

## Commission des affaires européennes

### Où en est la réforme des droits de plantation ?

L'abandon du régime des droits de plantation de la vigne, à l'échéance 2015, a été décidé en 2008 dans le cadre d'un paquet global réformant l'Organisation commune du marché vitivinicole (« OCM-vin »). Depuis, la pression pour renoncer à cet abandon s'est faite de plus en plus forte. Le Sénat a pris position en adoptant une résolution européenne demandant le maintien du régime des droits de plantation au delà de 2015 (proposition de résolution européenne présentée par MM. Gérard César et Simon Sutour, devenue résolution du Sénat n° 94 le 1er avril 2011). Le sujet vient d'être repris par la commission des affaires européennes, à l'initiative de son président.

Où en est-on aujourd'hui ?



© Bruno Monginoux – www.photo-paysage.com

#### 1. Le droit en vigueur et la réforme annoncée

L'encadrement strict des plantations de vigne existe dans la réglementation européenne depuis 1987. Le cœur du dispositif consiste en une quasi interdiction des plantations nouvelles. Ce régime est connu sous le nom de « droits de plantation ». L'abandon du régime des droits de plantation a été décidé par le Règlement n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant réforme de l'OCM vin. Cette disposition a été intégrée en 2009 dans le règlement général de l'organisation de la PAC

dit « règlement OCM unique » (règlement CE 494/2009 du 25 mai 2009 modifiant le règlement CE 1234/2007). L'article 85 octies de ce règlement dispose ainsi que « *la plantation de vigne de variétés de raisins de cuve est interdite. [Cette disposition] s'applique jusqu'au 31 décembre 2015* ». Ainsi, la réforme n'annonce pas explicitement la disparition du régime des droits de plantation, mais procède par antithèse en affirmant que la plantation reste interdite... jusqu'au 31 décembre 2015.

Cette échéance du 31 décembre 2015 est assouplie par deux dispositions :

– d'une part, « *les États membres peuvent décider de maintenir sur tout ou partie de leur territoire l'interdiction de plantation jusqu'au 31 décembre 2018* » (art. 85 octies § 5) ;

– d'autre part, « *la Commission devra élaborer un rapport sur le secteur viticole avant la fin 2012 en tenant compte de l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme* » (art. 184).

#### 2. L'opposition manifestée par certains États membres

Dans l'optique de ce rapport, plusieurs États membres ont souhaité que l'« OCM-vin » soit modifiée pour permettre le maintien d'un encadrement des droits de plantation. « L'offensive » est partie de deux déclarations publiques au plus haut niveau de l'État, l'une, de Mme Angela Merkel, le 24 mars 2010, l'autre, de M. Nicolas Sarkozy, le 18 janvier 2011. Tous deux ont exprimé leur opposition à l'abandon du régime des droits de plantation.

Cette demande a été soutenue par un nombre croissant d'États membres. Neuf ministres de l'agriculture (Allemagne, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Portugal, Roumanie) ont ainsi formalisé leur

opposition en publiant, le 14 avril 2011, une « lettre commune » appelant « au maintien d'un encadrement des droits de plantation au niveau de l'ensemble des pays de l'Union européenne et pour l'ensemble des catégories de raisin ». Leur argumentation est la suivante :

« Le régime des droits de plantation permet de garantir un développement maîtrisé de la production et le maintien de l'activité vitivinicole dans des zones à faible potentiel agronomique. (...). Il apparaît que les désavantages issus de cette suppression l'emporteraient largement sur les bénéfices attendus. Ces craintes sont fondées sur les risques suivants :

- surproduction entraînant une baisse des prix,
- déprise des zones viticoles les moins productives,
- diminution du nombre d'exploitations familiales,
- détournement de notoriété des appellations d'origine protégée par l'implantation de vignobles de vins sans indication géographique,
- industrialisation excessive de la viticulture européenne, incompatible avec ses nombreuses vocations socio-économiques, environnementales, paysagères et touristiques ».



© Christophe Eyquem – www.freemages.fr

Trois autres pays ont depuis lors rejoint cette position commune : l'Espagne, la République tchèque et la Slovaquie. Ainsi, au 1<sup>er</sup> octobre 2011, douze États membres ont exprimé le souhait de conserver un droit de régulation de la production viticole par le régime des droits de plantation.

