



N° 1366

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 février 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur **la réforme de l'organisation commune du marché
viti-vinicole
(COM[98] 370 final / n° E 1134),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
I. UN PROJET DE REFORME ATTENDU QUI AFFICHE DES OBJECTIFS INTÉRESSANTS	9
A. Une réforme sans doute nécessaire.....	9
1) La viticulture : un secteur primordial pour l'agriculture européenne et en pleine mutation.....	9
a) Une place dominante sur le marché mondial	9
b) Des conditions de marché qui évoluent.....	10
(1) Un retour à l'équilibre qui reste fragile	10
(2) Une segmentation accentuée du marché.....	14
(3) Une concurrence de plus en plus vive à l'exportation	15
(4) Le vieillissement du vignoble communautaire	15
2) L'OCM viti-vinicole : une organisation complexe dont les mécanismes doivent être adaptés et complétés.....	16
a) Des mécanismes complexes qui reposent sur un équilibre politique entre Etats producteurs.....	16
(1) Une complexité d'ensemble	16
(2) Le fruit d'un compromis politique.....	17
b) Des mécanismes qui ne jouent plus qu'un rôle marginal dans l'équilibre du marché	17
c) Des besoins non couverts qui doivent être intégrés.....	19
B. Un projet de réforme qui comporte des aspects positifs	19
1) Une architecture d'ensemble plus acceptable que le précédent projet de réforme de 1994	19

- 2) **L'introduction d'un régime d'aide à la reconversion des vignobles**20
 - a) Un dispositif demandé par la France20
 - b) Des questions à préciser22
- 3) **Un coût budgétaire limité compatible avec l'objectif de stabilisation des dépenses agricoles**23

II. UN PROJET DE RÉFORME DONT LES MODALITES CONCRETES SUSCITENT DE VIVES CRITIQUES25

A. Des rigidités nouvelles dans le dispositif de gestion des plantations25

- 1) **Les propositions de la Commission**25
 - a) Le maintien du principe de l'interdiction de toute plantation nouvelle25
 - b) Une allocation de droits nouveaux correspondant à 1% de la superficie viticole26
 - c) L'instauration d'une réserve de droits26
- 2) **Des modifications nécessaires**27
 - a) Augmenter le volume des droits supplémentaires27
 - b) Allonger la durée des droits de replantation27
 - c) Maintenir un dispositif spécifique au profit des jeunes agriculteurs28

B. Des propositions tendant à affaiblir les mécanismes de gestion et de protection du marché communautaire28

- 1) **La suppression des instruments d'intervention**28
 - a) Le marché du vin a besoin d'un dispositif cohérent de régulation29
 - b) Les mécanismes de gestion proposés par la Commission n'apparaissent pas adaptés30
 - (1) Un système de distillation volontaire en cas de crise inadapté30
 - (2) Une brèche dans le système des prestations viniques30
 - (3) Le mécanisme de soutien au marché de l'alcool de bouche vague et peu approprié31
 - c) La nécessité de maintenir un mécanisme d'intervention et de suivi adapté32
 - (1) Préserver un système d'intervention32
 - (2) Mettre en place un mécanisme de suivi du marché32
- 2) **La nécessité d'un véritable statu quo dans le domaine de l'enrichissement**33
- 3) **Une ouverture injustifiée du marché communautaire à la vinification à partir des moûts des pays tiers**34

C. Des dispositions qui portent atteinte au principe de subsidiarité	35
1) Des transferts de compétence nouveaux dans le domaine des pratiques œnologiques et de la désignation des produits.....	35
2) Le renforcement des règles communes pour les V.Q.P.R.D.....	36
D. Une reconnaissance très imparfaite des groupements de producteurs et des interprofessions.....	36
1) La réponse à une demande française	36
2) Un texte imparfait.....	37
a) L'extension des règles édictées par les groupements de producteurs.....	38
b) Une remise en cause du rôle joué par les interprofessions	38
3) La nécessité d'obtenir une délégation de compétences au projet des Etats	39
CONCLUSION.....	41
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	43
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	49
ANNEXES.....	51
Annexe 1 : Liste des personnalités entendues.....	53
Annexe 2 : Memorandum sur la réforme de l'OCM vitivinicole présenté par la France en janvier 1998.....	55

MESDAMES, MESSIEURS,

Cette proposition de réforme de l'organisation commune du marché (OCM) viti-vinicole était depuis longtemps attendue. Le constat est en effet largement partagé – aussi bien par les Etats membres que par les milieux professionnels – du caractère dépassé des dispositions du règlement de base de 1987 qui régit le fonctionnement de l'OCM⁽¹⁾. Il est admis que les mécanismes d'intervention et de gestion du marché ne jouent plus le rôle qu'ils ont joué par le passé et qu'ils doivent être complétés par d'autres instruments.

Un premier projet de réforme avait été proposé en 1994 par la Commission avant d'être finalement repoussé par le Conseil. Il est vrai que la proposition de règlement présentée le 11 mai 1994⁽²⁾ pouvait difficilement être acceptée en l'état : donnant la priorité à la réduction du potentiel viticole, elle reposait sur une « philosophie » restrictive dont l'évolution récente du marché a démontré *a posteriori* le caractère erroné ; remettant en cause les méthodes d'enrichissement du vin à l'échelle communautaire, elle introduisait un germe de division stérile entre Etats qui lui a été fatale.

Ces insuffisances avaient été d'ailleurs mises en lumière à l'époque par le rapport d'information présenté au nom de notre Délégation par notre collègue, M. Marcel Roques⁽³⁾. Ce rapport a été à l'origine de l'adoption par l'Assemblée nationale d'une résolution très critique à l'égard du texte présenté par la Commission.

Faute de pouvoir se mettre d'accord sur une solution de rechange, le Conseil a préféré rejeter un texte jugé inamendable et obliger la Commission à réfléchir à une autre réforme de l'OCM.

(1) Règlement (CEE) n° 822/87 du 16 mars 1987 portant organisation commune du marché viti-vinicole.

(2) COM (94) 117 final du 11 mai 1994.

(3) Rapport d'information n° 1936 du 1^{er} février 1995 sur la réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole.

Cette décision s'est révélée *a posteriori* fondée tant la nouvelle proposition faite par la Commission paraît plus acceptable. Comme l'indiquait au Rapporteur un des experts rencontrés, elle est plutôt « bonne à prendre ». Le texte proposé n'en présente pas moins de très graves imperfections qui justifient le dépôt par la Délégation pour l'union européenne d'une proposition de résolution.

On se félicitera à ce sujet que la proposition de règlement ait été transmise au Parlement sur la base de l'article 88-4, le Conseil d'Etat ayant en effet estimé, à la suite d'une initiative du Président de la Délégation, qu'elle relevait en partie du domaine législatif du fait de ses dispositions du titre IV relatives aux « *groupements de producteurs et organisations professionnelles* »⁽⁴⁾.

Le Parlement sera ainsi en mesure de se prononcer à un moment où les négociations sont entrées dans une phase active. L'objectif des ministres de l'Agriculture des Quinze est de parvenir à une position commune lors du Conseil agricole des 22 et 23 février 1999. C'est également lors du même Conseil qu'un accord devrait être trouvé sur le projet de réforme de la politique agricole commune (PAC) qui couvre, comme chacun sait, les céréales, la viande bovine et le lait. Cette concomitance de calendrier a été voulue par la Commission : bien que la réforme de l'OCM viti-vinicole fasse l'objet d'un texte séparé, la Commission a souhaité que ce dernier soit négocié et conclu conjointement avec le volet agricole de l'Agenda 2000.

Ce lien peut être contesté. Le secteur du vin a sa logique propre et, dès lors que le choix a été fait de limiter le champ de l'Agenda 2000 aux produits dits « continentaux », qui constituent le cœur de la politique agricole commune, on ne voit pas pourquoi la réforme du vin lui est *in fine* rattaché. Ce choix de la Commission a en réalité une logique financière : le projet de réforme de la PAC comprend une programmation des dépenses agricoles sur la période 2000-2006 qui inclut le coût de l'OCM viti-vinicole; il était donc nécessaire, dans l'esprit de la Commission, de lier les deux négociations afin de s'assurer de la cohérence d'ensemble du cadre budgétaire.

Cette première remarque faite sur le déroulement des négociations, le Rapporteur s'attachera à décrire en des termes généraux la configuration du marché viti-vinicole et les mécanismes de l'OCM avant de procéder à une analyse critique des propositions de la Commission.

⁽⁴⁾ Le domaine couvert par le titre IV est en effet régi en France par la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole.

I. UN PROJET DE REFORME ATTENDU QUI AFFICHE DES OBJECTIFS INTERESSANTS

A. Une réforme sans doute nécessaire

1) La viticulture : un secteur primordial pour l'agriculture européenne et en pleine mutation

a) Une place dominante sur le marché mondial

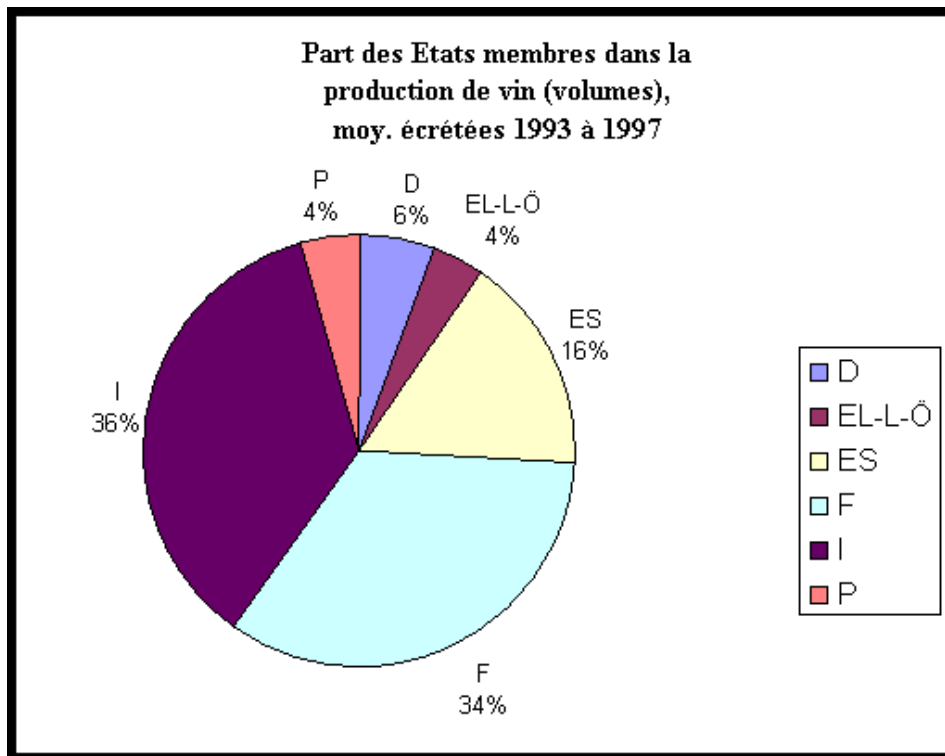
L'Union européenne occupe de longue date une position dominante sur le marché mondial du vin : selon les données présentées par la Commission européenne dans un document de travail (document « PAC 2000-Situation et perspectives du vin » – juin 1998), elle représente 45 % des superficies viticoles du globe, 60 % de la production et de la consommation mondiales et 70 % des exportations mondiales. C'est ainsi que les exportations de vin vers les pays tiers s'élèvent pour l'Union en 1995-1996 à 2,4 milliards d'euros (soit 15,7 milliards de francs).

On notera que cette puissance est surtout le fait de trois pays (la France, l'Italie et l'Espagne) qui assurent à eux seuls 86 % de la production communautaire (et 56% de la production mondiale) de vins et de moûts. La France représente 34 % de la production de l'Union européenne, derrière l'Italie (36 %). On notera qu'en valeur, et compte tenu du prix plus élevé de ses vins, la production française atteint près de la moitié de la production finale de l'Union européenne. Le secteur « vins et spiritueux » constitue, avec 42 milliards de francs d'exportations en 1997 (soit plus 15% par rapport à 1996), le premier poste excédentaire de la balance agro-alimentaire française⁽⁵⁾.

Ces performances remarquables sont obtenues – plusieurs des personnalités rencontrées ont insisté sur ce point – sans que le secteur viti-vinicole bénéficie du soutien d'un dispositif de restitutions à

⁽⁵⁾ Ce chiffre de 42 milliards de francs s'entend exportations intra-communautaires comprises.

l'exportation comme il en existe pour les céréales, le lait ou la viande bovine.



Source : Commission européenne, juin 1998.

