

N° 485

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mars 2016

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de résolution européenne, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, relative au **maintien de la réglementation viticole**,*

Par MM. Gérard CÉSAR et Claude HAUT,

Sénateurs

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, vice-présidents ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, secrétaires, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnacarrère, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, MM. Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Michel Mercier, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle*

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat : 421 (2015-2016)**



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	5
<b>I. LE CONTEXTE</b> .....	7
A. MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU RÉGIME DES AUTORISATIONS DE PLANTATION DE VIGNE .....	7
1. <i>Rappel historique</i> .....	7
2. <i>Le nouveau régime d'autorisation de plantation des vignes</i> .....	8
B. LA « LISBONNISATION » DES TEXTES .....	10
1. <i>Le régime applicable avant le TFUE</i> .....	10
2. <i>Le nouveau dispositif applicable depuis le TFUE</i> .....	10
<b>II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE</b> .....	13
A. L'INQUIÉTUDE SUSCITÉE PAR LES TEXTES PRÉPARATOIRES .....	13
1. <i>Le « non paper »</i> .....	13
2. <i>La logique du projet de la Commission : simplifier au risque de détruire</i> .....	14
B. COMMENTAIRES SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION.....	16
1. <i>Sur la forme</i> .....	16
2. <i>Sur le fond</i> .....	17
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	19
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE MODIFIÉE</b> .....	23
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	25
<b>Liste des personnes auditionnées par les rapporteurs</b> .....	27



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Conformément à l'article 73 *quinquies* du règlement du Sénat, votre commission des affaires européennes est chargée d'examiner la proposition de résolution européenne n° 421 (2015-2016) sur le maintien de la réglementation viticole, déposée par MM. Roland Courteau, François Patriat, Claude Bérit-Débat, Henri Cabanel, Bernard Lalande, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Delphine Bataille, MM. Franck Montaugé, Marc Daunis, Jean-Jacques Filleul, Mme Annie Guillemot, M. Alain Duran, Mme Frédérique Espagnac, M. Yannick Vaugrenard, Mmes Patricia Schillinger, Gisèle Jourda, M. Bernard Cazeau, Mme Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Madrelle et Pierre Camani, le 24 février 2016.

Cette initiative de nos collègues est particulièrement intéressante tant sur le fond que sur le plan institutionnel. En effet, elle active une disposition prévue par l'article 88-4 de la Constitution, assez peu utilisée et pourtant fondamentale. Cet article permet au Sénat de formaliser une proposition de résolution européenne sur « *tout document émanant d'une institution européenne* ». Notre compétence ne dépend donc pas de la transmission formelle d'un texte par les institutions européennes et le Gouvernement. Il suffit que ce texte existe, sous une forme ou sous une autre, en l'espèce un simple document de travail, un « *non paper* », et qu'il suscite un débat pour qu'un sénateur puisse déposer une proposition de résolution.

Les projets d'actes soumis aux assemblées ne sont plus les seules bases possibles pour des résolutions européennes : celles-ci peuvent également se fonder sur « *tout document émanant d'une institution de l'Union européenne* ». Le champ des résolutions européennes devient ainsi extrêmement large, puisque l'Union compte aujourd'hui cinq « institutions ».

Ainsi, un simple appel à candidatures, publié par la Commission européenne en vue de mettre en place un groupe d'experts chargé de réfléchir sur le cadre juridique de la protection des données dans l'Union européenne, a servi de base à une proposition de résolution.

De même, le Sénat a adopté des résolutions fondées : sur un document de travail concernant les profils nutritionnels (résolution du 26 mai 2009) ; sur un projet de règlement tendant à permettre l'élaboration de vin rosé par coupage de vin rouge et de vin blanc (résolution du 25 mai 2009) ; sur plusieurs « rapports de progrès » concernant des pays candidats ou potentiellement candidats à l'adhésion, afin de protester contre le fait que

de tels documents soient disponibles uniquement en langue anglaise (résolution du 25 mars 2009).

Le présent texte concerne la réglementation viticole. C'est un secteur cher aux sénateurs comme l'a montré leur mobilisation lors de la réforme des droits de plantation. Cette fois encore, la mobilisation des professionnels et des élus devra conduire la Commission à reprendre ses travaux et à proposer une autre réglementation, plus respectueuse des professionnels du secteur et des traditions viticoles.

---

## I. LE CONTEXTE

Cette réflexion sur la révision de la réglementation viticole prend place dans un contexte de réforme générale marquée par une libéralisation encadrée du secteur. 2016 est la première année de mise en place du nouveau régime des autorisations de plantation. Cette réforme, qui visait alors les seules plantations et dont le contour a été arraché de haute lutte pour éviter l'effondrement du secteur, sera suivie par d'autres. Le texte sur la réglementation viticole est le deuxième « gros » texte visant le secteur. Il suscite les mêmes appréhensions. La profession et les élus des régions viticoles devront rester mobilisés.

### *A. MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU RÉGIME DES AUTORISATIONS DE PLANTATION DE VIGNE*

#### **1. Rappel historique**

L'architecture du secteur viticole a été fixée en 2008 dans une organisation commune du marché du vin (« OCM vins »). Une OCM très complète qui réglementait l'organisation du secteur depuis les plantations de vigne jusqu'aux règles d'étiquetage, en passant par les pratiques œnologiques, les labels de qualité etc... En 2009, l'OCM vins est intégrée dans l'« OCM unique » adoptée par le Conseil. En pratique, l'OCM unique ne fait que transposer dans un nouveau texte les dispositions anciennes de 2008. C'est pourquoi la profession continue d'évoquer l'OCM vins qui, en réalité, n'existe plus. Ce dispositif n'est pas figé puisque la première grande réforme du secteur concerne le régime des droits de plantation, un régime très restrictif qui interdit pratiquement toute plantation nouvelle. L'idée est de libéraliser le marché, compte tenu de la forte progression de la demande mondiale. La fin du régime des droits de plantation est expressément prévue pour le 31 décembre 2015, ou, au choix des États, au 31 décembre 2018.

