

03.019

**Message
concernant l'introduction d'un impôt spécial
sur les alcopops**

du 26 février 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par ce message un projet de loi proposant l'introduction, dans la loi sur l'alcool, d'un impôt spécial sur les boissons nommées alcopops, en vous proposant de l'accepter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 février 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'industrie des spiritueux, toujours à la recherche de nouveaux produits, a mis l'année dernière sur le marché de nouveaux alcopops. Présentation moderne, publicité massive et des prix bas ont fait le succès de ces nouveaux produits auprès des jeunes. Les alcopops sont surtout très largement consommés par de jeunes adolescents et même des enfants. 28 millions de bouteilles ont été vendues en 2001 contre moins de 2 millions l'année précédente. Ce chiffre atteint près de 40 millions en 2002. Ces produits peuvent être dangereux pour la santé car ils désaltèrent sans que l'on remarque vraiment l'alcool qu'ils contiennent. Ils sont avant tout destinés à amener de nouveaux consommateurs à boire de l'alcool. Beaucoup de jeunes qui n'apprécient guère le goût de l'alcool sous sa forme traditionnelle (vin, bière, spiritueux, etc.) s'habituent ainsi à en boire. Or, plus la consommation de boissons alcooliques commence tôt, plus le risque d'avoir des problèmes d'alcool et de développer plus tard une dépendance est grand. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il est interdit de vendre ou de servir du vin et de la bière aux jeunes de moins de 16 ans, et des spiritueux aux jeunes de moins de 18 ans.

Il faut cependant constater que cette interdiction n'empêche pas de très nombreux jeunes et même des enfants de se procurer et de boire des alcopops. Rien n'interdit en particulier à un enfant de les faire acheter par un tiers plus âgé. Différentes études scientifiques montrent, par contre, que l'imposition des boissons alcooliques est le moyen le plus efficace de freiner la consommation, en particulier chez les jeunes. C'est la raison pour laquelle nous proposons de modifier la loi sur l'alcool et d'introduire un impôt spécifique sur les alcopops.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **La consommation d'alcopops augmente rapidement**

Environ 40 millions de bouteilles de boissons sucrées auxquelles était ajouté de l'alcool ont été vendues dans notre pays en 2002, ce qui représente plus de 10 millions de litres à, en moyenne, 5,6 % vol. Flacons, étiquettes et publicité ont fait de ces alcopops un produit à la mode, bon marché et offrant de bonnes marges. Mais, pour les grands groupes internationaux qui dominent le marché mondial des spiritueux, l'enjeu est aussi ailleurs: comment, dans une économie mondiale toujours plus compétitive, gagner de nouveaux marchés, trouver de nouveaux consommateurs? Dans une boisson sucrée, l'alcool ne se remarque pas. Sont donc d'abord visés les jeunes et, particulièrement, les jeunes femmes, qui souvent n'apprécient pas le goût des boissons traditionnelles, vin et bière, et tous ceux qui aiment le changement, la nouveauté, qui suivent les modes et les tendances. La stratégie est payante mais elle a des effets pervers. Partout où ces produits existent, ils sont largement consommés par de jeunes adolescents et même des enfants de 10 à 12 ans. Des prix bas et l'absence de goût d'alcool en font des boissons prisées lors de soirées et de manifestations. Le mélange avec du sucre et du gaz carbonique fait passer l'alcool plus rapidement dans le sang et accentue donc l'ivresse.

1.2 **Alcopops et santé publique**

80 % des habitants de notre pays n'ont pas de problèmes particuliers avec l'alcool mais 20 % d'entre eux, soit plus d'un million de personnes, sont eux concernés et l'ivresse des soirées de fin de semaine est de plus en plus fréquente. La consommation de boissons alcooliques, qui avait diminué depuis une décennie en Suisse, augmente à nouveau. D'après une enquête par sondage commandée par la Régie fédérale des alcools¹ sur les effets de l'introduction du taux unique d'impôt sur l'alcool, la consommation de spiritueux aurait augmenté de plus de 30 % après la réduction des impôts sur les spiritueux importés et, notamment, la réduction de moitié des impôts sur le whisky et le cognac. Quantitativement, la consommation d'alcopops reste relativement marginale. Elle joue, par contre, un rôle essentiel en amenant de nouveaux consommateurs à s'habituer aux boissons alcooliques, à s'habituer à s'enivrer et elle peut, assez rapidement, conduire à une dépendance à l'alcool. Or, de nombreuses études scientifiques le prouvent, et les spécialistes sont unanimes, plus on commence à boire jeune, plus on a de risques d'avoir plus tard de gros problèmes de dépendance à l'alcool.