(D : Allemagne - EL-L-Ö : Grèce - Luxembourg - Autriche - ES : Espagne - F : France - I : Italie - P : Portugal)

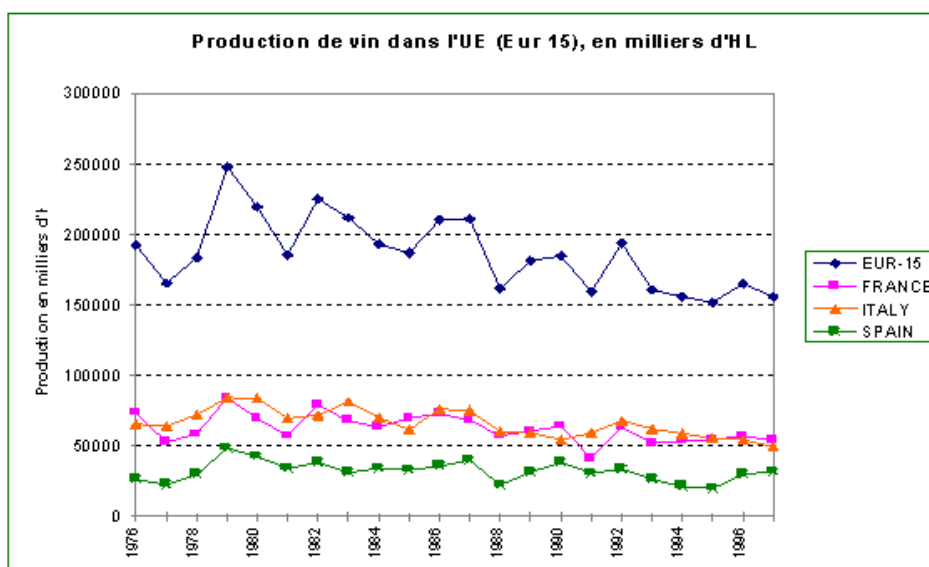
On notera également que, si l'Europe occupe une place prépondérante dans les échanges mondiaux, le marché intra-communautaire constitue le principal débouché pour les produits vitivinicoles européens : le montant des exportations vers les pays tiers représente en effet 10 millions d'hectolitres (soit 6 % de la production des Etats membres), ce qui ne remet nullement en cause l'importance de ces exportations pour la balance agro-alimentaire communautaire.

b) Des conditions de marché qui évoluent

(1) Un retour à l'équilibre qui reste fragile

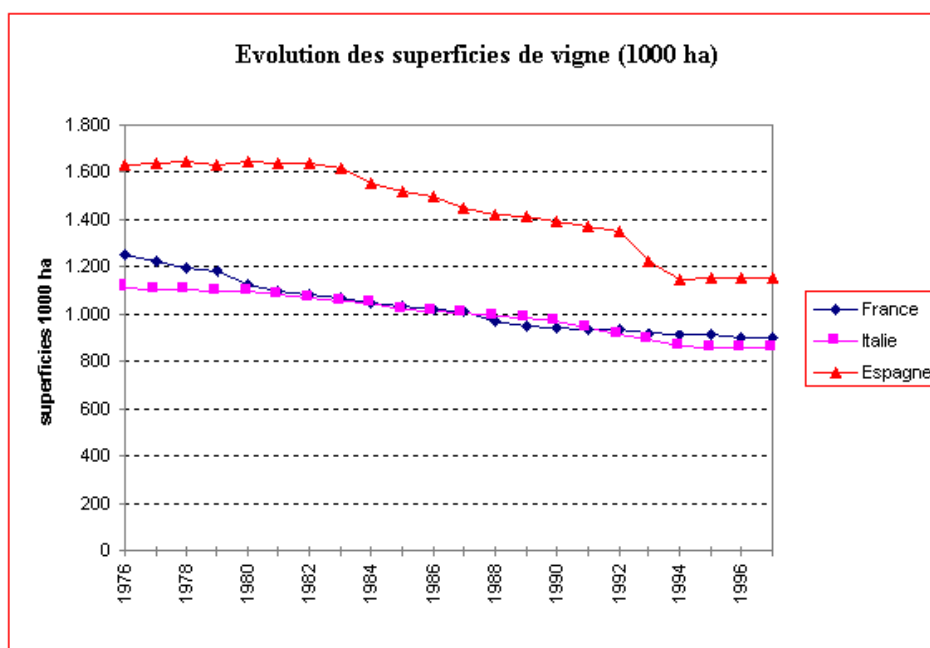
Après avoir été depuis 1973-1974 dans une situation d'excédent structurel, le marché communautaire du vin est, depuis les trois dernières campagnes (c'est à dire depuis 1994/1995), en situation globale d'équilibre global entre production et consommation.

On note ainsi que la production communautaire connaît, en dépit de fluctuations annuelles très marquées qui tiennent aux aléas climatiques et aux modes de conduite de la viti-viniculture, une tendance significative à la baisse. D'un niveau de 210 millions d'hectolitres dans la première moitié des années quatre-vingts, la production moyenne est tombée, pour ces dernières campagnes, à 155 millions d'hectolitres. Le rythme de la baisse tendancielle peut être estimé, pour les années 1977 à 1996, à -1,2 % par an.



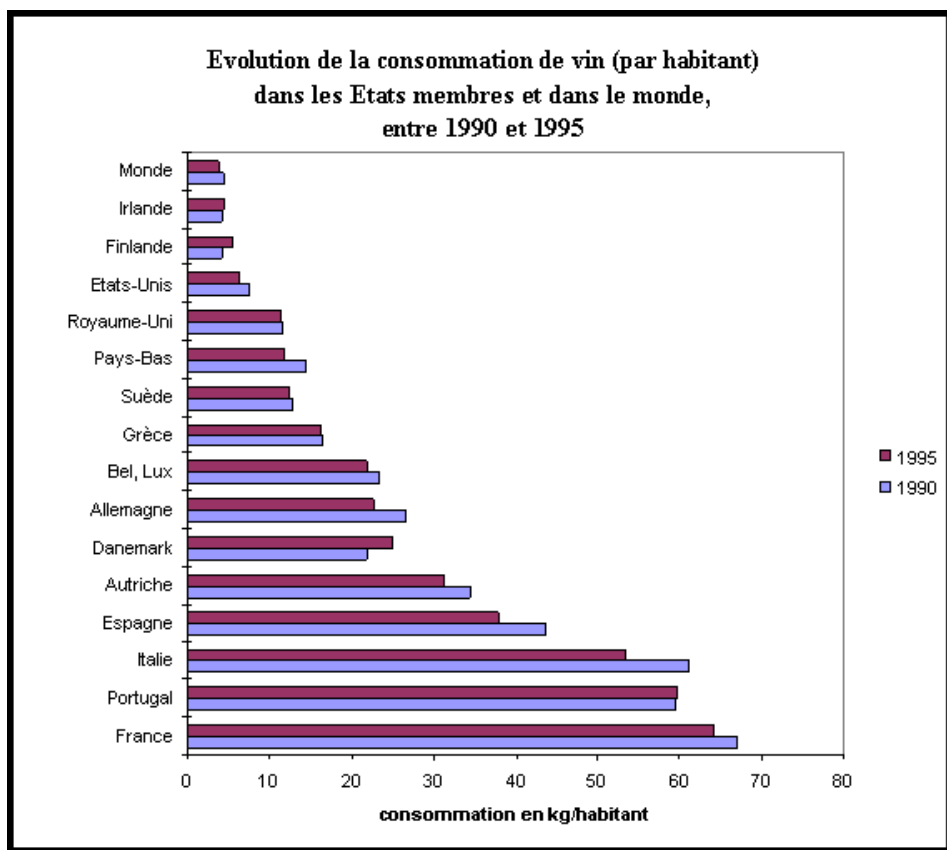
Source : Commission européenne, juin 1998.

Cette baisse de la production résulte des mesures prises depuis les années 1975-1976 pour réduire les superficies viticoles : l'interdiction des nouvelles plantations et l'introduction d'une prime à l'arrachage pour l'abandon définitif de la production ont entraîné la diminution de la superficie du vignoble européen, qui est passée de 4,5 millions d'hectares en 1976 à 3,4 millions en 1996. Etant donné que les rendements n'ont pas enregistré sur la période de tendance significative, ni en hausse ni en baisse, la production s'est contractée.



Source : Commission européenne, juin 1998.

Il en est de même de la consommation, qui poursuit son évolution tendancielle à la baisse amorcée depuis le début des années soixante-dix. Cette diminution a été de 10 millions d'hectolitres entre 1986 et 1996 pour l'ensemble de l'Union européenne. Ce phénomène bien connu résulte d'un ensemble de facteurs liés à l'évolution de l'alimentation et des modes de vie (baisse de la consommation d'alcool, développement de boissons alternatives) et à la volonté des pouvoirs publics qui ont délibérément accru la charge fiscale sur la consommation des boissons alcoolisées pour des raisons de santé publique.



Source : Commission européenne, juin 1998.

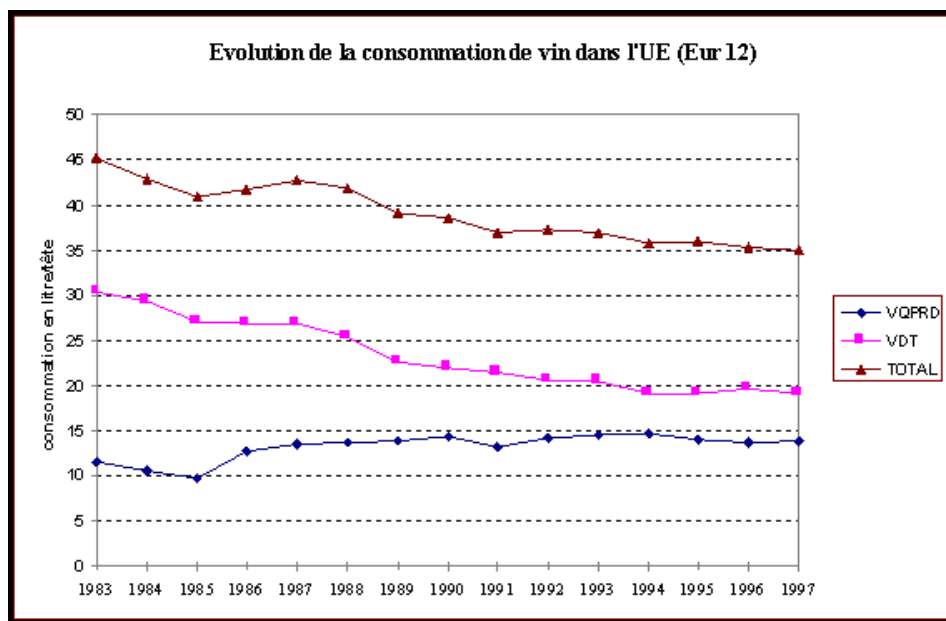
L'Union européenne n'en reste pas moins la région du monde où l'on boit le plus de vin : alors que la moyenne mondiale est estimée à 10 litres par habitant et par an, la consommation de vins dans l'Europe des Quinze s'élève en 1996 à un peu plus de 34 litres par habitant et par an.

La question se pose de savoir si cette nouvelle configuration du marché est durable. La Commission considère que le marché ne devrait plus être durablement en situation d'excédent. Cette conclusion est sans doute un peu hâtive : rien ne permet d'écarter l'hypothèse d'une récolte européenne importante en raison de conditions climatiques favorables et la réapparition de nouveaux déséquilibres entre production et consommation. On constate d'ailleurs que certaines régions connaissent, en dépit de l'équilibre global du marché, des situations persistantes de surproduction.

(2) Une segmentation accentuée du marché

Ces données très générales cachent mal le fait que le marché du vin connaît ce que les experts appellent une « segmentation » de plus en plus marquée.

Comme le montre le graphique ci-dessous, la baisse de la consommation touche essentiellement les « vins de table » - qui accusent une diminution importante - tandis que la demande en « vins de qualité pour régions déterminées » (VQPRD)⁽⁶⁾ progresse. Encore fait-il noter que parmi les produits classés en « vins de table », certaines catégories de vins bien identifiés connaissent un regain d'intérêt auprès des consommateurs : comme le note la Commission, certains vins de table personnalisés par une indication géographique, comme les vins de pays ou les vins de cépage, peuvent rivaliser en prix et en qualité avec les vins haut de gamme alors que certains VQPRD peuvent rencontrer des difficultés d'écoulement.



Source : Commission européenne, juin 1998.

⁽⁶⁾ La catégorie communautaire des VQPRD correspond, en France, aux VDQS (Vins de qualité supérieure) et aux AOC (Appellation d'origine contrôlée).

(3) Une concurrence de plus en plus vive à l'exportation

Ce marché du vin connaît une mondialisation de plus en plus marquée : les exportations mondiales de vin sont ainsi passées de 45 millions d'hectolitre dans les années 86 à 90 à plus de 60 millions en 1997. Un peu moins du quart du vin produit dans le monde est désormais échangé – ce qui représente un taux élevé pour un produit alimentaire. Cet essor du commerce international du vin est évidemment le fait des accords de l'Uruguay Round, qui ont fortement contribué à libéraliser les échanges, mais aussi d'accords préférentiels conclus sur une base régionale.

Certains pays – tels les Etats-Unis, l'Argentine, le Chili, l'Afrique du Sud ou l'Australie – en ont profité pour réaliser une véritable percée à l'exportation. Ces pays s'appuient sur des politiques commerciales agressives qui mettent en valeur des produits, sans doute de qualité variable (en raison d'une législation en matière de pratiques œnologiques plus permissive), mais aux prix très compétitifs. L'augmentation des exportations constitue pour ces pays un moyen d'écouler des surplus conjoncturels dus à une demande intérieure en diminution.

Le marché communautaire constitue un objectif privilégié de ces nouveaux producteurs. On constate ainsi que les importations européennes en provenance des pays tiers ont fortement augmenté ces dernières années passant de 2,6 à 5,7 millions d'hectolitres entre 1994 et 1996. Cette ouverture du marché communautaire a profité non seulement aux pays précités mais aussi aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO): grâce notamment aux mesures d'amélioration des contingents tarifaires prises sur la base des accords européens, le groupe de pays constitué par la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie est désormais le premier fournisseur de vin de l'Union européenne (1,4 milliard d'hectolitres en 1997 contre 900 millions en 1994).