En avril 2010, la Chancelière allemande prend position en faveur du maintien d'un régime d'encadrement des plantations. La France « embraie » et devient le leader de la contestation. La profession se mobilise et le Sénat français prend une part active à ce mouvement qui repose sur l'idée que cette libéralisation va ruiner les efforts des professionnels pour la qualité. 16 pays – 15 pays producteurs et la Finlande – demandent à la Commission de rétablir un encadrement des plantations. Il s'agit seulement d'une position politique puisque la réforme a été adoptée, régulièrement, en 2009.

En 2012, devant ce tiraillement inextricable, qui suppose de renoncer à une réforme votée, la Commission réunit un groupe de haut niveau chargé de présenter des recommandations qui serviront de base à la réforme finale, finalisée dans la nouvelle OCM unique. Le règlement 1308/2013 du

Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 fixe le nouveau régime des autorisations de plantation de vigne (art. 62 et suivants). En 2015, la nouvelle réglementation est complétée :

- au niveau européen, par deux règlements de la Commission : un règlement délégué n° 2015/560 du 7 avril 2015 complétant les dispositions du règlement OCM unique sur les superficies et les conditions d'octroi des autorisations, ainsi qu'un règlement d'exécution n° 2015/561 du 7 avril 2015 précisant les procédures à suivre.

- au niveau national, par deux décrets n° 2015/480 et 481 du 28 avril 2015 relatifs à la gestion du potentiel de production viticole, ainsi que deux arrêtés, du même jour, relatifs aux critères d'attribution des autorisations selon les catégories de vin : appellations d'origine protégée (AOP), indications géographiques (IG), vins sans indication géographique (VSIG).

## **2. Le nouveau régime d'autorisation de plantation des vignes**

Le système des autorisations de plantation est le nouvel outil de gestion du potentiel de production viticole à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Cette réglementation s'applique aux pays producteurs. Les 10 pays ayant de très faibles productions (- 25 000 hectolitres) ne sont pas concernés par ce nouveau régime (pas plus qu'ils ne l'étaient par l'ancien) : Belgique, Pologne, Lituanie, Lettonie, Estonie, Finlande, Suède, Pays-Bas, Irlande, Royaume-Uni.

Le régime des autorisations de plantation est un succédané du régime antérieur des droits de plantation. Cette modification est néanmoins capitale : il s'agit d'un cas rarissime où l'Union européenne a fait « marche arrière » et a renoncé à mettre en œuvre une réforme régulièrement adoptée par le législateur européen. Il est caractérisé par des procédures allégées et une augmentation des plantations nouvelles correspondant au maximum à 1 % de la surface nationale déjà plantée en vigne.

### *a) Procédures*

Le nouveau régime permet la délivrance d'autorisations pour l'ensemble des segments du vin (AOP, IG et VSIG) et sur tout le territoire. Contrairement aux droits, cessibles à titre onéreux, les autorisations préalables aux plantations sont incessibles et octroyées à titre gratuit. Les procédures sont informatisées, les demandes sont traitées en ligne. Les viticulteurs disposant de droits en portefeuille (mais non plantés) peuvent les convertir en autorisations. Toutes les plantations sont soumises à autorisation préalable : plantations nouvelles, replantations, droits convertis. Seules les plantations destinées à l'expérimentation et à la consommation familiale sont exemptes d'autorisation préalable. Une fois l'autorisation accordée, le demandeur a trois ans pour planter sur la surface prévue. Des pénalités sont prévues si le demandeur n'a pas planté comme il avait prévu.



---

*b) L'augmentation de 1 %*

Le nombre d'autorisations délivrées ne pourra pas dépasser 1 % du vignoble, par an, toutes catégories confondues (vins AOP, IG et VSIG), soit environ 7 600 hectares en France.

Chaque région détermine son pourcentage de croissance pour chacun des segments (AOP, IG, VSIG). Les procédures impliquent les organisations professionnelles régionales (les organismes de défense et de gestion - ODG) et nationales (INAOQ - Institut national de l'origine et de la qualité) pour les vins sous appellation (détails des procédures sur le site du ministère : [mesdemarches.agriculture.gouv.fr](http://mesdemarches.agriculture.gouv.fr)).

Une demande régionale peut être inférieure à 1 % après justification d'un risque de déséquilibre économique. Elle peut être aussi supérieure, et ne sera alors satisfaite que dans la mesure où l'augmentation nationale est inférieure à 1 %.

Cette progression de 1 % concerne les plantations nouvelles et non les surfaces plantées car, dans le même temps, certains viticulteurs peuvent arrêter leur activité. C'est, en pratique, le cas de figure le plus probable. La surface totale plantée est alors majorée des autorisations nouvelles (1 %) mais minorée par les fins d'activité. C'est le solde qui détermine la progression totale finale (1 % de plantations nouvelles - 0,4 % de retours = 0,6 % d'augmentation, par exemple). Ainsi, une augmentation des productions nouvelles n'implique pas nécessairement une augmentation des surfaces plantées.