¹ Begleitforschung zur Einführung eines Einheitssteuersatzes für Spirituosen in der Schweiz am 1. Juli 1999, Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies, Lausanne, à paraître.

Les enseignants, les parents sont particulièrement préoccupés par des produits qui plaisent aux enfants et les amènent à boire, jusqu'à l'ivresse, quelquefois même sans s'en apercevoir. La presse s'est souvent faite l'écho, ces derniers mois, de cas d'enfants saouls, à l'école ou en rentrant de l'école, voire de comas éthyliques de jeunes adolescents.

1.3 Mesures déjà prises pour éviter une consommation excessive et pour protéger les adolescents et les enfants

Il est interdit de vendre ou de servir dans les cafés-restaurants des boissons alcooliques à des jeunes de moins de 16 ans. Vin, bière et cidre sont autorisés dès 16 ans, les autres boissons alcooliques et donc, en particulier, les alcopops et les prémix, ne peuvent être servis qu'aux adultes, dès 18 ans. L'information des consommateurs a été améliorée: les interdictions de vendre aux moins de 16 ans et aux moins de 18 ans doivent maintenant être affichées partout. Les boissons sucrées contenant de l'alcool devront porter sur l'étiquette: «Boisson contenant de l'alcool». La Confédération et les cantons s'engagent actuellement pour informer les adolescents des dangers de l'alcool, pour faire que soit mieux respectée l'interdiction de vendre ou de servir des boissons alcooliques aux enfants et ces efforts seront poursuivis. L'art. 136 du code pénal² permet d'engager des poursuites contre celui ou celle qui aura mis en danger la santé ou la vie d'un enfant en lui remettant de l'alcool.

Force est cependant de constater que cet ensemble de mesures ne permet pas d'empêcher les enfants de moins de 16 ans et les jeunes de moins de 18 ans de boire de l'alcool, ne serait-ce que parce que rien n'interdit à un enfant de demander à un ami plus âgé d'aller en acheter pour lui.

1.4 Impôt et consommation

L'introduction d'impôts sur les boissons alcooliques constitue l'instrument le plus efficace pour lutter contre les abus d'alcool, de nombreuses études le montrent.³ La Suisse, comme pratiquement tous les pays du monde, a légiféré, dès la fin du 19^e s., afin de contrôler la production de spiritueux et d'en augmenter le prix pour en limiter la consommation. L'enquête par sondage, déjà citée, sur la récente réduction de l'impôt sur les spiritueux importés démontre, une fois encore, la corrélation étroite entre le taux de l'impôt et la consommation.

En matière d'alcopops, la Suisse a connu, une première fois, un accroissement massif de la consommation avec le «Hooper's Hooch». La décision, au 1^{er} décembre 1997, de la Régie fédérale des alcools de soumettre les alcopops au droit de monopole, en l'espèce un impôt de quelque trois francs par bouteille, a amené l'importateur à interrompre immédiatement un commerce qu'il ne jugeait plus rentable. Aujourd'hui, l'impôt sur l'alcool, fixé à 29 francs par litre d'alcool pur, ne renchérit

² RS 311.0

³ Voir en particulier l'ouvrage de Griffith Edwards et al., Oxford, New York, Tokyo, 1994, p. 109 à 124.

plus un alcopop que de quelque 50 centimes par bouteille, ce qui permet à la fois des prix de vente attractifs et des marges importantes, qui expliquent à la fois l'ampleur de l'effort publicitaire et le nombre de nouveaux produits arrivant sur le marché.

