

N° 17

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 octobre 2019

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, tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050,

Par Mme Gisèle JOURDA,

Sénatrice

et TEXTE DE LA COMMISSION

(Envoyé à la commission des affaires économiques.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, président ; MM. Philippe Bonhecarrère, André Gattolin, Didier Marie, Mme Colette Mélot, MM. Cyril Pellevat, André Reichardt, Simon Sutour, Mme Véronique Guillotin, MM. Pierre Ouzoulias, Jean-François Rapin, vice-présidents ; M. Benoît Huré, Mme Gisèle Jourda, MM. Pierre Médevielle, René Danesi, secrétaires ; MM. Pascal Allizard, Jacques Bigot, Yannick Botrel, Pierre Cuypers, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Laurence Harribey, MM. Claude Haut, Olivier Henno, Mmes Sophie Joissains, Mireille Jouve, Claudine Kauffmann, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Leleux, Mme Anne-Catherine Loisier, MM. Franck Menonville, Jean-Jacques Panunzi, Michel Raison, Claude Raynal, Mme Sylvie Robert.

Voir le numéro :

Sénat : 720 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'INDISPENSABLE RÉGULATION DU SECTEUR DE LA VIGNE DANS L'UNION EUROPÉENNE, GRÂCE AU SYSTÈME DES AUTORISATIONS DES DROITS DE PLANTATION VITICOLES	7
II. UN DISPOSITIF PRÉSERVÉ DE HAUTE LUTTE EN 2013/2014, GRÂCE EN PARTICULIER À LA MOBILISATION DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS ET NATIONAUX	11
III. UN ENJEU MAJEUR DE LA PROCHAINE RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : CONSOLIDER LE SYSTÈME DES DROITS DE PLANTATION AU DELÀ DE L'HORIZON 2030	15
IV. LE SENS DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE : APPORTER UN SOUTIEN POLITIQUE AUX DÉMARCHES VISANT À PROLONGER LE DISPOSITIF ACTUEL JUSQU'EN 2050	17
EXAMEN EN COMMISSION.....	21
PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE	25

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les questions relatives à la vigne, à la qualité de nos productions en France et en Europe, ainsi qu'à l'avenir de nos vignerons font l'objet, de très longue date, d'une attention spécifique de la part du Sénat. L'enjeu, il est vrai, apparaît essentiel, tant pour notre économie, que pour nos territoires et nos concitoyens. En outre, au-delà de ces seuls facteurs, la vigne revêt également une dimension culturelle et historique affirmée, puisque la production de vin a été introduite en Gaule par les Grecs, dès l'Antiquité.

Toutes ces raisons expliquent que, dans un passé récent, la Haute assemblée ait su se mobiliser pour faire obstacle à une proposition de la Commission européenne tendant à remettre en cause les modalités de régulation de la vigne dans l'Union européenne.

Envisagé dès 1999 et officiellement présenté en 2008, un tel projet de réforme, s'il avait abouti, aurait débouché sur la libéralisation des activités vitivinicoles, au risque d'entraîner, comme par le passé, une crise de surproduction aux conséquences douloureuses.

À titre préventif, dès février 2007, suite à la publication d'une première communication de la Commission européenne explicitant sa démarche, notre ancien collègue Gérard César avait mis en garde contre la perspective d'une baisse des revenus des producteurs, dans un contexte d'évolution rapide des pratiques de consommation et de concurrence accrue des pays tiers. Les préoccupations qu'il exprimait avaient été largement entendues, dans la mesure où son rapport d'information avait été adopté à l'unanimité des membres de la commission des affaires économiques¹.

Par la suite, notre commission des affaires européennes s'est opposée à son tour avec force au projet de la Commission européenne tendant à abandonner le système de régulation de l'offre de produits vitivinicoles, connu sous les termes de « droits de plantation ».

¹ *Rapport d'information n° 348 (2006-2007) Réforme de l'OCM vitivinicole : sauvons notre filière et nos viticulteurs, présenté par M. Gérard César au nom de la commission des affaires économiques du Sénat*

Cette mobilisation a pris la forme de l'adoption par le Sénat de deux résolutions européennes¹ respectivement le 1^{er} avril 2011 et le 20 février 2013, à l'initiative de Gérard César et Simon Sutour.

Nos efforts ont efficacement relayé ceux des professionnels et du Parlement européen, puisque le projet de réforme à l'étude a finalement été entièrement revu, pour aboutir à la préservation de l'actuel système de régulation jusqu'à l'horizon 2030, à la faveur de la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) pour la période 2014/2020.

C'est en ayant en tête ce résultat, acquis de haute lutte dans un passé récent, que votre rapporteur a pris l'initiative, le 11 septembre 2019, de déposer une proposition de résolution de résolution européenne, tendant à garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050.

Enfin, l'expérience des crises de surproduction intervenues à la suite de la suppression des quotas laitiers (1^{er} avril 2015) et des quotas sucriers (1^{er} octobre 2017) renforce, selon nous, la nécessité d'agir de façon préventive en matière de réglementation. Il s'agit, à l'évidence, de deux contre-exemples à méditer, tant nos producteurs laitiers et sucriers peinent à s'adapter à un contexte de diminution et de volatilité des prix.

