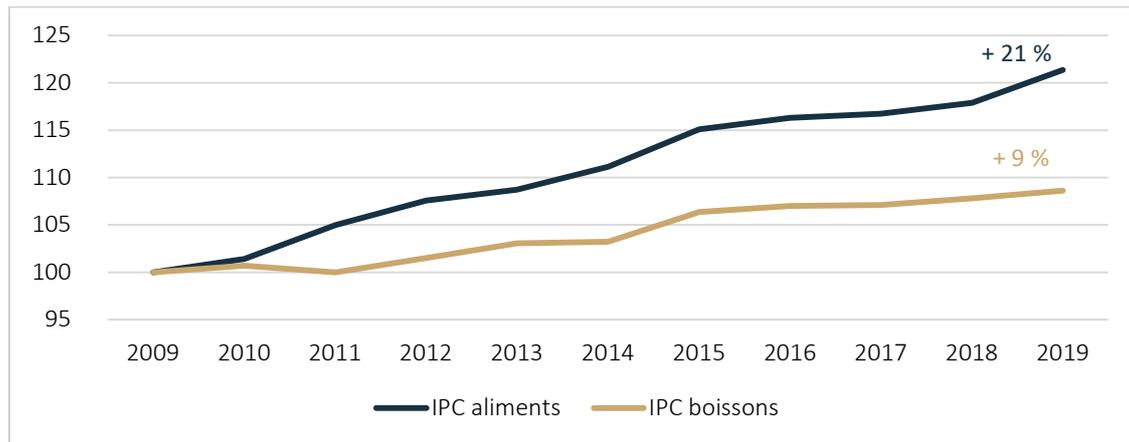
Figure 1. Croissance de l'indice des prix à la consommation (IPC), de l'indice des prix des aliments et du revenu disponible par habitant au Québec, 2009 à 2019 (indice de 2009 = 100)¹



¹ Institut de la statistique du Québec, 2019; Statistique Canada, 2019; MAPAQ, 2019.

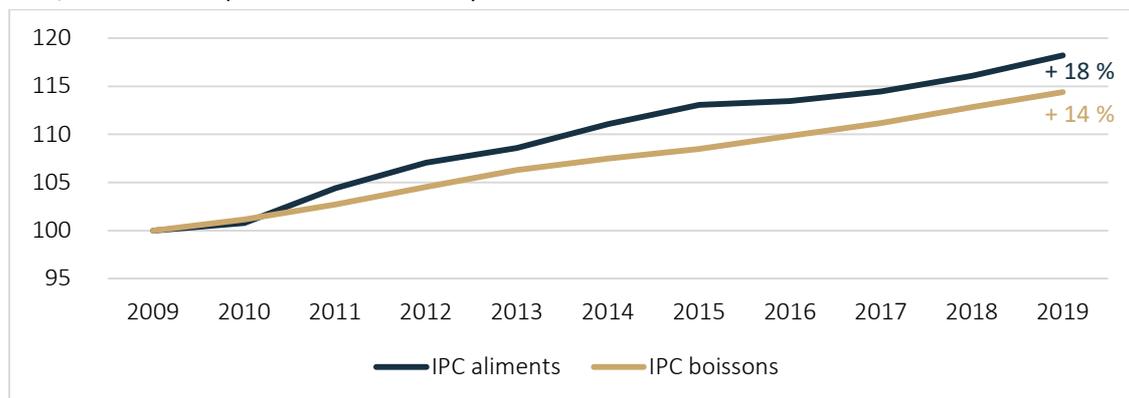
Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'écart se creuse entre la croissance de l'inflation (IPC) et le prix des aliments. Alors qu'au Québec la bière est achetée principalement dans les surfaces d'alimentation, son prix ne suit pas la valeur des denrées en raison de l'anachronisme du calcul de référence. Le tableau ci-dessous met en exergue l'écart qui s'est creusé en l'espace d'une décennie entre la croissance des prix des aliments et les boissons alcooliques.

Figure 2. Croissance des prix à la consommation des aliments et des boissons alcoolisées au Québec, 2009 à 2019 (indice de 2009 = 100)²



D'ailleurs, pour démontrer l'ampleur du malaise québécoise, dans le marché américain, l'écart dans l'évolution des prix à la consommation des aliments et des boissons alcoolisées est somme toute modeste. Cela sous-tend que, hors des questions de libéralisme économique, les préceptes de cohérence réglementaire sont appliqués de manière équitable, laissant ainsi présager un équilibre de marché.

Figure 3. Croissance des prix à la consommation des aliments et des boissons alcoolisées aux États-Unis, 2009 à 2019 (indice de 2009 = 100)³

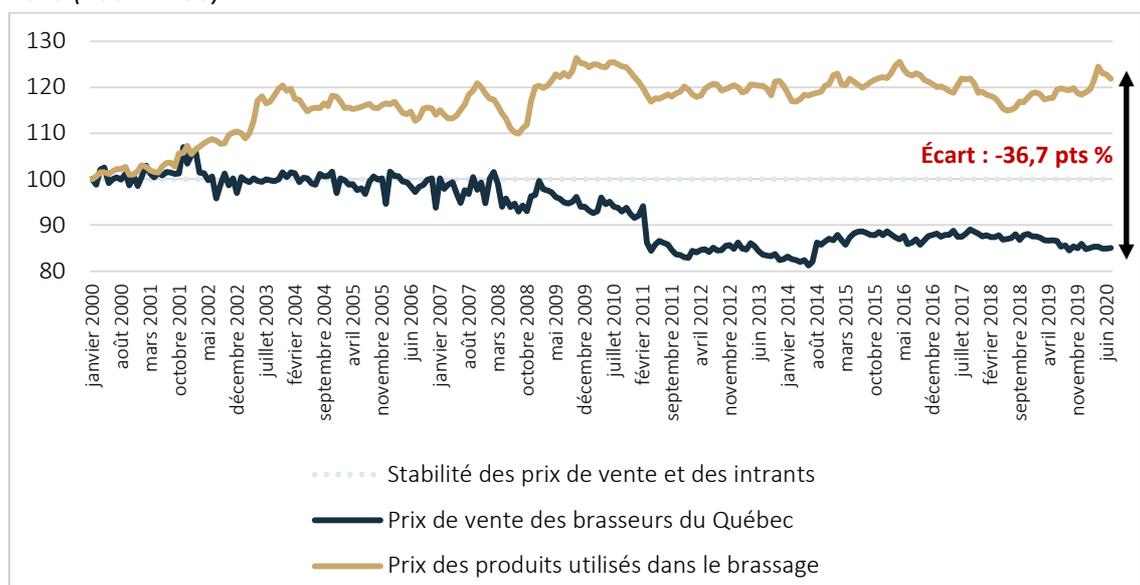


² Statistique Canada, 2019; MAPAQ, 2019.