Le gouvernement français a introduit, avec succès, dès 1996, un impôt supplémentaire sur les alcopops équivalant à 1,10 franc suisse par bouteille de 3 dl, impôt fixé aujourd'hui à 5,55 euros par décilitre d'alcool pur, soit environ 1,40 franc suisse par bouteille.

1.5 Résultats de la procédure de consultation

En raison de la portée politique relativement restreinte et de l'urgence de l'objet, il a été renoncé à une consultation au sens de l'art. 147 de la Constitution. En revanche, la Régie fédérale des alcools a procédé à une consultation conformément à l'art. 22 de la loi sur l'alcool. Le délai très bref de consultation a donné lieu à des critiques. Les avis des milieux consultés sont nets. Une procédure de consultation dans la règle n'aurait sans doute pas apporté de nouvelles connaissances sur le problème ou sur son évaluation politique. Dans la mesure où elle représente les importateurs, la branche des spiritueux rejette l'idée d'un impôt spécial. Celui-ci serait discriminatoire par rapport aux autres produits alcooliques. D'autres mesures de prévention seraient plus efficaces. Les associations faïtières de l'économie figurent également au nombre des opposants. Elles s'expriment contre tout nouvel impôt pour des raisons de principe. La branche indigène des spiritueux émet une position plus nuancée. Elle se prononce en faveur de l'impôt spécial à la condition que les boissons alcooliques sucrées à base de vin et de cidre n'y soient pas soumises. Par contre les milieux de la santé soutiennent l'impôt spécial en mettant l'accent sur la dangerosité des alcopops pour les enfants et les adolescents.

2 Modification de la loi sur l'alcool

Les alcopops constituent incontestablement des boissons particulièrement prisées des enfants et des jeunes adolescents et adolescentes qui en apprécient le caractère rafraîchissant et le goût. Ils les amènent à boire davantage et surtout à un plus jeune âge. De nombreuses études montrent qu'il existe un lien étroit, en particulier chez les jeunes, entre la consommation et le prix des différentes boissons alcooliques. Les prix de revient et donc les prix de vente particulièrement bas des alcopops justifient également l'introduction d'un impôt spécial sur ce type de produits.

Nous proposons donc, selon le modèle français, d'introduire dans la loi sur l'alcool un impôt spécial sur les boissons sucrées contenant de l'alcool – les alcopops. Actuellement, l'impôt sur l'alcool auquel ils sont soumis est de l'ordre de 45 à 50 centimes, suivant la taille de la bouteille et le taux d'alcool. Compte tenu de l'expérience française et des expériences antérieures de la Régie fédérale des alcools, l'impôt spécial devrait représenter environ 1 fr. 80 à 2 francs par bouteille de 2,75 à 3 dl et de 5 à 6 % vol. d'alcool. Nous proposons, pour cela, de fixer le taux d'impôt sur les alcopops à quatre fois le taux prévu pour les boissons distillées. La

charge fiscale totale, TVA comprise, reste ainsi inférieure à celle imposée par la législation française.

Aux termes de l'art. 2 de la loi sur l'alcool⁴, l'alcool éthylique, sous toutes ses formes et quel qu'en soit le mode de fabrication, est réputé boisson distillée. Seuls les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation et définis comme un vin, un cidre ou une bière ne sont pas soumis à la législation sur l'alcool⁵. Il en est de même des boissons à base de vin, de vin de fruits et de cidre, sans ajout de spiritueux, telles qu'elles sont définies dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires, ainsi que des boissons à base de bière. De cette manière, les producteurs qui fabriquent actuellement leurs alcopops avec des spiritueux ne pourront échapper à l'impôt spécial en employant de l'alcool fermenté. Dès la fin du 19^e s. déjà, et partant de considérations analogues, le législateur a soumis les vins naturels à haut degré à la loi sur l'alcool, parce qu'il voulait éviter que ces vins non imposés se substituent aux boissons distillées soumises à l'impôt. Sur le plan juridique, la question de savoir si une boisson donnée est ou non soumise à la loi sur l'alcool continuera de devoir être tranchée par l'autorité compétente.