Les enseignements de ces deux crises méritent d'être tirés : nous devons à tout prix éviter de prendre le risque de fragiliser, à l'avenir, la filière vitivinicole française et européenne.

¹ Résolutions européennes du Sénat n° 94 (2010-2011) du 1er avril 2011 et n° 100 (2012-2013) du 20 février 2013 sur le régime des droits de plantation de vigne

I. L'INDISPENSABLE RÉGULATION DU SECTEUR DE LA VIGNE DANS L'UNION EUROPÉENNE, GRÂCE AU SYSTÈME DES AUTORISATIONS DES DROITS DE PLANTATION VITICOLES

Le régime connu sous le nom de « droits de plantation » repose sur une stricte limitation des nouvelles plantations de vigne.

- **À l'origine, un système d'inspiration française**

Le système des « droits de plantation » de la vigne a été introduit dans notre droit par les dispositions du décret n° 53-977 du 30 septembre 1953, rédigé sur la base du principe de stricte discipline d'encépagement. Au demeurant, l'objectif de cet instrument était alors autant quantitatif – il s'agissait de contrôler le rythme de croissance des surfaces plantées de vigne – que qualitatif, afin d'améliorer la qualité des vins au fil du temps sur les bons territoires. Le dispositif des « droits de plantation » a servi de support à une stratégie de replantation après arrachage, en distinguant les cépages recommandés et les cépages autorisés.

Dans leur version actuelle¹, ces dispositions sont désormais codifiées aux articles D. 665-1 à D 665-13 du code rural et de la pêche maritime. Elles s'appliquent aux vignes destinées à la production de vin sous signe de qualité - appellation d'origine ou indication géographique protégée – ainsi qu'aux vins sans indication géographique.

- **Des dispositions ensuite reprises par l'Union européenne**

Initialement, la Communauté économique européenne avait fait prévaloir une approche non interventionniste, en ne prévoyant pas de limitation des plantations ni d'instrument efficace de régulation du marché, pour faire face aux fortes variations annuelles de production. Il en est rapidement résulté un déséquilibre de marché, caractérisé par une très nette augmentation de la production, tandis que la demande demeurait stable.

Confrontées à une situation de crise, les autorités européennes se sont trouvées dans l'obligation de changer radicalement d'approche au milieu des années 1970. Ce tournant a pris la forme de la transposition du système français de régulation de la vigne dans la réglementation européenne.

C'est ainsi qu'au niveau communautaire, un régime de « droits de plantation » de la vigne a été institué en 1976 dans le cadre de l'Organisation commune des marchés (OCM) vitivinicole.

¹ Décret n°2015-1903 du 30 décembre 2015 relatif au régime d'autorisation de plantations des vignes, pris pour l'application des articles 61 à 66 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés et des produits agricoles, ainsi que du règlement délégué (UE) 2015/560 de la Commission du 15 décembre 2014.

Afin de limiter la production de vins de table et de prévenir les excédents structurels de l'offre, les plantations nouvelles ont été tout d'abord interdites (1976/1978), puis sévèrement contrôlées. Le dispositif, initialement conçu comme temporaire, a été reconduit lors des réformes successives de l'OCM.

- **Les « droits de plantation », un mécanisme indispensable pour adapter l'offre à la demande de vin**

Il n'est pas inutile de rappeler que la viticulture européenne a connu de nombreux épisodes de surproduction au XX^e siècle. En France, tout particulièrement, ces crises régulières ont revêtu un caractère structurel, à partir de 1907 et jusqu'aux années 1960/1970, malgré des périodes de répit durant les deux guerres mondiales.

C'est à l'aune de ce passé récent qu'il convient d'apprécier l'intérêt de garantir un développement maîtrisé de la production et le maintien de l'activité vitivinicole. Certes, le système des « droits de plantation » peut apparaître à certains observateurs et à certains économistes comme excessivement « dirigiste », dans la mesure où il limite strictement le développement des surfaces cultivées.

Pour autant, les avantages de ce dispositif juridique l'emportent nettement sur les inconvénients, dans la mesure où nos viticulteurs se trouvent, par là même, protégés contre les risques :

- de surproduction entraînant une baisse des prix ;
- de diminution du nombre d'exploitations familiales ;
- et de déprise de certaines zones viticoles ;

D'une façon générale, les « droits de plantation » contribuent à limiter la tendance à l'industrialisation excessive de la viticulture, que l'on trouve notamment à l'œuvre en Chine, ou pour certaines productions du Nouveau Monde. Si une telle évolution venait à advenir dans l'Union européenne, ses effets seraient incompatibles avec la vocation à la fois socio-économique, environnementale, paysagère et touristique de nos territoires. À terme, il en résulterait, tout à la fois, une standardisation, un affaiblissement de la qualité, ainsi qu'une perte de réputation des vins français et européens.