L'application de cette nouvelle réglementation donnera lieu, très certainement, à des déconvenues. Certains pays - Allemagne, Autriche, Espagne - ont choisi une très faible progression des droits de plantation (inférieure à 0,5 % par an). Ce qui signifie, en fait, une diminution des surfaces plantées compte tenu des départs et des fins d'activité. De même, les taux de progression varient selon les régions. Certaines régions viticoles ont choisi un taux de progression à zéro (Sancerre, Bordelais). Les autorisations de plantation demandées par des régions aujourd'hui non ou très faiblement viticoles (Île-de-France, Bretagne...) resteront marginales. Ainsi, le potentiel de progression sera entièrement libéré au profit de certaines régions viticoles.

Cette réforme des droits/autorizations de plantation n'est que la première étape d'une révision plus complète qui concerne l'ensemble du secteur. Cette révision est d'ailleurs souhaitée par les professionnels eux-mêmes qui estiment que certaines règles sont obsolètes (comme, par exemple, les règles sur les cépages et l'enrichissement du vin). Mais pour mener à bien cette réforme, la Commission avait le choix entre une révision d'ensemble, sans doute à l'occasion de la révision générale de la PAC ou une révision sujet par sujet, petit bout par petit bout. Curieusement, c'est cette deuxième voie qui a été privilégiée.

Ainsi, les auteurs de la proposition de résolution ont eu connaissance de différents textes préparés par la Commission européenne qui concernent l'étiquetage et le régime applicable aux appellations et aux mentions traditionnelles. Cette révision est présentée comme un travail d'actualisation en cohérence avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

## **B. LA « LISBONNISATION » DES TEXTES**

### **1. Le régime applicable avant le TFUE**

Le secteur viticole relève d'une réglementation spécifique, dont l'essentiel a été fixé par le règlement (UE) 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation du marché vitivinicole dite « OCM vins ». Depuis 2009, l'OCM vins est intégrée dans l'OCM unique. Le régime de la nouvelle OCM unique est fixé par le règlement (UE) 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles. L'OCM vins a été intégrée à droits constants. Ce n'est pas un « copié-collé » car les dispositions sont éparpillées dans le nouveau règlement mais la rédaction de chaque article est strictement identique à celle de l'ancienne OCM vins.

Ce règlement du **Conseil de 2008** a été complété par des règlements de la **Commission**, en application de sa compétence d'exécution :

- le règlement 555/2008 du 27 juin 2008 sur le régime des plantations ;
- le règlement 606/2009 du 10 juillet 2009 sur les pratiques œnologiques ;
- le règlement 667/2009 du 14 juillet 2009 sur les AOP, IG et MT ;
- le règlement 436/2009 du 26 mai 2009 sur la traçabilité (transport des produits...).

Ces textes sont encore en vigueur, mais non « lisbonnisés ». Ce sont ces différents textes qui doivent être réécrits en suivant les nouvelles procédures du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

### **2. Le nouveau dispositif applicable depuis le TFUE**

La législation européenne a plusieurs niveaux : les textes de base (en l'espèce, le règlement OCM unique) et les actes d'application qui permettent de préciser et d'appliquer les précédents. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne issu du traité de Lisbonne a modifié le régime des actes d'application. La nouvelle architecture est organisée autour de deux dispositions : les actes délégués et les actes d'exécution.

<b>Règlements dérivés de la Commission</b>		
	<b>Règlement délégué</b>	<b>Règlement d'exécution</b>
Base juridique	Art. 290 du TFUE	Art. 291 du TFUE
Définition	Acte non législatif de portée générale qui modifie ou complète un élément non essentiel de l'acte législatif. (ex : conditions d'éligibilité à une aide, étiquetage des produits)	Acte pris par la Commission lorsqu'un acte de base exige des conditions d'exécution uniformes. (ex : procédures de stockage privé /calculs des paiements directs).
Procédure/avis	La Commission peut être assistée d'un « groupe d'experts » (pas forcément des experts des États membres). L'avis n'est pas nécessaire.	La Commission est assistée d'un comité composé de représentants des États membres. Ce comité rend un avis (i.e. vote), dans la plupart des cas à la majorité qualifiée. La Commission n'est pas tenue de suivre l'avis du comité. En cas d'avis défavorable du comité, la Commission peut soumettre le projet à un comité d'appel (le Conseil).
Délégation	La délégation doit être explicitement prévue dans l'acte de base. Le texte propose les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation.	La délégation est prévue dans le règlement de base mais la Commission pourrait prendre des actes d'exécution en cas de nécessité.
Contrôle du législateur	L'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si le Parlement européen (à la majorité simple) ou le Conseil (à la majorité qualifiée) n'expriment pas d'objection. Le délai d'« appréciation » est de 2 mois.	Le Parlement européen et le Conseil peuvent à tout moment exercer un droit de regard sur le projet de texte par l'adoption d'une résolution. Les États membres sont représentés par le comité auprès de la Commission.

Ce régime des actes dérivés s'applique à l'OCM vins. Pour compléter ces différentes dispositions et permettre leur application, l'OCM renvoie à des actes délégués. Ainsi, la Commission est habilitée à adopter des **actes délégués** concernant la délimitation des aides géographiques (art. 109), de l'usage et de la protection des mentions traditionnelles (art. 114), des règles d'étiquetage (art. 122). Concernant les règles d'étiquetage des vins sans appellation d'origine protégée, sans indication géographique protégée, le règlement OCM a également prévu que la Commission peut adopter des **actes d'exécution** (art. 123).

Même s'il n'y a pas de délai pour prendre ces mesures, la Commission doit réécrire les textes d'application en suivant les nouvelles procédures.