(4) Le vieillissement du vignoble communautaire

Le vignoble communautaire connaît un phénomène global de vieillissement faute de renouvellement suffisant de ses plantations. On sait en effet qu'au-delà d'un certain âge – que les experts situent autour de 25 ans – la productivité de la vigne est inférieure au seuil de rentabilité. Le vignoble doit donc être renouvelé pour que le potentiel de production reste à niveau.

Or tel ne semble pas être le cas en Europe. La Commission estime en effet que, sauf en Allemagne et au Luxembourg, le taux de

renouvellement du vignoble – calculé à partir du rapport entre nouvelles plantations ou replantations et la superficie totale – est inférieur à ce qu'il devrait être pour maintenir inchangé le potentiel de production.

2) L'OCM viti-vinicole : une organisation complexe dont les mécanismes doivent être adaptés et complétés

a) Des mécanismes complexes qui reposent sur un équilibre politique entre Etats producteurs

(1) Une complexité d'ensemble

Comme le rappelle la Commission, l'organisation du marché viti-vinicole, dont l'établissement graduel a commencé en 1962, a donné lieu à une réglementation parmi les plus complexes et les plus vastes parmi les organisations de marché. Cette réglementation a été codifiée en dernier lieu, par le règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil, du 16 mars 1987. Comme l'indique la Commission, *« il est significatif que ce règlement occupe presque cent pages du Journal Officiel des Communautés européennes, sans compter les nombreux ajouts intervenus depuis cette date ».*

Cette complexité d'ensemble est dû, en grande partie, au fait que, si dans d'autres secteurs de production, l'organisation commune de marché se limite essentiellement à un régime des prix, à des règles concernant les interventions et à un régime des échanges avec les pays tiers, dans le secteur du vin, la réglementation porte aussi sur des aspects techniques comme la production du vin, le contrôle du développement du potentiel viticole, les pratiques et traitements œnologiques, les règles de désignation, le contrôle de la circulation et la mise à la consommation des produits vinicoles...

L'étendue des thèmes traités par l'organisation de marché s'explique non seulement par le caractère de produit déjà transformé et par l'importance des préoccupations concernant la qualité des produits mis en circulation et les risques de fraude - amenant le législateur communautaire à prendre des dispositions permettant de suivre les produits tout au long de la filière - mais aussi par la diversité des viticultures européennes et le poids des acquis historiques. Il en résulte que chaque Etat membre avait au moment de la mise en place de l'OCM une législation très détaillée.

On notera toutefois que les règles applicables à la reconnaissance et au contrôle des VQPRD relèvent de la seule compétence des Etats membres. C'est ce qui explique la diversité des approches retenues : si

l'Allemagne et, en partie, l'Autriche et le Royaume-Uni classent la quasi-totalité de leurs vins produits en VQPRD, les autres pays ont une approche beaucoup plus rigoureuse.

(2) **Le fruit d'un compromis politique**

La mise en place de cette OCM a reposé sur un compromis politique entre les différents pays producteurs. Alors que la France cherchait à étendre à l'échelle communautaire les principes qui fondent son organisation nationale, laquelle avait bien fonctionné jusqu'alors et qui impliquait un traitement différent selon qu'il s'agissait de "vins de qualité" ou de "vins de table", d'autres pays avaient des préoccupations différentes : l'Allemagne et le Luxembourg ne voulaient pas que l'on entrave le développement de leur viticulture, orientée vers la production de vins qui trouvaient sans problème majeur un débouché sur les marchés ; l'Italie, misant sur la capacité concurrentielle de sa viticulture, réclamait la liberté de plantation, alors qu'en France, la production de vin était strictement réglementée.

Si ces divergences d'approches continuent à inspirer le fonctionnement de l'OCM, les Etats membres se sont trouvés d'accord pour renforcer les instruments de régulation afin de faire face aux excédents de production.

b) Des mécanismes qui ne jouent plus qu'un rôle marginal dans l'équilibre du marché

Le constat dressé par la Commission, dans son document « PAC 2000 – secteur viti-vinicole », est que le cadre actuel de l'organisation commune de marché viti-vinicole qui date de 1987 n'est plus adapté à la réalité du marché. Si cette appréciation doit être quelque peu nuancée – car elle sert parfois d'alibi pour justifier le démantèlement des outils d'intervention – elle repose sur un certain nombre d'appréciations exactes.

•L'organisation commune du marché viti-vinicole comprend un **régime de régulation de l'offre** qui repose sur deux types de mesures : la limitation des droits à replantation et l'octroi de primes pour arrachage des vignes.

C'est en 1976 que la Communauté adopte le principe de l'interdiction de toute plantation nouvelle de vigne. L'interdiction, initialement limitée aux vignobles destinés à la production de vins de table, a été en 1984 étendue aux V.Q.P.R.D. Un certain nombre de dérogations ont cependant été introduites au profit notamment des

plantations effectuées dans le cadre de « *programmes de développement* » à finalité socio-structurelle et des replantations accomplis par tout viticulteur titulaire d'un « *droit de replantation* » délivré moyennant le respect de certaines conditions.

L'autre volet du régime de maîtrise de l'offre repose sur des mesures d'arrachage. Un système de primes à « *l'abandon définitif de superficies plantées en vigne* » versées à tout producteur ayant renoncé à exploiter une superficie afin de produire du vin de table a été instauré en 1976, puis renforcé en 1985 et 1988.

Ce régime d'aides a entraîné l'arrachage de près de 490.000 hectares entre 1988 et 1997, provoquant une diminution d'un peu moins de 10% du vignoble communautaire. Son efficacité est toutefois en déclin : alors que les surfaces arrachées étaient de 80.000 hectares en 1991-1992, les montants sont très limités depuis les deux dernières campagnes (2.000 hectares en 1996-1997 et 5.000 hectares en 1997-1998).

• L'OCM viti-vinicole comprend également **un régime de prix et d'intervention** applicable aux seuls vins de table, les V.Q.P.R.D. échappant aux mesures communautaires de régulation. L'intervention repose sur la distillation, c'est-à-dire sur le retrait à un prix minimal garanti des excédents de production et leur transformation pour alimenter soit le secteur de l'alcool de bouche, soit celui du carburant. Son objectif est à la fois de contribuer à un meilleur équilibre du marché et à l'amélioration qualitative des produits par le retrait des vins de moindre qualité. Si la distillation n'avait au départ, lorsqu'elle a été introduite en 1970, qu'un caractère facultatif, elle a pris un caractère de plus en plus coercitif et diversifié. C'est ce qui explique que la législation communautaire sur la distillation soit fort complexe : elle distingue six formes différentes de distillation, trois ayant un caractère obligatoire (prestations viniques qui ont pour but d'éliminer les sous-produits de la vinification, distillation des vins de table et des autres catégories de vins), trois étant de nature volontaire (distillation préventive, distillation de « garantie de bonne fin » qui concerne les vins ayant fait l'objet de contrats de stockage à long terme et distillation de soutien destinée à atténuer l'effet de la distillation obligatoire sur les revenus des producteurs).

Comme le note la Commission, certains types de distillation n'ont plus été appliqués au cours des dernières années en raison de la disparition des excédents de production. C'est le cas de la distillation obligatoire (et donc de la distillation de soutien) – qui n'a plus été déclenchée depuis 1994 – mais aussi de la distillation préventive qui ne

concerne plus que des quantités assez limitées de vin (8,6 millions d'hectolitres pendant les trois dernières campagnes).

c) *Des besoins non couverts qui doivent être intégrés*

Des questions comme l'adaptation du vignoble communautaire à la demande – qui implique une politique de soutien à la reconversion – la promotion commerciale des produits ou l'organisation économique de la filière ne sont pas évoquées dans les textes régissant le fonctionnement de l'OCM.

B. Un projet de réforme qui comporte des aspects positifs

La proposition de règlement présentée par la Commission peut sembler, en première analyse, constituer un pas dans la voie d'une refonte bénéfique des mécanismes de fonctionnement de l'OCM.

1) *Une architecture d'ensemble plus acceptable que le précédent projet de réforme de 1994*

Les objectifs poursuivis par la Commission, tels qu'ils figurent dans l'exposé des motifs, semblent correspondre aux besoins du secteur. Il s'agit de :

« - maintenir sur le marché communautaire un meilleur équilibre entre l'offre et la demande, en donnant ainsi aux producteurs la possibilité d'exploiter les marchés en expansion ;

- permettre au secteur de devenir durablement plus compétitif ;

- abolir l'utilisation de l'intervention comme débouché artificiel pour la production excédentaire ;

- continuer à maintenir l'ensemble des débouchés traditionnels de l'alcool de bouche et des produits de la vigne ;

- prendre en compte la diversité régionale ;

- officialiser le rôle potentiel des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles (ou équivalentes) ;

- simplifier considérablement la législation. »

Une analyse sommaire du dispositif législatif proposé permet, en second lieu, de constater que le projet de réforme ne repose pas sur l'approche erronée qui était celle de la précédente proposition.

Sans pour autant négliger la nécessité de conserver un équilibre entre offre et demande sur le marché, le texte de 1998 ne repose plus seulement sur des mesures de destruction du potentiel de production excédentaire, comme c'était le cas en 1994, mais prévoit des actions de reconversion et d'amélioration de la compétitivité du vignoble communautaire. Tandis que le *statu quo* serait maintenu dans le domaine sensible de l'enrichissement (alors que la précédente proposition prévoyait de bouleverser l'économie du secteur), le projet simplifie la réglementation communautaire et introduit des règles nouvelles en matière d'organisation économique des filières viti-vinicoles.

Il est vrai que le projet de réforme a été précédé d'une longue concertation avec les Etats membres et les organisations professionnelles permettant à la Commission de mieux prendre en compte la réalité économique du secteur et les attentes de chacun. C'est ainsi que la France a présenté en janvier 1998 un *mémorandum* qui contient une proposition complète de réforme de l'OCM et dont on trouvera le texte en annexe.

2) *L'introduction d'un régime d'aide à la reconversion des vignobles*

a) *Un dispositif demandé par la France*

Un des points importants du projet de réforme est l'introduction dans l'OCM viti-vinicole d'un régime d'aide à la reconversion des vignobles, qui fait l'objet du chapitre III et qui constitue sans aucun doute le principal apport du texte.

Un régime analogue existe déjà : il résulte du règlement CEE n° 458/80 relatif au « régime d'aides à la restructuration du vignoble », qui serait abrogé. Ce règlement a permis de mettre en place dans l'ensemble de la Communauté une politique d'aide au « réencépagement » des vignobles qui s'adressait aussi bien aux producteurs de vins de table qu'à ceux de V.Q.P.R.D. Comme le notait le précédent rapport d'information de la Délégation précité, cette politique a principalement bénéficié à la France, qui « *a pu ainsi compenser la contraction de son vignoble par une adaptation quantitative* ».

Ce dispositif communautaire d'aide à la rénovation du vignoble a toutefois pris fin en 1993 : les projets venus à expiration n'ont pas été renouvelés pour la simple raison que la Commission comptait sur la future réforme de l'OCM pour relancer le dispositif. Mais la première proposition de réforme - qui prévoyait la création de « *programmes régionaux d'adaptation de la viticulture* » (dont les modalités en termes de financement et de mesures définies suscitaient des interrogations) - n'a pas été adoptée.

Certains Etats membres ont donc instauré des dispositifs nationaux propres à prendre le relais des programmes communautaires arrivés à terme. La France a ainsi mis en place à partir de la campagne 1993-1994 des programmes nationaux de réencépagement. Mais ces programmes se sont avérés très coûteux pour notre pays : plus de 11.000 hectares de vignobles ont été en 1997/1998 éligibles à la prime nationale de reconversion (dont le montant est de 24.000 francs par hectare lorsque les demandeurs sont adhérents d'un groupement de producteurs et de 22.000 francs dans les autres cas). Il était souhaitable que le relais soit pris au niveau communautaire.

C'est pourquoi les propositions faites par la Commission pour remettre en place un régime communautaire de reconversion ont été bien accueillies par les délégations nationales. Ce nouveau régime repose sur l'octroi d'aides :

- financées sur le budget du FEOGA-Garantie ;
- permettant d'indemniser les producteurs pour « *les pertes de recettes* » et « *les dépenses matérielles* » ;
- liées à des opérations de « *reconversion variétale* », de « *réimplantation des vignobles* » et d'« *améliorations des techniques de gestion* ».

Certaines dispositions tendent à doter ce régime de procédures de contrôle adéquates. Il en est ainsi de l'obligation faite aux Etats, pour avoir accès au régime de reconversion, d'établir un inventaire de leur potentiel viticole (article 11, alinéa 4). Cet inventaire doit contenir les informations sur les « *superficies plantées en vigne* », « *les variétés concernées* » et « *les droits de plantation et de replantation* » : il sera un moyen de contrôle du respect de la réglementation communautaire. L'inventaire se fera en France à partir du casier viticole informatisé.