- **Le régime des « droits de plantation » actuellement en vigueur**

Les dispositions en vigueur en matière de « droits de plantation » ont été adoptées en décembre 2013, à l'occasion de la dernière réforme en date de la Politique agricole commune. Elles ont fait l'objet des articles 61 à 69 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

Pour l'essentiel, la nouvelle version de l'outil de gestion du potentiel de production viticole, qui est entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016, demeure fondamentalement proche de l'ancien système de droits de plantation.

Désormais, la France, comme les autres États membres, doit chaque année rendre disponibles des autorisations de plantations nouvelles correspondant à 1 % maximum de la superficie nationale totale plantée en vigne. Pour ce faire, un arrêté interministériel est publié avant le 1^{er} mars de chaque campagne annuelle.

Les grandes lignes du dispositif sont les suivantes :

- des autorisations de plantation sont accordées pour l'ensemble des segments de vins (appellations d'origine protégées, indications géographiques protégées et vins sans indication géographique) et sur la totalité du territoire national ;

- des autorisations de plantation à titre gratuit sont octroyées, et ce au titre des plantations nouvelles, des replantations et des plantations issues de conversion de droits ;

- les autorisations de plantation délivrées sont incessibles et valables trois ans (ou sur la durée restante pour les droits convertis) ;

- sont exemptées d'autorisation (tout en faisant l'objet d'une obligation de déclaration) les plantations destinées à l'expérimentation, à la consommation familiale et assimilée, de même que les plantations de vignes-mères de greffons, ainsi que les superficies plantées ayant été perdues en raison d'expropriation pour cause d'utilité publique.

En cas d'excédent de l'offre ou en cas de risque de dépréciation importante d'une indication géographique - Appellation d'origine protégée (AOP) ou Indication géographique protégée (IGP) -, la régulation de la production est susceptible de prendre la forme :

- d'une réduction, pour les plantations nouvelles, de la superficie disponible au niveau national ;

- d'un contingentement des plantations nouvelles à un niveau régional, ou le cas échéant par segment ou par AOP/IGP ;

- ainsi que de restrictions à la replantation.

Toutes les plantations de vignes, aussi bien celles soumises à autorisation que celles exemptées d'autorisation, ainsi que le surgreffage¹ doivent faire l'objet d'une déclaration de plantation auprès des services de viticulture de la direction générale des Douanes et Droits indirects (DGDDI).

En l'état actuel de la réglementation, il est prévu que l'ensemble de ce dispositif demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2030.

¹ « Le surgreffage désigne un greffage pratiqué sur des vignes âgées et productives qui permet d'unir deux éléments, le plus souvent une partie aérienne, le greffon, à une partie souterraine, le porte-greffe, en ajustant les cambiums pour qu'ils se soudent entre eux au moyen d'un cal de cicatrisation. Le surgreffage offre de nombreuses possibilités par rapport à une replantation : 1) modifier son encépagement en une année avec une seule perte de récolte 2) un gain qualitatif sur vin par préservation d'un système racinaire en place depuis plusieurs années 3) préserver le palissage en place. Par contre, le surgreffage ne permet pas de rajeunir une vigne ni de la soigner (flavescence dorée, eutypiose, esca) et doit donc être pratiqué sur une vigne en bonne santé. » (Source : site Internet de l'Institut français de la vigne et du vin).

II. UN DISPOSITIF PRÉSERVÉ DE HAUTE LUTTE EN 2013/2014, GRÂCE EN PARTICULIER À LA MOBILISATION DES PARLEMENTAIRES EUROPÉENS ET NATIONAUX

- **En 2008, la Commission européenne a poussé l'idée d'une réforme radicale : l'abandon des « droits de plantation » à l'horizon 2015**

A la faveur de l'ouverture croissante aux échanges internationaux, de la libéralisation des économies et du démantèlement, à partir de 1992, des dispositions entravant le fonctionnement des signaux de marché au sein de la PAC, le dispositif des « droits de plantation » a fait l'objet de contestations croissantes durant les années 1990 et 2000. C'est dans ce contexte que la Commission européenne a conçu, en 2008, un projet tendant à renoncer à la régulation de la production de la vigne. Et il s'en est fallu de peu que ce projet ne soit adopté.

La réforme de l'OCM vitivinicole envisagée en 2008 avait pour objectif affiché d'améliorer la compétitivité du secteur.

Selon la Commission européenne, le système des « droits de plantation » avait pour inconvénient de limiter les capacités à innover des viticulteurs, tout en « enfermant », pour ainsi dire, l'appareil de production dans un « carcan administratif » lourd à gérer.

En outre, pour ses concepteurs, cette nouvelle stratégie se justifiait par la volonté de conquérir des nouveaux marchés et de faire face à la concurrence des producteurs de vin d'Amérique et d'Océanie, sur les marchés asiatiques en pleine croissance

Envisagé dès 1999, ce projet de réforme avait été formulé en 2008, avec un échéancier précis fixé au 31 décembre 2015, ou au 31 décembre 2018 pour les États membres qui auraient souhaité maintenir le dispositif antérieur trois années supplémentaires.