C'est sur ce fondement que la Commission semble avoir préparé quelques textes exploratoires qui suscitent un débat. Et posent plusieurs questions.

La première est celle du moment. Il n'y a ni obligation ni urgence à adopter de nouveaux textes. L'OCM de 2013 reprend, certes, des textes anciens de 2008 mais il n'y a pas de contrainte juridique à les modifier. En réalité, tout le monde s'attend à ce que l'ensemble du dispositif soit toiletté un jour ou l'autre. Lorsqu'il y avait une OCM vins, ce toilettage se faisait en adoptant une nouvelle OCM vins. Dès lors que l'OCM vins est intégrée dans une OCM unique, cet exercice se fera probablement à l'occasion de la révision générale de la PAC.

La deuxième question est celle de l'opportunité. Une révision des textes s'impose lorsqu'il y a une obsolescence ou lorsqu'il y a une demande. Ce n'est absolument pas le cas. L'organisation du secteur convient à tous les producteurs, petits et gros, à toutes les régions et à tous les types de vins. C'est en particulier le cas des règles de labellisation et d'étiquetage qui sont l'objet de la présente proposition de résolution.

Ni nécessité, ni urgence, ni demande. Sous couvert de simplification, argument désormais rituel et galvaudé, quel est donc le but recherché par la Commission européenne ?

---

## II. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE

### A. L'INQUIÉTUDE SUSCITÉE PAR LES TEXTES PRÉPARATOIRES

#### 1. Le « non paper »

Selon les auteurs de la proposition de résolution européenne, « *la Commission travaille à une modification des règles d'identification et de commercialisation des productions viticoles* ». En réalité, il y a bien un texte, au statut flou mais au contenu explicite.

En procédant à rebours, le stade final de l'initiative de la Commission est une proposition de règlement, formalisée, imprimée, traduite, diffusée. Le stade avant cette proposition est un projet d'acte, qui est lui-même préparé par un document de travail, un document préparatoire. Les documents sont en anglais. Il peut s'agir d'un « *preliminary draft* » ou d'un « *working paper* ». Le cas présent est encore différent puisqu'il s'agit d'un document non daté, non signé, sans en-tête. Un « non paper », qui est censé donner une piste de réflexion sans engager l'institution, en l'espèce la Commission.

Il y aurait donc plusieurs « non papers » de ce type, dont nous avons eu connaissance. Le principal s'appelle « *working document on wine labelling* ». Ce document a été transmis aux experts des États membres impliqués dans le processus décisionnel des actes délégués et des actes d'exécution. Il a également été porté à la connaissance des professionnels de la viticulture. Formellement, le Sénat n'avait pas à être saisi de ce texte. De bons contacts avec le milieu viticole ont permis aux rapporteurs de cette proposition de résolution européenne d'en prendre connaissance.

Le rappel de procédure permet d'évoquer un problème de fond, soulevé par notre collègue Simon Sutour en 2013 dans son rapport sur la place des actes délégués dans la législation européenne « *Les parlements nationaux peuvent s'inquiéter d'une pratique contraire sur un point important à l'esprit du traité de Lisbonne. Le traité a fait évoluer le rôle des parlements nationaux et leur a confié un pouvoir de contrôle de la subsidiarité. Mais ils ne peuvent exercer leur contrôle de subsidiarité que sur les propositions d'actes législatifs, ce qui n'est pas le cas des actes délégués. Le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux dans le contrôle de la législation européenne s'arrête donc au seuil des actes délégués* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Simon Sutour, La place des actes délégués dans la législation européenne – Sénat n° 322 (2013-2014).

## 2. La logique du projet de la Commission : simplifier au risque de détruire

Ces textes portent principalement sur les normes de commercialisation, principalement l'étiquetage, les appellations d'origine protégée, les indications géographiques protégées (définies aux articles 93 et suivants du règlement OCM unique). Les vins AOP et IGP représentent aujourd'hui 95 % de la production française. Les mentions traditionnelles ne sont pas mentionnées.

Une appellation d'origine protégée (AOP) sert à désigner un produit, dont la production est limitée à une zone géographique considérée, obtenu à partir de variétés de vigne précisée, et dont « *la qualité et les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement à un milieu géographique particulier et aux facteurs naturels et humains qui leur sont inhérents* ». La reconnaissance d'une AOP est proposée par l'INAO et est conditionnée au respect des règles extrêmement rigoureuses (cahier des charges, contrôle, décret...). On compte près de 360 AOP vins en France. (exemples d'AOP : Gigondas, Morgon, Margaux, Corbières...)

Une indication géographique (IG) est une indication renvoyant à une région, un lieu déterminé, qui possède une qualité, une réputation ou d'autres caractéristiques particulières attribuables à cette zone géographique. Il est produit à partir de raisin dont au moins 85 % viennent de la zone géographique considérée. On compte une soixantaine d'IG vins en France. Les IG sont surtout répandues dans les régions viticoles du sud de la France, notamment le vignoble du Languedoc-Roussillon (exemples d'IG : Duché d'Uzès, pays d'Oc...).

Une mention traditionnelle est un critère d'identification d'un vin complétant son indication géographique d'origine : vendanges tardives, premier cru, château, claret, clos... Comme pour les AOP et les IG, l'enregistrement d'une mention traditionnelle suit une procédure rigoureuse avec demande d'enregistrement, ouverture d'un droit à opposition... certaines mentions traditionnelles ont un impact commercial important (« château », « grand cru »...) C'est l'un des enjeux de la future réglementation.