³ U.S. Bureau of Labor Statistics, 2019; MAPAQ, 2019.

Pourtant, les titulaires de permis de brasseurs doivent suivre le rythme de la croissance des prix des matières premières qui suivent une courbe abrupte de croissance soutenue depuis plusieurs années. L'augmentation de l'indice des prix des produits industriels (IPPI), notamment en raison des tarifs sur l'aluminium et la fluctuation des prix des céréales, se traduit par une hausse des coûts de production.

Figure 4. Évolution parallèle des conditions de vente et de fabrication de bière, janvier 2000 à juillet 2020 (2002 = 100)⁴



La SAQ : un avantage compétitif à l'abri de la réglementation

La SAQ se comporte dans le marché selon les mêmes paramètres commerciaux et financiers qu'une entreprise privée de détail, mais n'est pas soumise au même encadrement. Le manque de cohérence réglementaire explique largement cet enjeu. En effet, le virage commercial de la Société des alcools du Québec (SAQ) a fait en sorte que cette dernière établit des plans promotions et applique une mise en marché très agressive en s'appuyant sur des avantages compétitifs qui la mettent à l'abri du cadre réglementaire des fabricants qui optent pour un réseau de vente appartenant à des entreprises privées.

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. Par exemple, la société d'État à vocation commerciale propose des promotions centrées sur la gestion par catégorie tout en bénéficiant d'une exemption de l'application du prix minimum, et ce, même sur la bière. Cette

⁴ Statistique Canada, 2020.

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.

La SAQ assume donc, à partir de son mandat commercial, des pratiques en matière de promotion qui ne sauraient être acceptées par la Régie des alcools, des courses et des jeux (RACJ) si elles étaient mises de l'avant par les joueurs de l'industrie brassicole. Le programme de fidélité *Inspire* représente un exemple tangible de ce constat. Plusieurs types de rabais substantiels ne seraient pas autorisés dans le réseau privé de la vente de détail en vertu du *Règlement sur la promotion, la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques*.

Pour répondre à cette iniquité, il ne s'agit pas de proscrire ce programme *Inspire*. L'ABQ croit plus tôt qu'un prix minimum devrait être appliqué à toutes les catégories d'alcool. Conséquemment, la mécanique de ristourne des points *Inspire* ne devrait permettre la vente d'un produit en dessous du prix minimum pour la catégorie d'alcool concernée. Il serait raisonnable et équitable que la SAQ soit soumise au même cadre réglementaire que les autres acteurs de l'industrie.

L'ABQ et ses membres ne peuvent qu'être satisfaits des premiers pas vers la modernisation du cadre réglementaire en matière de boissons alcooliques annoncés en décembre. Il n'en demeure pas moins que le *Règlement sur la promotion, la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques* doit voir son grand chantier de réflexion entamé en 2019 complété au cours du premier trimestre de 2021. Cette réflexion est d'autant plus nécessaire alors qu'aucune pratique commerciale de la Société des alcools du Québec n'est soumise à ce Règlement, contrairement aux membres de l'ABQ qui commercialisent majoritairement leurs produits par le biais des canaux privés de vente d'alcool, soit les épicerie et les dépanneurs.

La désynchronisation de la réglementation québécoise

Au chapitre de la mondialisation du marché brassicole, les paramètres réglementaires québécois sont complètement désynchronisés par rapport aux réalités du marché. 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 autour de 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 stricts de fonctionnement au nom de la santé et de la sécurité publiques. Leur engagement en matière de consommation responsable est inébranlable. Par contre, le temps est venu d'entreprendre une réflexion sur l'encadrement de la commercialisation de la bière et d'adapter cet encadrement en fonction du contexte contemporain de commercialisation et des percées technologiques. Dès lors, il faut établir des règles du jeu équitables et prévisibles 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.

Il est déplorable de constater que les producteurs et distributeurs de bière évoluant dans le marché du Québec ne soient toujours pas égaux selon la provenance de leur produit. En vertu de la règle du traitement national en matière commerciale ainsi que de la règle du traitement national en matière d'investissement direct étranger reconnue comme une norme coutumière, des produits similaires doivent être traités de manière équitable en évitant d'accorder à un produit un traitement préférentiel sous prétexte qu'il est d'origine locale. Or, ce n'est pas le cas au Québec alors que les marques de bière importées au Québec doivent, en outre, disposer d'une entité corporative indépendante pour assurer la distribution des produits selon les dispositions prévues par les articles 25.1 et 29 de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*.

Pour mettre un terme à cette situation, l'ABQ réitère la nécessité d'établir des 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.

Les rôles des agents distributeurs

En 1992, la *Loi sur la Société des alcools du Québec* a été modifiée 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.

Un « agent peut vendre, aux mêmes conditions que le titulaire de permis de brasseur, de distributeur de bière ou de fabricant de cidre dont il est l'agent, les boissons alcooliques qu'il entrepone. »

– Article 29 de la *Loi sur la Société des alcools du Québec*

Un « agent » représente une ou plusieurs marques de produits alcooliques et reçoit une rémunération pour les services rendus auprès de ses clients.

Un « distributeur de bière » est généralement une entité disposant d'actifs traditionnels qui achète (ou importe) des produits, gère des inventaires et revend le produit à des clients propriétaires d'un établissement commercial.