- **La sauvegarde des « droits de plantation » jusqu'en 2030**

Ce projet de réforme, que l'on peut légitimement qualifier de systémique, sinon radical, était soutenu par certains États membres pour des raisons de principe, mais également par de grandes entreprises du secteur de l'agroalimentaire et du commerce international.

Il se heurta, à l'inverse, très rapidement à l'opposition déterminée des vignerons, de leurs représentants et de nombreux parlementaires nationaux et européens. À l'initiative de la France et de l'Allemagne, un nombre croissants d'États membres a fini par renverser le rapport de force et par contraindre la Commission européenne à renoncer.

Symboliquement, la mobilisation des adversaires de la réforme fut grandement favorisée par deux prises de position publiques convergentes, tout d'abord celle de la chancelière allemande Mme Angela Merkel en mars 2010, suivie, en janvier 2011, par celle de M. Nicolas Sarkozy, alors Président de la République. Il s'est agi, indiscutablement, de deux signaux politiques forts.

Dans la foulée, neuf ministres de l'agriculture (Allemagne, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Portugal, Roumanie) formalisèrent leur opposition à l'abandon des « droits de plantation » en publiant, le 14 avril 2011, une lettre commune.

Trois autres États membres - l'Espagne, la République tchèque et la Slovaquie - rejoignirent ensuite cette position.

Puis le Parlement européen adopta le 23 juin 2011 une résolution considérant que la Commission devrait envisager de proposer le maintien des droits de plantation dans le secteur viticole au-delà de 2015.

- **Une mobilisation accompagnée et encouragée par le Sénat**

Le Sénat a participé activement à ce mouvement, en adoptant successivement, en 2011, puis en 2013, deux résolutions européennes, demandant le maintien des « droits de plantation » de vigne, ou encore en accueillant, en avril 2011, un colloque sur le sujet.

Le Parlement européen fit de même. Un colloque international, qui s'y tint 19 mars 2012¹, illustra non seulement la forte mobilisation de la filière (300 intervenants), mais également la cohésion entre, d'une part, les parlementaires des États membres, d'autre part, les parlementaires européens. Parmi ces derniers, il convient de rappeler le rôle de M. Michel Dantin, alors rapporteur du volet de la réforme de la PAC 2014/2020 portant sur l'organisation commune des marchés des produits agricoles. Ce dernier soutint avec détermination la proposition de maintenir, au minimum jusqu'en 2030, le régime actuel des droits de plantation. *In fine*, cette position raisonnable et équilibrée devait l'emporter, au grand soulagement des professionnels français et européens de la vigne.

En effet, la Commission européenne accepta de reconsidérer sa position, dans une affaire qui apparaissait manifestement de plus en plus mal engagée. Le commissaire à l'Agriculture et au développement rural de l'époque, M. Dacian Ciolos, eut la sagesse de constituer, le 19 janvier 2012, un Groupe de haut niveau (GHN) composé d'experts, de membres du Parlement européen et de représentants des organisations professionnelles, dans l'objectif de trouver une issue. Les conclusions de ce forum de réflexion, présentées le 14 décembre 2012, ouvrirent ensuite la voie à un

¹ Voir l'article de La France agricole du 20 mars 2012 - « La France ne cédera pas sur les droits de plantation ».

accord politique au niveau européen, consistant à abandonner l'idée d'une libéralisation du secteur de la vigne.

En définitive, la pression politique fut intense pendant plusieurs années. C'est ainsi qu'à l'occasion de la préparation de la réforme de la PAC 2014/2020, la France et ses partenaires obtinrent finalement le maintien du système des « droits de plantation » et ce jusqu'en 2030, en acceptant quelques modifications techniques. Il n'est pas exagéré d'affirmer que cet heureux dénouement de la crise n'aurait sans doute pas été possible sans la contribution des parlementaires nationaux.

III. UN ENJEU MAJEUR DE LA PROCHAINE RÉFORME DE LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE : CONSOLIDER LE SYSTÈME DES DROITS DE PLANTATION AU DELÀ DE L'HORIZON 2030

- **La prochaine réforme de la PAC 2021/2027 comporte un volet consacré à la viticulture.**

La Commission européenne a publié, le 1^{er} juin 2018, ses propositions de réforme pour la Politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2021/2027,¹ sur lesquelles notre Commission s'est déjà prononcée.

La traduction juridique des grandes orientations de la réforme souhaitée par la Commission européenne a pris la forme de trois textes complémentaires. Il s'agit, tout d'abord, d'un projet de règlement communément appelé « plans stratégiques », exposant l'économie générale du nouveau mode de mise en œuvre de la PAC. S'y ajoute un projet de règlement dit « horizontal », relatif aux aspects financiers de la PAC. En dernier lieu, la Commission européenne a également élaboré un nouveau projet de règlement « Omnibus Marché » (après celui adopté en décembre 2017)² tendant principalement à modifier le règlement Organisation Commune des Marchés agricoles (OCM).