Autre disposition bien accueillie par les Etats, la proposition de règlement présentée par la Commission prévoit que les plans de

reconversion pourront être non seulement par les Etats mais aussi par les « régions des Etats membres », « des groupements de producteurs » et « des organisations professionnelles ». Cette disposition a toutefois été réécrite au cours des réunions des groupes de travail du Conseil car elle créait les conditions de relations de travail direct entre la Commission et des collectivités ou organisations infra-étatiques sans que l'Etat soit l'intermédiaire obligé : la nouvelle rédaction de l'article 12 prévoit que les plans de reconversion peuvent être établis par les seuls Etats membres, ces derniers ayant la possibilité d'en confier l'établissement aux régions, groupements de producteurs et organisations interprofessionnelles.

L'inclusion dans l'OCM de ce dispositif structurel d'aide à la reconversion fait l'objet d'un large accord au sein du Conseil : à part l'Italie, qui exprime quelques réserves, les autres Etats producteurs s'accordent sur la nécessité d'améliorer la compétitivité du vignoble communautaire en favorisant son adaptation à la production de vins commercialisables.

b) Des questions à préciser

Deux modalités du régime de reconversion font cependant l'objet de d'interrogations.

La première touche à son champ d'application. Le projet de réforme établit une distinction très nette entre la reconversion variétale des vignes - qui seule bénéficie du soutien communautaire - et le renouvellement du vignoble, qui ne serait pas aidé. L'intention est claire : limiter l'accès au soutien communautaire aux seuls producteurs de vins de table engagés dans la reconversion de leur vignoble. Or les producteurs d'AOC, qui doivent faire face au vieillissement de leur vignoble, sont amenés à engager des dépenses de renouvellement importantes, qui sont parfois difficiles à supporter pour certains d'entre eux. **S'il est sans doute difficile d'étendre le dispositif communautaire à l'ensemble des opérations de renouvellement, une idée proposée par la France serait d'appliquer le principe de subsidiarité : chaque Etat se verrait attribuer une part du contingent global de 54.000 hectares⁽⁷⁾ à reconvertir, à charge pour lui de la ventiler entre reconversion variétale et rajeunissement des vignobles.**

L'autre disposition en débat est celle qui touche au financement des mesures. La proposition de la Commission prévoit :

⁽⁷⁾ Ce chiffre est de 55.000 hectares dans la nouvelle version de la proposition de règlement diffusée par la Présidence du Conseil.

- que la fraction des dépenses matérielles prises en charge par la Communauté est de 75 % en zone d'objectif 1 et de 50 % en zone hors objectif 1. L'estimation financière table sur un montant de l'aide communautaire de 5.000 euros (soit 32.700 francs par hectare), ce qui est supérieur à l'aide nationale actuellement versée aux producteurs. La France propose que le règlement communautaire prévoit un plafonnement de l'aide par hectare pour éviter tout dérive dans les dépenses ;

- et que les Etats « *ne peuvent en aucun cas participer au financement* » (article 13, alinéa 3). Le cofinancement est donc explicitement interdit par le projet de réforme.

Cette dernière disposition est contestée par certains Etats - essentiellement des pays non producteurs, comme le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, soucieux de limiter les dépenses budgétaires au titre de l'OCM - qui demandent que les mesures de reconversion soient cofinancées par les Etats membres : ces derniers seraient autorisés à apporter un complément financier réduisant ainsi la quote-part communautaire.

3) *Un coût budgétaire limité compatible avec l'objectif de stabilisation des dépenses agricoles*

Les dépenses budgétaires au titre de l'OCM « vin » restent d'un niveau assez modéré, puisqu'elles représentent, en 1997, 2,5 % du total du FEOGA-Garantie. Pour l'année 1998, les prévisions budgétaires portent sur une dépense globale de 826 millions d'euros, soit 5,4 milliards de francs (contre 970 millions d'euros pour 1997). Le poste principal de dépense est représentée par les différentes formes de distillation (environ 264 millions d'euros en 1998). Suivent les dépenses pour la prise en charge de l'alcool (159 millions d'euros) et pour l'aide aux moûts (148 millions d'euros). L'arrachage des vignobles ne devrait coûter, en 1998, que 65 millions d'euros, alors qu'il a dépassé 400 millions d'euros en 1993.

Le coût de l'OCM devrait connaître, avec le projet de réforme, une augmentation limitée, compte tenu de l'inclusion dans le budget de l'OCM des mesures structurelles de reconversion. Il s'élèverait, selon la fiche financière annexée à la proposition de règlement, à 1292,6 millions d'euros (soit 8,5 milliards de francs).

Si cette hausse des dépenses est jugée excessive par les Etats membres non producteurs – qui mettent l'accent sur la nécessaire neutralité budgétaire de la réforme – l'Italie réclame en revanche une

augmentation substantielle des moyens financiers. **Notre pays défend le principe d'une réforme « économe » de l'OCM viti-vinicole qui contribue à l'objectif général de stabilisation globale des dépenses de la PAC.**

II. UN PROJET DE REFORME DONT LES MODALITES CONCRETES SUSCITENT DE VIVES CRITIQUES

Le texte présenté par la Commission n'est cependant pas – loin s'en faut – exempt de toute critique. Si les objectifs affichés peuvent être approuvés, il n'en est pas de même de certaines des mesures proposées, qui reviennent, soit à introduire des rigidités inutiles, soit à affaiblir les moyens dont dispose la Communauté pour réguler et protéger le marché, soit à doter la Commission de pouvoirs excessifs au mépris du principe de subsidiarité.

A. Des rigidités nouvelles dans le dispositif de gestion des plantations

1) Les propositions de la Commission

a) Le maintien du principe de l'interdiction de toute plantation nouvelle

La Commission propose de prolonger jusqu'au 31 juillet 2010 l'interdiction de plantation de variétés de vigne (article 2 de la proposition de règlement).

Le maintien d'un régime aussi strict d'encadrement des plantations de vigne est certes contesté par certains grands producteurs et commerçants, qui prônent une libéralisation totale de la production, au motif que les pays tiers producteurs ne sont pas soumis à ces restrictions et qu'il y a donc risque de distorsion de concurrence : les vignobles communautaires les plus performants seraient donc pénalisés au profit de leurs concurrents; ils seraient de surcroît dans l'impossibilité de profiter des potentialités d'un marché mondial évolutif et concurrentiel.

Mais ces interrogations négligent le rôle que joue l'interdiction de plantations nouvelles dans l'équilibre du marché : la surface communautaire de vignoble reste très importante et tout affaiblissement

du régime d'encadrement risquerait, sous l'effet des améliorations techniques et des nouvelles plantations, d'accroître les excédents de marché. Il est donc justifié de maintenir le principe d'interdiction de toute plantation nouvelle.

b) Une allocation de droits nouveaux correspondant à 1% de la superficie viticole

La proposition de la Commission prévoit une allocation supplémentaire de droits de plantation correspondant à 1 % de la superficie viticole des Etats membres (article 6), soit 34.000 hectares à répartir linéairement entre les Etats membres jusqu'en 2003. La France bénéficierait ainsi de 8.500 hectares de droits nouveaux jusqu'à cette date. Aucune clause de réexamen n'est, à l'heure actuelle, prévue en 2003.

Le principe de cette augmentation est présenté comme un moyen de permettre aux producteurs de mieux planifier la croissance de leurs vignobles : le système selon lequel l'augmentation des droits est négociée chaque année au sein du Conseil consacré au « paquet prix » deviendrait ainsi caduc.

Mais on peut aussi critiquer le fait que la Commission fige la croissance du vignoble au lieu de la moduler en fonction de l'évolution du marché. **Le risque existe, compte tenu des difficultés à prévoir l'évolution du marché sur dix ans, que le système ne corresponde pas à la réalité. Le quota de plantation nouvelle de 1% de la superficie viticole de l'Etat membre ne devrait être envisagé que comme un objectif de démarrage.**

c) L'instauration d'une réserve de droits

Afin de favoriser une utilisation plus efficace des droits de plantation, la Commission propose d'autoriser les Etats membres à créer « une réserve nationale ou des réserves régionales de droits de plantation » (article 5). Ces réserves seraient alimentées par les droits de plantation nouvellement créés et par ceux qui n'ont pas été utilisés dans les délais prescrits. Ces droits pourraient ensuite être attribués aux producteurs n'ayant pas atteint l'âge de 40 ans et qui s'installent sur une exploitation viticole pour la première fois, en qualité de chef d'exploitation (article 5, alinéa 3).

La création de réserves serait donc un moyen de recycler des droits périmés au profit de jeunes agriculteurs et d'améliorer la gestion du potentiel viticole.

2) *Des modifications nécessaires*

a) *Augmenter le volume des droits supplémentaires*

L'augmentation proposée de 1 % des droits est de toute évidence insuffisante pour répondre aux besoins de marché. La consommation des vins de qualité devrait en effet poursuivre son augmentation, ce qui nécessitera une croissance du potentiel de production dont la Commission sous-estime l'ampleur. C'est pourquoi la France demande, d'une part que le volume de droits de plantation nouvellement créés soit de 2 % et non de 1 % (certains pays tels le Portugal, l'Italie et l'Espagne évoquent même un chiffre de 3 à 4 % de hausse, tandis que la Commission de l'agriculture du Parlement européen a adopté un amendement prévoyant une hausse de 3% des superficies viticoles), d'autre part que ce pourcentage d'augmentation soit réexaminé tous les trois ans en fonction de l'évolution du marché. Cela suppose que soit prévu un outil de suivi du marché dont la proposition de règlement n'envisage l'établissement qu'à titre éventuel par la Commission.

Il importe que la viticulture européenne dispose des marges de manœuvre nécessaires pour répondre à l'évolution de la demande et être en mesure de résister à la concurrence des nouveaux pays producteurs.

Par ailleurs, une répartition linéaire du volume supplémentaire de production ne semble guère appropriée : il serait plus pertinent de répartir les droits de plantation supplémentaires en fonction des besoins réels de chaque Etat membre. C'est également ce qu'a demandé la France, soutenue sur ce point par l'Italie, l'Espagne et la Grèce.

Sur ces deux points – hausse plus forte du potentiel de production, répartition différenciée selon chaque Etat – la Commission s'est montrée ouverte aux suggestions qui lui étaient faites. Une modification en ce sens de la proposition de règlement n'est donc pas à exclure.

b) *Allonger la durée des droits de replantation*

Les opérations de replantation d'une surface dont la vigne a été arrachée par le producteur - qui dispose alors d'un « *droit de replantation* » - font l'objet d'une dérogation à l'interdiction de plantation. Ce système, qui a été instauré en 1976, permet d'assurer le renouvellement de vignobles épuisés.

La Commission propose de maintenir ce dispositif mais de lui apporter deux correctifs.

Le premier – positif – consiste à autoriser la replantation anticipée : des droits de replantation pourraient être acquis et utilisés avant que n'ait lieu l'arrachage. La France souhaite toutefois que cette disposition soit appliquée de façon rétroactive et que les plantations anticipées déjà effectuées (dont la surface est d'environ 2.000 hectares) ne soient pas considérées comme illicites.

L'autre correctif est beaucoup plus discutable : la Commission propose de ramener de huit à cinq ans la durée d'utilisation des droits de replantation afin d'augmenter leur mobilité ; l'objectif est de lutter contre le phénomène de raréfaction des droits de plantation disponibles qui crée des tensions sur les prix et grève les coûts d'agrandissement des vignobles. Mais la durée de vie des droits qui est proposée est trop courte car elle ne permettrait pas aux sols un repos sanitaire suffisant entre la date de l'arrachage et celle de la replantation. Les producteurs pourraient être incités à recourir à la désinfection chimique pour mettre leurs surfaces viticoles en situation d'accueillir de nouveaux plants avant l'extinction des droits. C'est la raison pour laquelle la France propose de maintenir la durée de validité des droits de replantation à huit ans.

c) Maintenir un dispositif spécifique au profit des jeunes agriculteurs

Le projet de la Commission ne prévoit pas toutefois – et c'est là une grave erreur – de maintenir la dérogation à l'interdiction de toute plantation nouvelle qui existe pour les jeunes agriculteurs en phase d'installation ou d'adaptation de leur exploitation.

Cette dotation « jeunes agriculteurs » (DJA), attribuée hors quotas nationaux de droits de plantation, porte en France sur environ 1.200 hectares par an. La suppression de cette disposition est tout à fait regrettable. **Il est donc souhaitable que les négociateurs réintroduisent dans le texte en discussion une ligne dérogatoire attribuant un contingent de droits libres au profit des jeunes agriculteurs.**

B. Des propositions tendant à affaiblir les mécanismes de gestion et de protection du marché communautaire

1) La suppression des instruments d'intervention

Le projet de réforme de la Commission procède à une refonte critiquable du régime de prix et de marché actuellement en vigueur : l'aide au stockage privé est maintenu, il est proposé d'éliminer

l'intervention – qui constituerait un «*débouché artificiel de la production*» – et de recentrer les mécanismes existants sur des objectifs plus ciblés. La Commission propose à ce titre d'abandonner la distillation obligatoire des excédents au profit d'un nouveau système de distillation volontaire en cas de crise et de remplacer la distillation préventive par un mécanisme spécifiquement destiné à l'approvisionnement de l'alcool de bouche.

a) *Le marché du vin a besoin d'un dispositif cohérent de régulation*

La Commission justifie la suppression de la distillation obligatoire des vins de table et de la distillation préventive, non seulement par le retour du marché à l'équilibre, mais aussi par certaines insuffisances de fond prêtées à ces mécanismes.