Dans la réglementation actuelle, les trois sujets - étiquetage, indications géographiques, mentions traditionnelles - sont liés. L'étiquetage renvoie à l'utilisation des labels de qualité et aux mentions traditionnelles. Les appellations ouvrent des droits, notamment celui de l'utilisation des mentions traditionnelles. La Commission européenne proposerait d'éclater cet ensemble, de travailler en horizontal, avec un règlement « normes de commercialisation » qui recouvrirait les questions d'étiquetage, un règlement « indications géographiques et appellations d'origine ». Le cas des mentions traditionnelles n'est pas encore tranché mais pourrait lui aussi faire l'objet d'un règlement séparé.

---

Ce projet de réglementation revient à nier la spécificité viticole. Il y a une vraie spécificité viticole, du point de vue normatif. Le vin est le seul produit réglementé depuis les plantations jusqu'à l'étiquetage en passant par les pratiques œnologiques.

Mieux, **ces règles ne sont pas seulement des règles sanitaires et d'information du consommateur, mais sont des outils de gestion des marchés.** L'étiquetage, par exemple, n'est pas rattaché à la réglementation « santé et information du consommateur », mais est un dispositif qui relève de l'OCM vins. Le droit viticole est un levier à vocation économique. C'est en particulier le cas des indications géographiques et appellations d'origine. Deux labels qui servent à segmenter le marché et à valoriser les produits.

On ne peut dissocier étiquetage, labels d'origine et mentions traditionnelles. Ce sont trois règles indissociables, essentielles à la gestion du marché.

Cet avant-projet, même présenté sous forme de « *non paper* », suscite beaucoup d'appréhension de la part des milieux professionnels et des États viticoles. Tous gardent en mémoire l'expérience désastreuse de la réforme annoncée des droits de plantation. Il ne faut pas faire les mêmes erreurs, et ne pas s'engager dans une libéralisation débridée du secteur, dans un contexte de grande vulnérabilité.

Cet avant-projet a suscité une forte mobilisation. Les oppositions se sont manifestées au Conseil, au Parlement européen et dans les États membres. La France et l'Italie sont les plus critiques. L'Allemagne, l'Espagne, l'Autriche, tous les États ayant des vins à indication géographique sont mobilisés. Sans même évoquer la spécificité du secteur, argument facile et trop vague qui masque parfois une forme d'entrave au changement, tous demandent de maintenir une cohérence. Étiquetage, indications géographiques, mentions traditionnelles forment un tout. On ne peut parler d'étiquetage sans évoquer l'utilisation des labels géographiques. On ne peut parler de vins à indication géographique sans évoquer les vins sans indication géographique.

Cette opposition a été entendue. Depuis le dépôt de cette proposition de résolution, la situation a beaucoup évolué. Fin février, au vu des critiques de plusieurs députés de la Commission de l'agriculture du Parlement européen, le directeur adjoint de la DG Agri (direction générale de l'agriculture) a annoncé que sa direction « *proposerait au commissaire de retirer ce texte et de recommencer un nouveau processus de discussion* ». Quelques jours plus tard, le Commissaire européen venu personnellement – et pour la première fois – devant le groupe d'étude du vin du Parlement européen a confirmé qu'il reportait ce texte à l'automne.

La présente proposition de résolution européenne a moins d'acuité. Elle n'en a pas moins de force.

## B. COMMENTAIRES SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### 1. Sur la forme

Cette proposition est « inspirée » d'une résolution comparable en cours d'examen à l'Assemblée nationale. « Inspirée », voire même calquée. Un « copié-collé » maladroit puisque cette proposition déposée au Sénat fait référence, au point 3, au règlement... de l'Assemblée nationale. Une maladresse à corriger.

Au point 9, la proposition de résolution européenne indique que « *la Commission européenne travaille à une modification des règles viticoles...* » La formule est sans doute un peu vague, et inadaptée à une résolution d'une assemblée parlementaire. Comme il a été indiqué plus haut dans le rapport, l'émotion vient en réalité d'un « *non paper* », un document non signé et non daté, présenté aux experts des États membres, et diffusé dans le milieu professionnel. Selon toute vraisemblance, et l'on peut même dire avec une quasi-certitude, ce document émanerait des services de la Commission. Nous avons donc bien un texte auquel se référer, pour finaliser cette proposition de résolution. Néanmoins, dès lors que la Commission a souhaité l'anonymat, en présentant un document non signé, il paraît difficile de viser expressément ce document dans le texte de la proposition de résolution européenne.

Même si la formulation est elle aussi un peu vague, il est proposé d'indiquer seulement que la Commission « prépare » une modification de la réglementation.

Au point 15, les auteurs de la proposition de résolution « *dénoncent l'absence d'information transparente sur les initiatives de la Commission* ». Cette critique est rituelle et largement répandue dans l'opinion. Elle n'est pas toujours fondée. En l'espèce, les milieux proches du dossier n'ont pas de critique à l'encontre des procédures suivies par la Commission. Elle a présenté ses premières pistes de réflexion - ce « *non paper* » - au tout début de la procédure d'adoption des actes délégués. De même, la Commission européenne a présenté ses réflexions à la commission de l'agriculture du Parlement européen. Sur le plan formel, les procédures et l'information ont été respectées.

Il est proposé de supprimer ce paragraphe, inutilement accusateur

Aux points 17 et 18, on rappellera que les propositions de résolution européennes s'adressent au Gouvernement, et non à la Commission européenne.



---

## 2. Sur le fond

La proposition de résolution européenne est inspirée du double souci de **garder une cohérence en évitant une dispersion des textes et de préserver les outils de valorisation des productions**. Le dispositif opérationnel est précisé aux points 13, 16, 17 et 18.