C'est dans ce dernier projet de texte que figurent plusieurs dispositions touchant le secteur viticole.

En ce qui concerne les autorisations de plantation, les États membres pourraient ainsi octroyer, chaque année, de nouvelles autorisations de plantation de vignes, et ce en ajoutant au plafond actuel (de 1% de la superficie effectivement plantée sur leur territoire) la superficie couverte par des droits de plantation octroyés à certains producteurs au titre des conversions et des replantations. La Commission européenne motive cet élargissement par la diminution de la superficie des vignes constatée dans plusieurs États membres, au cours de la période 2014-2017 et par la perte potentielle de production qui en résulte.

¹ *Rapport d'information n°317 (2018-2019) PAC : arrêter l'engrenage conduisant à sa déconstruction d'ici 2027 de M. Daniel Gremillet, Mme Pascal Gruny, MM. Claude Haut et Frank Montaugé.*

² *Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017.*

- **L'initiative de M. Éric Andrieu : une démarche particulièrement bienvenue, dont le succès est pourtant encore loin d'être assuré.**

Éric Andrieu, en sa qualité de rapporteur dudit projet de règlement « Omnibus Marché » pour la commission AGRI du Parlement européen lors de la précédente législature, a saisi cette opportunité pour tenter de prolonger l'horizon du dispositif des « droits de plantation » de vingt années supplémentaires, en le portant de 2030 à 2050.

Son rapport et ses amendements en ce sens ont été adoptés, le 1^{er} avril 2019, par la commission AGRI, juste avant le renouvellement du Parlement européen intervenu en mai 2019.

Le projet de règlement ainsi amendé prévoit la prolongation du système des autorisations de plantation jusqu'en 2050, avec un mécanisme de révision tous les dix ans. Les articles 61 à 64 du Règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles seraient modifiés en conséquence.

S'il convient de se réjouir de cette prise de position de la commission AGRI du Parlement européen, le sort de ces amendements lors de l'examen en séance plénière du texte, prévu pour intervenir en novembre 2019, demeure incertain. L'exposé des motifs de la proposition de résolution soumise à notre commission illustre nos inquiétudes à ce sujet :

« L'adoption du rapport et des amendements proposés par Éric Andrieu constitue certes un signal positif, mais malheureusement insuffisant. Le renouvellement du Parlement européen, intervenu à l'occasion des élections de mai 2019, pourrait en effet avoir fragilisé cette disposition : les nouveaux membres de la commission AGRI reprendront-ils ne varietur, sur ce point essentiel, les travaux de leurs prédécesseurs ? En outre et surtout, les votes à venir en séance plénière du Parlement européen vont-ils garantir la pérennité de la régulation des droits de plantation jusqu'à l'horizon 2050 ? »

En outre, le Comité européen des entreprises du vins (CEEV), assurant auprès de l'Union Européenne la représentation de 7 000 entreprises des secteurs de l'industrie et du commerce vitivinicole, s'est explicitement prononcé contre l'initiative d'Éric Andrieu : « Le CEEV regrette que le système des droits de plantation ait été prolongé jusqu'en 2050, faisant fi de la nécessité du secteur à travailler ensemble à l'amélioration de ce système avant 2030 ». ¹

En définitive, le débat ouvert sur la prolongation du système des « droits de plantation » au-delà de l'horizon 2030 ne fait probablement que débiter.

¹ Communiqué de presse du Comité européen des entreprises du vin en date du 3 avril 2019.

IV. LE SENS DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE : APPORTER UN SOUTIEN POLITIQUE AUX DÉMARCHES VISANT À PROLONGER LE DISPOSITIF ACTUEL JUSQU'EN 2050

Au préalable, l'exposé des motifs de la proposition de résolution européenne soumise à notre commission explicite la problématique du sujet et rappelle l'économie générale du système des « droits de plantation ».

Il fait ensuite valoir la nécessité de garantir la pérennité de ce cadre de régulation pour le porter de l'horizon actuel situé à moyen terme (2030) à un horizon à long terme (en 2050).

« En l'état actuel du droit, l'organisation commune du marché (OCM) vitivinicole, cadre général du droit européen déterminant les mécanismes de la PAC applicables à l'exploitation de la vigne dans les pays membres de l'Union européenne, prévoit la fin du système de régulation des droits de plantation dès 2030. (...) La fin d'un dispositif aussi essentiel à une échéance aussi proche serait fortement dommageable. Elle serait en effet synonyme de baisse des revenus des vignerons, de faillites d'entreprises familiales, de diminution de la qualité des vins. Elle serait d'autant plus préjudiciable que la crise des revenus agricoles touche la plupart des productions, affectant un peu plus le renouvellement des générations au sein de la population agricole.