Le 23 juin 2011, le Parlement européen, à la faveur de l'examen du rapport de M. Dess sur la réforme de la PAC, s'est également positionné sur le sujet. Il a estimé en particulier que « la Commission devrait envisager de proposer le maintien des droits de plantation dans le secteur viticole, aussi au-delà de 2015, et devrait en tenir compte dans son rapport d'évaluation de la réforme de l'OCM-vin de 2008 prévu pour 2012 ».

### 3. La position de la Commission européenne

La Commission européenne avance quatre arguments.

En premier lieu, la Commission est chargée de veiller à l'application des règlements. « La Commission surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne. » (art. 17.1 du traité sur l'Union européenne – TUE). Or, le règlement, bien que contesté au fond par quelques États membres, est formellement irréprochable et est donc partie intégrante de l'ordre juridique interne de l'Union que la Commission a pour mission d'appliquer. La Commission, consciente des difficultés à parvenir à adopter un règlement communautaire à 27 sur des questions aussi sensibles, souhaite éviter de rouvrir le dossier à la première opposition.

En second lieu, la pression des États ne doit pas occulter le fait que la Commission dispose du monopole d'initiative. « Un acte législatif de l'Union ne peut être adopté que sur proposition de la Commission » (art. 17.2 du TUE). Ainsi, la pression des États change sans doute les données politiques mais n'a aucune incidence institutionnelle. La Commission reste, en théorie, libre de proposer une modification ou un report de l'échéance, mais n'est pas tenue de le faire.

En troisième lieu, la Commission rappelle que la réforme de l'OCM vin était un ensemble, comportant des contraintes – l'abandon du régime administré des droits de plantation – et des compensations budgétaires destinées à préparer les viticulteurs à cette compétition nouvelle. La Commission estime que les États ne peuvent continuer à percevoir ces aides en demandant à s'exonérer de la contrainte qu'elles sont censées compenser.

Enfin, la Commission estime qu'il ne serait pas sage de revenir dès maintenant sur le règlement « OCM-vin » alors que, aux termes mêmes de celui-ci, un bilan de la réforme devra être établi en 2012, préparant, le cas échéant, des ajustements en 2013.

Dans sa proposition de réforme de la PAC, la Commission abroge les dispositions existantes de l'OCM unique à l'exception de quelques dispositions dont celles relatives au régime transitoire des droits de plantation (COM (2011) 629 final, article 163, c) ii): qui « *continuent à s'appliquer (...) jusqu'au 31 décembre 2015 ou, dans la mesure nécessaire pour mettre en œuvre une décision prise par les Etats membres en application de l'article 89 § 5, jusqu'au 31 décembre 2018* ». La formulation, différente du texte actuel, met les deux échéances sur le même plan alors que, aujourd'hui, l'échéance de 2018 n'est présentée que comme une exception au butoir de 2015.

#### 4. Les droits de plantation et la majorité qualifiée

Le dossier institutionnel est sans ambiguïté. La Commission est dans son rôle lorsqu'elle s'apprête à faire respecter un règlement régulièrement adopté. Cette lecture juridique est évidemment insuffisante. Il faut quitter le champ institutionnel pour aborder le terrain, politique, des rapports de force entre la Commission, chargée de veiller à l'application d'une réglementation, et le législateur européen – Parlement européen et Conseil – qui se positionne pour la modifier. Si la position institutionnelle de la Commission est imparable, il est tout aussi certain que la Commission ne pourrait rester sourde à un appel massif des États membres demandant à conserver le régime d'interdiction des droits de plantation.

La pression politique des États dépend beaucoup de leur capacité à fédérer les oppositions à l'abandon des droits de plantation. On conviendra que selon qu'un État, deux États, une minorité d'États, ou une majorité d'États représentant la majorité qualifiée du Conseil, se prononcent sur le maintien du régime des droits de plantation,

ce n'est pas sans incidence sur l'écouter la position de la Commission.

Si, en théorie, ni le nombre ni même l'importance des oppositions n'ont d'incidence institutionnelle sur l'application d'un règlement, la force des États repose en partie sur leur capacité à mobiliser une majorité qualifiée. En d'autres termes, **si des États minoritaires n'ont, juridiquement, aucun moyen de peser sur la décision et de réformer le régime des droits de plantation, les États majoritaires ont, politiquement, la capacité de le faire.**

#### Rappel des calculs de la majorité qualifiée

Le traité de Lisbonne a introduit un nouveau mode de calcul de la majorité qualifiée, fondé pour l'essentiel sur la démographie des États membres. La majorité qualifiée se définit alors comme étant égale à au moins 55 % des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union (art. 16 du TUE). Ce système n'entrera en vigueur qu'à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014.