C'est ainsi que la Commission relève que, si «*le système (de distillation) a montré une certaine efficacité par rapport à l'objectif de soutien des prix*», il a également «*contribué à encourager la production et à augmenter les surplus*».

Distinguant selon les différentes formes de distillation, elle estime que la distillation préventive a eu dans le passé un «*impact positif sur le marché*», mais que son «*efficacité semble s'être réduite dans le temps*» et que «*le retrait de vins à bas prix ne fait pas nécessairement augmenter le prix des produits en cause*».

Le même constat critique est dressé par la Commission à propos de la distillation obligatoire. Certains inconvénients découlent de la manière dont fonctionne le dispositif : répartition politique des quantités à distiller entre Etats membres plutôt que basée sur une appréciation objective des données du marché, mauvaise application par les Etats des critères communautaires de répartition par producteurs de ces mêmes quantités, risques de fraude importants ... Mais la critique de la Commission est plus fondamentale : elle repose sur le constat d'une ouverture du marché communautaire du vin à la concurrence extérieure qui voue à l'échec «*toute tentative de faire augmenter les prix des vins par une limitation de l'offre*».

Ce jugement d'ensemble est tout à fait contestable. S'il est vrai que les mécanismes comportent certains dysfonctionnements, il appartient aux instances communautaires d'y remédier. Quant au constat de l'inutilité de la distillation comme moyen de retirer les volumes excédentaires, il ne saurait être avalisé tel quel : comme on l'a vu, rien ne permet d'affirmer que le marché ne pourrait connaître à l'avenir une nouvelle forme de

surproduction. **L'abandon de la distillation obligatoire et de la distillation préventive reviendrait à priver les instances communautaires de la possibilité d'intervenir sur le marché en cas de crise nécessitant le retrait des volumes en excédent.**

La suppression de l'intervention aurait un autre inconvénient : elle risque d'inciter au développement sur le marché de vins de basse qualité. Les distillations obligatoires et préventives sont en effet un moyen d'apurer le marché de vins de table de qualité sommaire.

b) Les mécanismes de gestion proposés par la Commission n'apparaissent pas adaptés

(1) Un système de distillation volontaire en cas de crise inadapté

A cela s'ajoutent les interrogations que soulève le dispositif de substitution proposé par la Commission. L'article 30 de la proposition de règlement indique en effet qu'une « *mesure de distillation de crise peut être prise en cas de perturbation exceptionnelle du marché due à d'importants excédents et/ou à des problèmes de qualité* ». Cette mesure aurait pour but « *de résorber les poches d'excédents* » et « *d'assurer la continuité des approvisionnements d'une récolte à l'autre* ».

Cette proposition souffre d'un manque total de cohérence.

Une distillation de crise n'a de chances d'être efficace que si elle est de nature obligatoire et si elle est correctement rémunérée. Or la Commission insiste sur le caractère facultatif du dispositif et sur le fait que le prix payé au producteur ne doit pas être rémunérateur afin d'éviter tout détournement de production (le prix de distillation correspondrait à la moitié de l'actuel prix d'orientation). Le mécanisme proposé par la Commission ne saurait donc constituer le filet de sécurité nécessaire à l'équilibre du marché viti-vinicole.

La France a fait des propositions pour améliorer l'efficacité de ce dispositif – mise en place obligatoire, définition par le Conseil des critères de déclenchement – mais notre pays est isolé sur ce point.

(2) Une brèche dans le système des prestations viniques

Sans doute n'est-il pas inutile de rappeler que l'on désigne par « prestations viniques » l'obligation faite aux viticulteurs de faire distiller la lie de vin (c'est à dire un produit de décantation du vin qui se dépose dans différents récipients utilisés pendant le processus de vinification) et

le marc de raisin (qui est le résidu de pressurage des raisins frais et fermentés). La lie de vin et le marc de raisin constituent les « sous-produits » de la vinification. L'obligation de distiller s'explique par la nécessité d'éviter le surpressurage et la mise sur le marché de produits de piètre qualité.

La Commission propose de supprimer l'obligation de distiller les sous-produits et d'offrir aux viticulteurs le choix entre distiller le marc et les lies et organiser leur « retrait sous contrôle ». Mais cette liberté laissée aux producteurs risque d'avoir des conséquences regrettables : dès lors que la distillation est un procédé coûteux qui nécessite le recours à des entreprises spécialisées, le retrait sous contrôle risque de se généraliser ; or ce dispositif – qui est pratiqué à titre dérogatoire en Autriche et en Allemagne – présente des inconvénients en terme de fraude et de protection de l'environnement (du fait de l'épandage des sous-produits).

C'est pourquoi la France propose de préserver le statu quo et de maintenir le principe de la distillation obligatoire des sous-produits de la vinification.

(3) Le mécanisme de soutien au marché de l'alcool de bouche vague et peu approprié

La Commission propose également un nouveau dispositif de soutien au marché de l'alcool de bouche afin de pallier la suppression des distillations obligatoire et préventive.

On rappellera que les alcools de bouche – c'est-à-dire les vins de liqueur du type Porto, Xérès, Madère et les eaux de vie de vin comme l'Armagnac, le Cognac et le Brandy – sont obtenus par distillation du vin et des sous-produits du vin. Or les quantités de vin destinées à l'approvisionnement du marché de l'alcool de bouche sont actuellement fournies au titre des mécanismes de distillation obligatoire et préventive. C'est ainsi qu'au cours des cinq dernières campagnes, 10 millions d'hectolitres de vin ont été distillés au titre de ces mécanismes pour une production d'alcool pur de 1 million d'hectolitres.

C'est pour maintenir un approvisionnement continu de ce marché que la Commission prévoit de « *soutenir la distillation des vins de table et des vins aptes à donner des vins de table afin de maintenir les approvisionnements traditionnels en vin au secteur de l'alcool de bouche* » (article 29).

Or cette proposition, outre qu'elle est rédigée en des termes extrêmement vagues, consiste à instaurer un mécanisme de distillation

destiné exclusivement à alimenter le marché de l'alcool de bouche et fonctionnant selon un système d'appel d'offres entre producteurs et distillateurs. Cette disposition n'est pas sans dangers : elle revient à créer les conditions d'une spécialisation de certains vignobles dans l'alimentation de ce marché et d'une hausse des rendements. C'est pourquoi, il importe que le système de distillation soit mieux encadré à travers un contingentement par Etat membre des quantités à distiller et une limitation de ces quantités par hectare.

c) La nécessité de maintenir un mécanisme d'intervention et de suivi adapté

(1) Préserver un système d'intervention

Le rétablissement de la distillation obligatoire semble irréaliste à obtenir : un pays comme l'Italie s'y oppose catégoriquement, à la fois parce qu'il est le premier pénalisé par ce système (c'est en Italie que se trouvent les principaux vignobles excédentaires) mais aussi en raison de ses grandes difficultés à faire appliquer la réglementation.

C'est pourquoi la France a proposé la mise en place d'un mécanisme de distillation préventive qui serait facultatif mais à des prix rémunérateurs et évolutifs au cours de l'évolution de la campagne (selon un système dit « par escaliers »)⁽⁸⁾. Il aurait pour objectif à la fois d'améliorer la qualité des produits – en apurant le marché des « mauvais » vins – et d'alimenter le marché de l'alcool de bouche, sans entraîner une logique d'abonnement des producteurs.

(2) Mettre en place un mécanisme de suivi du marché

La mise en place d'un outil de suivi du marché semble également nécessaire pour vérifier à la fois si les allocations des droits nouveaux sont suffisantes pour assurer la croissance du potentiel viticole et si une situation de crise ne risque pas de survenir, nécessitant une intervention communautaire. Or, la proposition de règlement ne prévoit rien de satisfaisant dans ce domaine puisqu'elle se contente de déléguer l'établissement d'un éventuel mécanisme de suivi à la Commission assisté d'un comité de gestion. Il conviendrait de prévoir la création des instruments appropriés permettant de surveiller l'évolution au niveau

⁽⁸⁾ La proposition française prévoit un mécanisme de distillation préventive reposant sur des contingents ouverts en tranches successives et répartis par Etats membres, sur un plafonnement du volume distillable à l'hectare et sur un système de prix modulés (90 % du prix du marché les trois premiers mois de campagne, 65 % du 4^{ème} au 6^{ème} mois et 50 % du 7^{ème} au 9^{ème} mois).

communautaire des surfaces viticoles, des volumes de production, des stocks et des prix.

2) *La nécessité d'un véritable statu quo dans le domaine de l'enrichissement*

L'enrichissement du vin constitue la matière d'un débat très sensible, que la Commission à la sagesse de ne pas rouvrir.

On rappellera brièvement que l'enrichissement est une pratique œnologique qui a pour but d'accroître la teneur en sucre du vin et, ainsi, d'augmenter le titre alcoolométrique du vin. Elle tend donc à corriger une insuffisance d'alcool du vin qui peut-être liée à des conditions climatiques défavorables ou à un niveau de rendement incompatible avec l'obtention d'un titre alcoolométrique naturel suffisant.

L'adjonction de sucre peut être effectué, soit par apport de fructose contenu dans les moûts de raisin concentrés ou les moûts concentrés rectifiés (M.C.R.), soit par apport de saccharose obtenu à partir de la betterave sucrière (on parle alors de « *chaptalisation* »).

On sait que les Etats membres sont dans une position différente vis-à-vis de ces pratiques : si la chaptalisation est autorisée en Belgique, en Allemagne, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et dans le nord de la France, les autres pays – et notamment l'Italie – recourent à l'enrichissement par MC-MCR. Comme la chaptalisation est moins coûteuse que l'ajout de moûts concentrés, l'enrichissement par ajout de MC-MCR bénéficie d'une aide communautaire, qui a été instaurée en 1982.

Ces pratiques sont régulièrement dénoncées par la Commission comme constituant une incitation à l'augmentation de la production. Comme le note la Commission dans son document de juin 1998, « *la disponibilité d'un degré d'alcool à un coût réduit par rapport à celui du raisin, non seulement dans le nord, mais aussi dans le sud de la Communauté, a amené à une extension tout à fait artificielle de l'enrichissement y compris dans les régions où on n'avait jamais enrichi, à une diminution du titre alcoolométrique naturel nécessaire pour obtenir du vin et, par conséquent, à une augmentation des rendements et donc de la production dans l'ensemble de la Communauté* ».

C'est la raison pour laquelle la Commission avait tenté en 1994 de remettre en cause l'enrichissement : le premier projet de réforme prévoyait de supprimer l'aide à l'utilisation des moûts concentrés et des

moûts concentrés rectifiés et à étendre la chaptalisation à l'ensemble de la Communauté. Ce dispositif avait suscité l'hostilité des pays du Sud et avait contribué à l'échec du projet de réforme.

La Commission a pris soin de ne pas répéter la même erreur dans son nouveau projet de réforme : l'article 35 prévoit le maintien de l'aide à l'enrichissement pour moûts concentrés, tout en introduisant la possibilité pour la Commission d'en réserver le bénéfice aux régions des zones CIII (c'est-à-dire pour l'essentiel à l'Italie et à l'Espagne). Cette disposition aurait pour effet d'exclure les régions du sud de la France – qui sont justement les seules à recourir à l'enrichissement par utilisation de MC-MCR – de l'accès à l'aide à l'enrichissement.

La France a demandé que cette possibilité de dérogation soit supprimée et qu'un véritable *statu quo* soit maintenu en matière d'enrichissement.

3) Une ouverture injustifiée du marché communautaire à la vinification à partir des moûts des pays tiers

Le projet de réforme prévoit de supprimer une disposition figurant dans le règlement de base communautaire qui interdit de vinifier le vin communautaire à partir de moûts importés des pays tiers.

On rappellera que le moût est un jus de raisin qui peut être utilisé dans le processus de vinification ou pour l'édulcoration des vins.

Or l'ouverture du marché communautaire aux moûts des pays tiers suscite l'hostilité d'une majorité d'Etats membres, car elle aurait un double inconvénient :

- elle pourrait affecter l'efficacité des mesures de maîtrise de la production même si, comme le fait remarquer la Commission, les importations de moûts devraient rester d'un volume limité en raison des contraintes financières et techniques ;

- elle irait contre l'effort constant d'amélioration de la qualité des produits.

La Commission justifie cette suppression par le fait que la disparition incriminée serait contraire aux règles commerciales internationales. Le constat est sans doute fondé : comme l'ont indiqué au Rapporteur les différents experts rencontrés, l'interdiction d'importer des raisins et leurs dérivés à partir de pays tiers aux fins de vinification

contrevient sans doute aux dispositions des accords du GATT relatives au traitement.

Mais est-il besoin dès maintenant – et alors qu’aucune plainte n’a été déposée contre cette disposition communautaire auprès des instances de l’OMC – d’ouvrir le marché communautaire aux moûts produits dans les pays tiers ? On rappellera que des négociations sont en cours au sein de l’OMC pour harmoniser les règles d’origine, c’est-à-dire les règles conduisant à conférer à tel ou tel produit une origine d’un pays donné. Le plus sage serait d’attendre le dénouement de ces négociations – prévu pour décembre 1999 – pour décider des adaptations législatives éventuellement nécessaires.

Considérant qu’il est inutile d’anticiper le résultat de ces discussions, le Rapporteur souhaite donc le maintien de l’interdiction de vinifier à partir des dérivés du raisin importés des pays tiers. On notera que cette position est aussi celle de la Commission de l’Agriculture et du Développement rural du Parlement européen, qui a adopté un amendement à la proposition de règlement en ce sens.