Le nouvel art. 23^{bis}, al. 2^{bis}, prévoit un impôt de 400 % du taux normal pour les boissons distillées contenant plus de 50 g de sucre par litre et d'une teneur en alcool de moins de 15 % vol. Ces boissons composées d'un mélange de boissons distillées et de limonades, de jus de fruits ou de toute autre boisson sucrée, connues sous le nom de premix ou d'alcopops, seront imposées, et ceci quel que soit leur mode de fabrication.

Les boissons alcooliques sucrées obtenues uniquement par fermentation ne sont pas soumises à cet impôt spécial. Il s'agit en l'occurrence des produits définis dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires⁶ en tant que vin, cidre, cidre dilué, bière, vin de fruits ou de baies. Ne sont pas non plus soumis à l'impôt spécial les spiritueux tels qu'ils sont définis au chapitre 39 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et qui doivent titrer au moins 15 % du volume d'alcool (kirsch, eau-de-vie de prune, eaux-de-vie de fruits à pépins, whisky, vodka, cognac, gin, etc., mais aussi liqueurs, apéritifs et bitters). Par contre, ces mêmes spiritueux sont soumis à l'impôt spécial dès lors qu'ils servent à fabriquer des premix en étant mélangés à d'autres boissons contenant du sucre ainsi qu'à d'autres ingrédients (arômes et colorants). Enfin, les produits contenant jusqu'à 1,2 % vol. d'alcool continuent d'être exempts d'impôt. Ainsi, l'industrie des boissons a la possibilité d'élaborer des boissons diluées à la mode et à une faible teneur en alcool.

3 Conséquences

3.1 Conséquences économiques et sociales

Le nouvel impôt doit diminuer l'attrait des alcopops aussi bien pour les producteurs que pour les consommateurs. Il permettrait probablement d'éviter l'arrivée sur le marché de nouveaux produits similaires que préparent actuellement les entreprises concurrentes. Contrairement à une hausse du taux unique d'imposition des spiri-

⁴ RS 680

⁵ Art. 2, let. c, de l'ordonnance du 12 mai 1999 sur l'alcool; RS 680.11

⁶ Ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAI); RS 817.02

tueux, l'impôt sur les alcopops ne pénalise pas les distillateurs suisses. La nécessité d'éviter que des enfants et des jeunes adolescents soient encouragés à consommer de l'alcool n'est contestée par personne. Les dispositions de la loi sur l'alcool et de l'ordonnance sur les denrées alimentaires pour protéger les jeunes interdisent la vente de boissons alcooliques aux enfants et aux adolescents. Cela ne les empêche cependant pas de s'en procurer. Alors que de grands progrès ont été faits pour mieux faire respecter les mesures de protection de la jeunesse dans les cafés-restaurants traditionnels et le commerce de détail, les contrôles effectués par les autorités sont, par contre, beaucoup plus difficiles lors de manifestations. Or, les boissons prémélangées ont particulièrement du succès lors de manifestations de jeunes et de festivals en plein air. Il est démontré que la fiscalité constitue alors le meilleur moyen d'influencer la consommation. Un grand nombre d'études le prouvent et les scientifiques du monde entier sont tous d'accord sur ce point.

La mesure proposée ne résout certes pas tous les problèmes que pose l'usage abusif de l'alcool. Elle n'empêchera pas les soirées du samedi soir avec des spiritueux traditionnels ni surtout à la bière qui reste la boisson alcoolique la meilleure marché et la plus largement consommée. Mais ce qui constitue le danger particulier des alcopops, c'est qu'ils s'adressent spécifiquement aux jeunes, habitués aux boissons sucrées et qui n'aiment guère le goût des boissons alcooliques traditionnelles.⁷ La mesure proposée ne vise donc ni à empêcher des adultes de boire de l'alcool ou des alcopops mais bien à en limiter l'attrait pour les jeunes et surtout les enfants. Or il n'y a aucune raison que les boissons sucrées qu'ils aiment et qui sont à la mode contiennent de l'alcool. En réduisant leurs marges, l'impôt devrait conduire aussi ceux qui font commerce d'alcool à chercher d'autres produits phares moins nocifs pour la santé. Le risque que l'impôt spécial favorise des produits de substitution tout aussi dangereux ne peut toutefois être passé sous silence.