Jusqu'à cette date, c'est le système du traité de Nice qui est applicable, avec un nombre de voix attribué à chaque État membre, allant de 3 voix (Malte) à 29 voix (Allemagne, France, Italie, Royaume Uni) par État membre. La majorité qualifiée est de 255 voix (sur un total de 345 voix) exprimant le vote de la majorité des États membres. Un membre du Conseil peut demander que les États membres constituant la majorité qualifiée représentent au moins 62 % de la population.

**Les douze États demandant le maintien des droits de plantation ne réunissent donc pas aujourd'hui la majorité qualifiée.** En vertu de la pondération du traité de Nice, ils représentent **189 voix** ainsi réparties entre les différents États : 29 voix pour l'Allemagne, 29 voix pour la France, 29 voix pour l'Italie, 27 voix pour l'Espagne, 14 voix pour la Roumanie, 12 voix pour le Portugal, 12 voix pour la Hongrie, 12 voix pour la République tchèque, 10 voix pour l'Autriche, 7 voix pour la Slovaquie, 4 voix pour le Luxembourg et 4 voix pour Chypre.

**Deux États supplémentaires et 66 votes seraient nécessaires pour atteindre la majorité qualifiée** (255 voix), susceptible d'infléchir la position de la Commission.

Deux États seraient susceptibles de rallier le camp des opposants à l'abandon du régime des droits de plantation : la Belgique (12 voix) et la Grèce (12 voix). Mais il manquerait toujours quarante-deux voix pour atteindre le seuil de 255 voix. Seul le basculement d'États avec une population nombreuse assurerait le nombre de voix suffisant pour atteindre le seuil de la majorité qualifiée et, ce faisant, permettrait d'atteindre un seuil de crédibilité politique. La Pologne est un pays qui répond à ces critères. Il se pourrait que certains États réservent leur position sur ce sujet dans l'attente de la négociation de la réforme de la PAC.

Les États opposés à un retour en arrière qui garantirait le maintien des droits de plantation, sont d'une part, les États généralement favorables à une libéralisation de l'activité productive, fut-elle agricole, et d'autre part, certains États non viticoles et par conséquent peu impliqués dans ce dossier, mais qui ne souhaitent pas que le Conseil revienne sur un accord obtenu. Mais là encore, la négociation générale sur la réforme de la PAC pourrait faire infléchir certains États en échange de quelques dispositions sur la réforme de la PAC.

## 5. Le bilan d'étape

La réglementation communautaire (art.184 § 8 du règlement (CE) n° 1234/2007) prévoit que la Commission européenne présente un **rapport d'évaluation** de la réforme au Parlement et au Conseil, avant la fin 2012. Ce rapport d'étape avait été demandé au moment des négociations en 2008, notamment par la France.

Pour élaborer son rapport, la Commission s'appuiera principalement sur une évaluation externe confiée à un bureau d'étude en septembre dernier. Un questionnaire a été adressé aux États membres producteurs de

l'Union européenne – aux ministères de l'agriculture – afin de disposer d'informations sur la mise en œuvre de la réforme du secteur vitivinicole. Une partie des questions porte sur les effets attendus de la fin du régime des droits de plantation.

Outre les questions générales sur « *les effets attendus, positifs et négatifs, de la fin du régime transitoire des droits de plantation en France* », la Commission attend des réponses précises sur l'incidence de la réforme sur « *le détournement de notoriété des appellations prestigieuses* », et sur la déprise redoutée des zones viticoles les moins productives : « *Qu'entendez-vous par zones les moins productives ? Dans quelles régions sont-elles situées ? Quelles sont les superficies abandonnées dans ces zones ? Y-a-t-il eu augmentation des vignobles en plaine ?* »



© Bruno Monginoux – www.photo-paysage.com

Douze États se sont prononcés pour le maintien du régime actuel d'interdiction des droits de plantation pour l'ensemble des pays producteurs de l'UE. Par le nombre et la précision des questions posées, il apparaît que la Commission souhaite disposer d'éléments chiffrés sur les effets possibles de la fin du régime administré des droits de plantation, mais semble se montrer ouverte à un réexamen de cette disposition. Le rapport d'évaluation sera l'élément décisif qui fondera sa position.