C. Des dispositions qui portent atteinte au principe de subsidiarité

1) Des transferts de compétence nouveaux dans le domaine des pratiques œnologiques et de la désignation des produits

Le projet de réforme propose de transférer à la Commission, assistée d’un comité de gestion, la compétence pour apprécier les pratiques œnologiques autres que l’enrichissement et l’acidification. Il s’agit notamment des pratiques correctives des copeaux, de l’expérimentation ainsi que des dérogations pour des pratiques non admises.

L’argumentation présentée par la Commission ne doit pas faire illusion : s’il s’agit sans doute de rendre le processus de décision plus simple et plus rapide, le véritable objectif est de « *court-circuiter* » le Conseil et de renforcer l’harmonisation des pratiques œnologiques.

C’est bien pourquoi cette proposition fait contre elle l’unanimité au sein des pays producteurs (y compris la France), qui demandent le maintien du *statu quo* et le respect des compétences actuellement reconnues au Conseil.

Il en est de même de la proposition de la Commission en matière de désignation des produits : le texte prévoit de transférer à la Commission toutes les compétences relatives à l'étiquetage (indications géographiques, mentions traditionnelles), qui sont un élément essentiel de la protection communautaire des vins de pays comme des vins d'appellation. Les arguments invoqués sont les mêmes : avantage de la souplesse, nécessité d'éviter que des sujets à haute technicité soient soumis à l'avis du Parlement européen... On peut s'étonner que la mise à l'écart du Parlement européen puisse constituer un élément positif justifiant la mise en place d'une procédure de décision dont il faut au contraire critiquer le manque de transparence.

C'est pourquoi le Rapporteur soutient la demande française tendant à maintenir les compétences du Conseil dans le domaine de la protection des mentions traditionnelles et des règles d'étiquetage – sans préjudice bien entendu de la prise en compte des pouvoirs de la Commission dans les domaines techniques.

2) *Le renforcement des règles communes pour les V.Q.P.R.D.*

Le projet de réforme prévoit de sensiblement modifier le régime applicable aux V.Q.P.R.D. : alors qu'il n'existe jusqu'ici aucun contrôle communautaire de la légitimité de la qualification de « V.Q.P.R.D. », la Commission propose un ensemble de règles communes pour la production de ces vins (article 55 renvoyant à l'annexe V). Parmi ces règles figure la fixation d'un rendement de base, ajusté chaque année, dont le dépassement entraîne l'obligation de distiller et la perte du droit à l'appellation.

Ce dispositif commun de gestion des rendements est illusoire car impossible à mettre en œuvre : la gestion des rendements doit demeurer de la compétence des Etats membres.

D. Une reconnaissance très imparfaite des groupements de producteurs et des interprofessions

1) *La réponse à une demande française*

Le projet de réforme prévoit d'introduire dans l'OCM viti-vinicole un titre spécifiquement consacré aux groupements de producteurs et aux

organisations interprofessionnelles⁽⁹⁾. Ce volet du projet de réforme répond à une demande du Gouvernement français qui était soucieux d'obtenir la reconnaissance, par les instances communautaires, de notre organisation interprofessionnelle viti-vinicole. L'objectif est de doter d'une base juridique des organisations qui sont sous la menace d'un recours contentieux devant la Cour de justice des Communautés européennes.

La loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 reconnaît en effet aux organisations interprofessionnelles des pouvoirs très larges en matière de gestion du marché (fixation des quantités mises sur le marché et des dates d'opération), et des prérogatives leur permettant d'étendre à l'ensemble des opérateurs de la filière les accords conclus en leur sein (à condition qu'ils aient été conclus à l'unanimité) et de percevoir des « cotisations volontaires obligatoires » (CVO). Ces compétences soulèvent la question de leur compatibilité avec le droit communautaire, notamment les articles 85 à 90 du Traité de Rome relatif à la libre concurrence.

Cette question n'a pas encore été tranchée. La Cour de justice des Communautés européennes a en effet estimé, dans plusieurs affaires, que les Etats membres étaient fondés à prendre des dispositions plus restrictives que celles édictées au niveau communautaire dès lors que les règles de fonctionnement de l'OCM n'étaient pas « exhaustives ». En l'absence de décision de la Cour, il est difficile de savoir si l'OCM viti-vinicole est « exhaustif », si l'Etat français est fondé à autoriser un régime d'interprofessions et si ce dernier est compatible avec les règles de libre concurrence et de liberté des échanges.

C'est pourquoi la France a demandé - et obtenu - que la proposition de règlement relative au marché viti-vinicole donne une base juridique à ces interprofessions afin qu'elles ne puissent être contestées devant la juridiction communautaire.

2) *Un texte imparfait*

La proposition communautaire est toutefois rédigée de manière inacceptable pour la France. Deux graves imperfections peuvent être relevées.

⁽⁹⁾ On notera que la précédente proposition de règlement datant de 1994 prévoyait déjà un tel ensemble de dispositions.

a) L'extension des règles édictées par les groupements de producteurs

L'article 41 prévoit en premier lieu la possibilité pour l'Etat d'étendre à l'ensemble des producteurs d'une région les règles édictées par un groupement de producteurs. Cette disposition a été critiquée devant le rapporteur par une délégation de la Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à appellations d'origine contrôlées (CNAOC) et du Comité national des interprofessions des vins et eaux-de-vie à AOC (CNIVE) comme étant contraire à la pratique et à la réglementation française qui reconnaît aux seuls syndicats viticoles - qui ne sont pas évoqués par la proposition de règlement - le droit d'étendre leurs règles à des non-adhérents. Il serait inopportun de confier un tel pouvoir obligatoire à des groupements de producteurs, qui n'en font d'ailleurs pas la demande.

b) Une remise en cause du rôle joué par les interprofessions

Si les organisations interprofessionnelles sont reconnues par la Commission, leurs compétences ont été définies de manière très restrictive. L'article 42, qui énumère les actions susceptibles d'être prises en charge par les interprofessions, leur reconnaît un rôle en matière de promotion, d'étude de marché et d'amélioration qualitative. Mais il ne leur donne pas la possibilité de réglementer la mise sur le marché et de réguler l'offre : la mention d'une « *contribution à une meilleure coordination de la mise sur le marché des produits, notamment par des recherches et des études de marché* » ne saurait suffire.

Cette rédaction n'est pas le fruit d'un oubli : elle correspond, presque mot à mot, à la définition des compétences des interprofessions figurant dans la précédente proposition de règlement de 1994 ; elle traduit le refus constant de la Commission de reconnaître aux organisations interprofessionnelles le pouvoir de retarder la mise sur le marché d'une récolte, considérant que de telles pratiques constituent une entrave à la concurrence.

Or, tel n'est pas le cas. **La Commission doit comprendre que le secteur agricole - et notamment viticole - n'est pas un secteur marchand comme les autres, qui peut être régulé par les seuls mouvements de l'offre et de la demande.** La récolte de vin étant produite en une seule fois dans l'année, sa mise immédiate sur le marché provoquerait une situation d'excédent génératrice de chutes brutales de prix. La possibilité reconnue aux interprofessions de stocker la production

ne fait que répondre à la nécessité de « lisser » les prix sur la durée d'une campagne.

3) *La nécessité d'obtenir une délégation de compétences au projet des Etats*

La rédaction du titre IV doit être modifiée sous peine de remettre en cause le système des interprofessions et de créer une confusion avec les groupements de producteurs. **Soit le titre IV inclut une définition plus large des pouvoirs reconnus aux interprofessions mais cela semble difficile à obtenir compte tenu de l'hostilité des pays nordiques. Soit il donne compétence aux Etats pour définir eux-mêmes les missions susceptibles d'être assumées par ces organisations, quitte à ce que les conditions d'exercice de ces missions soient notifiées à la Commission.**

Si le principe de subsidiarité ne pouvait s'appliquer à cette question, il pourrait être envisagé de demander le retrait du titre IV en prenant garde toutefois des inconvénients qu'il y aurait à perpétuer la situation de vide juridique qui prévaut actuellement.

*

* *

CONCLUSION

En simplifiant la réglementation communautaire applicable au secteur, en assouplissant sur certains aspects les conditions de maîtrise du potentiel viticole, en réactivant une politique d'aide à la reconversion des vignobles, le projet de réforme de l'OCM viti-vinicole fait sans aucun doute œuvre utile. Toutefois, que sur ces deux derniers points, les dispositions proposées doivent être sérieusement modifiées pour répondre aux nécessités du moment.

Mais surtout, les propositions faites en matière de régulation du marché, d'organisation de la filière et d'échanges extérieurs ne sont pas acceptables en l'état : elles suffisent à faire de la proposition de règlement un texte décevant et dépourvu d'ambitions.

On relèvera plus particulièrement l'absence de toute disposition relative, en amont, à la modernisation des entreprises viti-vinicoles et, en aval, à la promotion de l'exportation – qui sont renvoyées aux règlements horizontaux. Comme le faisait remarquer M. Joël Castany, vice-président de la Confédération des coopératives des vignobles de France (CCVF), l'organisation commune de marché manque d'une politique intégrée de soutien à la filière, depuis les pépiniéristes jusqu'à la commercialisation des produits. Les investissements dans la transformation, la commercialisation et la promotion commerciale doivent bénéficier d'un mécanisme de soutien approprié.

Au lieu de cela, la Commission propose un texte qui semble animé par un double objectif : la libéralisation du marché grâce à l'affaiblissement des mécanismes d'intervention et l'augmentation des compétences dévolues à la Commission.

Les propositions contenues dans le présent rapport sont de nature à orienter le projet sur des bases plus adaptées.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 4 février 1999, sous la présidence de M. Alain Barrau, vice-président, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Alain Barrau a indiqué que cette proposition de réforme de l'organisation commune (OCM) du marché viti-vinicole était depuis longtemps attendue, le constat étant largement partagé du caractère obsolète des règles de fonctionnement de l'OCM et de la nécessité de les adapter pour tenir compte des évolutions du marché. Il a rappelé à ce sujet que, si l'Union européenne occupe de longue date une position dominante sur le marché mondial du vin – sans que le secteur viti-vinicole bénéficie du soutien d'un dispositif de restitutions à l'exportation – les pays européens doivent faire face à la concurrence croissante de nouveaux producteurs qui s'appuient sur des politiques commerciales agressives et proposent des produits, sans doute de qualité variable, à des prix très compétitifs. Après avoir été depuis 1973-1974 dans une situation d'excédent structurel, le marché communautaire du vin est depuis quelques années en situation globale d'équilibre du fait des mesures prises pour réduire les superficies viticoles, cette situation restant toutefois fragile car dépendante des aléas climatiques. Ce marché connaît une « segmentation » de plus en plus marquée entre la consommation des vins de table - qui accuse une diminution importante - et celle des vins de qualité provenant de régions déterminées, qui progresse.

Or, le cadre réglementaire qui régit l'organisation du marché viti-vinicole - et qui remonte, sous sa forme actuelle, à 1987 - souffre d'une complexité excessive mais aussi du caractère quelque peu inadapté de ses instruments : les mécanismes d'intervention et de gestion du marché ne jouent plus en effet le rôle qu'ils ont joué dans le passé et doivent être complétés par d'autres instruments.

La proposition de règlement présentée par la Commission repose sur des principes plus acceptables que le projet de réforme de 1994, lequel donnait la priorité à la réduction du potentiel viticole et remettait en cause les méthodes d'enrichissement du vin. Son principal apport positif consiste à introduire dans l'OCM viti-vinicole un régime d'aide à la reconversion des vignobles qui fait l'objet d'un large accord au sein du Conseil, même si deux modalités font encore l'objet de d'interrogations :

la première touche à son champ d'application, la France souhaitant qu'il ne couvre pas seulement les opérations de reconversion variétale des vignes, mais aussi celles de renouvellement ; l'autre disposition en débat est celle qui touche au financement, certains pays demandant que les mesures de reconversion soient cofinancées par les Etats membres.

Le Rapporteur a regretté l'absence de toute disposition relative, en amont, à la modernisation des entreprises viti-vinicoles et, en aval, à la promotion de l'exportation, avant de déplorer les insuffisances du texte, qui lui paraissent traduire la volonté de la Commission d'affaiblir les moyens dont dispose la Communauté pour réguler et protéger le marché ; au surplus, les pouvoirs excessifs que s'attribuerait la Commission méconnaissent principe de subsidiarité.

S'agissant du régime de maîtrise du potentiel viticole, le Rapporteur a souhaité que l'augmentation des droits de plantation soit suffisante pour répondre aux besoins de marché et que la dérogation soit maintenue pour les jeunes agriculteurs en phase d'installation ou d'adaptation de leur exploitation.

La réforme du régime de prix et de marché lui paraît également critiquable, la Commission proposant d'abandonner la distillation obligatoire des excédents - qui constitue pourtant un mécanisme nécessaire de régulation du marché - au profit d'un nouveau système inefficace de distillation volontaire en cas de crise, et de remplacer la distillation préventive par un mécanisme spécifiquement destiné à l'approvisionnement de l'alcool de bouche, qui risque de provoquer une spécialisation de certains vignobles dans l'approvisionnement de ce marché.