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 qui appartenait alors seulement aux succursales de la SAQ. En précisant l'activité commerciale réglementée par le permis de distributeur de bière et le permis d'entrepôt, le législateur québécois a introduit les notions d'agent et de possession d'un établissement au Québec. Par contre, ces notions d'agent et d'établissement ne sont pas définies par le législateur, ce qui accentue l'incertitude quant aux exigences de conformité.

Puisqu'elle n'est pas clairement définie dans la réglementation, la notion d'agent et les cadres juridique et administratif applicables se sont dessinés par l'entremise de la jurisprudence des multiples causes entendues par le tribunal de la RACJ au fil des ans. Cette façon de faire à mener à une interprétation qui, en plus d'enfreindre les dispositions d'ententes commerciales internationales en raison de la règle du traitement national, oblige les détenteurs de permis à se soumettre à des conditions jugées excessives, notamment par la nécessité d'espaces d'entreposage délimités par un périmètre distinct à l'intérieur même d'entrepôts obligatoirement sécurisés, et ce, spécialement pour les produits importés.

L'ABQ et ses membres saluent le travail qui a été entamé à la fois par la RACJ et le Comité conseil sur l'allègement réglementaire et administratif du ministère de l'Économie et de l'Innovation pour mettre fin à ces pratiques sans fondement dans un contexte de commercialisation contemporain. Il faut maintenant poursuivre les efforts.

L'environnement global de la commercialisation

La grande réflexion qui s'amorce à l'égard du cadre réglementaire sur l'alcool constitue un chantier colossal. Le défi du législateur sera immense, car il devra faire évoluer un cadre réglementaire complexe et figé dans le temps depuis des décennies qui, dans bien des cas, n'est plus en adéquation avec le contexte de commercialisation et les mœurs sociales actuelles.

Les mesures d'allègement réglementaire avancées depuis quelques années pour colmater les brèches ont parfois laissé dans leurs sillages des zones grises qui rendent pénibles l'interprétation réglementaire dans un environnement aussi complexe que l'alcool. Pour éviter de rejouer dans un mauvais film dans lequel, de temps à autre, des changements superficiels sont apportés sans toutefois pousser la réflexion plus loin en raison des effets structurels susceptibles de bouleverser les lois du marché, une réflexion en profondeur doit être entreprise sur la réglementation des produits alcooliques afin de l'adapter au contexte contemporain.

Les fondements qui guident la réglementation des produits alcooliques doivent donc impérativement être revus et corrigés en tenant compte du fait que :

- le rôle de régulateur social de la 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, de nouveaux produits ont été introduits, des marchés émergents sont apparus et les liens commerciaux se sont complexifiés ;
- les réseaux de commercialisation ont évolué et se sont élargis ;
- les industries des produits brassicoles et des autres produits alcooliques se sont consolidées et internationalisées.

Dans le cours de cette réflexion, il convient de souligner qu'il est hasardeux de jouer au jeu des comparaisons. Au Canada et, dans une plus large mesure, en Amérique du Nord, les modèles de

commercialisation et de distribution des produits alcooliques sont pour le moins disparates d'une juridiction à l'autre. À titre d'exemple, le Québec fait figure d'exception où seuls les détaillants en alimentation ont le pouvoir de fixer les prix de vente. Ainsi, dans un exercice de modernisation du cadre réglementaire, il pourrait être tentant d'isoler une composante du marché de l'alcool d'une autre juridiction et de faire siens ses avantages sans toutefois prendre compte des réalités du marché québécois, ce qui aurait visiblement des conséquences sur les acteurs de l'industrie. Il faut donc éviter le piège de l'arbre qui cache la forêt et prendre le temps d'avoir une vision globale dans la prise de décision.

Recommandations sur les déséquilibres du marché

1. Entamer le plus rapidement possible les travaux en lien avec les mesures annoncées du Plan d'action gouvernemental en matière d'allègement réglementaire et administratif 2020-2025.
2. Soumettre les fabricants et distributeurs au même encadrement réglementaire, et ce, peu importe qu'ils choisissent le réseau public de commercialisation (SAQ) ou le réseau privé (épiceries et dépanneurs), notamment à l'égard de l'assujettissement de toutes les catégories d'alcool à un prix minimum en fonction de leur teneur en alcool au nom de l'équité réglementaire et de la santé publique, tel que demandé par plusieurs parties prenantes du comité de refonte du *Règlement sur la promotion, la publicité et les programmes éducatifs en matière de boissons alcooliques* piloté par la RACJ.

La modernisation du système de consigne

Au Québec, les structures des systèmes de consigne privé et public constituent le premier modèle basé sur des principes de la responsabilité élargie des producteurs (REP) à avoir vu le jour. La consigne publique, instaurée au début des années 80, continue aujourd'hui d'être une composante vitale dans les efforts de réduction des matières résiduelles, dans l'approvisionnement en matières recyclées de la chaîne de valeur de la fabrication de biens de consommation, dans la promotion de la conservation des ressources et dans la lutte aux émissions des gaz à effet de serre (GES).

Le système de consigne public implanté au Québec s'est continuellement financé avec l'apport logistique des principaux récupérateurs qui, la plupart du temps, étaient les producteurs et les premiers metteurs en marché. Cette façon de faire a permis d'établir une infrastructure efficace pour assurer la récupération des contenants à travers le territoire et d'édifier des filières de valorisation de la matière qui ont permis de détourner des millions de tonnes des sites d'enfouissement. Depuis près de 40 ans, ce partenariat entre les instances publiques et des entreprises brassicoles épouse parfaitement la hiérarchie des 3RV-E (réduction, réemploi, recyclage, valorisation, élimination). Succès est incontestable, cette recette qui a fait ses preuves

mérite d'être préservée pour le futur. Il ne faut pas renier les bonnes pratiques établies au gré d'efforts colossaux.