Votre commission partage - totalement et de toute évidence - les objectifs des auteurs de la proposition de résolution. La rédaction peut être cependant précisée sur certains points.

Les auteurs de la proposition de résolution sont attentifs à **éviter toute confusion entre appellations protégées et références géographiques**.

Aujourd'hui, les règles d'utilisation des références à des provenances sont précisées à l'article 67 du règlement de la Commission n° 607-2009. Il y a des mentions obligatoires (l'État d'origine) et des mentions facultatives réglementées. Par exemple, les vins bénéficiant d'AOP ou d'IG peuvent ajouter une référence géographique plus petite que celle de l'État : AOP Côtes du Rhône, IG Vaucluse. Ces indications géographiques sont réservées exclusivement aux vins sous AOP et IG.

Pour le représentant de la CNAOC, *« c'est un détail, mais un détail stratégique »*. La tentation est grande pour certains vins sans IG d'utiliser une référence géographique valorisante mais pouvant porter à confusion.

Cette crainte n'est pas une pure hypothèse. Dans le domaine des produits laitiers, par exemple, il est possible de confondre le camembert de Normandie avec le camembert fabriqué en Normandie (avec du lait provenant d'autres régions) et le camembert sans mention particulière, dont le consommateur pensera, en toute bonne foi, que c'est un camembert de Normandie alors qu'il peut parfaitement être fabriqué dans d'autres régions, voire même dans d'autres pays. (Au début de la première guerre mondiale, le camembert était d'ailleurs fabriqué majoritairement... en Allemagne).

C'est cette confusion qu'il faut éviter. Tel est l'objectif des points 13 et 18. Le cas visé est celui des appellations ou des références géographiques, susceptible d'entraîner la méprise du consommateur. La question s'est posée lorsqu'il a été évoqué la possibilité d'introduire la mention « vin de Septimanie ». Tel serait également le cas des vins de Bordeaux - appellation protégée - et des vins de Gironde - appellation non protégée, par exemple. Le vin de Bordeaux est encadré par un cahier des charges rigoureux qui garantit une qualité. Sans nier les qualités des vins de Gironde, ces derniers ne sauraient tirer avantage de cette proximité par le biais d'une référence ambiguë.

Ce serait une usurpation de notoriété, une façon d'avoir le bénéfice d'un référencement géographique sans avoir les contraintes de procédure et

de contrôle. Pour le dire autrement et pour reprendre l'expression du directeur de l'INAO, « *ce serait une façon d'avoir le beurre et l'argent du beurre* ».

Tel est le sens des points 13 et 18 dans la numérotation de la proposition de résolution.

Au point 17, la référence à la réglementation protectrice du secteur viticole ne paraît pas opportune. Il ne s'agit pas de « protéger » le secteur viticole, mais de garder les outils de valorisation. Cette valorisation passe par la segmentation du marché.

**La question des mentions traditionnelles** n'est pas évoquée par la Commission dans ses premiers textes préparatoires, mais est pourtant fondamentale. Les mentions traditionnelles type « château », « abbaye », « clos », sont également très valorisantes et sont aujourd'hui réservées aux vins sous AOP et IG. Même dans le langage courant, le « château » ne désigne plus seulement une construction ancienne en majesté mais un domaine viticole. Il ne faut pas nier qu'il y a une forte pression pour faire évoluer ce régime, notamment à l'étranger. L'utilisation du mot « château » commence d'ailleurs à se répandre en Suisse, au Luxembourg, ou même aux États-Unis et au Chili. Certains professionnels estiment que la position restrictive actuelle est fragile car comment refuser à un exploitant d'appeler son vin château dès lors qu'il a effectivement un château et que le vin est issu de sa propriété ?

Néanmoins votre commission propose de rappeler l'utilité de ces mentions traditionnelles adossées aux indications géographiques (nouveau point 18).

Votre commission propose donc au Sénat d'adopter la proposition de résolution européenne ainsi modifiée. Cette proposition sera doublée d'un avis politique directement adressé à la Commission européenne.

---

## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission s'est réunie le jeudi 17 mars 2016 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par les rapporteurs MM. Gérard César et Claude Haut, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean Bizet, président.** – Nous sommes parvenus aujourd'hui à un subtil équilibre grâce à la vigilance de personnes très sourcilleuses... La filière est en meilleure santé aussi parce qu'elle a su segmenter les produits en valorisant la qualité.

**M. Simon Sutour.** – Je ne doute pas de l'unanimité de notre commission sur ce sujet. Nos rapporteurs ont travaillé très vite, sur un texte européen qui n'est même pas encore formellement déposé ! Mais nous avons toujours intérêt à montrer à Bruxelles que nous sommes attentifs et méfiants.

**M. Jean Bizet, président.** – Et constructifs !

**M. Simon Sutour.** – Nous ne nous décourageons pas et n'écoutons pas tous ceux qui affirment « jamais vous ne gagnerez », comme M. Barnier, alors ministre de l'agriculture, sur le vin rosé. Cela s'est passé de la même façon sur les droits de plantation.

Concernant les actes délégués, j'ai rédigé un rapport en 2013, traduit en anglais, qui faisait le point sur les textes européens dont nous pouvons nous saisir. Les actes délégués et les actes d'exécution sont de plus en plus nombreux et cachent des décisions majeures. Je vous propose de compléter cette proposition de résolution par un avis politique, pour s'adresser non seulement à notre Gouvernement mais aussi à la Commission directement.