Pour le vignoble européen et surtout pour le vignoble français, l'outil de régulation du potentiel de production doit être impérativement maintenu. La régulation des plantations de vignes est en effet indispensable pour assurer la croissance de l'économie du vin, permettre à nos viticulteurs de développer leur production, assurer le rayonnement des vins français à l'échelle internationale et envisager sereinement l'installation des jeunes viticulteurs. »

Une prolongation de 20 années supplémentaires apparaîtrait pleinement justifiée, dans la mesure où la culture de la vigne est une activité difficile, nécessitant des investissements lourds sur un horizon à long terme. Privilégier la recherche de la qualité et la montée en gamme des productions exige des professionnels beaucoup d'efforts et de persévérance. Pour ce faire, les vignerons français et européens doivent pouvoir disposer d'un cadre juridique stable et protecteur.

Enfin, l'exposé des motifs de la proposition de résolution explicite l'objectif recherché : s'inscrit dans la continuité du rapport et des amendements adoptés par la commission de l'agriculture et du développement rural (AGRI) du précédent Parlement européen, à l'initiative de l'un de ses trois rapporteurs, Éric Andrieu. Or le processus d'examen parlementaire de la prochaine réforme de la PAC s'est arrêté en quelque sorte « au milieu du gué », du fait des élections des 23/26 mai 2019, laissant le soin aux nouveaux députés de se prononcer en séance plénière sur les projets de règlement en cours d'élaboration. En résumé, à ce stade, rien n'est encore acquis.

« *Le véritable enjeu, au-delà de convaincre les nouveaux députés au Parlement européen et de satisfaire les demandes et les besoins des professionnels de la viticulture, consiste désormais à convaincre les ministres de l'agriculture des États membres de l'Union de l'opportunité de prolonger de vingt années supplémentaires la régulation des droits de plantation.* »

La proposition de résolution, constituée de trois considérants et de deux demandes, se propose d'aborder le cœur du sujet, en allant directement à l'essentiel.

Le premier considérant fait valoir « *qu'il n'apparaît aujourd'hui nullement garanti que l'outil de régulation du potentiel de production viticole soit maintenu au-delà de l'horizon 2030* ». Le second considérant souligne l'importance, pour notre pays, de trouver des alliés parmi les autres États membres, sur cette question sensible. Le dernier considérant met en avant le caractère indispensable du système des « droits de plantation » pour l'avenir de la filière vitivinicole et de nos vignerons.

En conséquence, la première demande formulée par la proposition de résolution européenne vise à ce que le Sénat exprime son soutien à « *la pérennisation du régime d'autorisation de plantations viticoles jusqu'en 2050* » et la seconde invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.



Les vins français et européens bénéficient, dans le monde entier, d'une réputation séculaire d'excellence, ô combien méritée.

Un bilan aussi flatteur repose sur une production inégalée, en qualité, comme en volume et riche d'une diversité de terroirs et de noms prestigieux. Cet atout pour notre pays et pour les autres États membres ne peut être préservé, à l'avenir, qu'avec le maintien d'un cadre de régulation efficace.

L'initiative prise par notre collègue Éric Andrieu, sous l'ancienne législature du Parlement européen, apparaît comme une démarche prometteuse, mais encore fragile, ce qui appelle une forte volonté politique.

De fait, l'expérience des années 2008/2014 a suffisamment mis en évidence les difficultés qu'ont dû surmonter nos prédécesseurs pour éviter que le secteur de la vigne ne fasse l'objet de mesures de dérégulation aussi dangereuses qu'inopportunes.

La réforme à venir de la Politique agricole commune fournit une fenêtre d'opportunité que nous serions bien inspirés de mettre à profit, en consolidant le dispositif actuel sur un horizon de vingt années supplémentaires.

D'après les premiers éléments recueillis par votre rapporteur, il semble que l'idée de prolonger jusqu'en 2050 le système actuel rencontre un large écho positif en France, aussi bien parmi les professionnels, que parmi

les parlementaires et les décideurs publics. À titre d'illustration, notre collègue Nathalie Delattre, sénatrice de Gironde et co-présidente de l'Association Nationale des Élus de la Vigne et du Vin (ANEV) nous a fait savoir que « *sans régulation des plantations de vigne, la viticulture sera exposée à des risques de surproduction fatals pour le secteur* ».

La présente proposition de résolution européenne serait, dès lors, de nature à formaliser cette adhésion nationale en passe de se constituer sur la question des « droits de plantation », tandis que notre Gouvernement pourrait utilement se prévaloir d'une position forte des parlementaires français, lors des négociations à venir au Conseil.

C'est pourquoi, votre rapporteur propose d'adopter la proposition de résolution sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le jeudi 3 octobre 2019 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par le rapporteur Mme Gisèle Jourda, le débat suivant s'est engagé :

M. André Reichardt, président. – Je vous prie d'excuser l'absence du président Jean Bizet, qui participe à la session d'automne de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Nous examinons le rapport de notre collègue Gisèle Jourda sur la proposition de résolution européenne qu'elle a déposée pour défendre le maintien des droits de plantation de la vigne jusqu'en 2050. Il s'agit d'un sujet important pour nos régions viticoles, sur lequel notre commission a déjà travaillé, car, à chaque réforme de la politique agricole commune (PAC), le système des droits de plantation, qui a pourtant fait ses preuves, est menacé. Nous avons déjà contribué à le sauver dans un passé récent. L'enjeu est aujourd'hui identique.