Un modèle économique viable

Ponctuellement, des observateurs de la consigne au Québec affirment que le système se finance à même les consignes non remboursées. Cette affirmation n'est pas complète puisqu'elle omet de souligner le rôle important joué par les membres de l'ABQ. Ces derniers assument la totalité des frais logistiques et des frais de disposition par l'entremise de conditionneurs performants, permettant ainsi aux diverses catégories de contenants consignés de se rendre jusqu'aux recycleurs.

La tâche monumentale de desservir plus de 7 500 détaillants répartis sur plus d'un million de kilomètres carrés et pour lesquels les coûts sont totalement assumés par les récupérateurs fait en sorte que ce sont ces derniers qui assument complètement le risque financier en lieu et place des contribuables. Cette approche a permis d'instaurer une infrastructure fiable, performante et compatible avec les meilleurs intérêts des citoyens québécois. L'efficacité du système est donc un avantage indéniable alors que les consommateurs bénéficient d'un coût nul s'ils commettent le geste écologique de ramener leurs contenants consignés chez les détaillants en alimentation du Québec.

Souvent cité en exemple au Québec, le modèle de la Colombie-Britannique atteint certes des taux de récupération supérieurs d'un point de vue purement statistique. Toutefois, les coûts d'opération sont astronomiques. Encorp Pacific, l'organisme de gouvernance chargé de la gestion des centres de dépôts, a dépensé plus de 36 millions de dollars⁵ en frais d'opération et de gestion du système, l'obligeant à charger des écofrais (« Container Recycling Fee ») pouvant aller jusqu'à 0,17 \$ sur certains contenants. Cela, sans garantir le succès de la valorisation.

Le succès du système de consigne québécois exige entre autres un investissement économique constant des membres de l'ABQ en raison de l'apport logistique en ressources humaines et matérielles. Sans cette contribution exemplaire, les coûts afférents seraient imputés au système et la performance économique du système serait fort probablement négative, au détriment de l'ensemble de la chaîne de valeur de la consigne, des consommateurs et des contribuables.

Enfin, la pandémie de COVID-19 a été dévastatrice pour des pans complets de l'économie, y compris pour les acteurs de la consigne. Pour assurer un retour à la prospérité, il est de la responsabilité du gouvernement que les entreprises puissent opérer dans un cadre réglementaire dont le fardeau financier ne compromet pas la reprise. Dans ce cas précis, il ne s'agit de brader

⁵ 2019 Annual Report, Encorp Pacific, 2019.

l'environnement à l'avantage des profits. Il est plutôt question d'assurer un système de consigne performant avec des efficacités économiques et logistiques.

L'autofinancement : mythe ou réalité ?

Au fil des ans, des efforts colossaux pour augmenter les volumes de recyclage du verre, de l'aluminium et du PET ont été faits avec succès au Québec. Étant confrontés à un grand territoire à couvrir avec des régions à faible densité de population, les acteurs de la consigne ont créé une infrastructure unique pour réduire les coûts élevés de récupération et de traitement et ainsi assurer la viabilité économique de la consigne publique. Grâce au principe du retour chez les détaillants, les récupérateurs ont conçu un modèle logistique optimisé peu commun à l'échelle mondiale qui permet de récupérer les contenants consignés au moment de la livraison.

La capacité de l'industrie à intégrer l'ensemble des coûts logistiques de récupération des contenants et emballages par l'intégration de cette activité aux routes de livraison relève de l'exploit. En profitant des livraisons des produits vendables pour effectuer la récupération, le modèle unique québécois est efficace et efficient, particulièrement lorsque sont considérés les taux de retour, la superficie du territoire couvert et la capacité à valoriser de manière optimale la matière issue de la postconsommation.

Si le gouvernement devait mettre fin à cette façon de procéder, notamment en dispensant les détaillants de l'obligation de reprendre les contenants consignés, l'explosion des coûts serait telle que le financement du système deviendrait rapidement prohibitif, mettant ainsi en péril le succès d'un des modèles de consigne les plus performants en Amérique du Nord.

L'interfinancement : une façon de faire à proscrire

L'ABQ et ses membres s'opposent avec détermination au principe d'interfinancement entre les systèmes de consigne et de la collecte sélective. Le nouveau système de consigne, pour lequel les responsabilités financières et opérationnelles seront portées par les producteurs, ne doit pas servir à financer directement la collecte sélective. Les surplus émanant du système de consigne sur la bière, si surplus il y a, doivent demeurer dédiés à l'amélioration de ce système, un point c'est tout.

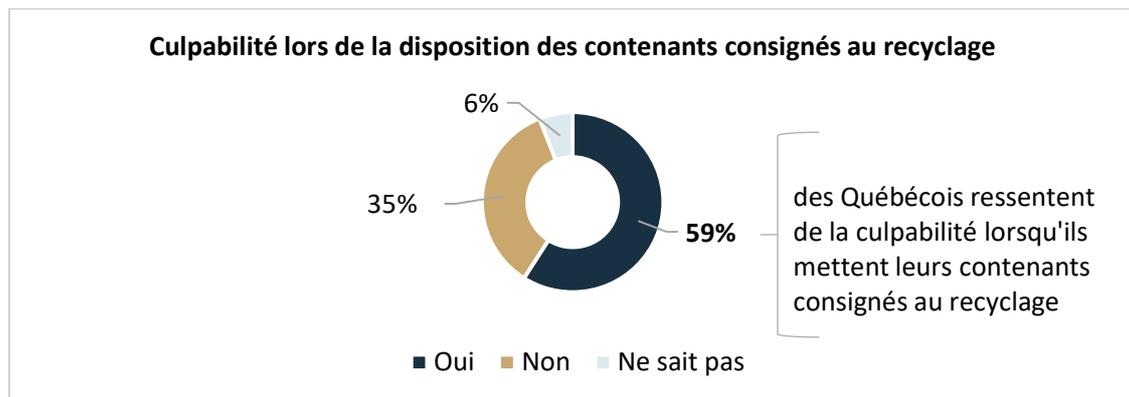
Il serait déraisonnable de tenir responsable les producteurs et les premiers metteurs en marché de la décision des consommateurs de ne pas opter pour le système de consigne mis à leur disposition en les obligeant à compenser la collecte sélective pour les contenants et emballages qui pourraient s'y retrouver.