**M. Jean Bizet, président.** – C'est la logique.

**M. Éric Bocquet.** – Je vis dans une région brassicole, pardonnez-moi d'intervenir dans ce débat ! Mais il y a un paradoxe apparent à voir les producteurs de Californie, Australie, Afrique du sud ou Chili exercer de telles pressions alors que la demande mondiale augmente. Du reste, cette demande augmentant année après année, il n'y a pas de raison de contraindre les plantations.

**M. Claude Haut, rapporteur.** – Ce n'est pas le cas : des autorisations sont données pour un volume important chaque année.

**M. Simon Sutour.** – Trop important !

**M. Claude Haut, rapporteur.** – La concurrence de ces pays existe depuis longtemps. Si nous nous gardons, en Europe, de tomber dans une libéralisation totale, nous sommes en situation de lutter contre eux, mais il importe de conserver tous nos outils de promotion et de régulation, car ils font notre force.

**M. Gérard César, rapporteur.** - Chaque État peut augmenter ses plantations de 1 % par an, chaque région peut choisir son augmentation dans la limite du 1 % national. Certaines régions ont choisi un taux zéro, c'est-à-dire pas d'augmentation, par souci d'équilibre du marché, comme la région des vins de Bordeaux, par exemple. L'Allemagne, l'Autriche, ont choisi d'appliquer 0,5 %. Bref, chaque organisation de défense et de gestion (ODG) prend sa décision, en partenariat avec les interprofessions, qui sont puissantes.

**M. Simon Sutour.** - Les organisateurs du Tour de France ont sélectionné un vin chilien, pour les étapes extérieures !

**M. Gérard César, rapporteur.** - Cette résolution a valeur d'alerte, et Simon Sutour a raison de suggérer de saisir également la Commission par un avis politique.

**Mme Patricia Schillinger.** - Nous nous sommes battus également sur le Tokay gris... Une question : comment évolue la taxation de nos exportations en Inde et en Chine ?

**M. Gérard César, rapporteur.** - Cette question est indissociable des négociations du traité transatlantique... pour lesquelles la Commission est mandatée.

La protection des IG exige une vigilance et un combat permanents. Sur la réglementation viticole, les organisations professionnelles sont tout à fait d'accord pour maintenir le *statu quo*.

**M. Simon Sutour.** - Le régime des droits à plantation est sécurisé parce que les États ont fait pression pour revenir sur le projet de supprimer toute contrainte à compter de 2018. On aurait pu planter n'importe quoi, n'importe où.

Dans ma région, la viticulture ne s'est jamais aussi bien portée : la qualité paye. Depuis cinquante ans, les viticulteurs faisaient de gros efforts, par le réencépagement en particulier, sans guère en voir les résultats. Ils apparaissent enfin. Les « vins de cépage » ont été lancés aux États-Unis mais les domaines, clos, châteaux conservent prestige et visibilité. Il faut le dire, Georges Frêche y fut pour beaucoup. Et depuis dix ans, la marque « sud France » qu'il a inventée s'est imposée sur le marché. Nos départements, composés de terres sèches non irriguées, retourneraient à la friche, aux ronces et à l'état sauvage, si l'on arrachait la vigne.

**M. Gérard César, rapporteur.** - Oui, la qualité prévaut. On est loin du temps où un ministre pouvait parler de « bibine ».

**Mme Gisèle Jourda.** - C'était Georges Bonnet !

**M. Gérard César, rapporteur.** - Les cépages ont été améliorés.

**M. Simon Sutour.** - La vinification a fait également de gros progrès.

**M. Gérard César, rapporteur.** - Il en résulte de bons produits.

**M. Jean Bizet, président.** - C'est un exemple que pourraient suivre d'autres filières, comme la filière fromagère. Si un traité est finalement signé, nous aurons une position commerciale très offensive, grâce à l'identification, l'accroche territoriale, la qualité.

*À l'issue de ce débat, la commission des affaires européennes a adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne, modifiée, ainsi que l'avis politique qui en reprend les termes et qui sera adressé à la Commission européenne.*



---

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 73 quater et 73 quinquies du Règlement du Sénat,
- ④ Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,
- ⑤ Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil,
- ⑥ Vu le règlement (CE) n° 607/2009 du 14 juillet 2009 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil en ce qui concerne les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées, les mentions traditionnelles, l'étiquetage et la présentation de certains produits du secteur vitivinicole,
- ⑦ Vu le règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole, modifiant les règlements (CE) n° 1493/1999, (CE) n° 1782/2003, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 3/2008, et abrogeant les règlements (CEE) n° 2392/86 et (CE) n° 1493/1999,
- ⑧ Considérant que les réformes de 2008 et de 2013 ont été adoptées dans une logique d'équilibre et de préservation des particularités du secteur vitivinicole ;
- ⑨ Considérant que la Commission européenne prépare une modification des règles d'identification et de commercialisation des productions viticoles afin de les rendre compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;
- ⑩ Considérant que les actes délégués et d'exécution susceptibles d'être adoptés par la Commission européenne sont encadrés et strictement prévus par le règlement (UE) n° 1308/2013 précité ;