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – J'ai pris l'initiative de déposer une proposition de résolution européenne sur les droits de plantation de la vigne et je vous suis reconnaissante de m'avoir confié le soin d'en être la rapporteure. Il s'agit de demander la prolongation, de 2030 à 2050, de l'actuel dispositif des droits de plantation qui limite à 1 % par an, au maximum, la croissance des autorisations des plantations viticoles.

Certains de nos collègues s'en souviennent, il s'en est fallu de peu que les droits de plantation ne soient supprimés à l'initiative de la Commission européenne. Envisagé dès 1999 et finalisé en 2008, le projet de réforme, s'il avait abouti, aurait conduit à la libéralisation des activités vitivinicoles, au risque d'entraîner, comme souvent par le passé, une crise de surproduction.

Notre commission des affaires européennes s'y était opposée avec force et fermeté, initiant deux résolutions européennes adoptées par le Sénat respectivement le 1^{er} avril 2011 et le 20 février 2013, grâce à Simon Sutour et à Gérard César. Nos efforts avaient efficacement relayé ceux des professionnels et du Parlement européen, puisque le projet de réforme à l'étude avait finalement été entièrement revu. *In fine*, l'actuel système de régulation a été prolongé jusqu'en 2030, à la faveur de la dernière réforme de la PAC. Toutefois, pour un secteur comme celui de la vigne nécessitant des investissements à très long terme, 2030 c'est pour ainsi dire déjà demain.

Les droits de plantation constituent un mécanisme indispensable pour adapter l'offre à la demande de vin car la viticulture européenne a connu de nombreux épisodes de surproduction au 20^e siècle. En France, tout particulièrement, ces crises régulières ont revêtu un caractère structurel à partir de 1907 et jusqu'aux années 1960 et 1970. C'est à l'aune de ce passé récent, qui a laissé de graves traces dans un département comme celui de l'Aude, qu'il convient d'apprécier l'intérêt de garantir un développement maîtrisé de la production. Grâce à la réglementation actuelle, nos viticulteurs se trouvent protégés contre plusieurs risques : surproduction entraînant une baisse des prix, diminution du nombre des exploitations familiales et déprise des zones viticoles les moins productives. Enfin, les droits de plantation contribuent à limiter la tendance à l'industrialisation excessive de la viticulture, comme en Chine ou pour certaines productions du Nouveau Monde.

C'est en me fondant sur ce résultat, acquis de haute lutte, que j'ai pris l'initiative de déposer la présente proposition de résolution de résolution européenne. Elle s'inscrit dans le cadre de la prochaine réforme de la PAC pour la période 2021-2027, en cours de discussion, qui comporte un volet consacré à la viticulture.

Au Parlement européen, Éric Andrieu, en sa qualité de rapporteur d'une partie de la réforme, a saisi cette opportunité pour tenter de prolonger l'horizon du dispositif des droits de plantation de vingt années supplémentaires, en le portant de 2030 à 2050. Son rapport et ses amendements ont été adoptés, le 1^{er} avril 2019, par la commission AGRI, juste avant le renouvellement du Parlement européen intervenu en mai 2019. Mais l'examen en séance plénière n'a pas encore eu lieu. Rien n'est donc acquis, d'autant que le comité européen des entreprises du vin s'est prononcé contre cette initiative.

Notre démarche s'inscrit dans la continuité de celle de notre collègue Éric Andrieu au Parlement européen. À cet effet, la proposition de résolution comporte trois considérants et deux demandes précises. Le premier considérant fait valoir « qu'il n'apparaît aujourd'hui nullement garanti que l'outil de régulation du potentiel de production viticole soit maintenu au-delà de l'horizon 2030 ». Le deuxième souligne l'importance, pour notre pays, de trouver des alliés parmi les autres États membres sur cette question sensible. Le dernier considérant met en avant le caractère indispensable du système des droits de plantation pour l'avenir de la filière vitivinicole et de nos vignerons. En conséquence, la proposition de résolution européenne exprime son soutien à la pérennisation du régime d'autorisation de plantations viticoles jusqu'en 2050 et invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.

Les vins français et européens bénéficient, dans le monde entier, d'une réputation séculaire d'excellence, ô combien méritée. Cet atout ne saurait toutefois être préservé sans le maintien durable d'un cadre de

régulation efficace. Éviter que le dispositif des droits de plantation ne prenne fin en 2030 en prolongeant dès à présent son horizon jusqu'en 2050 apparaît indispensable, car la vigne nécessite des investissements à long terme.

L'expérience des crises de surproduction intervenues à la suite de la suppression des quotas laitiers, le 1^{er} avril 2015, et des quotas sucriers, le 1^{er} octobre 2017, renforce la nécessité d'agir préventivement en matière de réglementation. Les enseignements de ces deux crises méritent d'être tirés : nous ne devons à aucun prix prendre le risque de fragiliser, dans quelques années à peine, la filière vitivinicole française et européenne !