Les citoyens et leurs préoccupations

Pour assurer le succès d'un système de récupération comme celui de la consigne, les consommateurs doivent adhérer au *modus operandi* mis de l'avant par les parties prenantes. À

cet égard, l'ABQ a effectué plusieurs études comportementales qui lui ont permis de tracer un profil des attentes des consommateurs.

Alors que seulement la moitié (52 %) des matières recyclables générées à la maison sont acheminées aux fins de recyclage⁶, il n'est pas étonnant que les Québécois éprouvent de la culpabilité lorsqu'ils utilisent le canal de récupération de la collecte sélective pour disposer d'un contenant consigné. Ils savent que les méthodes de valorisation du bac bleu n'atteignent pas le niveau de performance de la consigne.



Alors que près de trois Québécois sur cinq se sentent coupables lorsqu'ils disposent de leurs contenants consignés au recyclage⁷, le facteur temps et la simplicité se présentent comme des paramètres clés pour éviter le bac.

Sans surprise, les citoyens sont sensibles au temps que représentent les bons gestes environnementaux associés à la consigne, notamment le classement des contenants et les déplacements à un point de retour. Ainsi, 73 % des Québécois se prêteront à l'exercice dans la mesure où le temps à consacrer à la consigne ne dépasse pas 15 minutes par semaine. À l'intérieur de ce calcul, près de trois Québécois sur quatre ne souhaitent pas parcourir plus 5 km pour accéder au point de retour le plus près, rappelant ainsi l'importance de la commodité du système actuel et des habitudes créées au fil des années avec le retour chez le détaillant.

Temps hebdomadaire maximum pour le retour des contenants consignés ⁸		Distance maximale du détour pour le retour des contenants consignés ⁹	
73 %	Moins de 15 minutes	73 %	Moins de 5 km

⁶ Bilan 2018 de la gestion des matières résiduelles au Québec, Recyc-Québec, 2018.

⁷ Étude comportementale effectuée par Léger réalisée pour le compte de l'ABQ, 2020.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Grâce aux résultats de ces études, il est possible d'affirmer que le succès d'un programme de consigne se traduit par :

- la facilité du mode de retour (temps, déplacements, etc.) ;
- l'implication des différentes parties prenantes ; et
- l'adhésion de la population à la formule proposée.

Au Québec, le retour des contenants consignés de bière chez les détaillants constitue une habitude ancrée auprès des consommateurs. Si les législateurs devaient changer cette façon de faire, le taux de retour périliterait de manière draconienne, mettant ainsi à risque de manière irrémédiable le système privé des contenants à remplissage multiple (ex. : bouteilles brunes et bouteilles transparentes de Sleeman).

Dans le contexte plus précis de l'élargissement de la consigne, les études comportementales réalisées par l'ABQ confirment l'intérêt des consommateurs pour un point de retour des contenants consignés de bière chez les détaillants. Près des trois quarts (73 %) des Québécois optent en effet pour les détaillants en alimentation comme moyen privilégié. Les centres de dépôts n'obtiennent quant à eux que 28 % de la faveur populaire, et ce, même s'ils sont situés à proximité d'une épicerie.

Qui plus est, en vertu de la réglementation qui découle de la *Loi sur les permis d'alcool*, pour avoir le droit de vendre de la bière aux consommateurs, les détaillants doivent avoir une prépondérance de leur superficie de vente dédiée à des produits alimentaires. Conséquemment, les 7 500 détaillants en alimentation québécois faisant affaire avec les grands brasseurs ont un privilège extraordinaire de pouvoir vendre pour près de 2 milliards de dollars de bière par année, à condition qu'ils récupèrent les contenants consignés.

Les caractéristiques de mise en marché du modèle actuel se présentent donc comme un atout pour assurer une participation maximale de toutes les parties puisque les consommateurs rapportent simplement leurs contenants à l'endroit où ils ont l'habitude de faire des achats. C'est pourquoi le retour des contenants chez les détaillants doit être priorisé, et ce, indépendamment du statut de ces derniers. Dès qu'ils vendent un produit consigné, ils doivent mettre à la disposition des consommateurs une infrastructure de retour.

Les orientations gouvernementales sur les écofrais

Les producteurs militent pour un nouveau système basé sur un écofrais externalisé puisque tous s'entendent sur les impacts dévastateurs d'un écofrais internalisé. À cet égard, l'ABQ et ses membres ont été surpris de voir dans le projet de loi n° 65, *Loi modifiant principalement la Loi sur la qualité de l'environnement en matière de consigne et de collecte sélective*, des dispositions concernant la possibilité d'un remboursement partiel de la consigne. Il ne s'agit pas ici de se prononcer en faveur de l'écofrais externalisé ou d'une consigne différenciée. Il s'agit plutôt de s'interroger sur la façon de procéder. Face aux changements d'orientations, l'ABQ et ses membres

trouveraient malheureux que les producteurs et premiers metteurs en marché soient instrumentalisés dans une dynamique où les autorités gouvernementales leur demandent de développer un concept et, sans crier gare, décident d'enclâsser dans la réglementation des paramètres totalement différents. Dans ce type de projet complexe et financièrement coûteux, le lien de confiance est capital et ne doit pas être rompu.

L'équité réglementaire : oui à la REP, non à l'avantage compétitif

L'ABQ est d'avis que tous les joueurs doivent être traités sur un même pied d'égalité, surtout dans le contexte fortement encadré et compétitif du marché des boissons alcooliques. Conséquemment, il est opportun d'insister sur le fait que les activités de la Société des alcools du Québec soient assujetties à la même loi et aux mêmes règlements en matière de consignation que tous les premiers metteurs en marché et détaillants. En d'autres mots, la société d'État à vocation commerciale ne devrait pas évoquer son statut particulier du fait qu'elle n'est redevable qu'envers sa propre loi pour bénéficier de dispenses à la nouvelle réglementation qui lui permettra de bénéficier d'avantages compétitifs.

