

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Jessica Jaccoud et consorts –
Mainmise des grands brasseurs : la bière artisanale vaudoise mérite sa place
(20_POS_11)**

Rappel du postulat

Derrière une apparente diversité de marques, le marché de la bière est de plus en plus concentré entre trois acteurs : les groupes Carlsberg, Heineken et Ab InBev¹ — les deux premiers détiennent à eux deux plus de 70% du marché suisse².

Malgré la suppression du cartel de la bière en Suisse en 1991, ces trois gros acteurs ont élaboré des techniques qui leur permettent de complètement verrouiller le marché.

Ainsi, lorsqu'un débit de boissons ouvre — restaurant, bar, festival — le tenancier ou la tenancière est approché par un représentant d'un grand groupe de brasseur qui lui propose de lui prêter de l'argent, de lui mettre du matériel à disposition — tireuses à bières, verres, parasols, etc. — ou même parfois de financer directement les investissements de démarrage. Le tenancier ou la tenancière se voit également proposer des objectifs de vente qui peuvent être, s'ils sont atteints, récompensés par d'importantes ristournes.

En contrepartie, le tenancier ou la tenancière s'engage à ne vendre que les produits du groupe en question. C'est un contrat d'exclusivité, souvent signé pour plusieurs années, avec de très grosses pénalités en cas d'infraction ou de rupture anticipée.

Dans ces conditions, les brasseurs artisanaux peinent à placer leurs produits dans les bistros, restaurants ou festival. A titre d'exemple, impossible de trouver une bière vaudoise artisanale à Paléo, au stade de la Pontaise ou dans la grande majorité des bars et des restaurants de notre canton : les contrats d'exclusivité sont scellés pour de nombreuses années.

L'essor des micro-brasseries et des brasseries artisanales dans le canton de Vaud, et l'intérêt des clients pour ces produits intéressent de plus en plus de restaurateurs qui aimeraient proposer des bières artisanales et locales à leur carte. C'est cependant impossible pour la grande majorité d'entre eux qui sont liés par un contrat avec un grand groupe de brasseur.

Dans notre canton, nous comptons 112 brasseries — 1085 en Suisse, alors qu'elles n'étaient que 81 en l'an 2000 — assujetties à l'impôt sur la bière — production supérieure à 400 litres par an. Sur ces 112 brasseries, deux produisent plus de 1 0'000 hectolitres par an, deux plus de 1 '000 hectolitres, deux plus de 500 hectolitres et toutes les autres ont des productions inférieures³.

Les brasseurs artisanaux suisses ont déjà tenté d'attaquer l'oligopole Heineken-Carlsberg, malheureusement sans succès⁴.

Face à un oligopole légal, dont la puissance de frappe est quasiment impossible à égaler, il serait souhaitable de donner aux brasseurs artisanaux vaudois un outil leur permettant de fournir les débits de boissons avec leurs propres productions.

Pour ce faire, les soussignés souhaitent que l'article 41, alinéa 2, de la Loi sur les auberges et les débits de boissons (LADB), qui prévoit que « l'octroi d'une licence avec alcool comporte l'obligation d'offrir, en vente, du vin vaudois » soit complété afin que cette obligation s'étende à la bière artisanale vaudoise.

Cette obligation n'entraînera aucun investissement supplémentaire pour les titulaires d'une licence. En revanche, elle permettra à tous ceux qui aimeraient offrir à leur clientèle une bière d'une brasserie artisanale vaudoise en pression de la faire, sans mettre en péril le contrat d'exclusivité signé avec Heineken ou Carlsberg.

Cela étant, il y a lieu de mettre en place un dispositif afin d'éviter que les grands groupes de brasseurs n'achètent une brasserie vaudoise uniquement pour « contourner » le dispositif — à l'instar de ce que Carlsberg a fait avec Feldschlosschen ou avec La Brasserie Valaisanne — ou viennent ouvrir un site de production dans notre canton.

A titre de piste de réflexion, le Conseil d'Etat pourrait introduire, par voie réglementaire, une définition de ce qu'est une production artisanale de bière — par exemple limite de production à 15'000 hectolitres par an, et/ou limitation de l'actionnariat extérieur — et ainsi restreindre l'obligation de l'article 41, alinéa 2, de la LADB à des productions artisanales et locales.