D'après les éléments que j'ai recueillis, il semble que l'idée de prolonger jusqu'en 2050 le système actuel rencontre un écho très positif en France, aussi bien parmi les professionnels que chez les décideurs publics. La présente proposition de résolution européenne serait de nature à consacrer formellement cette large adhésion nationale. Le Gouvernement pourrait, en outre, utilement se prévaloir d'une position forte des parlementaires français sur le sujet lors des négociations à venir au Conseil. Je propose donc à notre commission de conclure à l'adoption de cette proposition de résolution.

M. Claude Haut. – Je partage l'analyse de notre rapporteure. Depuis plusieurs années, la régulation a montré son intérêt. Notre proposition de résolution pèsera dans les négociations, en soutien à l'action du ministre de l'agriculture et de l'alimentation, également favorable au dispositif.

Mme Laurence Harribey. – Il apparaît fondamental de préserver les droits de plantation. La présente proposition de résolution ressort d'une initiative utile, même si le Gouvernement français s'engage d'ores et déjà en faveur du maintien du dispositif au-delà de 2030. Unissons nos forces pour la négociation en cours ! Je remercie Gisèle Jourda pour le travail réalisé.

M. Olivier Henno. – Je salue à mon tour le travail de notre rapporteure et approuve son initiative. Quelle est par ailleurs la position des autres États membres sur le sujet ? La France dispose-t-elle d'alliés ?

M. Franck Menonville. – Il apparaît indispensable de maintenir le système actuel de régulation et d'adaptation de l'offre au marché européen et mondial. Nous risquons, sinon, une chute des prix, une perte de qualité et une surproduction. Quelle position défendent l'Espagne et l'Italie, également grands producteurs viticoles ?

Mme Anne-Catherine Loisier. – Face aux chantres de la libéralisation, la France, sur ses productions d'excellence, doit se montrer plus attentive à la régulation. La traçabilité de la production apparaît également cruciale ; en France, elle est permise par le système de la déclaration de récolte. La France sera-t-elle suivie par les autres États membres ?

Mme Gisèle Jourda, rapporteur. – Les pays scandinaves, le Royaume-Uni et les Pays-Bas se sont montrés dans un passé récent

favorables à une dérégulation du marché viticole. Ils ne représentent toutefois pas une position majoritaire, car la proposition d'Éric Andrieu a rassemblé quatre cinquièmes des voix en commission. Nous ne connaissons pas encore la position officielle de l'Espagne, traditionnellement frileuse sur les dispositifs de régulation, ni celle de l'Italie. Lors des dernières négociations sur le sujet, en 2010-2014, ces pays, comme l'Allemagne, avaient cependant soutenu la position française.

La régulation sert la qualité des vins. Elle contribue également au soutien aux jeunes agriculteurs qui, consentant à de lourds investissements, ont besoin de perspectives stables. Alors que les États-Unis s'apprêtent à augmenter les taxes sur les vins français et que la concurrence mondiale va croissant, nous devons demeurer vigilants sur l'avenir de la filière. Avec la présente proposition de résolution, nous confortons la position de la France. Madame Loisier, la vigilance est également de mise s'agissant de la déclaration de récolte, mais le dispositif ne ressort pas de la réglementation européenne.

M. Michel Raison. - Protégeons notre filière viticole ! Des pays comme l'Inde commencent à produire des vins de bonne qualité...

*

La proposition de résolution européenne a été adoptée à l'unanimité sans modification.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en particulier ses articles 38 à 44,

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,

Vu les propositions législatives de réforme pour la politique agricole commune à l'horizon 2021/2027, publiées par la Commission européenne le 1er juin 2018,

Vu, plus particulièrement, la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits agricoles, (UE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, (UE) n° 251/2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés, (UE) n° 228/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et (UE) n° 229/2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des îles mineures de la mer Égée,

Vu le rapport adopté par la Commission agriculture du Parlement européen le 1er avril 2019, à l'initiative du député au Parlement européen Éric Andrieu, ainsi que les amendements complémentaires adoptés sur proposition dudit rapporteur, à l'occasion de l'examen de la prochaine réforme de la politique agricole commune,

Considérant qu'il n'apparaît aujourd'hui nullement garanti que l'outil de régulation du potentiel de production viticole soit maintenu au-delà de l'horizon 2030, alors que ce dispositif constitue pourtant le garant de la stabilité du marché ;

Considérant l'enjeu de convaincre les autres États membres de l'Union de la nécessité de proroger les droits de plantation de la filière vitivinicole de 2030 à 2050 ;

Considérant, d'une façon générale, que la régulation des plantations de vignes est indispensable pour assurer la croissance de l'économie du vin, permettre à nos viticulteurs de développer leur production, assurer le rayonnement des vins français et européens à l'échelle internationale, tout en envisageant sereinement l'installation des jeunes viticulteurs ;

Soutient la pérennisation du régime d'autorisation de plantations viticoles jusqu'en 2050 ;

Invite le Gouvernement à faire valoir cette position dans les négociations au Conseil.