La lutte aux gaz à effet de serre continue

Alors que la planète est à la recherche de solutions pour lutter contre les gaz à effet de serre, la consigne représente par sa façon de fonctionner un exemple concret. La flotte de véhicules utilisée par les grands brasseurs à la grandeur du Québec a une double fonction. En plus d'acheminer la bière des brasseries aux détaillants et restaurateurs, elle est mise simultanément à contribution pour récupérer les contenants consignés. Les camions de livraison sont donc rarement vides sur la route. Il en va de même avec les consommateurs, qui profitent de leurs déplacements chez les détaillants en alimentation pour rapporter leurs contenants consignés. Ainsi, en partie grâce à la réduction le poids écologique de la livraison, les brasseurs ont pu réduire leur consommation globale d'énergie (carburant, électricité, gaz) d'environ 20 % depuis les années 90.

Rapporter les contenants consignés chez le détaillant après consommation, c'est donc économiser du carburant et de l'énergie, éviter l'épuisement des gisements de matières premières et bien d'autres avantages. L'empreinte carbone des contenants est donc minimisée par l'efficacité du système de consigne et son ancrage dans les habitudes de consommation.

Recommandations sur la modernisation de la consigne

1. Obliger les détaillants à reprendre les bouteilles consignées de bière. L'ABQ recommande d'enclâsser dans la *Loi sur les permis d'alcool* des conditions supplémentaires à l'obtention d'un permis d'épicerie qui feraient en sorte d'obliger les détaillants à récupérer les contenants de bière des systèmes de consigne privé et public. Ainsi ces derniers conserveraient leur monopole de la vente de produits brassicoles au Québec et feraient leur contribution aux efforts environnementaux.

-
2. Maintenir l'accessibilité à la structure des points de retour actuels pour favoriser le succès de la modernisation de la consigne. L'ABQ recommande de préserver ce mode de fonctionnement dans le nouveau système de manière à miser sur des habitudes déjà ancrées chez les consommateurs, faciliter la gestion logistique des reprises des contenants par les distributeurs lors de la livraison de leurs produits et maintenir de faibles émissions de gaz à effet de serre. L'un des grands facteurs de succès du système actuel est l'accessibilité en termes de distance, de nombre, d'heures d'ouverture et de temps pour les consommateurs. À l'heure actuelle, plus de 7 500 commerces à travers le Québec acceptent les contenants consignés et sont desservis par les grands brasseurs.
 3. Assujettir la SAQ aux mêmes lois et règlements que les entreprises privées en matière de récupération des contenants consignés. L'ABQ recommande que la SAQ soit assujettie aux mêmes lois et règlements que les entreprises privées en matière de récupération des contenants consignés et ne devrait pas pouvoir bénéficier d'un avantage commercial en invoquant son statut. Dans l'hypothèse où le concept des centres de dépôts ou des kiosques devait retenu pour la reprise des contenants à l'intérieur des succursales de la SAQ, cette dernière devrait absorber une proportion importante des coûts d'implantation et de gestion de cette nouvelle formule qu'elle préconise contrairement à une reprise en magasin.
 4. Éviter toute forme d'interfinancement entre la consigne et la collecte sélective. L'ABQ juge que les producteurs ne peuvent pas être tenus responsables des comportements des consommateurs. Ceux-ci doivent être imputables de leur décision, notamment d'un point de vue économique, d'opter pour l'un des bacs (déchets ou recyclage) comme moyen de disposer de leurs contenants consignés.
 5. Garantir une harmonisation de la réglementation, notamment en matière de commercialisation et de distribution de produits alcooliques. L'ABQ recommande de mettre en place un comité interministériel impliquant ses membres pour établir les nouvelles dispositions encadrant les responsabilités des distributeurs dans le cadre d'un système de consigne nouveau. Alors que des changements dans la réglementation ont le potentiel de créer des imbroglios avec d'autres dispositions du cadre réglementaire, l'abrogation du *Règlement sur la vente et la distribution de la bière et des boissons gazeuses dans des contenants à remplissage unique* laisse bien des zones grises susceptibles de déséquilibrer un marché fortement encadré juridiquement. Il va sans dire que la réglementation sur la fabrication, la commercialisation et la distribution d'alcool au Québec est complexe et ses ramifications sont multiples.
 6. Réviser les échéanciers de réalisation de la modernisation de la consigne. L'ABQ recommande de revoir les échéanciers en cours. Le calendrier des travaux sur la

modernisation de la consigne était déjà unanimement considéré comme ambitieux par les parties prenantes. Considérant l'épisode pandémique actuel, l'ABQ trouve désolant le refus de ralentir le rythme de travail imposé aux parties impliquées. Alors que les coûts économiques et sociaux de la crise du COVID-19 s'accumulent pour les entreprises, il conviendrait de laisser aux entreprises une marge de manœuvre.

L'avenir des contenants à remplissage multiple (CRM)

Les bénéfices environnementaux et économiques de la bouteille brune n'ont jamais été aussi malmenés qu'en 2020. La suspension de la consigne lors de la première vague de la COVID-19 qui n'a pas été autorisée ni par la Santé publique, ni par Recyc-Québec a heurté de plein fouet la performance économique des contenants à remplissage multiple. Les conséquences sont désastreuses.

Qui plus est, depuis le début de l'exercice d'élaboration du nouveau système québécois de consigne public, les membres de l'ABQ ont la désagréable impression de constater que la préservation des contenants à remplissage multiples, qui sont à la tête de la hiérarchie des 3RV-E, ne figure pas au rang des priorités. Dans le contexte actuel, le réemploi est parfois vu comme une problématique au lieu d'une solution à la protection de l'environnement. Le gouvernement a l'obligation morale de soutenir la préservation du leader de la hiérarchie des 3RV-E : les contenants à remplissage multiple des brasseurs tels que les bouteilles brunes standards de l'industrie et les bouteilles transparentes de Sleeman.