Pour l'enrichissement du vin, il est souhaitable qu'un véritable statu quo soit maintenu et que soit supprimée la possibilité pour la Commission de réserver le bénéfice de l'aide à l'enrichissement aux régions des zones CIII (c'est-à-dire à l'Italie et à l'Espagne), au détriment régions du sud de la France. De même l'interdiction de vinifier le vin communautaire à partir de moûts importés des pays tiers doit être maintenue, car il s'agit d'une mesure protectrice de la qualité des produits. Si cette interdiction est sans doute contraire aux règles commerciales internationales, il n'est pas besoin dès maintenant - et alors qu'aucune plainte n'a été déposée contre cette disposition communautaire auprès des instances de l'OMC - d'ouvrir le marché communautaire aux moûts produits dans les pays tiers. Enfin, les transferts de compétences proposées au profit de la Commission, en ce qui concerne les règles relatives aux pratiques œnologiques et à l'étiquetage, doivent être retirées du projet de réforme.

Le dernier aspect contestable du projet de réforme touche à l'introduction dans l'OCM viti-vinicole d'un titre spécifiquement consacré aux groupements de producteurs et aux organisations interprofessionnelles. Si cette disposition répond à une demande du Gouvernement français, soucieux d'obtenir la reconnaissance par les instances communautaires de notre organisation interprofessionnelle viti-vinicole, le texte ne peut être accepté en l'état, non seulement parce qu'il prévoit la possibilité pour l'Etat d'étendre à l'ensemble des producteurs d'une région les règles édictées par un groupement de producteurs – ce qui est contraire à la réglementation française – mais aussi parce qu'il définit de manière très restrictive les compétences des organisations interprofessionnelles en ne leur donnant pas la possibilité de réglementer la mise sur le marché et de réguler l'offre. Cette rédaction traduit le refus constant de la Commission de reconnaître aux organisations interprofessionnelles le pouvoir de retarder la mise sur le marché d'une récolte, considérant que de telles pratiques constituent une entrave à la concurrence, alors qu'il a pour but de permettre la régulation d'un marché doté de caractéristiques propres. La rédaction du titre IV doit donc être modifiée sous peine de remettre en cause le système des interprofessions : il convient de donner compétence aux Etats pour définir eux-mêmes les missions susceptibles d'être assumées par ces organisations.

M. Alain Barrau a conclu en indiquant que l'objectif des ministres de l'Agriculture des Quinze est de parvenir à une position commune sur le projet de réforme de l'OCM viti-vinicole dès le Conseil agricole des 22 et 23 février 1999, en même temps que sur le projet de réforme de la politique agricole commune (PAC). Cette concomitance de calendrier a été voulue par la Commission pour des raisons de cohérence : le projet de réforme de la PAC comprend une programmation des dépenses agricoles sur la période 2000-2006 qui inclut le coût de l'OCM viti-vinicole ; il était donc nécessaire, dans l'esprit de la Commission, de lier les deux négociations afin de s'assurer de la cohérence d'ensemble du cadre budgétaire.

L'exposé du Rapporteur a donné lieu à un débat.

Après avoir souligné la complexité de l'OCM viti-vinicole, qui tient à la diversité des pratiques œnologiques et à des relations interprofessionnelles anciennes qui ont façonné les viticultures européennes, **M. François Guillaume** a relevé que les programmes d'arrachage avaient touché la France plus que les autres Etats membres : tandis que ces arrachages ont revêtu un caractère virtuel en Italie, l'Espagne n'a pas pris les mesures de réduction de sa superficie viticole prévues par l'accord d'adhésion, ce qui lui a permis de préserver un potentiel viticole considérable. Si, comme l'indique le rapport, le marché

européen est en situation d'équilibre, les viticultures des pays tiers comme l'Argentine, le Chili, l'Australie ou l'Afrique du Sud, sont en forte croissance, ce qui conduit à s'interroger sur la nécessité d'un maintien du régime communautaire d'interdiction des plantations nouvelles et sur les conditions de rénovation du vignoble. De surcroît, les vins de table sont de meilleure qualité et leur volume a décliné. En tout état de cause, la viticulture européenne doit avoir les moyens de résister à la concurrence internationale.

M. François Guillaume a également souhaité que les Etats et associations viticoles gardent toute liberté pour réglementer les conditions d'appellation des vins et que soient maintenus à la fois le système des prestations viniques, le dispositif d'intervention – avec la dérogation prévue pour les petits producteurs – et l'interdiction de vinifier à partir de moûts importés de pays tiers. A propos du titre IV relatif aux organisations interprofessionnelles, il a rappelé que le comité interprofessionnel du Cognac avait déjà été contesté devant la juridiction communautaire et qu'il était donc nécessaire prendre les précautions nécessaires pour éviter que le régime des interprofessions ne soit remis en cause. Le rôle de ces organisations ne pouvant être limité à des opérations de transparence du marché, comme le prévoit la proposition de règlement, la France doit chercher à obtenir une reconnaissance communautaire des compétences dévolues aux interprofessions en contrepartie de son acceptation à un certain assouplissement du marché.

M. Pierre Brana a souligné la nécessité d'étendre, dans des conditions à définir, le régime de reconversion aux opérations de renouvellement, afin d'éviter les risques de transfert entre vignobles que comporte la proposition de la Commission. Il a jugé dangereuse la réduction à cinq ans de la durée d'utilisation des droits de replantation, ce raccourcissement lui paraissant ouvrir la voie à des manipulations chimiques.

M. Camille Darsières a insisté sur le respect du principe de subsidiarité dans les organisations communes de marché et plaidé en faveur d'un renforcement de l'instrument d'intervention en cas de crise sur le marché.

Mme Michèle Rivasi a estimé que la limitation des droits de plantation risquait de pénaliser les viticulteurs européens, alors que le marché mondial connaît une forte croissance. La concurrence entre producteurs portant de plus en plus sur les prix, il est nécessaire de maintenir des exigences de qualité des produits et de protection de l'environnement. Les mesures de gestion du marché doivent relever non

seulement de la compétence des organisations interprofessionnelles, mais aussi des Etats.

Répondant aux intervenants, **M. Alain Barrau** a souligné l'effort entrepris par les organisations interprofessionnelles pour coordonner leurs actions, maîtriser la production et en accroître la qualité. Si le titre IV de la proposition de règlement a été introduit à la demande de la France, sa rédaction crée des difficultés pour notre régime interprofessionnel. Comme il importe de se prémunir contre les risques d'une saisine de la Cour de Justice des Communautés européennes, il convient de maintenir ce titre et d'en modifier les dispositions, afin de permettre aux Etats de définir eux-mêmes les compétences de leurs interprofessions.

Approuvant les propos de M. Pierre Brana, il a estimé que la réduction de la durée de validité des droits de plantation risquait de provoquer une détérioration de l'environnement et un « mitage » du territoire. A propos du principe de subsidiarité, il a estimé qu'une articulation devrait s'opérer entre la réforme de l'OCM, la conservation des mécanismes de maîtrise de la production et une stratégie commune d'exportation sur le marché mondial.

La Délégation a ensuite abordé l'examen de la proposition de résolution.

Sur proposition de **MM. Pierre Brana** et **Camille Darsières**, la Délégation a modifié la réaction du paragraphe 1, afin que l'extension du régime d'aide à la reconversion aux opérations de renouvellement soit une simple possibilité. A l'initiative de **M. Pierre Brana**, elle a ajouté un alinéa au paragraphe 2 demandant le maintien à huit ans de la durée d'utilisation des droits de replantation.

Elle a également accepté un amendement de **M. Camille Darsières** précisant que la définition par les Etats du rôle et des compétences des organisations interprofessionnelles serait effectuée après consultation de la profession viticole.

La Délégation a ensuite décidé de déposer la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement (CE) du Conseil portant organisation commune du marché viti-vinicole (E 1134),

Considérant l'importance du secteur viti-vinicole en termes d'emploi, de préservation de l'environnement, d'occupation du territoire et d'exportation ;

Considérant que, si le marché viti-vinicole connaît depuis les trois dernières campagnes un équilibre entre production et consommation, cet équilibre reste fragile car dépendant de l'évolution des conditions climatiques ;

Considérant qu'une réforme de l'OCM viti-vinicole est nécessaire afin de favoriser l'adaptation du vignoble communautaire à l'évolution de la demande, de simplifier la réglementation communautaire et de promouvoir l'organisation économique des filières viticoles ;

Considérant que cette proposition de règlement, si elle repose sur des principes plus acceptables que le précédent projet de réforme, contient des dispositions critiquables tendant à introduire des rigidités dans les conditions de gestion des droits de plantation, à augmenter de manière injustifiée les compétences de la Commission et à affaiblir les mécanismes d'intervention et de protection du marché communautaire ;

Considérant que, si la proposition de règlement consacre le rôle des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles,

les compétences qui leur sont reconnues sont définies de manière trop restrictive ;

1. Approuve l'effort de simplification de la législation communautaire et l'introduction dans l'OCM d'un régime d'aide à la reconversion, tout en souhaitant que ce régime puisse être étendu aux opérations de renouvellement des vignobles ;

2. Demande :

- l'augmentation des possibilités de croissance de la viticulture européenne en fonction des besoins réels des Etats et des régions et le maintien d'un dispositif dérogatoire pour les jeunes agriculteurs en phase d'installation ou d'adaptation de leurs exploitations ;

- le maintien à huit ans de la durée d'utilisation des droits de replantation ;

- le maintien d'un instrument d'intervention efficace en cas de crise sur le marché et de l'interdiction de vinifier dans l'Union européenne à partir de moûts importés des pays tiers ;

- le maintien d'un véritable statu quo en matière d'enrichissement des vins ;

- le respect du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre la Commission et le Conseil en matière de pratiques oenologiques et de désignation et d'étiquetage des produits ;

- l'octroi d'une délégation de compétence aux Etats, afin qu'ils aient la possibilité de définir eux-mêmes, après consultation de la profession viticole, le rôle et les attributions des groupements de producteurs et des organisations interprofessionnelles ;

3. Souhaite que des dispositions soient prises par ailleurs pour soutenir la promotion commerciale des produits et la modernisation des entreprises viticoles.

ANNEXES

Annexe 1 :
Liste des personnalités entendues

- **M. Louis-Régis AFFRE**, directeur d'Entreprises des Grands vins de France (EGVF) ;
- **M. Jérôme AGOSTINI**, directeur du Comité national des interprofessions des vins et eaux-de-vie à A.O.C. (CNIVE) ;
- **M. Pascal BOBILLIER-MONNOT**, chargé des relations avec le Parlement à la CNAOC ;
- **M. Joël CASTANY**, vice-président de la Confédération des coopératives vinicoles de France (CCVF) ;
- **M. Jean-Luc DAIRIEN**, directeur de l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) et **M. Alain BARLIER**, directeur-adjoint ;
- **M. Philippe FENEUIL**, président de la Confédération nationale des Producteurs de vins et eaux-de-vie de vins à appellations d'origine contrôlées (CNAOC) ;
- **M. Guy GASPERINI**, président de la Fédération des syndicats de producteurs de vins à A.O.C. du Sud-Est, vice-président du Syndicat des Côtes de Provence ;
- **M. François-Emmanuel LERAT**, directeur de la CNAOC ;
- **M. Philippe VINÇON**, conseiller technique du ministre de l'agriculture et de la pêche, M. Jean GLAVANY.

*

* *

Annexe 2 :
Memorandum sur la réforme de l'OCM viti-vinicole
présenté par la France en janvier 1998

L'OCM viti-vinicole, élaborée en 1987 dans un contexte de déséquilibre structurel entre la production de vins et les débouchés, nécessite une réforme qui permette la prise en compte de la situation mondiale du marché du vin, telle qu'elle se présente aujourd'hui, offre aux viticulteurs européens les moyens d'assurer la compétitivité de leurs exploitations, et leur permette de gérer de manière durable les territoires viticoles de la communauté.

I – LA SITUATION ACTUELLE DU MARCHE DES VINS ET DE LA VITICULTURE

Aujourd'hui, l'Union européenne détient 47 % du vignoble mondial, assure 61 % de la production et 75 % des exportations mondiales de vins. Son marché intérieur représente 80 % des échanges mondiaux.

La production européenne a considérablement évolué depuis 1987, sous l'effet des efforts de réduction des surfaces et de maîtrise des rendements :

Ainsi en France, le vignoble a été profondément modifié : 102 000 ha ont été arrachés, 151 000 ha réencépagés, 54 000 ha plantés entre 1987 et 1996.

Dans le même temps, toujours en France, la part des vins de table (au sens strict) ne représente plus que 13 % environ de la production, alors que celles des VQPRD et des vins de pays (notamment de cépages) atteignent respectivement plus de 41 % et de 25 % de la production de la dernière campagne 1996/1997. Ces deux dernières catégories sont les plus dynamiques à l'exportation.

De plus, les trois dernières campagnes ont connu un équilibre global entre production et débouchés.

Même si des poches d'excédents structurels subsistent, le marché du vin n'est plus excédentaire : la distillation obligatoire n'a plus été mise en œuvre depuis 1994, et les besoins européens en alcools viniques ne sont plus couverts par les distillations volontaires.

Parallèlement, le marché du vin se mondialise : de nouveaux pays producteurs (Etats-Unis, Argentine, Chili, Afrique du Sud et Australie), dont la réglementation est plus permissive, notamment en matière de pratiques œnologiques, ne cessent d'accroître leur présence sur le marché mondial et européen.