3.2 Conséquences pour les finances et le personnel

Si la consommation devait rester à son niveau actuel (40 millions de bouteilles), le revenu fiscal supplémentaire serait théoriquement de plus de 50 millions de francs. Si, au contraire, la consommation devait être réduite de moitié – ce qui est l'objectif poursuivi – sans être remplacée par la consommation d'autres spiritueux, les recettes supplémentaires ne seraient plus que de 25 millions environ. En France, la consommation d'alcopops est même quasi nulle, probablement en raison essentiellement de l'existence, depuis plusieurs années, d'un impôt spécial⁸. Les conséquences positi-

⁷ «Avec un goût semblable aux jus de fruits et soft-drinks tels que le Coca-Cola, les nouvelles boissons cultes correspondent idéalement au nouveau style de vie des jeunes dès 18 ans. On boit directement à la bouteille qui séduit par une présentation originale.» «Cette histoire à succès n'a pas de fin: ces derniers temps, le marché global des «premix» au niveau mondial a atteint un chiffre d'affaires de près de cinq milliards de dollars, ce qui correspond à une augmentation de 33 pour cent environ». Germaine Hiltbrunner, dans le cahier «Branche des spiritueux» du Journal viticole suisse, 22 novembre 2002, p. 25.

⁸ Le fabricant de Bacardi Breezer, le premix le plus vendu en Suisse après Smirnoff Ice, indiquait sur son site internet qu'il n'avait pas l'intention de mettre ses produits en vente sur le marché français en raison des impôts prohibitifs sur les premix. (Standpunkte 6/02, Lausanne, 20 décembre 2002, p. 10.)

ves d'une augmentation de l'imposition des alco pops, en particulier à long terme, en matière de santé publique sont difficilement chiffrables, quoique bien réelles.

L'impôt spécial étant perçu sur les mêmes bases que l'impôt sur l'alcool – quantité et degré d'alcool – sa perception, par les douanes et la Régie fédérale des alcools, n'exige pas de personnel supplémentaire.

4 Programme de la législature

Le projet n'est pas mentionné dans le rapport sur le programme de la législature 1999–2003⁹. L'apparition, en cours de législature, de nouveaux produits et le succès qu'ils rencontrent, notamment auprès des jeunes et des enfants, justifient le présent projet.

5 Rapports avec le droit européen et le droit international

La France a instauré, depuis 1997, un impôt supplémentaire sur les boissons sucrées contenant de l'alcool. Cet impôt tient compte, dans sa forme actuelle, des modifications imposées par la Commission européenne et l'impôt spécial que nous proposons s'en inspire. En ce qui concerne le droit communautaire, les directives concernant les accises sur les alcools (directives 92/83/CEE et 92/84/CEE) ne fixent qu'un taux minimum d'imposition. Dès lors, la proposition d'élever le taux n'est pas incompatible avec le droit communautaire. Elle est compatible également avec l'accord de libre échange conclu entre la Suisse et la Communauté européenne en 1972¹⁰, plus précisément avec son art. 18¹¹.

L'impôt supplémentaire touchant aussi bien la production indigène que les importations, il est conforme aux accords de l'OMC.

6 Constitutionnalité

La présente modification de la loi sur l'alcool est fondée sur les art. 105 et 131, al. 1, let. b, de la Constitution qui donnent compétence à la Confédération de légiférer sur l'alcool, en tenant compte, en particulier, des effets nocifs de la consommation d'alcool et de prélever un impôt sur les boissons distillées.

Elle concrétise en outre le mandat de protection des enfants et des jeunes prévu à l'art. 11 de la Constitution.

⁹ FF 2000 2166

¹⁰ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE (RS 0.632.401).

¹¹ L'al. 1 de cette disposition a la teneur suivante: «Les parties contractantes s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante.»