Le modèle des grands brasseurs est le seul système de consigne privé à grande échelle de bouteilles réutilisables encore fonctionnel en Amérique du Nord et le plus important sur la planète. Ce concept unique mérite que l'on s'y intéresse, que l'on en fasse la promotion et qu'on le soutienne. C'est pourquoi l'ABQ et ses membres croient que le nouveau programme de REP devrait prévoir des mesures de reconnaissance pour le maintien d'un contenant à remplissage multiple à l'intérieur de systèmes de consigne privés. En tablant sur les années d'expérience combinées des membres de l'ABQ, il est possible de rapidement miser sur une expertise purement québécoise qui a fait ses preuves.

Le CRM, modèle d'économie circulaire par excellence

Le système de consigne privée 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 leur réemploi. 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 environnemental, économique et social. À défaut de répéter le contenu présenté lors de la Commission parlementaire sur les enjeux de recyclage et de valorisation locale du verre d'août 2019, il convient de rappeler que les modèles

d'économie circulaire comme les CRM des brasseurs créent de la richesse tout en étant des leviers de croissance économique, des sources d'innovation et des solutions durables.

Valeur environnementale

Les analyses du cycle de vie (ACV) des bouteilles à remplissage multiple de l'industrie confirment que le système de consigne privée administré par les grands brasseurs s'impose comme une solution durable à la réduction des impacts environnementaux liés au transport et à la production de contenants de boissons. En effet, les bouteilles en verre réutilisables ont de loin, parmi les autres contenants consignés, la plus faible empreinte carbone, d'autant plus que le processus de fabrication du verre produit très peu de déchets¹⁰. Recyclables à 100 % et à l'infini, les bouteilles à remplissage multiple s'appuient sur les principes chers de l'économie circulaire comme la réduction de l'utilisation de matière première, le réemploi et le recyclage. De plus, en récupérant les contenants à remplissage unique de verre sur le marché à travers la consigne publique, les brasseurs réussissent à détourner d'impressionnantes quantités de verre de sites d'enfouissement en assurant la valorisation des contenants à remplissage unique de verre récupérés dans la fabrication de la bouteille à remplissage multiple de l'industrie. En réutilisant du verre déjà sur le marché, les brasseurs arrivent à réduire la quantité de matière première à extraire, tout en répondant à leurs responsabilités de producteurs.

« Les systèmes de REP gérés par une entreprise individuelle encouragent davantage l'éco-conception que les systèmes collectifs : en effet, une entreprise qui assume intégralement les coûts de gestion des déchets a davantage intérêt à réduire ces coûts via l'éco-conception que les entreprises participant à des systèmes collectifs. »

– La responsabilité élargie du producteur, OCDE, 2017

Par l'entremise de la consigne privée, les grands brasseurs ont depuis longtemps développé une approche de REP, tant par l'écoconception d'une bouteille pouvant être réutilisée jusqu'à quinze fois que par une responsabilisation tout au long de la chaîne de valeur. Ainsi, avec des emballages conçus pour le retour des contenants aux points de vente et des nouvelles bouteilles constituées d'une forte proportion de matière recyclée, la gestion des contenants postconsommation est considérée dans la globalité du cycle de vie des produits et tend à intégrer tous les principes du développement durable.

Valeur économique

Par la mise en œuvre d'un système de consigne privé indépendant, les grands brasseurs servent de levier à la croissance économique puisqu'ils favorisent l'essor d'entreprises et de partenariats axés sur la performance et l'innovation. Cette innovation, guidée par les principes de l'économie

¹⁰ Le verre authentique, pur, mythique, Owens-Illinois, 2015.

circulaire, se traduit notamment par l'écoconception d'une bouteille standard qui assure l'allongement de la durée d'usage et l'optimisation des opérations tout au long de la chaîne de valeur. Les grands brasseurs, par leur rôle de récupérateurs et par les partenariats qu'ils entretiennent avec les microbrasseries et les détaillants, mettent également en place des principes d'économie de performance et collaborative en favorisant l'usage de la bouteille à remplissage multiple et la mutualisation de celle-ci de manière à optimiser son utilisation. L'économie de fonctionnalité (ou de performance) telle que mise de l'avant par les brasseurs avec les contenants à remplissage multiple est une des stratégies fondamentales de l'économie circulaire.

Valeur sociale

En réutilisant le verre dans un circuit local en boucle fermée qui garantit le réemploi grâce à un réseau administré sur l'ensemble du territoire québécois, les grands brasseurs contribuent à la création d'une richesse indispensable pour la vitalité du secteur manufacturier québécois.

En effet, les bouteilles à remplissage multiple font travailler des centaines de salariés payant taxes et impôts, contribuant à la société et à la bonne santé économique du Québec. En tout, les systèmes de consigne contribuent au maintien de plus de 2 000 emplois chez les brasseurs et plus de 1 000 emplois chez les détaillants, les récupérateurs, les conditionneurs et auprès du fabricant de verre ainsi que des équipementiers œuvrant d'une façon ou d'une autre pour les systèmes de consigne privée et publique.

La filière de la valorisation

Sous l'impulsion de l'ABQ, Owens-Illinois, propriétaire de la seule usine de fabrication de contenants de verre au Québec et les deux seuls conditionneurs de verre, en l'occurrence le Groupe Bellemare de Trois-Rivières et 2M Ressources de Saint-Jean-sur-Richelieu, ont joint leurs efforts afin d'édifier une véritable filière de valorisation du verre et ainsi faire de la valorisation du verre un succès. Ce projet d'envergure pourrait à terme générer des investissements de plus de 100 millions de dollars au Québec, et ce, dans un modèle d'économie circulaire.

Des entreprises comme le Groupe Bellemare de Trois-Rivières et 2M Ressources de Saint-Jean-sur-Richelieu ont maintenant l'occasion d'investir des millions de dollars dans leurs installations pour accélérer l'essor des marchés existants et pour développer de nouveaux marchés. La valorisation du verre est constituée de plusieurs débouchés, qui permettent notamment la fabrication de laine isolante, d'abrasifs, des composantes de filtration d'eau et de béton et d'asphalte et, bien sûr, de nouvelles bouteilles.