Leur vignoble se développe régulièrement et leur part dans les échanges mondiaux est passée de 2 % avant 1985 à 6 % en 1996.

Leur concurrence se fait sentir sur tous les marchés, ceux des nouveaux pays consommateurs (Sud-Est asiatique, Japon, Amérique du Nord) comme celui de l'Union européenne, dont les importations de vin ont plus que doublé depuis 1991.

Pour résister à cette concurrence, conserver et développer ses parts de marché, l'offre européenne devra être en mesure de s'adapter rapidement à l'évolution de la demande des consommateurs.

Pour y parvenir, il faudra améliorer la compétitivité de notre viticulture, lui garantir les moyens d'éviter la constitution d'excédents, et moderniser nos filières viti-vinicoles.

II – LA PROPOSITION FRANCAISE

Pour adapter la viticulture européenne aux conditions nouvelles du marché des vins, la nouvelle OCM devra s'articuler autour des trois priorités suivantes :

- **maintenir le potentiel global de production de l'Union et accélérer sa rénovation**, tout en adoptant davantage de souplesse et de **subsidiarité** dans la régulation des superficies viticoles dans chacun des Etats membres,

- **améliorer la qualité des vins et la compétitivité des exploitations** notamment par la maîtrise des rendements,

- **promouvoir l'organisation économique des filières viticoles** pour leur permettre de développer leurs marchés.

MESURES STRUCTURELLES

Des efforts importants, dans tous les pays, ont été menés pour réduire les superficies génératrices d'excédents et réaliser l'adaptation quantitative et qualitative des vignobles.

Ces efforts ont eu notamment pour conséquences l'amélioration des structures d'exploitation, la diminution des rendements et l'amélioration de la qualité des vins ; ils ont ainsi permis le rééquilibrage constaté aujourd'hui entre production et débouchés. Toutefois, en est également résultée une raréfaction inquiétante des droits de plantation disponibles, qui entraîne des tensions sur les prix et entre les régions viticoles, et grève les coûts d'agrandissement des vignobles dont les marchés sont en expansion.

Par ailleurs, l'arrêt en 1993 du dispositif communautaire d'aide à la rénovation du vignoble (bien qu'un relais national ait été pris en France) n'a pas permis de poursuivre cette action avec toute l'ampleur souhaitable, ce qui nécessite aujourd'hui une politique d'autant plus vigoureuse.

Enfin, il apparaît clairement que, même si la nécessité de régulation des superficies n'est pas remise en cause, le nouveau régime concernant les plantations, les arrachages, et les efforts de rénovation, doit offrir aujourd'hui une plus grande souplesse, en fonction des besoins des viticulteurs. Sa mise en œuvre doit largement faire appel au principe de subsidiarité, pour donner aux Etats membres les moyens de répondre au mieux à la situation propre de chaque vignoble.

Le dispositif à mettre en œuvre devrait donc comporter :

1. Une révision du règlement CEE n° 458/80 relatif au régime d'aides à la restructuration du vignoble prévoyant :

- un contingent de surfaces à rénover déterminé par pays producteur,
- un éventail d'opérations éligibles qui permette un accès à la mesure de tous les vignobles, en fonction de leurs besoins (relocalisation, remembrement, réencépagement, adaptation à la mécanisation), dans le cadre de projets d'amélioration qualitative et de maîtrise des rendements,
- un dispositif de financement paritaire FEOGA-Etat membre pour l'aide à l'hectare restructuré, qui pourra être modulée selon l'opération entreprise mais devra être plus incitative que par le passé,
- une procédure d'examen nationale des demandes d'aide, et l'établissement par chaque Etat membre d'un bilan annuel des actions financées, adressé à la Commission,
- une durée de 5 ans renouvelable pour ce dispositif,
- enfin, l'instauration d'une aide à la cessation d'activité pour les exploitants qui partent à la retraite.

2. Une réforme du système communautaire des plantations et des arrachages comprenant :

- l'octroi d'un contingent pluriannuel de plantations nouvelles, par Etat membre, destiné d'une part à faciliter l'installation de jeunes viticulteurs, et d'autre part à satisfaire les viticulteurs qui justifient leur demande d'agrandissement par la nécessité d'augmenter leur production pour satisfaire des débouchés croissants,
- la possibilité de réaliser des plantations anticipées, par rapport à l'arrachage de la superficie équivalente, pour accélérer l'adaptation du vignoble et améliorer la compétitivité des exploitations,
- la prorogation de la validité des droits de plantation sur une durée de 12 ans, dont 8 ans au propriétaire et 4 ans supplémentaires à l'Etat membre, qui accroîtrait ainsi son contingent de plantations nouvelles,
- enfin, le maintien d'un contingent de superficies destinées à l'arrachage primé volontaire, dans chaque Etat membre, pour faciliter le départ des viticulteurs qui le souhaitent, dans les régions qui en font la demande.

MESURES DE GESTION DU MARCHÉ

La nouvelle OCM ne peut plus être régie par des dispositions dont l'objectif essentiel était l'élimination des vins de table excédentaires : depuis 3 ans, le niveau modéré des récoltes communautaires a conduit la Commission à écarter la mise en œuvre de la distillation obligatoire.

Par ailleurs, des disparités importantes demeurent quant à l'attractivité des distillations volontaires : en effet, le prix auquel les vins sont livrés à la distillation préventive est peu attractif

pour les viticulteurs français dans le contexte de prix de marché et de coûts de production qu'ils connaissent, alors que ce prix reste rémunérateur pour les viticulteurs espagnols et italiens.

De plus, la filière des alcools de vins européenne ne trouve plus, avec le seul produit des distillations volontaires, les quelques 15 millions d'hectolitres de vin nécessaires à son approvisionnement (dont environ 4 millions d'hectolitres en France), alors que sont envoyés à la carburation près d'1 million d'hectolitres d'alcool pur (soit environ 10 millions d'hectolitres de vin) provenant des prestations viniques et de la distillation des cépages à double fin.

Pour l'avenir, bien que des incertitudes demeurent, certains éléments doivent également être pris en considération :

- en premier lieu, rien ne permet aujourd'hui d'écarter l'hypothèse d'une récolte européenne fortement excédentaire (par exemple si des conditions climatiques très favorables se manifestaient dans le Sud de l'Europe), ce qui nécessiterait un recours à la distillation sur des volumes importants,

- ensuite, dans toute l'Union européenne, certaines régions demeurent génératrices d'excédents structurels de vins de table et nécessitent, le temps de leur adaptation, des mesures de distillations spécifiques,

- enfin, la segmentation croissante des marchés se confirme, avec un décrochage entre vins rouges et vins blancs d'une part, et entre vins d'appellation et de pays et vins de table d'autre part, et l'apparition d'une concurrence mondiale pour les vins blancs notamment : dans ce contexte, et pour ces vins, la diminution de l'offre n'apparaît plus comme le moyen de freiner la baisse des prix.

Il convient donc d'adopter un système de gestion du marché plus souple et plus différencié selon les positions commerciales des différents vignobles, adapté à la diversité de situation des viticulteurs.

La réforme pourrait s'orienter vers :

1. La refonte de la distillation préventive et de soutien en un nouveau dispositif, qui responsabilise davantage les viticulteurs et les incite, par des prix dégressifs au fur et à mesure du déroulement de la campagne, à mieux gérer leur mise en marché. Ce prix pourrait être :

- 90 % du prix d'orientation de septembre à novembre,

- 65 % du prix d'orientation de décembre à mars,

- 50 % du prix d'orientation à partir de juin.

Ce dispositif, volontaire, devrait être utilisable dans la limite d'un plafond à l'hectare, pour éviter que certains vignobles ne produisent exclusivement pour la distillation.

2. l'incitation à la maîtrise des rendements par une distillation volontaire mieux rémunérée pour les viticulteurs qui s'engagent à limiter leur rendement agronomique.

3. la possibilité d'un recours exceptionnel à la distillation obligatoire, qui ne serait déclenchée que dans des conditions beaucoup plus restrictives (disponibilités de plus de 8 mois) mais dont la

menace, même symbolique, est nécessaire pour inciter les viticulteurs à souscrire à la distillation préventive.

Les modalités de calcul et la répartition, dans chaque Etat membre, par régions, devraient en être simplifiées,

4. le maintien des aides au stockage des vins par les viticulteurs, qui ont démontré leur efficacité pour la gestion des mises en marché,

5. le maintien des taux actuels des prestations viniques, car il ne paraît pas possible de demander, par le biais d'une forte augmentation de ces taux, que tous les types de vins, y compris les vins de qualité dont le rendement est déjà maîtrisé, soient assujettis à l'élimination de volumes importants, alors que le rôle de la distillation des sous produits de la vinification doit demeurer strictement qualitatif,

6. une attention plus importante portée aux débouchés : l'appui aux exportations doit être une priorité communautaire, pour tous les types de vins, sachant que la CEE, leader mondial, n'est absente d'aucun marché ni d'aucun segment de marché ; par ailleurs il faut prendre en compte les débouchés autres que le vin. L'alimentation du marché des brandies et des alcools de bouche doit en particulier être assurée. Aussi, conviendrait-il d'examiner la possibilité d'utiliser à cet effet une partie des alcools issus de la distillation des prestations viniques.

L'ENRICHISSEMENT

La question de l'enrichissement (article 18 et suivant du R. CEE n° 822/87) des vins est à l'origine de divergences entre les Etats membres : schématiquement les vignobles du Sud, qui ont traditionnellement recours aux moûts concentrés pour enrichir leurs vins, demandent que soit supprimée la possibilité de chaptaliser, là où elle est actuellement autorisée (c'est-à-dire dans le Nord de l'Europe), étant donnée la différence de prix entre le sucre et les moûts concentrés (même aidés). Cette différence est à l'heure actuelle de l'ordre de 1 à 2, et en partie compensée par une aide FEOGA, modulée selon les régions viticoles.

La France, où doivent être maintenues les deux formes traditionnelles d'enrichissement, serait favorable à un rétablissement de l'égalité du coût de l'enrichissement pour tous les viticulteurs.

En revanche, l'autorisation d'enrichir devrait être conditionnée par l'engagement des viticulteurs à maîtriser les rendements car l'Europe ne doit pas faire de cette pratique un moyen pour développer sa production totale de vins.

Dans ces conditions, la France pourrait être favorable à une révision des critères actuels de l'enrichissement.

POLITIQUE DE FILIÈRE

1. Aides à la modernisation des entreprises viti-vinicoles

L'ouverture du marché mondial, l'augmentation des échanges, l'élargissement prochain de la Communauté européenne à certains PECO, vont créer des conditions de compétition accrue pour les vins européens.

Dans ce contexte, la France souhaite que la viticulture européenne puisse élargir ses propres débouchés, en contrepartie des importations de vins issus de pays tiers, qui sont en nette progression.

Pour cela, il est nécessaire que l'Union européenne participe à l'effort indispensable de modernisation des caves et des entreprises d'aval.

Des aides à l'investissement seront donc demandées pour les équipements de vinification et de stockage des vins.

Ces aides pourront être modulées, au niveau des Etats membres, afin d'encourager le regroupement des producteurs pour la mise en marché et la commercialisation de leurs vins.

2. Les interprofessions viti-vinicoles françaises (1 pour les vins de table et vins de pays, et 22 dans le secteur des vins d'appellation d'origine), sont reconnues pour la plupart en tant qu'organisations interprofessionnelles au titre de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 (ou d'une loi antérieure).

En tant que lieu privilégié de concertation au sein de la filière, notamment dans le domaine de la promotion, de la recherche appliquée, de l'expérimentation, de la connaissance et du suivi du marché, les interprofessions viti-vinicoles méritent de voir leur action actuelle reconnue dans le cadre de l'OCM rénovée.

Compte tenu de la diversité des organismes à vocation interprofessionnelle en Europe, il n'apparaît pas envisageable que soit défini un statut communautaire.

Dans ces conditions, la France demandera qu'une large délégation soit donnée aux Etats membres pour l'extension et le contrôle des accords interprofessionnels, ainsi que dans la définition du rôle des organisations de producteurs.

Enfin la participation de l'Union européenne à des programmes concertés avec les interprofessions pour la promotion et la communication sur la consommation du vin, apparaît également indispensable, afin d'éduquer et d'informer les nouveaux consommateurs et notamment les jeunes, et de mieux faire connaître la diversité de l'offre vinicole européenne dans les pays tiers.

III – CONCLUSION

Les dispositifs techniques nécessaires à cete nouvelle orientation de la politique viticole, telle qu'elle vient d'être décrite, existent déjà dans leur grande majorité, dans les règlements CEE n° 822/87 et 823/87 qui régissent l'actuelle OCM.

Il ne s'agit donc pas de bouleverser, mais d'adapter la réglementation, et, dans toute la mesure du possible, de l'alléger et de la simplifier.

Bien entendu le cadre budgétaire dans lequel s'inscrit la réforme doit être adapté aux besoins du secteur, et conforme à la place de la viticulture dans l'économie européenne, et au rôle important qu'elle joue dans l'aménagement du territoire et le maintien de l'emploi, notamment dans des régions confrontées à des problèmes d'occupation de l'espace.

C'est par ces moyens que l'Union européenne pourra mettre en place une OCM renouvelée, et offrir aux viticulteurs et à l'ensemble des professionnels les meilleures chances de tirer parti de son patrimoine viticole.