Sur la base des éléments qui précèdent, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat d'entreprendre une modification de la LADB rendant obligatoire, pour tous les titulaires de licence avec alcool, de proposer à la vente de la bière artisanale vaudoise. La notion de « bière artisanale » devra être définie par le Conseil d'Etat par voie

¹ Pour savoir quelle marque appartient à qui: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/07/21/ces-trois-groupes-industriels-qui-rassemblent-plus-de-1-400-marques-de-biere5163268_4355770.html

² https://www.swissinfo.ch/fre/un-marché-discuté_quand-les-fûts-de-bière-menacent-de-déborder-/45078978

³ Données fournies par la Division alcool et tabac du Département fédéral des finances.

⁴ Communiqué de presse de la Commission de la concurrence du 17 décembre 2004 : <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/14228.pdf>

réglementaire. Elle pourrait, à titre d'exemple, être définie comme issue d'une brasserie dont la production annuelle est inférieure à 15'000 hectolitres et/ou comme issue d'une brasserie indépendante dont le capital est détenu dans sa très grande majorité par les associés-fondateurs de la société.

Rolle, le 1^{er} septembre 2019.

(Signé) Jessica Jaccoud

Rapport du Conseil d'Etat

Le postulat mentionné ci-dessus, initialement déposé comme motion, transformée le 29 septembre 2020 en postulat, demande pour l'essentiel d'examiner la pertinence d'une modification de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et les débits de boissons (LADB ; BLV 935.31), afin de rendre obligatoire, pour tous les titulaires de licence avec alcool, l'offre de bière artisanale vaudoise.

Il est ainsi question que l'article 41, alinéa 2 LADB, qui prévoit que : « *L'octroi d'une licence avec alcool comporte l'obligation d'offrir, en vente, du vin vaudois* », soit complété afin que cette obligation s'étende à la bière selon une production déterminée.

Constitutionnalité de la mesure

Tout d'abord, diverses questions sur la constitutionnalité de la mesure envisagée ont été soumises à la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC).

Il ressort de l'analyse effectuée qu'une telle mesure dérogerait au principe de la liberté économique garantie par l'article 27 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101) sans autre justification. En effet, conformément à l'article 94, alinéa 4 Cst., « *Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons* ». En l'occurrence, la mesure ne remplirait à l'évidence pas cette dernière condition.

Au-delà des exigences précitées, on peut se demander si la proposition serait admise comme poursuivant un intérêt public reconnu (article 36, alinéa 2 Cst.). A titre d'exemple, le Tribunal fédéral a retenu qu'une obligation faite à des aubergistes d'offrir des boissons non alcooliques à un prix inférieur à celui de la boisson alcoolique la moins chère poursuivait clairement un intérêt de santé publique (ATF 109 Ia 33). A la différence de cet exemple, la mesure proposée vise le soutien et la promotion de produits artisanaux. On y trouve certes un intérêt de protection de l'environnement, par la favorisation d'approvisionnement en circuits courts et de produits agricoles locaux. Il s'agirait cependant de vérifier que de tels buts pourraient effectivement être atteints par la mesure en question. Il n'est en particulier pas établi que les matières premières utilisées (l'orge et le houblon), dans le cadre de la production de bière artisanale, proviennent toutes du territoire cantonal. La norme poserait des difficultés sous l'angle du principe de la proportionnalité (article 36, alinéa 3 Cst.), notamment, car l'objectif poursuivi pourrait être atteint par des mesures moins incisives et portant une atteinte moins importante à la liberté économique des tenanciers d'établissements publics et des brasseries industrielles.

L'impact d'une telle mesure sur les relations contractuelles existantes entre les acteurs concernés serait aussi problématique sous l'angle de l'égalité de traitement entre concurrents directs. En effet, les grands groupes producteurs de bières, respectivement les tenanciers d'établissements, pourraient se plaindre qu'un traitement plus favorable est accordé à leurs concurrents.

Partant, le caractère inconstitutionnel de la mesure envisagée dans le cadre du postulat est susceptible d'être invoqué tant par les tenanciers d'établissements, autorisés à vendre des boissons alcooliques, que par les producteurs de bière non-artisanale, ces deux catégories d'acteurs étant tout particulièrement susceptibles de se voir entravés dans leur liberté économique, ancrée aux articles 27 et 94 Cst., en tant que droit et principe.