Les infrastructures industrielles servant à la fabrication des bouteilles de bière sont toutefois rendues à la fin de leur vie utile. À défaut d'un solide plan d'investissement pour la mise à niveau du four « B » qui sert à la fabrication des bouteilles à remplissage multiple, Owens-Illinois sera

incapable de soutenir ses avantages concurrentiels qui l'ont distinguée depuis des années des autres usines. Le maintien de près de 400 emplois chez le fabricant de verre à Montréal est crucial.

De plus, la fermeture de l'usine engendrait des répercussions immédiates et fondamentales pour toute l'industrie brassicole québécoise. Elle impliquerait des conséquences économiques désastreuses pour ce secteur et aurait pour ramifications de mettre en péril des centaines d'emplois avec la délocalisation de la fabrication des bouteilles. L'un des principaux avantages compétitifs des usines québécoises des grands brasseurs, soit d'avoir accès à un approvisionnement de bouteilles en mode juste-à-temps, disparaîtrait en même temps que l'usine.

Les contenants à remplissage multiple (CRM) sont fabriqués au Québec pour l'ensemble du marché canadien. Chaque jour de production, ce sont plus d'un million de bouteilles de bière qui sont fabriquées à Montréal pour alimenter tant le marché local que nord-américain. À l'heure actuelle, ces contenants sont constitués d'environ 50 % de matière recyclée provenant du gisement des bouteilles de bière post-consommation du Québec issue des systèmes de consigne, qui garantissent un verre de qualité.

Pour alimenter l'usine d'Owens-Illinois, les méthodes mises au point dans les systèmes de consigne garantissent un verre de qualité exempt des niveaux de contamination qui peuvent rendre la valorisation de la matière difficile. Que ce soit pour servir de matière première dans la fabrication de nouvelles bouteilles ou pour d'autres applications à usages industriels ou domestiques, les bases d'un modèle d'économie circulaire de valorisation du verre sont présentes en sol québécois.

Peu importe les débouchés dont il est question, un dénominateur commun s'impose toutefois de lui-même. L'industrie de la valorisation des contenants de post-consommation québécoise s'inscrit dans une dynamique mondiale. Pour que de nouveaux biens de consommation soient fabriqués à partir des gisements québécois de matières valorisées, il est impératif que cette industrie soit compétitive. Pour ce faire, la qualité de la matière constitue un critère incontournable, mais les coûts logistiques de transport, de manutention et de traitement se trouvent aussi au cœur des enjeux. Le Québec représente une grande superficie à couvrir et, pour la majorité du territoire, le volume récupéré est modeste par rapport aux distances parcourues pour y accéder.

C'est pourquoi le nouveau modèle de consigne doit tabler sur les bonnes pratiques mises de l'avant par l'industrie brassicole depuis des décennies. Le futur système doit être conçu afin de favoriser les relations entre les différents producteurs et les entreprises de conditionnement. Cette approche est au cœur de la réussite de la consigne. Le metteur en marché doit veiller à la récupération de ses contenants et faire partie prenante du processus de valorisation. Ultiment,

l'objectif poursuivi par la consigne doit être de transformer des contenants post-consommation destinés à l'élimination en matières premières pouvant être utilisées à d'autres fins.

Recommandations sur l'avenir des CRM

1. Reconnaître la valeur économique, environnementale et sociale des CRM. L'ABQ recommande que les différents CRM des brasseurs au sommet de la hiérarchie des 3RV-E soient officiellement exemptés du nouveau système par voie réglementaire, encouragés dans les programmes en soutien à l'économie circulaire et reconnus d'un point de vue fiscal. Des mesures d'encouragement seraient préférables à des pénalités discriminatoires pour l'industrie. Parallèlement, en lien avec la *Loi sur les permis d'alcool*, les détenteurs de permis d'épicerie devraient également se voir imposer des obligations de promotion des produits vendus en contenants à remplissage multiple. Par exemple, des crédits carbone pourraient être octroyés aux parties prenantes qui contribuent à la mise en marché des CRM, qu'il s'agisse des conditionneurs, des recycleurs, des détaillants ou, bien évidemment, des brasseurs.
2. Soutenir le développement de la filière de valorisation des contenants de bière. L'ABQ recommande que les autorités gouvernementales s'empressent de dévoiler leurs intentions dans le soutien aux initiatives et à l'innovation en matière d'économie circulaire dans le cadre de la modernisation de la consigne. Au cours des dernières décennies, les membres de l'ABQ ont mis en place une filière de valorisation des contenants postconsommation de bière qui contribue à la valorisation de l'entièreté des contenants récupérés à travers les systèmes de consigne public et privé, notamment par la refonte des bouteilles à remplissage multiple ici même à Montréal. Cette filière est fragilisée par l'incertitude des différents partenaires impliqués, ce qui constitue un dangereux frein à l'investissement.

Le marquage : abolir le timbre est contraire à l'intérêt public

Dans le cadre du projet de loi n° 170, l'ancien ministre de la Sécurité publique, Monsieur Martin Coiteux, avait 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 avait 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 avait décidé unilatéralement que l'entrée en vigueur des dispositions mettaient 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.

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 subiraient 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.

Les membres de l'ABQ ont reçu avec beaucoup de satisfaction l'amendement découlant de la *Loi concernant principalement la mise en œuvre de certaines dispositions des discours sur le budget du 17 mars 2016, du 28 mars 2017, du 27 mars 2018 et du 21 mars 2019*. Ce dernier reporte, à la date que fixera le gouvernement, l'entrée en vigueur des dispositions supprimant le marquage des contenants de boissons alcooliques prévues dans la *Loi modernisant le régime juridique applicable aux permis d'alcool et modifiant diverses dispositions législatives en matière de boissons alcooliques*. Ceci dit, l'ABQ continue de prétendre avec insistance que le système québécois de marquage est économique et efficace.

Recommandations sur le marquage

1. Maintenir le système de marquage des contenants de boissons alcooliques actuel, dont l'efficacité et l'efficience ont fait leurs preuves.
2. 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.

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.