- ⑪ Considérant la nécessité de maintenir la spécificité du secteur vitivinicole ;
- ⑫ Considérant la nécessité de protéger le secteur vitivinicole d'une libéralisation sans protection ;
- ⑬ Considérant la nécessité de protéger les appellations d'origine et les indications géographiques contre toute utilisation visant à profiter abusivement de la réputation associée aux produits répondant aux exigences correspondantes ;
- ⑭ Considérant la nécessité de ne pas induire en erreur le consommateur ;
- ⑮ 1. Recommande de veiller à ce que le processus engagé par la Commission européenne, sous couvert de simplification, ne disperse pas les dispositions applicables au secteur vitivinicole dans divers textes européens ;
- ⑯ 2. Souhaite que les dispositions relatives à l'étiquetage, les mentions traditionnelles et les indications géographiques continuent à être réunies dans un seul texte ;
- ⑰ 3. Souhaite le maintien des outils de segmentation du marché permettant la distinction stricte entre des vins bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée et des vins sans indication géographique ;
- ⑱ 4. Estime que les outils de valorisation des indications géographiques, notamment par le biais des règles d'utilisation des mentions traditionnelles sont nécessaires au rayonnement du secteur viticole ;
- ⑲ 5. Souhaite maintenir l'interdiction, pour des vins sans indication géographique, d'indiquer une origine géographique plus petite que celle de l'État membre.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la commission
(1) Le Sénat,	(1) <i>Sans modification</i>
(2) Vu l'article 88-4 de la Constitution,	(2) <i>Sans modification</i>
(3) Vu l'article 151-5 du Règlement de l'Assemblée nationale,	(3) <i>Vu les articles 73 quater et 73 quinquies du Règlement du Sénat</i>
(4) Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,	(4) <i>Sans modification</i>
(5) Vu le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil,	(5) <i>Sans modification</i>
(6) Vu le règlement (CE) n° 607/2009 du 14 juillet 2009 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil en ce qui concerne les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées, les mentions traditionnelles, l'étiquetage et la présentation de certains produits du secteur vitivinicole,	(6) <i>Sans modification</i>
(7) Vu le règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole, modifiant les règlements (CE) n° 1493/1999, (CE) n° 1782/2003, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 3/2008, et abrogeant les règlements (CEE) n° 2392/86 et (CE) n° 1493/1999,	(7) <i>Sans modification</i>
(8) Considérant que les réformes de 2008 et de 2013 ont été adoptées dans une logique d'équilibre et de préservation des particularités du secteur vitivinicole ;	(8) <i>Sans modification</i>
(9) Considérant que la Commission européenne travaille à une modification des règles d'identification et de commercialisation des productions viticoles afin de les rendre compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;	(9) <i>Considérant que la Commission européenne prépare une modification des règles d'identification et de commercialisation des productions viticoles afin de les rendre compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;</i>
(10) Considérant que les actes délégués et d'exécution de la Commission européenne doivent être encadrés et strictement prévus par les textes ;	(10) <i>Considérant que les actes délégués et d'exécution susceptibles d'être adoptés par la Commission européenne sont encadrés et strictement prévus par le règlement (UE) n° 1308/2013 précité</i>

(11) Considérant la nécessité de maintenir la spécificité du secteur vitivinicole ;	(11) <i>Sans modification</i>
(12) Considérant la nécessité de protéger le secteur vitivinicole d'une libéralisation sans protection ;	(12) <i>Sans modification</i>
(13) Considérant la nécessité de protéger les appellations d'origine et les indications géographiques contre toute utilisation visant à profiter abusivement de la réputation associée aux produits répondant aux exigences correspondantes ;	(13) <i>Sans modification</i>
(14) Considérant la nécessité de ne pas induire en erreur le consommateur ;	(14) <i>Sans modification</i>
(15) 1. Dénonce l'absence d'information transparente sur les initiatives de la Commission européenne sur ce sujet ;	<i>Supprimer</i>
(16) 2. Demande à ce que le processus de simplification ne disperse pas les dispositions applicables au secteur vitivinicole dans divers textes européens ;	(15) 1.° <i>Recommande de veiller à ce que le processus engagé par la Commission européenne, sous couvert de simplification, ne disperse pas les dispositions applicables au secteur vitivinicole dans divers textes européens ;</i>
	(16) 2.° <i>Souhaite que les dispositions relatives à l'étiquetage, les mentions traditionnelles et les indications géographiques continuent à être réunies dans un seul texte ;</i>
(17) 3. Appelle la Commission européenne à maintenir la réglementation protectrice du secteur vitivinicole et notamment la distinction stricte entre des vins bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée et des vins sans indication géographique ;	(17) 3. <i>Souhaite le maintien des outils de segmentation du marché permettant la distinction stricte entre des vins bénéficiant d'une appellation d'origine protégée ou d'une indication géographique protégée et des vins sans indication géographique ;</i>
	(18) 4. <i>Estime que les outils de valorisation des indications géographiques, notamment par le biais des règles d'utilisation des mentions traditionnelles sont nécessaires au rayonnement du secteur viticole ;</i>
(18) 4. Demande à la Commission européenne de maintenir l'interdiction pour des vins sans indication géographique d'indiquer une origine géographique plus petite que celle de l'État membre.	(19) 5.° <i>Souhaite maintenir l'interdiction, pour des vins sans indication géographique, d'indiquer une origine géographique plus petite que celle de l'État membre.</i>

---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

- M. Philippe DUCLAUD, sous-directeur des filières agroalimentaires - Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

- M. Arnaud DUNAND, chef du Bureau Vin et autres boissons - Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

- M. Éric TESSON, chargé de mission - Confédération Nationale des Producteurs de Vins et Eaux-de-Vie de Vin à Appellations d'Origine Contrôlée (CNAOC).

- M. Jean-Luc DAIRIEN, directeur de l'Institut National de l'origine et de la qualité (INAO).

M. Pascal BOBILLIER-MONNOT, directeur de la CNAOC, s'est également entretenu avec les rapporteurs