Comparaison avec l'offre à la vente de vin vaudois

De plus, la comparaison faite dans le postulat avec le vin vaudois est fragile. En effet, si la zone de production de la matière première nécessaire pour faire du vin est clairement établie, la provenance des divers composants d'une bière est beaucoup plus difficile à établir. Le postulat s'intéresse plus particulièrement à l'activité « *des micro-brasseries et des brasseries artisanales dans le Canton de Vaud* » et à la vente des « *bières artisanales et locales* ». Les notions du caractère « *local* » ou « *artisanal* » ne sont pas définies légalement ou réglementairement. Il n'y a donc aucune qualification précise de ce qu'on entend par « *bière artisanale vaudoise* ». Actuellement, seules deux bières sont labellisées « *Terre vaudoise* », leurs ingrédients provenant du Canton, et leur mise en bouteille étant effectuée sur place. A cet effet, la question se pose également, en cas d'extension à la bière locale de la disposition légale relative au vin vaudois, de savoir si la production des brasseries situées dans le Canton serait suffisante pour répondre à la demande.

Interpellée sur le présent postulat, l'association vaudoise des cafetiers, restaurateurs et hôtelier, GastroVaud, partage les considérations qui précèdent, à savoir que si on s'intéresse de plus près à la provenance des produits entrant dans la production de bière, il est constaté qu'ils n'ont souvent de vaudois que l'eau et l'origine du producteur. GastroVaud relève que : « [l]'orge et le houblon sont très généralement importés, la production suisse étant quasi inexistante et largement insuffisante (10% seulement du houblon utilisé est d'origine suisse). »

L'association des Brasseurs suisses fait le même constat en relevant en outre qu'il serait arbitraire de plafonner une production en hectolitres, ainsi qu'envisagé dans le texte du postulat. Cela pourrait en effet avoir pour conséquence de freiner une brasserie vaudoise en croissance qui dépasserait un jour les 15'000 hectolitres proposés par le postulat. Il est inadéquat de sanctionner d'une telle manière le succès et le développement d'une entreprise. Pour l'association des Brasseurs suisses, il en va de même de la définition de la bière artisanale fondée sur la notion d'indépendance telle que proposée par Madame la Députée Jessica Jaccoud. Cela « *pourrait empêcher de possibles conventions avec des investisseurs et freiner des brasseries émergentes dans leur croissance.* »

Position des entreprises soumises à la LADB

D'autres points sont soulevés par GastroVaud et l'association des Brasseurs suisses, lesquels sont résumés ci-après :

- Le postulat cible le secteur de l'hôtellerie-restauration où pourtant la vente de bière diminue (environ 40% des ventes de bières en Suisse) au profit d'un achat en magasin (la grande distribution représente 60% du marché), qui permet une consommation à moindre coût.
- L'absence de bières artisanales lors de grandes manifestations s'explique, non pas en raison des contrats d'exclusivités imposées par les grands brasseurs, mais parce que les micro-brasseries ne peuvent tout simplement pas assumer la demande enregistrée lors de ces événements, tant au niveau du volume consommé que logistiquement, pour assurer le suivi des commandes (personnel, disponibilité, etc.).
- Les restaurateurs doivent pouvoir rester libres dans l'offre qu'ils proposent à leur clientèle, sans imposer des contraintes supplémentaires pouvant générer un mécontentement.
- L'introduction dans la LADB de l'obligation requise par le postulat pourrait inciter d'autres secteurs à revendiquer pareille inscription pour d'autres produits élaborés dans le Canton.
- Comme tout un chacun, les cafetiers-restaurateurs sont soumis à la liberté contractuelle. Dans ce contexte, il est pourtant souvent difficile de trouver du soutien lors de l'ouverture ou de la reprise d'un établissement. Les brasseries peuvent les épauler et mettre à leur disposition de l'infrastructure, du matériel et du savoir-faire. En contrepartie, les tenanciers d'établissements sont soumis à certains engagements conformes à la loi. Ainsi, les deux parties contractantes y trouvent leur compte et profitent du partenariat.

Conclusion

Il résulte de ce qui précède que la mesure proposée constituerait une dérogation à la liberté économique qui ne serait pas admissible. Le caractère inconstitutionnel de cette mesure serait susceptible d'être invoqué aussi bien par les tenanciers d'établissements autorisés à vendre des boissons alcooliques que par les producteurs de bière non-artisanale, ces deux catégories d'acteurs se voyant ainsi entravés dans leur liberté économique.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 1^{er} décembre 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat