

N° 348

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007  
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur la réforme de l'Organisation commune de marché vitivinicole.*

Par M. Gérard CÉSAR,

Sénateur.

---

(1) Cette mission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Roland Courteau, Jean-Claude Danglot, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, André Vézinhet, Jean-Pierre Vial.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN SECTEUR VITIVINICOLE EUROPÉEN CONFRONTÉ À UN DÉFI D'AMPLEUR</b> .....	8
<b>A. UNE OFFRE SURABONDANTE</b> .....	8
1. <i>Un vignoble en réduction globale</i> .....	8
2. <i>Une production erratique insusceptible de stabiliser l'offre</i> .....	9
3. <i>Des rendements croissants posant des problèmes de débouchés</i> .....	10
4. <i>Des surplus atteignant des niveaux records</i> .....	10
5. <i>Des prix en baisse infléchissant le revenu des producteurs</i> .....	11
<b>B. UNE CONSOMMATION PROBLÉMATIQUE</b> .....	12
1. <i>Une baisse chronique de la consommation</i> .....	12
2. <i>Des pratiques de consommation en pleine mutation</i> .....	12
<b>C. UNE CONCURRENCE ACCRUE DES NOUVEAUX PRODUCTEURS</b> .....	13
1. <i>Une montée en puissance rapide des pays tiers</i> .....	13
2. <i>Des causes structurelles aux pertes de marché européennes</i> .....	14
<b>II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ET SES ENJEUX</b> .....	15
<b>A. UNE OCM A BOUT DE SOUFFLE</b> .....	15
1. <i>L'origine de l'actuelle OCM</i> .....	15
2. <i>Les limites imposant une nouvelle réforme</i> .....	15
<b>B. DES ENJEUX DIFFÉRENTS SELON LES ACTEURS</b> .....	16
1. <i>Une différence d'approche remontant à la première OCM</i> .....	16
2. <i>Un jeu subtil entre pays producteurs, pays consommateurs et Commission</i> .....	17
<b>C. LA NÉCESSITÉ DE CONSERVER UN DISPOSITIF COMMUNAUTAIRE SPÉCIFIQUE</b> .....	18
1. <i>Le vin, produit aux particularités irréductibles</i> .....	18
2. <i>Pour le maintien d'instruments de régulation et de soutien spécifiques</i> .....	19
<b>III. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS DE L'OCM</b> .....	20
<b>A. LA GESTION DU POTENTIEL DE PRODUCTION</b> .....	20
<b>B. LES MÉCANISMES DE RÉGULATION DES MARCHÉS</b> .....	24
<b>C. LA STRUCTURATION DE L'OFFRE</b> .....	29
<b>D. LA POLITIQUE DE QUALITÉ</b> .....	32
<b>E. LA PROMOTION</b> .....	41
<b>ANNEXE I EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	47
<b>ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	51



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Leader mondial du secteur vitivinicole, le continent européen jouit depuis plusieurs siècles d'une réputation d'excellence en ce domaine. Fort d'une production inégalée en volume comme en qualité, riche d'une incomparable diversité de produits et attaché à des terroirs aux noms prestigieux, il reste la référence incontournable pour tous les produits de la vigne et du vin.

Pourtant, aussi vrai qu'aucun empire n'est éternel, cette position naturellement dominante tend, depuis plusieurs décennies, à se trouver contestée par l'entrée sur la scène mondiale de nouveaux pays producteurs la lui disputant sans complexe. Ces vins d'Amérique, d'Asie ou d'Océanie prenant une place accrue dans les linéaires des magasins européens sont là pour nous rappeler que notre situation privilégiée sera à très court terme menacée si une nouvelle stratégie productive et commerciale n'est pas rapidement mise en œuvre.

Régulée depuis le début des années 60 par une organisation commune des marchés (OCM) spécifique, l'Europe du vin a dû se réformer à plusieurs reprises pour prendre en compte cette nouvelle configuration, mais également répondre aux problèmes structurels l'ayant progressivement affectée : productions excessives par rapport à une consommation stagnante, complexification néfaste des signes de qualité et des étiquetages, extrême atomisation des opérateurs, insuffisante prise en compte de l'évolution de la demande et *in fine* baisse continue du revenu des producteurs.

La dernière réforme en date, opérée par le règlement (CE) n° 1493/99 du Conseil du 17 mai 1999 réformant le fonctionnement de l'OCM, n'a pas permis d'infléchir de façon décisive ces tendances inquiétantes et de redonner un véritable souffle à la filière. Partant de ce constat et prenant acte de l'incidence des négociations actuellement menées au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur l'avenir de l'OCM, la Commission européenne a pris l'initiative de réformer une nouvelle fois cette dernière.

Par une communication en date du 22 juin 2006, la Commission a présenté ses propositions sous forme de quatre options aux orientations très différentes, dont la deuxième, préconisant une réforme en profondeur de l'OCM vin, a été par elle privilégiée.

D'inspiration très libérale et remettant en cause bon nombre des instruments de régulation du marché communautaire du vin contenus dans l'actuelle OCM, ce projet a été accueilli avec hostilité, c'est le moins que l'on puisse dire, par les Etats membres producteurs et notamment par le premier d'entre eux, la France. Outre les professionnels de la filière, se sont clairement

prononcés en sa défaveur le Gouvernement, par la voix du ministre alors en charge de l'agriculture et les représentants nationaux.

Deux rapports parlementaires, l'un du député Philippe-Armand Martin, l'autre de notre collègue sénateur Simon Sutour, faits tous deux au nom de la Délégation pour l'Union européenne de leur assemblée respective, ont ainsi clairement souligné les divergences d'approche entre la Commission et notre pays. Le Parlement européen, c'est important de le souligner, a adopté une position très proche, comme le montre le rapport fait au nom de sa commission en charge de l'agriculture, par la députée européenne Katarina Batzeli.

Si des travaux ont donc été menés sur le sujet et ont tracé la voie d'une opposition de la France aux propositions de la Commission européenne, il a semblé important à votre commission des affaires économiques d'examiner à son tour, dans le détail, lesdites propositions et de se positionner à leur égard. C'est pourquoi elle a chargé votre rapporteur, en début d'année, d'élaborer un rapport d'information sur la réforme de l'OCM, qui fasse le point sur les enjeux du secteur et examine les propositions avancées par la Commission européenne.

Les enjeux liés au maintien d'une filière vitivinicole forte, bénéficiant d'un système de régulation et de soutien européen conséquent, dépassent très largement les clivages politiques. Il s'agit en effet d'une préoccupation partagée sur tous les bancs, tant elle met en jeu des éléments excédant le cadre de la seule filière pour embrasser celui de la société dans son ensemble et de son rapport à ses territoires et à sa culture.

A cet égard, votre rapporteur a tenu à associer l'ensemble des membres du groupe d'études « vigne et vin » aux auditions qu'il a menées en amont du présent rapport. Regroupant des sénateurs de tous groupes politiques et de toutes commissions sénatoriales, il lui a semblé qu'il constituait le cadre pertinent pour en mener l'instruction. Il se félicite d'ailleurs que notre excellent collègue Roland Courteau, sénateur de l'Aude, vice-président du groupe d'études et membre du conseil de la modération, s'y soit associé et ait déposé une proposition de loi tendant à prendre en compte les spécificités du vin dans l'accès à la publicité.

Outre la trentaine d'auditions menées dans le cadre de ce groupe d'études, qui lui ont permis de s'entretenir avec des représentants de l'ensemble des branches de la filière –producteurs, distillateurs, négociants, distributeurs– et de l'administration, votre rapporteur a tenu à se rendre en Italie, pays incontournable dans le secteur vitivinicole. Il y a également rencontré des représentants professionnels, politiques et administratifs qui lui ont permis de constater à quel point convergeaient les positions de ce grand pays producteur et du nôtre, comme l'a d'ailleurs illustré la résolution adoptée à l'unanimité des groupes par la chambre des députés italienne le 27 février 2007.

Le présent rapport, qui résulte de ces auditions et de ce déplacement, intègre l'état le plus récent des projets de réforme de la Commission européenne, avant que celle-ci ne rende publiques ses nouvelles propositions le 4 juillet prochain. Ces dernières devraient faire l'objet de négociations sous la présidence portugaise de l'Union européenne, en vue d'une adoption de la proposition de règlement modifiant l'OCM d'ici à la fin de l'année et d'une mise en application de ses mesures pour les vendanges 2008.

Si la philosophie générale ayant inspiré sa première communication devrait rester inchangée, certaines inflexions, dont ce rapport fait état, sont cependant à prévoir. Toutes n'étant cependant pas encore connues, votre rapporteur se propose d'exercer un « droit de suite » par rapport au contenu des nouvelles propositions de la Commission, et ce de deux façons.

Tout d'abord, en se rendant à Bruxelles aussitôt que possible après le 4 juillet, afin de rencontrer la commissaire européenne en charge de l'agriculture et de lui présenter les grandes orientations du présent rapport. En se réservant ensuite la possibilité, si les futures propositions de la Commission ne sont toujours pas satisfaisantes, comme cela semble probable, de déposer d'ici l'été une proposition de résolution, dans le cadre de l'article 88-4 de la Constitution, sur la proposition de règlement européen.

Il importe en effet que la France, qui a une légitimité toute particulière dans le secteur, fasse entendre sa voix dans le débat et se mobilise pour que la réforme de l'OCM vitivinicole ne se traduise pas par un démantèlement des instruments de régulation et de soutien existants. Respectueuse des traditions ayant fait la force de nos productions depuis des siècles, en même temps que résolument tournée vers l'avenir à travers la prise en compte des évolutions les plus récentes du secteur, la future OCM, promouvant un modèle de développement équilibré et durable, doit être porteuse d'un nouveau souffle pour l'ensemble de la filière et d'un véritable espoir pour tous nos viticulteurs.

**Dans sa réunion du mercredi 20 juin 2007, la commission des affaires économiques a approuvé, à l'unanimité, les conclusions et les propositions de son rapporteur et en a autorisé la publication sous forme d'un rapport d'information.**

## **I. UN SECTEUR VITIVINICOLE EUROPÉEN CONFRONTÉ À UN DÉFI D'AMPLEUR**

Certes, la viticulture européenne se maintient aujourd'hui au premier rang mondial. Couvrant environ 45 % des superficies viticoles de la planète, assurant en moyenne 59 % de la production mondiale de vin et représentant près de 54 % de la consommation mondiale en 2005, le secteur vitivinicole européen reste à la fois le plus grand exportateur et le premier importateur au monde et continue d'apporter une contribution très positive au solde du commerce extérieur de l'Union européenne.

Pourtant, derrière ce paysage que l'on a sans doute eu tort de penser comme éternellement idyllique, se profilent un certain nombre de menaces ayant déjà commencé d'obscurcir le secteur. Si certaines résultent d'une montée en puissance des pays tiers et ne relèvent donc pas réellement de la responsabilité des producteurs européens, d'autres évolutions sont en revanche propres à l'Union et peuvent, à ce titre, faire l'objet d'infléchissements.

### **A. UNE OFFRE SURABONDANTE**

#### **1. Un vignoble en réduction globale**

La superficie globale du vignoble constitue un indicateur important car il représente l'évolution de son potentiel de production.

Après la croissance soutenue des années 80, le vignoble mondial a commencé de régresser sous l'influence du continent européen, en raison de la volonté des pouvoirs publics de résoudre –déjà– la crise de surproduction des vins de table par une politique d'arrachage subventionné. Sur une trentaine d'années, le vignoble mondial a ainsi perdu 25 % de sa superficie et l'Union européenne 34 %. Le point d'étiage de cette réduction s'est situé en 1998, année à partir de laquelle le vignoble mondial a connu un rapide redressement jusqu'en 2002, globalement stoppé depuis.

Aujourd'hui, le vignoble mondial s'est stabilisé autour de 7,5 millions d'hectares, dont environ la moitié (3,5 millions) se trouve sur le territoire communautaire. A un stade d'analyse plus fin, il apparaît cependant que le vignoble de l'Union européenne à 25 a subi une érosion d'environ 150.000 hectares au cours des cinq dernières années, pendant que le reste du monde poursuivait son développement. Cela s'explique par l'application de la réglementation communautaire finançant l'abandon définitif de la vigne.

Si l'on continue de « zoomer » sur le continent européen, l'on s'aperçoit que les évolutions ont été assez contrastées, entre par exemple la France et les pays d'Europe centrale ayant récemment adhéré, dont le vignoble s'est progressivement réduit au cours des dernières années et l'Espagne, qui a accru le sien jusqu'à posséder désormais le plus grand vignoble du monde.

Les pays du « nouveau monde » et de l'hémisphère sud, quant à eux, ont mis en place des programmes d'exportation de leurs vignobles tournés vers l'export. L'Australie, le Chili et la Chine, pour ne citer que les producteurs les plus importants, ont favorisé des plantations tirées par la croissance des marchés visés, constitués de pays non producteurs à haut niveau de vie.

## **2. Une production erratique insusceptible de stabiliser l'offre**

La production viticole est marquée par des évolutions très fluctuantes. A long terme, la chute de la production européenne a entraîné celle de la production mondiale jusqu'au milieu des années 90 : celle-ci est en effet passée de 333 millions d'hectolitres au début de la décennie 1980 à 263 millions en 1995. A partir du milieu des années 1990, les tendances ont divergé au profit des pays du « nouveau monde » et au détriment du continent européen.

Pour ce qui est de l'Union européenne à 25, les productions ont été faibles en 2002 et 2003 (respectivement 156 et 161 millions d'hectolitres), importantes en 2004 (185 millions) et très moyennes en 2005 et 2006 (respectivement 166 et 170 millions).

Cette absence d'enchaînements réguliers se traduit par une réelle difficulté à stabiliser l'offre d'une année sur l'autre. Ainsi, la forte récolte de 2004 et le retour à la normale les deux années suivantes se sont traduits par un déséquilibre de marché qui a touché les plus grands producteurs de vin comme l'Italie, l'Espagne et la France et obligé à déclencher des mesures de distillation. Si les deux premiers pays ont réussi à gérer cette crise de façon relativement correcte, le nôtre en a en revanche particulièrement souffert, car l'apurement du marché n'était pas assez efficace.

Dans le reste du monde, la tendance a été plutôt marquée à la hausse au cours des dernières années. Le Chili a connu des productions record depuis 2005. Les Etats-Unis ont également dépassé des sommets en 2004 et 2005, avant de connaître un recul l'année suivante. L'Argentine continue de connaître des niveaux très élevés de production depuis 2004, tout comme l'Australie.

### **3. Des rendements croissants posant des problèmes de débouchés**

Le niveau des rendements dépend de deux types de facteurs :

– les conditions climatiques et agronomiques. Ainsi, la production de vin dans les pays du nord où les sols sont fertiles et l'eau abondante, favorise des rendements élevés, tandis que celle réalisée dans des parties arides des zones méridionales conduit à des rendements plus faibles ;

– les orientations qualitatives. Dans les régions intermédiaires tempérées, les rendements dépendent de la nature des vins produits : les vins de qualité produits dans des régions déterminées (VQPRD) et les vins à indication géographique (IG), situés en haut de l'échelle qualitative, ont des rendements plus faibles que les vins de pays et les vins de table.

Les pays producteurs européens ont connu une hausse importante de leurs rendements au cours des dernières années. En Espagne notamment, la reconversion qualitative des vignobles de la Castilla-Mancha s'est traduite par une progression des rendements moyens de 50 % sur les dix dernières années. Le même phénomène est constaté en Italie du sud, en Hongrie ou encore en Autriche. Cette hausse structurelle des rendements des producteurs européens a surcompensé la réduction des superficies consacrées à la vigne, en maintenant un niveau de production appréciable, plus que suffisant en tout cas pour répondre à une demande interne en décroissance.

Si les évolutions dans les pays du reste du monde ne sont ni nettes, ni uniformes, la plupart des grands pays producteurs semblent toutefois avoir stabilisé leurs rendements.

### **4. Des surplus atteignant des niveaux records**

Les surplus –c'est-à-dire la différence entre la production et la consommation– de vin atteignent des proportions considérables au niveau mondial, générant une situation très fortement concurrentielle entre pays producteurs.

Certes, l'équilibre naturel entre offre et demande est fortement théorique. On estime ainsi qu'un écart de 35 à 40 millions d'hectolitres entre production et consommation peut être considéré comme « normal » et caractériser un marché « équilibré ». Au-delà, il y a lieu de parler, non plus de surplus, mais d'excédent.

Or, les statistiques sur la période couverte par l'actuelle OCM montrent l'existence de pics de surplus : en 1999 et 2000, de 15 à 20 millions d'hectolitres, en 2004, de 13 à 33 millions et en 2005, de 1 à 6. En 2006, l'excédent devrait avoir été d'un ordre comparable à celui de 2005.

Les distillations qui ont été successivement lancées ces dernières années n'ont pas été suffisantes pour éliminer totalement ces excédents. Les stocks ont donc continué de croître, pesant négativement sur le niveau moyen des prix et donc sur le revenu des producteurs.

Les évolutions ont toutefois été diverses selon les pays considérés. En Espagne, les distillations d'alcool de bouche et de crise ont bien joué leur rôle, en remettant l'offre en relative adéquation avec la demande. La France, dont les surplus avaient considérablement diminué entre 2000 et 2003, a connu une forte croissance depuis 2004. Celle-ci a engendré de nouveaux surplus que les distillations n'ont pas éliminés. L'Italie a connu une situation semblable, même si les vins de table ont été bien davantage affectés que les VQPRD et vins à indication géographique, à l'inverse de la France.

Parmi les autres Etats membres producteurs, le Portugal est parvenu à conserver un équilibre, mais la Grèce et la Hongrie ont été touchées par d'importants excédents. Globalement, c'est cependant la France qui a subi le plus fortement la crise et connaît le plus de difficultés à s'en extraire. C'est d'ailleurs le seul pays ayant mis en place le dispositif d'arrachage définitif des vignobles.

## **5. Des prix en baisse infléchissant le revenu des producteurs**

Le niveau des prix du vin est, à consommation identique, le décalque de celui de la production. Après avoir chuté suite aux deux fortes productions de 1999 et 2000, puis s'être redressé de 2001 à 2003 en raison de productions moyennes, ce prix a ensuite subi l'influence dépressive de la forte production de l'année 2004 et de l'augmentation des rendements constatée.

En France, le cours des vins de table a atteint un plancher au début de la campagne 2005-2006, se situant à 2,70 euros par degré/hectolitre, soit une baisse de 37 %. Le cours des vins de qualité, par nature plus élevé que celui des vins de table, est toutefois lui aussi nettement tiré à la baisse. Ainsi, au mois de janvier 2006, le prix à l'hectolitre était, pour le groupe le plus représentatif -Bordeaux- de 90 euros, contre 120 euros en moyenne durant les campagnes 2001/2002 et 2003/2004.

Cette baisse des cours, non compensée par une croissance des volumes commercialisés, a conduit à un appauvrissement global des producteurs. Selon les chiffres révisés publiés par le ministère de l'agriculture et de la pêche le 26 juin 2006, la baisse du revenu moyen dans le secteur agricole en 2005 « a été particulièrement marquée pour la viticulture », où le recul a été de 56 %.

## **B. UNE CONSOMMATION PROBLÉMATIQUE**

### **1. Une baisse chronique de la consommation**

Sur une longue période, la consommation mondiale de vin<sup>1</sup> a connu plusieurs phases au cours des dernières décennies : une hausse jusqu'en 1975, du fait notamment de l'ouverture des échanges européens ; une stagnation durant dix ans (1975-1985), avec un plafond autour de 290 millions d'hectolitres ; puis une baisse de dix années (1985-1995), pour atteindre 220 millions d'hectolitres.

Depuis le milieu des années 90, les évolutions entre l'Union européenne et le reste du monde sont légèrement divergentes.

Au niveau global, la consommation se stabilise, puis reprend son ascension. Elle devrait ainsi atteindre 240 millions d'hectolitres en 2006, soit 20 de plus qu'une dizaine d'années auparavant.

Hors de l'Union européenne, la progression de la consommation de vin se poursuit à un rythme rapide aux Etats-Unis, ainsi qu'en Océanie. Ailleurs, elle se stabilise, ou progresse légèrement, comme au Chili.

Avec 132 millions d'hectolitres consommés en 2006, l'Union européenne représente environ 55 % de la consommation mondiale. Cependant, sa part s'effrite lentement, puisqu'elle était de 74 % à la fin des années 80. Par ailleurs, la consommation européenne, qui s'était *grosso modo* stabilisée durant la dernière décennie, reprend sa décroissance en 2006. On assiste donc à un effet de ciseau entre un continent européen, traditionnellement producteur dont la consommation tend, peu ou prou, à décroître, et les pays tiers, nouveaux venus sur le marché, dont la consommation se consolide.

### **2. Des pratiques de consommation en pleine mutation**

Dans les pays de tradition viticole tels que la France, où le vin était la boisson habituelle d'accompagnement des repas, la consommation a baissé substantiellement du fait de l'évolution des modes de vie et de la concurrence d'autres boissons dont la commercialisation donne lieu à d'importants moyens promotionnels (notamment les « softdrinks » et, à l'opposé, les alcools forts, purs ou associés à des jus de fruits ou sodas sous forme de « prémix » ou « alcopops », dont l'image est jugée plus porteuse auprès des publics les plus jeunes). Ainsi, selon les études de l'Onivins, la consommation de vin des français âgés de plus de 14 ans serait passée de 135 à 57 litres par habitant et par an depuis 1960.

---

<sup>1</sup> Rappelons que la consommation constitue la principale utilisation de production vinicole, mais pas la seule (eaux de vie, vinaigre, alcool ...).

Par ailleurs, les modes de consommation du vin ont tendance à se modifier. Si la consommation lors des repas reste encore majoritaire, celle effectuée en-dehors des repas tend à croître fortement. Ceci se constate surtout dans les pays à culture anglo-saxonne (Royaume-Uni, Etats-Unis, Australie...), ainsi que chez les jeunes publics.

Des enquêtes ont ainsi montré que cette dernière catégorie de consommateurs buvait généralement des boissons rafraîchissantes sans alcool, y compris au repas et des boissons alcoolisées de façon occasionnelle, en soirée ou le week-end. Les marchés de la bière et des alcools forts sont, ainsi, en forte croissance sur le continent européen.

L'image associée au vin évolue au gré de ces changements de comportement, qu'elle influence également. Moins associé à une boisson quotidienne, le vin est aujourd'hui davantage assimilé à un « produit plaisir » porteur de sociabilité, que l'on consomme dans des occasions particulières (fêtes, soirées, dîners élaborés...) et avec des personnes spécifiques (amis, famille proche, invités que l'on souhaite honorer...). Boisson de mode, voire de différenciation sociale dans certains pays, il véhicule généralement une bonne image, en termes de standing comme de santé.

Si cette évolution s'accompagne d'une diminution des volumes consommés, tout du moins dans les pays traditionnellement producteurs et consommateurs, elle devrait cependant induire une progression de la valeur moyenne des unités vendues. En effet, l'augmentation du degré d'exigence des consommateurs les incite à « monter en gamme » et à rechercher des produits d'une qualité supérieure et, partant, d'un coût d'achat plus important. Il y a là un créneau dont les producteurs européens, et plus encore français, devront savoir profiter.

### ***C. UNE CONCURRENCE ACCRUE DES NOUVEAUX PRODUCTEURS***

#### **1. Une montée en puissance rapide des pays tiers**

Si les échanges mondiaux de vin ont considérablement progressé depuis le milieu des années 1990, ces flux n'ont pas profité à l'Union européenne, mais aux pays tiers et principalement à ceux dits du « nouveau monde ».

Ainsi, pendant cette période, les importations provenant des pays tiers vers l'Europe ont plus que doublé, passant de 5,64 millions d'hectolitres par an à 12,4 millions. A l'opposé, les exportations de vins européens vers ces mêmes pays n'ont augmenté « que » de 30 %, passant de 11 à 13,3 millions d'hectolitres. Si le solde reste encore positif en faveur de l'Union, la tendance est cependant très inquiétante.

Ces évolutions s'expliquent par l'agressivité dont font preuve les nouveaux pays producteurs sur le marché international des vins, en termes de promotion comme de prix. L'Australie, le Chili, les Etats-Unis, l'Argentine et l'Afrique du Sud sont ainsi entrés en quelques années dans le classement des plus gros producteurs mondiaux, mais aussi des principaux exportateurs. Ils assurent aujourd'hui 20 % du commerce mondial vinicole, alors que leur part était marginale dans les années 70.

Cet essor des pays non traditionnels dans les exportations mondiales a coïncidé avec une régression du poids des pays historiquement producteurs, tels que l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la France. Cette dernière a ainsi vu la part de ses exportations mondiales tomber à 22,7 % en 2002, alors qu'elle était de 31 % en 1987.

## **2. Des causes structurelles aux pertes de marché européennes**

Il faut en réalité nuancer ce phénomène selon les segments envisagés. La concurrence s'accroît très fortement dans le créneau de marché autour de deux dollars par litre. Si des pays tels que l'Italie et l'Espagne parviennent à résister sur ces segments, la France est en revanche incapable d'être compétitive. En revanche, notre pays tient bien sa place dans des segments supérieurs où la variable prix est moins déterminante.

De façon générale, les pays producteurs européens sont contraints par des coûts de production largement supérieurs à ceux des pays nouvellement producteurs, dont les contraintes environnementales et qualitatives sont par ailleurs moins strictes. Le prix de la main-d'œuvre, surtout, y est beaucoup moins élevé que sur le continent européen.

De plus, les pays du « nouveau monde » ont des techniques de vinification qui leur permettent de modifier le goût du vin très rapidement en fonction du type de consommateur. Ils peuvent ainsi ajouter des arômes artificiels ou mettre des copeaux de bois pour donner un goût de chêne.

En outre, contrairement aux structures de production quasi-industrielles mises en place dans ces pays, la filière viticole européenne, à quelques exceptions près dans des pays comme l'Italie ou l'Espagne, connaît un grand émiettement entre une multitude de petits pays producteurs.

Enfin, le taux de change élevé de l'euro contre le dollar n'est pas étranger aux difficultés d'accès aux marchés extérieurs.

## **II. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME ET SES ENJEUX**

### **A. UNE OCM A BOUT DE SOUFFLE**

#### **1. L'origine de l'actuelle OCM**

L'OCM vitivinicole, instaurée en 1962, a été modifiée à plusieurs reprises. La dernière révision en date, intégrée dans le règlement (CE) n° 1493/99 du Conseil du 17 mai 1999 réformant le fonctionnement de l'OCM et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2000, a consolidé en un même texte l'ensemble des dispositions communautaires applicables au secteur.

Cette révision avait pour but de favoriser les restructurations et de réduire les soutiens au marché, qui avaient tendance à se transformer en aides permanentes. Ainsi, deux voies ont été privilégiées :

– la simplification des mécanismes de marché par la rationalisation des différents types de distillation, l'accroissement de leur transparence et l'introduction de plus de subsidiarité ;

– l'intégration d'un nouvel instrument visant à financer la restructuration et la reconversion des vignobles, afin d'orienter la production vers des débouchés plus rémunérateurs.

#### **2. Les limites imposant une nouvelle réforme**

La réforme de 1999 n'a pas permis d'éviter certaines dérives, rendant aujourd'hui indispensable une nouvelle adaptation des instruments communautaires. Sur ce point, votre rapporteur tient à souligner qu'il approuve entièrement le principe même de la nécessité d'une nouvelle réforme, comme l'ont également reconnu l'ensemble des personnes auditionnées. Le désaccord n'intervient qu'au stade des réponses à apporter à ce besoin de révision.

Force est de le constater, les outils mis en place par l'OCM de 1999 n'ont pas rempli leurs objectifs.

Ils n'ont pas permis, en premier lieu, d'éviter un déséquilibre entre offre et demande, en particulier à la suite d'une récolte importante. Comme cela a été mentionné, la stabilisation du vignoble communautaire n'a pas empêché une surproduction globale liée à la hausse des rendements dans certains Etats membres, plusieurs millions d'hectolitres de vin ayant ainsi dû être distillés durant les dernières campagnes.

L'OCM de 1999 n'a pas non plus favorisé la conquête de nouvelles parts de marché. Comme cela a également été évoqué, les exportations européennes se contractent alors que les importations de vins de pays tiers ne cessent d'augmenter. Le développement des marchés constaté à l'échelle internationale n'a donc pas profité aux producteurs européens, et ce, parce que la compétitivité de notre secteur vitivinicole a stagné.

Les instruments de distillation, censés offrir des débouchés artificiels aux surplus de production, ont été dévoyés. Les producteurs ont en effet pris l'habitude d'y souscrire en fonction du prix de la distillation par rapport à celui du marché et de s'en servir à plus long terme comme un débouché structurel pour leur production.

## ***B. DES ENJEUX DIFFÉRENTS SELON LES ACTEURS***

### **1. Une différence d'approche remontant à la première OCM**

L'OCM vitivinicole actuelle est très largement le reflet de traditions et pratiques œnologiques diverses à travers l'Europe du vin. L'accord politique à la base de l'OCM fut donc élaboré sur un équilibre délicat entre les diverses exigences des principaux Etats producteurs.

Ainsi, les Français souhaitaient une reconnaissance communautaire des principes à la base de leur organisation nationale, structurée par la différenciation entre les « vins de qualité » et les « vins de table », tandis que l'Allemagne s'opposait à ce que l'on restreigne ses productions trouvant facilement des débouchés sur les marchés. Cette dernière, de son côté, était fermement attachée à la pratique dite de la chaptalisation, consistant à enrichir le vin en y ajoutant du sucre, pratique étrangère à d'autres pays et que l'Italie interdisait même. Celle-ci, quant à elle, réclamait la liberté de plantation en misant sur la capacité de sa viticulture à rester compétitive sur le marché international.

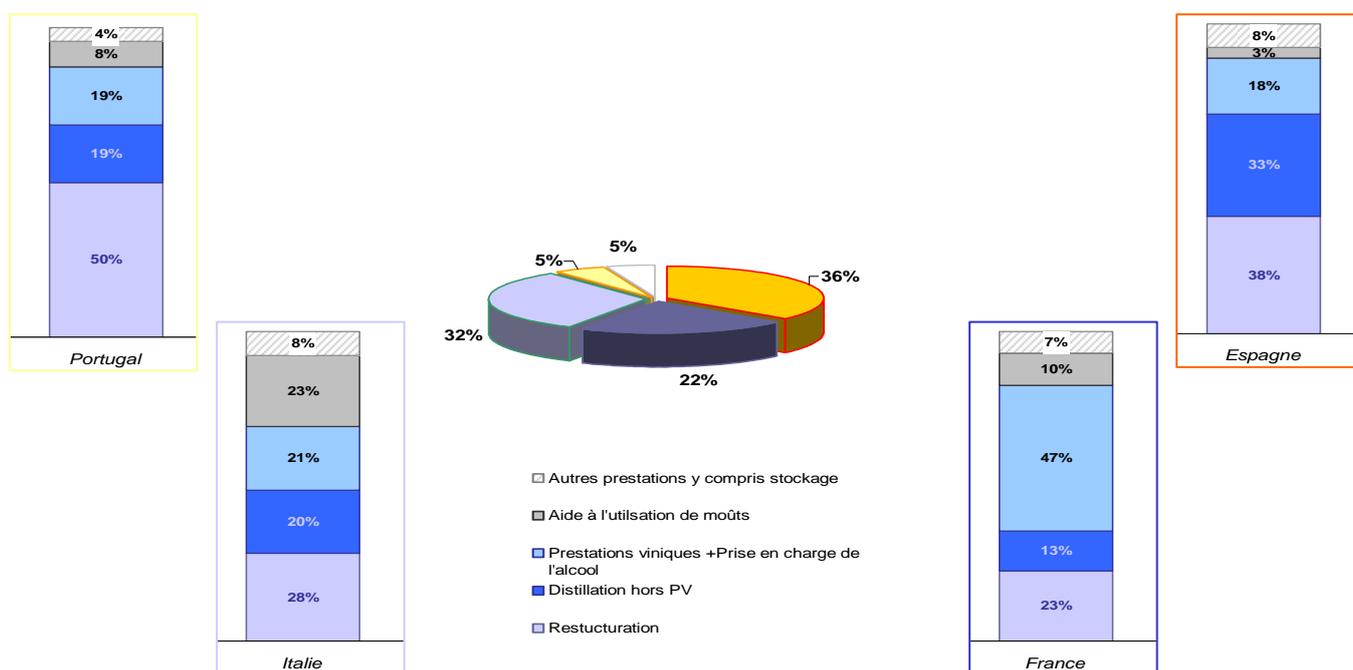
Dès lors, l'accord de 1999 était un compromis prévoyant simultanément la distinction entre « vins de qualité » et « vins de table » le maintien des pratiques traditionnelles dans les régions concernées ; une distinction entre « vins de qualité » et « vins de table » avec une grande marge de manœuvre à l'échelle nationale pour classer les vins ; et enfin une liberté de plantation, avec toutefois un traitement spécifique des « vins de qualité ».

## 2. Un jeu subtil entre pays producteurs, pays consommateurs et Commission

Aujourd'hui, alors qu'est discuté un nouveau projet de réforme de l'OCM vitivinicole, réapparaissent ces types de clivages, intégrés dans des dissensions plus larges entre trois grands types d'acteurs dont la nature et l'homogénéité divergent.

Les pays producteurs, dont le nombre a augmenté avec les dernières vagues d'adhésion à l'Union européenne, apparaissent très divisés, et ce, du fait qu'ils n'utilisent pas de la même façon et selon la même intensité les instruments mis à disposition par l'actuelle OCM.

Ainsi, l'Espagne, plus grand bénéficiaire de cette dernière et de ses crédits, utilise ceux-ci pour financer la restructuration de ses opérateurs, tout comme le Portugal. En Italie, les crédits sont utilisés de façon relativement égale entre la restructuration, la distillation, les prestations viniques et l'aide à l'utilisation de moûts. En France, les prestations viniques concentrent une majeure partie des crédits.



Source : Viniflor

De leur côté, les pays consommateurs affichent un front relativement uni, plaidant pour une diminution des dépenses communautaires consacrées à l'OCM -dont ils ne profitent bien évidemment pas, du moins directement- et s'opposant à une politique de promotion développée.

Enfin, dernier acteur, la Commission européenne, joue des oppositions entre ces deux catégories d'Etats membres, ainsi que des divergences internes aux deux catégories, pour tenter d'avancer un projet de règlement conforme à sa philosophie, déjà plusieurs fois éprouvée dans le secteur agricole : rationalisation, simplification, déréglementation et économies budgétaires.

Il ressort de cette multiplicité de positionnements que la réforme dont fera l'objet l'OCM vitivinicole ne sera pas monolithique, mais un *modus vivendi* entre des prétentions parfois fort éloignées, voire opposées. Il importera, dès lors, que la France fasse preuve de cohésion et s'exprime d'une voix harmonieuse pour peser utilement dans les négociations. C'est pourquoi, votre rapporteur a pris soin de procéder à un nombre important d'auditions et de n'avancer que des propositions ayant l'assentiment d'une majorité d'acteurs, voire l'unanimité.

### ***C. LA NÉCESSITÉ DE CONSERVER UN DISPOSITIF COMMUNAUTAIRE SPÉCIFIQUE***

#### **1. Le vin, produit aux particularités irréductibles**

La vigne est une plante pérenne dont le cycle de vie normal est de 25 à 40 ans. La décision de plantation entraîne des conséquences de long terme, les coûts d'implantation et d'arrachage de vignobles étant élevés. L'adaptation du potentiel au marché est donc nécessairement plus lente que dans d'autres secteurs.

Le marché communautaire connaît une grande variété de vins produits avec des techniques de fabrication différentes, attachées à des traditions multiséculaires, elles-mêmes indissociables des terroirs où elles se sont développées. Le processus d'élaboration du vin occupe donc une place très importante et se trouve d'ailleurs encadré par des règles œnologiques très strictes.

Le vin est un produit pour lequel il n'existe pas de prix mondial, où les productions sont très peu interchangeables et éminemment variables en quantité et en qualité d'une année sur l'autre. Reposant sur des producteurs très atomisés et extrêmement sensibles aux incidences climatiques, le marché du vin est inapte à prévoir une pure adéquation de l'offre à la demande.

Le produit « vin » n'est pas un produit agroalimentaire comme un autre. Son aspect culturel –presque « civilisationnel »– irréductible sur le continent européen empêche de n'y voir qu'une marchandise soumise aux seules lois de l'offre et de la demande. Son suivi et son contrôle sont essentiels, que ce soit en termes d'agrément, de gestion du marché ou de collecte des ressources fiscales.

Cette spécificité du produit « vin » doit guider les futures mesures de l'OCM dont le contenu a un effet direct sur la préservation de son authenticité, à savoir celles relatives aux pratiques œnologiques, aux importations de moûts de pays tiers et à l'étiquetage.

## **2. Pour le maintien d'instruments de régulation et de soutien spécifiques**

Le secteur vitivinicole représente une activité de première importance à l'échelle communautaire, en termes économiques aussi bien que sociaux ou environnementaux. Attaché au premier vignoble du monde, il représente une part notable des excédents du commerce extérieur, contribue substantiellement au développement de l'économie locale, occupe plusieurs dizaines de milliers d'actifs et participe à la mise en valeur des paysages et du tourisme.

Le caractère spécifique du vin, tant sur le plan technique que culturel, rend nécessaires des mesures réglementaires spécifiques. Doté de nombreux atouts et d'un fort potentiel, le secteur viticole européen voit en effet son avenir dépendre, pour une large part, de la capacité des institutions communautaires à définir des perspectives claires sur le long terme et un cadre juridique favorable à son développement.

C'est cette spécificité qui a d'ailleurs motivé le rejet de l'une des quatre options de réforme –la troisième– avancées par la Commission en février 2006. Proposant un découplage des aides et un alignement sur le cadre général de la PAC tel que révisé en 2003, elle aurait abouti à octroyer aux viticulteurs un faible montant de primes et ne les aurait pas incités à s'adapter au marché.

La filière a donc impérativement besoin d'une organisation de marché singulière, qui prenne en compte tous ses aspects particuliers. Elle ne peut s'accommoder d'une réglementation horizontale, où le vin serait géré de la même façon que des produits auxquels il serait artificiellement assimilé. Elle nécessite une OCM couvrant l'ensemble de la filière, de la culture de la vigne aux méthodes d'élaboration, à l'étiquetage et au suivi des produits.

Aussi votre commission des affaires économiques s'alarme-t-elle du projet de la Commission européenne de regrouper en une OCM unique l'ensemble des OCM existant actuellement dans le secteur agricole<sup>1</sup>. Elle réaffirme la **nécessité impérieuse de conserver une organisation de marché dédiée à la filière, ou tout au moins des instruments spécifiquement adaptés et identifiés en tant que tels**. L'Union européenne offre un modèle original de gestion de la production viticole, différent de celui des pays du

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet la résolution européenne du Sénat (n° 102, 2006-2007) sur la proposition de règlement du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (E3423).

« nouveau monde ». C'est cette originalité qu'il nous faut aujourd'hui préserver, en élaborant une **nouvelle politique vitivinicole européenne cohérente dans tous ses aspects**, notamment celui relatif à la santé et tenant compte, en particulier, de la place du vin dans la société.

### III. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS ÉLÉMENTS DE L'OCM

#### A. LA GESTION DU POTENTIEL DE PRODUCTION

- Le régime actuel

L'OCM vin a pour premier objectif de maintenir sur le marché communautaire un meilleur équilibre entre l'offre et la demande et de permettre au secteur de devenir durablement compétitif. Pour ce faire, elle prévoit deux mesures parallèles –l'une de nature prohibitive, l'autre incitative– permettant de gérer l'évolution du potentiel de production : l'interdiction des plantations nouvelles et la limitation des droits à replantation d'une part, les primes à l'arrachage d'autre part.

Datant de 1976, l'**interdiction de plantations nouvelles** a été prorogée à plusieurs reprises, la réforme de 1999 ayant reporté la limite de son application au 31 juillet 2010. Cependant, cette interdiction a fait l'objet de nombreuses dérogations ayant amoindri son impact : autorisation par le Conseil de nouvelles plantations pour les vins dont l'offre ne satisfait pas la demande, autorisations données dans le cadre de « programmes de développement » dans le contexte de la politique socioculturelle ou encore « droits de plantation nouvellement créés » prévus lors de la réforme de 1999 et élargis lors des dernières vagues d'adhésions.

Quant aux replantations, elles sont subordonnées à l'obtention par le viticulteur d'un droit de replantation, utilisable durant huit campagnes à condition qu'il s'engage à arracher une superficie équivalente dans la même exploitation ou qu'il se fasse transférer une même surface d'une autre exploitation, dans le cadre d'une réserve nationale ou régionale de droits.

L'incitation à l'abandon définitif des surfaces plantées en vigne, dite aussi « politique d'**arrachage** », est ouverte pour quasiment toutes les superficies en vignes. Sur la base de critères d'éligibilité fixés par l'Etat membre (région, cépage, âge des vignes...), le viticulteur perçoit une prime fixée par ce dernier en contrepartie de l'arrachage de son vignoble et perd son droit à plantation. Cette prime, en moyenne de 6.300 euros par hectare, peut être complétée par des fonds nationaux.

Au total, environ 500.000 hectares de vignes ont été arrachés ces quinze dernières années, principalement en Espagne (44 %), Italie (25 %) et France (21 %). Mais si le rythme d'arrachage était soutenu jusqu'en 1996, de l'ordre de 50.000 hectares par an, il a ensuite été quasi négligeable et n'a guère plus concerné que notre pays. En effet, le Conseil a autorisé les Etats

membres, voici une dizaine d'années, à exclure du régime d'arrachage tout ou partie de leur territoire.

- Les propositions de la Commission

Dans ses propositions de réforme initiales, la Commission insistait sur la nécessité impérative d'améliorer la compétitivité des vins européens, en supprimant aussi rapidement que possible des contraintes de production n'existant pas dans les pays tiers concurrents. Elle proposait, à ce titre, la suppression pure et simple du régime des droits de plantation et de l'interdiction des plantations nouvelles.

En matière d'arrachage, la Commission souhaitait utiliser l'instrument des primes pour assainir rapidement le marché. Elle proposait ainsi d'allouer aux producteurs les moins efficaces une prime d'un montant plus attractif que celui proposé actuellement. Afin que cet arrachage soit rapide, elle suggérait de diminuer le montant de cette prime d'année en année.

L'objectif global était d'arracher pas moins de 400.000 hectares sur cinq ans, moyennant une enveloppe budgétaire de 2,4 milliards d'euros. Un scénario bis était toutefois prévu, dans lequel le régime actuel serait temporairement maintenu pour permettre un vaste programme d'arrachage volontaire.

Selon la Commission, les Etats membres ne pourraient plus limiter l'application de ce régime sur leur territoire –comme c'est le cas actuellement– et la décision d'arracher reviendrait aux seuls producteurs. Quant aux terres libérées, elles seraient automatiquement éligibles au système de paiement unique.

L'hostilité suscitée par de telles propositions chez les principaux Etats membres producteurs a incité la Commission à « revoir sa copie ». Les éléments que votre rapporteur a été en mesure de se faire communiquer, s'agissant de ses nouvelles propositions à venir, sont les suivants.

Le régime des droits de plantation serait relégué dans les mesures transitoires, sa suppression étant explicitement prévue pour 2013 et ceci pour l'ensemble des vins.

En ce qui concerne l'arrachage, il resterait individuel et ouvert au plan communautaire, mais l'objectif global serait réduit de 400.000 à 200.000 hectares. Des modalités de contrôle seraient conférées aux Etats membres, dans le cas où des seuils d'arrachage seraient atteints dans certaines zones, ou bien si des motivations environnementales exigeaient de rendre des zones inéligibles.

Pour ce qui est du financement de cette mesure, une enveloppe fermée serait introduite. Y seraient consacrés 430 millions d'euros en 2009 (60.000 hectares), 285 en 2010 (50.000 hectares), 185 en 2011 (40.000 hectares), 110 en 2012 (30.000 hectares) et 60 millions en 2014 (20.000 hectares).

Le montant accordé à chaque exploitant demandeur serait fixé après échanges entre la Commission européenne et l'administration des Etats membres. Le taux de prime continuerait d'être lié notamment au rendement de la parcelle. Enfin, les parcelles arrachées seraient éligibles aux droits à paiement unique (DPU).

- La position de votre commission des affaires économiques

D'une façon générale, votre commission des affaires économiques entend attirer l'attention sur l'**incohérence des propositions de la Commission européenne en matière de gestion du potentiel de production**. En effet, celle-ci suggère d'un côté de réduire les capacités de production en procédant à un arrachage massif et de l'autre de favoriser l'extension de ces capacités en supprimant le régime d'encadrement des droits à plantation et replantation. Il y a là une **contradiction manifeste que la Commission de Bruxelles se devra de clarifier**.

Ensuite, votre commission des affaires économiques tient à souligner l'extrême sensibilité de la question du potentiel de production. Premier au monde, le vignoble communautaire représente environ la moitié des surfaces de vigne de la planète. Dans un marché européen affecté par une surproduction et dans un marché mondial connaissant une augmentation de la consommation, toute évolution –même marginale– de ce vignoble a un impact substantiel sur l'équilibre offre-demande.

S'il importe donc d'appréhender avec une grande circonspection le changement de la réglementation encadrant la gestion du potentiel, encore convient-il de connaître ce dernier. Or, il apparaît que ce n'est pas aujourd'hui le cas à l'échelle communautaire. La **mise en place d'un cadastre viticole informatisé et régulièrement mis à jour**, proposée par les organismes nationaux français et italien de protection des produits à appellation, paraît à ce titre opportune.

Votre commission des affaires économiques entend par ailleurs rappeler –comme votre rapporteur l'a d'ailleurs fait auprès de la commissaire européenne à l'agriculture, Mme Mariann Fischer Boel– que **la question de la réglementation du potentiel de production était inséparable du règlement de celle des plantations illicites**. Si les statistiques sont, par nature, difficiles à établir en la matière, plusieurs dizaines de milliers d'hectares seraient ainsi concernés dans quelques Etats membres.

Si l'obligation de distiller la production de ces plantations aux frais de l'exploitant a été introduite en 1987, la difficulté à la contrôler a limité ses effets. La réforme de l'OCM en 1999 a introduit deux nouvelles mesures -obligation d'arrachage de toute nouvelle plantation illicite et régularisation des plantations illicites antérieures à 2007- dont les effets ont aussi tardé à se faire sentir. Dès lors et avant même d'avancer des propositions chiffrées en matière d'arrachage, il appartenait à la Commission de faire le point sur ces

surfaces illicitement plantées et d'en tenir compte dans son plan de restructuration.

Ces réflexions d'ordre général étant posées, votre commission des affaires économiques proclame, dans un contexte de surproduction à l'échelle européenne et d'incertitude quant aux évolutions du secteur, son **attachement au régime d'encadrement du potentiel de production que constitue l'interdiction des plantations nouvelles**. Il est en effet unanimement reconnu qu'un tel régime permet de mieux contrôler l'évolution du potentiel qui, à défaut et comme l'expérience l'a d'ailleurs démontré, ne tarde pas à déboucher sur des excédents de production.

De plus, la libéralisation des droits à plantation risquerait de se faire au détriment de régions traditionnellement productrices, mais dont l'environnement est source de difficultés pour la culture des vignes (terres excessivement caillouteuses, coteaux trop pentus, parcelles isolées...), au profit de régions où les conditions de production sont plus favorables et induisent une rentabilité supérieure. En résulterait un phénomène de déprise des terres viticoles ne bénéficiant que de peu d'alternatives, qui rapidement seraient laissées en friche ou à l'abandon, contrairement à l'objectif de développement durable des territoires préconisé par les instances communautaires.

S'agissant de l'**arrachage**, il convient de rappeler que l'efficacité de cette mesure reste incertaine : certains arrachages, concernant des plantations arrivées en fin de production, auraient de toute façon eu lieu ; les plantes arrachées sont celles qui ont les plus bas rendements ; le cycle de vie relativement long des vignes rend toute « marche arrière » difficile en cas de retournement de conjoncture ; enfin, l'arrachage peut conduire à un mitage territorial et priver d'approvisionnement certains transformateurs.

Dès lors, et si le principe même de l'arrachage ne doit pas être écarté du fait de la nécessité de gérer une production actuellement excédentaire, **le recours à l'arrachage doit être envisagé dans un cadre soigneusement limité** et constituer, non pas la principale mesure d'une future OCM, mais un instrument parmi d'autres de gestion de l'offre sur le long terme.

Au sein d'un tel programme de mesures global et cohérent, l'arrachage peut trouver sa place, à condition qu'il soit raisonnable et adapté aux différentes productions.

En **vins de table**, où est produit l'essentiel des excédents, l'arrachage doit être **ouvert dans toutes les régions de l'Union concernées, sans contraintes spécifiques**, sur une **base volontaire** et à des **conditions suffisamment incitatives financièrement**.

Pour les **VQPRD** en revanche, dont les marchés sont diversifiés et l'ancrage territorial et le rôle environnemental sont essentiels, il importe d'**encadrer plus strictement les mesures d'arrachage**. Il convient également de **reprendre l'arrachage définitif**, déjà prévu dans l'actuelle OCM, tout en

lui **adjoignant une mesure d'arrachage temporaire**, fort demandée par les professionnels du fait de sa souplesse. Elle présente en effet comme avantage de réduire substantiellement le potentiel de production sans l'entamer structurellement et de permettre ainsi de le réactiver si l'offre devenait insuffisante.

Les modalités d'un tel système d'arrachage temporaire pourraient être les suivantes : arrachage avec conservation des droits à plantation, octroi d'une prime de non production pendant une période déterminée, possibilité d'un transfert de droits entre l'arracheur et le planteur, octroi d'une aide à la replantation. Ainsi, à l'issue de la période pendant laquelle il serait interdit de planter et produire, le viticulteur qui aura arraché pourra soit replanter ses vignes, soit transférer ses droits. S'il ne le fait pas, il ne pourra bénéficier de la prime d'abandon définitif, ses droits étant perdus pour lui et allant alimenter la réserve.

## ***B. LES MÉCANISMES DE RÉGULATION DES MARCHÉS***

### **• Le régime actuel**

Instrument privilégié d'intervention sur les marchés, les distillations consistent à en retirer les excédents de production à un prix minimal garanti pour le producteur, soit sous la forme d'alcool de bouche, soit sous des formes non adaptées à la consommation humaine. Le règlement 1493/99 prévoit quatre régimes de distillation distincts :

– les **prestations viniques** (article 27). Elles correspondent à la distillation des sous-produits de la viticulture que sont les marcs et lies, à partir desquels les distilleries produisent des alcools, ainsi que des co-produits (pépins, pulpes, tartrates, colorants...).

Sous réserve qu'ils ne rentrent pas dans l'une des trois dérogations, les producteurs ont l'obligation de livrer la totalité de leurs sous-produits en distillerie. Ils se voient garantir un prix de 99,50 euros par hectolitre d'alcool pur (hap)<sup>1</sup> rendu, qui leur est payé par les distilleries.

En parallèle, les distilleries touchent une aide à la transformation d'environ 62 euros/hap. Elles revendent ensuite les alcools produits sur le marché des alcools de bouche qui leur sont réglementairement réservés (eau-de-vie de marc, par exemple) ou bien les livrent aux différents organismes d'intervention nationaux agissant pour le compte de l'Union européenne. Dans ce dernier cas, les alcools sont revendus pour des utilisations industrielles (levures, par exemple) ou bien sur le marché des biocarburants.

---

<sup>1</sup> Si la distillerie assure le transport, ses frais peuvent être déduits de ce prix.

Deux lignes distinctes sont affectées, dans le budget de l'actuelle OCM, à la prise en charge de ce régime :

. la ligne « prestations viniques » correspondant au montant des aides attribuées aux distilleries pour payer aux producteurs le prix minimum garanti ;

. la ligne « prise en charge de l'alcool » correspondant à la constitution de stocks publics à partir de l'alcool produit.

Le coût total des prestations viniques varie, selon les années, entre 200 et 230 millions d'euros pour environ 1,3 million d'hectolitres distillés ;

– le **cépage « double fin »** (article 28). Il consiste en une obligation pour les producteurs de vins en cépage à double fin de livrer les vins dépassant la quantité normalement vinifiée à la distillation et pour les distilleries de produire des distillats de + 92° afin d'éviter de produire des eaux-de-vie de vin susceptibles de concurrencer essentiellement le Cognac et l'Armagnac. L'alcool issu de cette distillation est écoulé en dehors du marché de l'alcool domestique.

Une aide est versée aux distillateurs pour compenser le versement d'un prix minimal aux producteurs, l'Union européenne prenant en charge également la perte financière supportée pour l'écoulement de l'alcool issu de la distillation. Le coût total de cette mesure est de 15 à 30 millions d'euros selon les années, pour un volume de distillation oscillant entre 1 et 2 millions d'hectolitres ;

– la **distillation « alcool de bouche »** (article 29). Facultative, elle vise concurremment à retirer le surplus prévisible du marché en début de campagne afin de maintenir le niveau des prix, à améliorer la qualité des vins commercialisés par le retrait de ceux de moindre qualité et à approvisionner le marché de l'alcool de bouche par la mise à disposition des industries des boissons spiritueuses d'un alcool vinique à un prix compétitif.

Ce marché oscille aujourd'hui entre 10 et 12 millions d'hectolitres de vin. Une aide principale est payée aux distillateurs afin de compenser le prix minimum d'achat du vin à distiller payé aux producteurs. Une aide secondaire est payée aux distillateurs afin de couvrir partiellement les coûts du stockage privé de l'alcool. Au total, de l'ordre de 250 millions d'euros par an, soit environ 20 % du budget de l'OCM vin, sont ainsi versés aux distillateurs ;

– la **distillation de crise** (article 30). Ayant pour objectif de résorber des excédents conjoncturels, cette distillation est facultative pour les producteurs et peut être limitée à certaines catégories de vins ou zones de production. Susceptible d'être déclenchée suite à une détérioration avérée du prix de marché d'un vin déterminé, elle peut s'appliquer aux vins de table comme aux vins de qualité. L'alcool en étant issu doit être écoulé en dehors du marché de l'alcool domestique.

Elle comporte, comme les autres, deux volets : une aide versée aux distillateurs pour compenser le versement d'un prix minimum aux producteurs pour la livraison des vins et la prise en charge financière du coût de stockage public pour l'écoulement de l'alcool issu de la distillation. Son coût total varie considérablement selon les volumes mis à la distillation et le prix minimum versé aux producteurs. En 2005, il avait atteint pas moins de 180 millions d'euros.

Au total, le coût des distillations est de 537 millions d'euros sur un budget vitivinicole communautaire de 1,3 milliard d'euros. Depuis 25 ans, une moyenne de 26 millions d'hectolitres de vin a fait l'objet d'une distillation, soit une part moyenne de la production soumise à distillation de 15 %.

- Les propositions de la Commission

Particulièrement vindicative à l'encontre des mécanismes de régulation du marché, la Commission a proposé leur suppression pure et simple. Elle a argué, tout d'abord, du coût élevé des mesures de distillation : un peu plus de 500 millions d'euros en 2005, soit 40 % du budget de l'OCM.

Surtout, elle a dénoncé l'effet pervers de ces dispositifs, qui incitent les opérateurs à produire et les pouvoirs publics à subventionner des vins non valorisables sur les marchés auprès des consommateurs.

Du fait que le prix des distillations est parfois égal ou supérieur au prix de commercialisation des vins de table, les exploitants peuvent être tentés de livrer une quantité aussi élevée que possible de leur vin à la distillation. C'est le cas en Espagne, notamment, où pas loin de la moitié des viticulteurs, selon les chiffres fournis par le député Philippe-Armand Martin dans son rapport sur la réforme de l'OCM, ne ferait que vendre du raisin aux distilleries et non produire du vin de consommation.

- La position de votre commission des affaires économiques

D'une façon générale, votre commission des affaires économiques estime totalement inopportun de vouloir supprimer l'ensemble des mesures de régulation du marché, qui plus est d'une façon aussi brutale et radicale. Le secteur viticole est en effet affecté par d'intenses aléas naturels (incidence des variations climatiques sur la qualité et les quantités produites) et économiques (forte variabilité des prix dans un contexte de concurrence exacerbée à l'échelle internationale). Ces aléas font peser sur les exploitations des risques lourds et imprévisibles, que des mécanismes de régulation des marchés adaptés permettent de prévenir.

S'agissant tout d'abord du régime des **prestations viniques**.

Son **projet de suppression paraît en tout point critiquable**. Ce mécanisme n'est pas, en effet, destiné à réguler le marché en tant que tel. Il s'agit d'une distillation obligatoire ayant deux objectifs bien distincts. Le premier est de préserver la qualité des vins en évitant le sur-pressurage des raisins et la filtration excessive des lies. Le second est de préserver

l'environnement en évitant la dispersion dans l'environnement des sous-produits de vinification, très polluants.

Ce dernier point a été souligné à de nombreuses reprises par les personnes auditionnées lors de l'instruction du rapport. En effet, un viticulteur ne peut effectuer lui-même le compostage de ses marcs de raisin et de ses lies de vin du fait des investissements et coûts de fonctionnement très élevés qu'ils impliquent. Le système d'indemnisation actuel l'incite à les transférer vers les unités de distillation, qui sont habilitées et équipées pour les traiter. Après extraction de l'alcool, celles-ci transforment ces sous-produits résidus vendus à des usines d'engrais. Ces dernières les incorporent dans leurs composts organiques stabilisés, qui retournent ensuite à la viticulture.

A défaut d'un tel dispositif de prise en charge public, il y a fort à parier que les viticulteurs seront tentés, pour des raisons économiques facilement compréhensibles, d'épandre directement leurs sous-produits sur leurs terres. Outre les nuisances olfactives que cela induirait pour les riverains, ces pratiques seraient d'importantes sources de pollution. En effet, l'éthanol contenu dans les marcs et les lies est un composé organique volatil (COV) qui, en se dégradant, s'échappe dans l'atmosphère et y perturbe les équilibres gazeux. Il peut en découler la formation de composés nocifs pour les espèces végétales et animales, en particulier l'ozone bas-atmosphérique, mais également de gaz contribuant à renforcer l'effet de serre.

Or, les distilleries sont en mesure de récupérer l'éthanol sous forme liquide et d'ensuite le valoriser, évitant la déperdition de près de 50.000 tonnes de COV naturel dans l'atmosphère<sup>1</sup>. Elles permettent ainsi de respecter la directive du Conseil n° 1999/13/CE du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations.

Votre commission des affaires économiques tient à **insister très lourdement sur l'aspect primordial du maintien de l'obligation de livrer en distillerie les sous-produits de vinification, et ce, pour des raisons essentiellement environnementales**. L'épandage de ces sous-produits, que ne manquerait pas d'impliquer la levée de cette obligation, aurait des **conséquences désastreuses sur l'équilibre écologiques des parcelles** ainsi traitées et **dégraderait l'image des producteurs auprès du public et des consommateurs**. A l'heure où l'Union européenne s'oriente résolument vers des modes de production respectueux de l'environnement et est en passe d'adopter une directive visant à garantir l'absence de pollution des sols<sup>2</sup>, il serait pour le moins malvenu que la viticulture communautaire s'engage sur une telle voie.

---

<sup>1</sup> Chiffres fournis par l'Union nationale des distilleries vinicoles.

<sup>2</sup> Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil définissant un cadre pour la protection des sols et modifiant la directive 2004/35/CE.

A cet égard, votre commission des affaires économiques tient à évoquer une étude<sup>1</sup> ayant évalué de manière globale les flux de pollution qui seraient transférés des distilleries aux producteurs si le régime des prestations viniques était aboli. La pollution supplémentaire qui serait à traiter par les viticulteurs a été estimée à 300.000 tonnes de demande chimique en oxygène (DCO) par an, soit l'équivalent des rejets d'une ville de six millions d'habitants pendant un an. Cette étude, qui n'a jamais été contestée, illustre à elle seule les risques qu'il y aurait à démanteler le système de distillation des sous-produits vitivinicoles.

Enfin, on ne peut pas faire abstraction des effets négatifs qu'aurait une suppression du régime des prestations viniques –ou sa transformation en un dispositif facultatif, qui aurait les mêmes conséquences– en matière sociale. Il induit en effet une activité récurrente d'une année sur l'autre, étalée sur huit à dix mois de production, qui fait vivre plusieurs centaines de distilleries. Sa disparition entraînerait la fermeture d'une majorité d'entre elles. La Commission européenne aurait été bien inspirée de prévoir, à tout le moins, un accompagnement financier des restructurations que ses propositions impliquent.

En ce qui concerne les **autres régimes de distillation que les prestations viniques**, votre commission des affaires économiques reconnaît que ces outils de gestion des excédents posent aujourd'hui problème : mal répartis sur le territoire de l'Union européenne, souffrant d'un manque de souplesse dans leur mise en œuvre, de plus en plus utilisés comme des débouchés structurels et non en vue de régler des problèmes ponctuels, incapables de répondre par le passé aux graves crises qu'a traversées le secteur vitivinicole, ces instruments ne sont plus adaptés aux réalités et aux besoins actuels.

Il n'en reste pas moins **indispensable de conserver des mécanismes permettant de répondre aux variations brutales de production affectant le secteur viticole de façon récurrente**. A cet égard, le maintien de la distillation de la crise apparaît nécessaire : en tant qu'elle permet de réduire les volumes de vin excédentaires et donc d'éviter des baisses importantes du niveau moyen des prix et des revenus des producteurs, elle doit pouvoir être rendue obligatoire par les Etats membres en ressentant la nécessité, en fonction de leurs caractéristiques socioéconomiques.

Cependant, ce mécanisme de distillation de crise souffre de certains handicaps expliquant son manque d'efficacité lors des dernières années de surproduction : son caractère facultatif, insuffisamment incitatif en terme de prix proposé aux producteurs et tardif dans sa mise en œuvre, ne lui permet pas d'atteindre les objectifs assignés par l'OCM.

---

<sup>1</sup> Etude réalisée en 1998 par l'Union nationale des groupements de distillateurs d'alcools (UNGDA), laboratoire agréé, à la demande de la Fédération nationale des distilleries coopératives viticoles (FNDCV).

Dès lors, **plutôt que de supprimer cet instrument et de se priver ainsi de la possibilité d'agir sur les stocks en cas d'excédents conjoncturels**, dont on peut craindre qu'ils soient amenés à se reproduire, il serait grandement préférable de **réfléchir aux moyens de le réformer**. A cet égard, il paraîtrait opportun d'en **renforcer l'aspect préventif** et surtout de le **rendre obligatoire**, afin de renforcer son efficacité.

Mais la distillation ne doit pas constituer l'unique mécanisme de gestion des excédents. Toute **une palette de dispositifs complémentaires doit être mise à la disposition des Etats membres<sup>1</sup>**, parmi lesquels :

– des outils de gestion anticipée de l'offre, telle que la vendange en vert, qui permet de prévenir les crises d'offre ;

– des mesures conférant aux structures professionnelles (interprofessions, organisations de producteurs, associations d'organisations de producteurs) compétence pour adopter des règles contraignantes pour les opérateurs en matière notamment de limitation des volumes produits et de mise sur le marché ;

– un soutien à la mise en place par ces structures professionnelles de caisses de péréquation permettant de soutenir le revenu des producteurs, qui en financeraient le fonctionnement de façon mutualisée.

### ***C. LA STRUCTURATION DE L'OFFRE***

#### **● Le régime actuel**

Les professionnels européens des filières agricoles se sont regroupés dans la plupart des Etats membres de l'Union dans le cadre d'organisations verticales destinées à répondre aux impératifs de chaque produit en termes d'adaptation de l'offre, de qualité, de sécurité sanitaire ou de promotion. Reconnues et soutenues par les législations internes de la plupart de ces Etats, elles ont été ensuite intégrées par les Communautés européennes dans le cadre des OCM sectorielles, dont celle vitivinicole.

Un des objectifs de la dernière réforme de l'OCM vitivinicole a ainsi été d'officialiser et d'asseoir juridiquement les deux types d'organismes travaillant à une telle structuration de l'offre : les groupements de producteurs et les organismes interprofessionnels.

Les premiers sont reconnus par les Etats membres dès lors qu'ils comptent un nombre de membres minimum et offrent de réels services aux producteurs. Leur but est de contribuer à l'adaptation de la production à la demande en facilitant la mise sur le marché des produits. Ils peuvent, pour ce faire, sanctionner ceux de leurs membres ne respectant pas leurs prescriptions.

---

<sup>1</sup> Ces instruments sont développés dans le paragraphe suivant, au titre de la structuration de l'offre.

Les organismes de filière –dits aussi organisations interprofessionnelles– ont quant à eux pour objectif d’améliorer le fonctionnement du marché, pour les VQPRD et les vins de table avec IG au terme de l’actuelle législation communautaire. Leurs décisions en matière d’innovation, de promotion ou d’assistance dans la commercialisation sont mises en œuvre par les Etats membres dans le respect du droit communautaire.

- Les propositions de la Commission européenne

Dans le projet de réforme de la Commission européenne, des organisations de producteurs peuvent être reconnues par les pouvoirs publics avec entre autres objectifs de promouvoir la concentration de l’offre et de gérer et stabiliser les fluctuations de prix.

Les Etats membres peuvent également reconnaître des organisations interprofessionnelles aptes à mettre en œuvre des contrats-type respectant la réglementation communautaire. La reconnaissance ne serait plus limitée aux seuls VQPRD et vins de pays, mais concernerait tous les vins. La mise en réserve et les sorties échelonnées resteraient toutefois réservées aux AOP et IGP.

La Commission propose également de renforcer l’intervention de ces structures professionnelles au niveau des contrôles de qualité, concernant les procédures de classification et déclassification des vins et les règles de production vinicole.

- La position de votre commission des affaires économiques

Les organismes de filière rencontrent plusieurs difficultés. Les activités qu’ils mènent sont bien en retrait de celles qu’autorise le règlement portant OCM vitivinicole. Contrairement au secteur des fruits et légumes, ils ne disposent pas en effet d’instruments opérationnels leur permettant d’agir sur les producteurs et de réguler le marché. De plus, dans plusieurs Etats membres, dont la France, ils demeurent très en retrait et ne se sont pas suffisamment regroupés pour jouer un rôle réel en matière de coordination et d’assistance à la production et à la commercialisation.

Atomisée au niveau des producteurs, divisée entre diverses interprofessions et assurant de façon désordonnée sa promotion, la filière n’est donc pas en mesure, tout particulièrement dans notre pays, de gérer la production en cohérence avec le marché, de soutenir le dialogue avec la distribution, ni de conquérir des parts de marché à l’extérieur.

Votre commission des affaires économiques suggère donc, comme cela a été fait dans d’autres OCM, **d’inciter les acteurs de la filière, par des mécanismes règlementaires ou financiers, à se regrouper** pour :

- **mieux gérer les excédents anticipés ou effectifs**, par exemple en habilitant les structures professionnelles organisées à adopter des **règles contraignantes, pouvant être étendues, en matière de limitation des volumes produits ou de mise en marché**. Par ce mécanisme d’extension, les

organisations peuvent demander à l'autorité qui les a reconnues que les règles, accords et pratiques décidées en leur sein soient rendues obligatoires à l'ensemble des opérateurs exerçant une activité en rapport avec le produit ;

- **lisser l'impact des crises conjoncturelles sur les revenus des exploitants, en leur permettant de créer des caisses de péréquation** constituant de véritables « filets de sécurité ». Ces caisses seraient abondées initialement par des fonds publics, nationaux et/ou communautaires, avant que leur fonctionnement soit confié aux seuls producteurs : les cotisations seraient prélevées lorsque les cours des produits sont élevés et les paiements compensatoires alloués en période de crise ;

- **mieux s'organiser pour la connaissance des marchés à l'export et la promotion des produits**, afin d'atteindre une masse critique et d'acquérir une plus grande visibilité vis-à-vis des importateurs des pays tiers. Les acteurs français à l'export souffrent en effet d'un grand éparpillement dans leurs stratégies de promotion et de commercialisation. Une meilleure organisation et coordination de leur action par des organismes de filière fortement implantés et reconnus paraît à ce titre aujourd'hui indispensable pour rivaliser avec les producteurs des pays tiers, qui eux agissent de façon unitaire et cohérente à l'export. Cette approche « de filière » est déterminante pour un secteur où les entreprises de l'aval apportent une contribution essentielle à la valorisation des produits par leurs capacités de transformation, leur marketing et leur soutien commercial à l'export.

Votre commission des affaires économiques souscrit donc pleinement à la proposition de la Commission européenne de renforcer le rôle des organisations interprofessionnelles dans la gestion des marchés et de la qualité. Afin qu'elle soit réellement efficace, elle suggère que cette gestion couvre toutes les composantes de la maîtrise de l'offre et de la mise en marché des produits vitivinicoles, en prévoyant notamment la possibilité de limiter les volumes de production en vue d'anticiper ou de gérer des crises d'offre et d'étendre les accords.

Dans une logique de regroupement des acteurs, il conviendrait, par l'utilisation des enveloppes nationales notamment, d'inciter davantage à la concentration de l'offre et à la restructuration des entreprises d'aval. La responsabilité des programmes financés sur ces enveloppes, notifiés à la Commission européenne, relève des Etats membres. Ces derniers devront confier un rôle clef aux organisations professionnelles aptes à les mettre en œuvre et à les gérer au plus proche de la filière.

D'une façon générale, il s'agira de prendre en compte le fait que **les structures professionnelles et interprofessionnelles, du fait du désengagement des politiques communautaires de soutien, seront amenées à jouer un rôle grandissant dans la gestion et la régulation des marchés**. Il conviendra donc d'accroître les délégations de pouvoirs à leur profit, dès lors que leur composition est paritaire et représentative, et que l'ensemble des opérations de contrôle est effectuée de façon indépendante.

#### **D. LA POLITIQUE DE QUALITÉ**

- Le régime actuel

La **qualité** est régie par le règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant OCM vitivinicole et par le règlement n° 1607/2000 de la Commission du 24 juillet 2000 fixant certaines modalités d'application du précédent. Ces deux textes organisent un système particulièrement complexe, dans lequel le consommateur peine à se retrouver.

La réglementation communautaire reconnaît deux grandes catégories de vins :

– **les vins de qualité produits dans des régions déterminées (VQPRD)**. Le législateur européen a laissé compétence aux Etats membres pour reconnaître et contrôler ces vins, tout en fixant un cadre commun précis et en assurant leur protection. Il leur a ainsi été demandé de prendre des dispositions particulières sur les aspects déterminant la qualité de ces vins : délimitation des régions de production, détermination de l'encépagement, énumération des pratiques culturelles, établissement des méthodes de vinification, fixation d'un rendement maximal...

Face à cette marge de manœuvre leur étant laissée, les Etats membres ont adopté deux attitudes différentes rendant la notion même de VQPRD, qui n'a jamais donné lieu à l'édiction d'un cadre communautaire de reconnaissance, très lâche. Certains pays du Nord (Allemagne et Luxembourg d'abord, Royaume-Uni et Autriche ensuite, quasi-totalité des nouveaux Etats membres aujourd'hui), davantage attachés à la qualité qu'au terroir, ont considéré toutes leurs zones viticoles comme aptes à produire des VQPRD, à des rendements relativement élevés. Les autres Etats producteurs, plus attachés à la notion d'indication géographique, ont limité la production aux zones considérées comme aptes à produire des vins de qualité en vue d'obtenir un prix plus élevé et de renforcer l'attache au terroir.

Parallèlement à cette catégorie des VQPRD, a été créée une catégorie de vins intermédiaire entre VQPRD et vins de table *stricto sensu* : les vins de table avec IG, eux aussi soumis à des critères de qualité<sup>1</sup>. De cette souplesse dans l'approche de la notion même de VQPRD, il résulte qu'il existe actuellement plus de 10.000 VQPRD et vins de table avec IG. Chaque Etat membre possède ainsi son propre système de reconnaissance et de classification des VQPRD. En France, sont distingués, au sein de cette dernière catégorie, les vins d'appellation d'origine contrôlée (AOC) et les vins de qualité supérieure (VDQS) ;

---

<sup>1</sup> Seule cette catégorie de vins, ainsi que les vins importés, peuvent utiliser la notion d'indication géographique. Pour les VQPRD, il est fait référence à des régions ou sous-régions.

– **les vins de table.** La législation communautaire y assimile tous les vins autres que VQPRD, provenant exclusivement de vignes autorisées ou recommandées pour le terroir, dont les raisins de cuve ont été produits dans la Communauté, ayant un titre alcoométrique et une acidité précis. Sont interdits la vinification des raisins de cuve importés et le coupage avec des vins importés.

S'ils étaient autrefois inférieurs en prix et en qualité aux vins de qualité, les vins de table sont aujourd'hui à même, pour certains d'entre eux, de les concurrencer. La frontière s'est donc peu à peu brouillée entre ces deux catégories, d'autant plus que les vins de qualité, malgré leur classement dans une catégorie supérieure, n'obtiennent parfois que des prix de marché relativement bas et se trouvent confrontés à des difficultés d'écoulement. Cette confusion a été entretenue par la création, outre de la catégorie intermédiaire des vins de table avec IG déjà évoquée, de nouvelles sous-catégories de vins de table utilisant des concepts déjà utilisés dans le segment des VQPRD et particulièrement utilisés par les concurrents des pays tiers : les vins de cépage et les vins de marque.

A cette complexe et peu rigoureuse distinction entre VQPRD et vins de table, s'en superpose une autre entre les appellations d'origine protégée (AOP) et indications géographiques protégées (IGP). Couvrant l'ensemble des produits agricoles, en vertu du règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, elle distingue respectivement, d'une part, les produits dont la production, la transformation et l'élaboration doivent avoir lieu dans une aire géographique déterminée avec un savoir-faire reconnu et constaté, et, d'autre part, les produits dont le lien avec le terroir est établi à l'un des trois stades précités.

Outre ces difficultés résultant d'une classification communautaire très complexe, pose problème l'insertion de ce système dans celui retenu au niveau international. Les accords sur les aspects du droit de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC), négociés dans le cadre de l'Organisation internationale du commerce (OMC), ne reconnaissent pas en effet la notion de qualité. Aussi la pertinence des catégories actuelles, et notamment des VQPRD, peut-elle être discutée. Et ceci d'autant plus que dans le cadre des accords bilatéraux, sont reconnus et protégés comme IG, au sens de ces accords, des noms de vins qui ne sont pas forcément reconnus comme IG au niveau communautaire.

La réglementation de l'**étiquetage** n'est pas plus claire que celle concernant la qualité. Régie par le règlement du Conseil de 1999 portant OCM et par le règlement (CE) n° 753/2002 de la Commission du 29 avril 2002 fixant certaines modalités d'application du précédent règlement, en ce qui concerne la désignation, la dénomination, la présentation et la protection de certains produits vitivinicoles, elle diffère en effet selon les catégories de vins considérées : vins tranquilles et vins mousseux avec, au sein de la première catégorie, la subdivision déjà évoquée entre VQPRD, vins de table avec IG et

vins de table. Sont applicables à chaque type de vin des mentions obligatoires, des mentions facultatives et des mentions libres.

Ce régime est bien évidemment d'une grande complexité : le degré de contrainte est plus ou moins important selon le règlement ; par ailleurs, la même indication peut être réglementée différemment selon le type de vin, alors même que la classification des vins reste très obscure pour les consommateurs. Au contraire, les pays tiers ont privilégié les étiquettes simples et lisibles pour le consommateur moyen, pouvant mentionner le cépage et le millésime. La restriction aux seuls vins avec IG de l'autorisation de recourir à ces deux derniers types d'information au niveau communautaire a logiquement eu pour effet d'entraîner la création de plusieurs milliers d'indications géographiques, brouillant encore un peu plus le paysage.

L'existence de **pratiques œnologiques** ayant force réglementaire constitue l'une des particularités du secteur vitivinicole. L'Organisation internationale du vin (OIV) constitue la référence en ce domaine : ainsi, l'article 42 et les annexes V et VI du règlement 1493/1999 portant OCM vitivinicole, qui regroupe la totalité des prescriptions réglementaires concernant les pratiques et traitements œnologiques autorisés, reprend en grande partie ses orientations.

Les pratiques œnologiques ont pour buts d'améliorer la qualité du vin produit et éventuellement de remédier à des déficiences d'origine ou de fabrication, d'assurer un bon contrôle des opérations de transformation, de protéger la santé des consommateurs et de les préserver de toute tromperie ou escroquerie et, enfin, d'éviter les distorsions de concurrence entre producteurs. Regroupées sur une liste positive de techniques admises, assorties de limites réglementaires et de normes de qualité strictes, elles concernent l'enrichissement, l'acidification, la désacidification et l'édulcoration des moûts et vins. Sont considérées comme frauduleuses toutes les pratiques ne ressortant pas de cette liste positive ni de la réglementation.

La réglementation communautaire interdit notamment, pour l'instant, de vinifier des moûts de raisin importés et de couper des vins communautaires avec des vins non communautaires. Ceci autant pour des raisons sanitaires (conserver une traçabilité maximale sur les produits élaborés au sein de l'Union) que qualitatives (préserver la typicité et l'originalité des productions communautaires).

Si toutes les pratiques ainsi décrites positivement sont utilisables par n'importe quel producteur de l'Union et s'imposent de façon identique aux vins destinés à l'exportation et à ceux provenant de pays tiers, à quelques dérogations près, les Etats membres peuvent imposer des conditions plus rigoureuses pour la production des VQPRD et des vins de table désignés par une indication géographique<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ainsi que des vins mousseux et des vins de liqueur.

**L'enrichissement** est une pratique ayant pour but d'accroître le degré d'alcoolémie naturel du vin. Il vise en cela à pallier une déficience pouvant être liée à de mauvaises conditions météorologiques, mais aussi à un niveau de rendements incompatible avec l'obtention d'un titre alcoolémique suffisant.

L'augmentation du degré éthylique est obtenue par l'adjonction de produits naturels contenant du sucre. Il peut s'agir d'un apport en sucre de raisin contenu dans des moûts de raisin concentrés ou dans des moûts concentrés rectifiés. Il peut également être recouru à du sucre de betterave ou de canne (saccharose), auquel cas le procédé est dénommé « chaptalisation ».

L'utilisation de l'une ou l'autre technique dépend de la région communautaire considérée. L'enrichissement par saccharose est une technique appliquée traditionnellement dans les régions viticoles du centre-nord et de l'est de l'Union européenne. La viticulture méditerranéenne, dotée de conditions naturelles favorables à la production de vins directement consommables, ne nécessite pas en principe d'augmentation du titre alcoolémique, mais éventuellement des corrections ponctuelles et limitées. Le règlement portant OCM vitivinicole tient compte de ces différences : il autorise l'utilisation traditionnelle du saccharose pour les zones viticoles du centre et du nord de l'Union, mais la proscrit dans celles du sud (Portugal, Espagne, Italie, Grèce, Chypre et sud de la France).

L'enrichissement direct par du sucre est moins onéreux que celui par moût de raisin. Ainsi, le degré d'alcool provenant du saccharose coûte environ un tiers de moins que celui provenant du raisin. Cette différence devrait d'ailleurs tendre à s'accroître avec la mise en œuvre de la réforme de l'OCM sucre, qui devrait avoir pour effet de diminuer le prix du sucre. C'est pour assurer une égalité des conditions de concurrence entre les deux pratiques qu'a été introduite, en 1982, une aide à l'utilisation des moûts concentrés simples et rectifiés.

L'enrichissement n'a pas que des effets qualitatifs : il a également des conséquences importantes sur les volumes, en permettant l'augmentation des rendements par hectare. Les volumes totaux de vin enrichi ont largement augmenté ces dernières décennies, passant d'une quinzaine de millions d'hectolitres en 1970 à environ 55 millions en 2004 (dans une Union européenne à 15). Sur ces 55 millions d'hectolitres enrichis, 30 l'ont été avec le saccharose et 25 avec des moûts.

Les conditions d'encadrement de l'enrichissement, c'est-à-dire les limites maximales d'augmentation du degré alcoolique, ont été fixées avec précision en fonction de la zone climatique. Des augmentations plus importantes sont logiquement permises au nord et au centre de l'Europe, dont la production est naturellement moins titrée en alcoolémie.

- Les propositions de la Commission européenne

Reconnaissant la grande complexité de la législation régissant la production et l'étiquetage des vins, la Commission a présenté des propositions de trois ordres visant à clarifier les informations fournies au consommateur, améliorer la qualité et faciliter la production.

Pour ce qui est du volet « **qualité** », elle souhaite remanier profondément le cadre réglementaire afin de le rapprocher des règles internationales, en particulier des dispositions de l'ADPIC. Elle propose à ce titre d'instaurer deux catégories de vins : celle des vins sans IG et celle des vins avec IG. Cette seconde catégorie serait elle-même subdivisée en deux sous-catégories alignées sur le règlement « horizontal » : celle des vins avec indication géographique protégée (IGP) et celle des vins avec appellation d'origine protégée (AOP).

La Commission propose également d'améliorer les contrôles de qualité au moyen d'un renforcement du rôle des organisations du secteur en matière de procédures de classification et de déclassification des vins et en matière de règles de production viticole.

S'agissant de l'aspect « **étiquetage** », la Commission envisage de simplifier les règles existantes en instaurant un cadre juridique unique applicable à l'ensemble des différentes catégories de vins et aux mentions y afférant.

En particulier, il serait possible, même pour les vins de table sans IG, d'indiquer sur l'étiquette le nom du cépage et le millésime de production. Ce cadre serait défini en fonction des besoins exprimés par les consommateurs et concorderait davantage avec la politique de qualité des vins.

Elle propose également, sans davantage de précision, d'harmoniser les termes et définitions traditionnels, de modifier le régime des marques déposées et le régime linguistique du secteur vitivinicole.

Enfin, elle propose de se faire transférer la compétence en matière d'étiquetage, qui aujourd'hui appartient au Conseil.

En ce qui concerne le volet « **pratiques œnologiques** », la Commission de Bruxelles propose d'autoriser l'ensemble de celles admises au niveau international par l'OIV, après les avoir elle-même filtrées, pour les producteurs communautaires. Elle espère ainsi garantir une mise à jour plus rapide des pratiques et une mise en œuvre immédiate des évolutions techniques dans ce domaine.

Afin de permettre aux producteurs européens de concurrencer ceux des pays tiers sur leur propre terrain, elle souhaite mettre en œuvre, à titre expérimental, de nouvelles pratiques non autorisées pour une période limitée à trois ans.

En vue d'accélérer la procédure d'intégration de ces pratiques, la Commission propose que le Conseil lui transfère le pouvoir d'approuver de

nouvelles pratiques œnologiques ou de modifier celles existantes, de reconnaître les pratiques admises par l'OIV, de filtrer ces pratiques et de les incorporer dans la législation communautaire et de rompre avec plusieurs limitations n'ayant, selon elle, pas leur place dans la viticulture moderne.

Un point essentiel des propositions de la Commission concerne le projet de lever l'interdiction de vinification des moûts en provenance de pays tiers et de coupage de vins communautaires avec des vins de pays tiers. Dans sa communication de juin 2006, la Commission a en effet indiqué qu'elle examinerait la compatibilité de cette interdiction avec les règles de l'OMC, ce qui a très vivement alarmé les différents acteurs de la filière, et ce dans la quasi-totalité des Etats membres de l'Union.

Selon les dernières informations fournies à votre rapporteur sur les positions les plus récentes de la Commission, celle-ci aurait abandonné son projet de revenir sur cette double interdiction. L'ambiguïté conservée sur ce point serait alors à mettre sur le compte d'une stratégie consistant à réserver des éléments pouvant faire l'objet de concessions lors des négociations.

Enfin, pour ce qui est de l'**enrichissement**, la Commission européenne dresse un constat que votre commission des affaires économiques partage, mais y apporte des réponses qu'il désapprouve.

La Commission européenne constate avec raison que le degré d'alcoolémie d'un vin ne fait pas sa qualité et qu'une teneur élevée en alcool n'est pas particulièrement appréciée par les consommateurs. Des études ont ainsi démontré que ces derniers recherchaient des vins fruités à teneur faible ou modérée en alcool. Des expériences ont été menées dans de nombreux Etats membres sur la réduction du taux d'alcool dans les vins. Les publics les plus jeunes –bien que consommant régulièrement, et parfois à fortes doses, des alcools forts– et les nouveaux consommateurs n'estiment d'ailleurs pas qu'un haut degré d'alcoolémie garantisse une plus grande qualité du vin. Comme le fait remarquer avec justesse la Commission, cette tendance est en accord avec le principe selon lequel une consommation modérée de vin est de nature à satisfaire aux exigences de plaisir et liberté individuelle d'une part, et de préservation de la santé publique de l'autre.

S'agissant des objectifs qu'elle se fixe, la Commission entend restreindre et mettre en conformité la réglementation relative à l'enrichissement avec les prescriptions établies au niveau international, selon lesquelles la chaptalisation ne serait pas une pratique œnologique souhaitable. Elle souhaite, dès lors, réviser ces règles en profondeur afin, au surplus, de régler le problème des excédents vinicoles, de renforcer la compétitivité des vins communautaires face à ceux des pays tiers, de restaurer l'image du vin communautaire et de simplifier les règles pour les producteurs et les consommateurs.

Les mesures qu'elle préconise dans ce cadre sont de trois ordres :

- mettre un terme aux subventions en faveur du moût de raisin et réglementer plus étroitement l'utilisation de ce produit ;
- interdire l'utilisation du saccharose ;
- plafonner le taux d'enrichissement à 2 %, sauf dans la zone C (Espagne, Portugal, Slovaquie, Italie, Hongrie, Slovénie, Grèce, Chypre et Malte, ainsi que certaines parties de la France), où il serait limité à 1 %.

- La position de votre commission des affaires économiques

Votre commission prend acte de la volonté indéniable de la Commission européenne d'adapter et de moderniser l'ensemble des mesures réglementaires.

S'agissant du volet « **qualité** », elle appréhende avec intérêt son projet d'aligner les différentes catégories de vin sur le règlement transversal AOP-IGP, en y adjoignant la catégorie des vins sans indication géographique. Toutefois, il convient de souligner que l'extrême généralité des catégories AOP et IGP, censées s'appliquer à des productions de natures très diverses, rend leur transposition au secteur des vins délicate. Le vin est en effet un produit en tout point spécifique, à l'origine même de la notion d'appellation. **Les règles des IG élaborées à son profit devront donc être conservées lors de la réforme communautaire et continuer d'être défendues au niveau international.**

Ainsi, la définition de l'AOP dans la nouvelle OCM devra être adaptée à la spécificité du secteur et, comme le prévoit la réglementation horizontale relative aux AOP et IGP et l'actuelle définition des VQPRD, poser le principe suivant lequel la production, la transformation et l'élaboration de l'AOP ont lieu dans l'aire délimitée.

La diversité des modes d'organisation dans les différents Etats membres devra également être prise en considération et respectée. A ce titre, les organisations en charge de la gestion des vins avec indication géographique dans les différents Etats membres devront bénéficier du principe de subsidiarité dans la définition du cahier des charges et la réalisation des contrôles.

Il importe par ailleurs que les vins d'appellation d'origine existants soient automatiquement reconnus, enregistrés et protégés comme indication géographique. **Le système des AOC constitue une pièce maîtresse du système viticole français** basée sur une longue pratique ayant permis, au cours des siècles, d'identifier les meilleures zones aptes à la culture de la vigne et les cépages les mieux adaptés. Elle est enviée par les pays de viticulture plus récente, qui n'ont pas pris le temps d'effectuer un travail en profondeur aussi complet et ont préféré assurer l'identification de leur vin uniquement par le cépage.

Le renforcement du rôle des structures interprofessionnelles pour la gestion qualitative de l'offre ne peut être qu'accueilli favorablement. Afin qu'il soit effectif, il conviendra cependant de veiller à ce que soit couvert l'ensemble des éléments présidant à la maîtrise de l'offre et de la mise en marché des produits vitivinicoles. Il sera par ailleurs indispensable de prévoir la possibilité d'une extension des accords conclus au sein de ces structures.

S'agissant du volet « **étiquetage** », votre commission des affaires économiques insiste sur la **nécessité de regrouper les règles y étant relatives au sein de l'OCM et d'éviter de les intégrer dans des réglementations horizontales** où la spécificité du produit serait moins bien prise en compte. Il conviendra également de conserver le souci, tout en assouplissant lesdites règles, **d'assurer au consommateur une information simple, claire et complète sur les produits qu'il acquiert** ; de continuer de faire état des caractéristiques de chaque vin dans les démarches de promotion ; et de protéger la production européenne contre les contrefaçons et usurpations.

Votre commission des affaires économiques **s'inquiète du projet de la Commission de Bruxelles de se voir transférer les compétences relatives à l'étiquetage, comme celles concernant les pratiques œnologiques**. Il insiste sur le fait que de telles compétences, qui dépassent largement le simple cadre technique de par leurs enjeux, relèvent pleinement des attributions du Conseil et doivent le demeurer.

Pour ce qui est de la proposition **d'ouvrir aux vins sans indication géographique la possibilité de faire référence au cépage et au millésime**, votre commission **l'accueille favorablement**. Un tel assouplissement permettrait en effet aux vins européens de **concurrencer sur leur propre terrain les vins du « nouveau monde »**, qui mettent très nettement en avant, outre les marques sous lesquelles ils sont produits, les cépages dont ils proviennent. Il s'agit d'une **information dont sont très demandeurs les consommateurs**, et plus particulièrement les moins connaisseurs d'entre eux, pour lesquels la mention du cépage constitue souvent un repère privilégié. Il conviendra, dans tous les cas, de conserver les règles de traçabilité et d'agrément pour ces vins sans indication au moins équivalentes à celles régissant aujourd'hui ceux bénéficiant d'une telle indication.

En ce qui concerne les **pratiques œnologiques**, votre commission des affaires économiques est **favorable à un alignement sur les prescriptions de l'OIV**.

Organisme intergouvernemental à caractère scientifique et technique de compétence reconnue dans le domaine vitivinicole créé, dans sa structure juridique actuelle, en 2001 et regroupant 43 Etats membres (dont bon nombre des Etats membres de l'Union européenne, au premier rang desquels la France), l'OIV a pour mission d'adopter, de façon consensuelle, des résolutions tendant à l'amélioration des conditions d'élaboration et de commercialisation des produits vitivinicoles et à la prise en compte des intérêts des consommateurs.

Si cette position de principe est acceptable, encore conviendra-t-il de distinguer selon la date à laquelle les pratiques œnologiques auront été reconnues par l'OIV :

– celles déjà reconnues par l'OIV et l'Union européenne le resteront et ne poseront donc pas de problème particulier ;

– celles reconnues par l'OIV mais non reconnues par l'Union devront faire l'objet d'une procédure d'intégration en droit communautaire. A ce titre, il sera nécessaire de procéder à leur expertise, puis de solliciter l'avis du Conseil sur leur transposition dans la réglementation communautaire ;

– pour celles qui seront ultérieurement reconnues par l'OIV, le Conseil pourra habiliter la Commission à les lui soumettre automatiquement, afin de pouvoir statuer dessus et d'éventuellement les intégrer.

En ce qui concerne le transfert des compétences du Conseil vers la Commission européenne, votre commission des affaires économiques s'y oppose formellement, tout comme il s'oppose à celui envisagé par cette dernière en matière d'étiquetage.

Elle est également **hostile à la proposition de la Commission d'autoriser dans l'Union les pratiques approuvées dans le cadre d'accords bilatéraux pour les exportations vers les pays tiers.**

En effet, cela aboutirait à introduire sur le territoire communautaire des pratiques qui ne sont admises, en provenance de ces pays, que pour des motifs commerciaux, la réglementation communautaire perdant alors tant en autorité qu'en cohérence. Par ailleurs, cela impliquerait que les opérateurs soient en mesure de distinguer, dans leurs lots de vin, ceux destinés au marché intérieur et ceux devant être exportés vers les pays tiers, ce qui apparaît largement inenvisageable en pratique.

Si la **proposition de la Commission européenne de lever l'interdiction de vinifier des moûts importés et de mélanger des vins communautaires avec des vins de pays tiers** semble n'avoir constitué qu'un leurre, votre commission des affaires économiques tient cependant à affirmer très clairement sa **profonde hostilité** à son égard.

Outre qu'elle accroîtrait les problèmes liés à la surproduction en induisant une entrée massive de produits extérieurs à l'Union, une telle mesure aurait en effet pour conséquence de permettre l'élaboration de vins avec indication géographique à partir de raisins provenant de pays tiers.

De plus, en l'absence d'organisme international de réglementation, d'harmonisation des pratiques et d'accord avec l'ensemble des producteurs, il deviendrait impossible de garantir la protection du consommateur européen si l'entrée de ces produits sur le territoire communautaire était permise pour la vinification ou l'assemblage. Une distorsion de concurrence à rebours, c'est-à-dire à l'encontre des producteurs européens respectant la réglementation et les contrôles communautaires, serait même probable.

Enfin, la question de la compatibilité de la législation européenne avec les règles de l'OMC sur ce point n'a jamais été soulevée par un pays tiers. Il semble donc qu'il s'agisse d'un débat artificiellement créé par la Commission européenne pour des motifs sans doute très largement extra juridiques.

L'enrichissement est une question éminemment sensible, sur laquelle votre rapporteur a pu constater qu'aucune proposition de réforme –à commencer par celle émanant de la Commission– n'était à même de contenter l'ensemble des opérateurs, ni au niveau national, ni –*a fortiori*– à l'échelle européenne.

**La suppression de l'enrichissement par saccharose semble à la fois irréaliste et inopportune.** La chaptalisation constitue en effet une pratique traditionnelle et quasi immémoriale dans de nombreuses régions de l'Union, dont il n'est pas rapporté qu'elle ait posé problème. Le saccharose est un produit neutre qui ne modifie pas fondamentalement le goût du vin et permet de doser très finement l'augmentation du degré d'alcoolémie souhaité. Son abandon aboutirait à de substantiels surcoûts pour des producteurs déjà confrontés à d'importantes contraintes économiques.

Par ailleurs, l'arrêt de tout enrichissement par le sucre impliquerait pour les opérateurs d'y substituer un enrichissement par moûts concentrés. Or, une majeure partie de ces moûts proviendrait d'autres pays que la France. Il y a fort à parier que le consommateur serait pour le moins surpris d'apprendre que le grand cru de Bordeaux qu'il vient d'acheter a été enrichi avec des moûts provenant, par exemple, d'Espagne, ou même de pays tiers.

Dès lors, **la France se situant au confluent des pratiques en matière d'enrichissement et se trouvant partagée entre des sensibilités très différentes**, comme l'a d'ailleurs démontré la diversité des opinions recueillies sur le sujet par votre rapporteur au cours des auditions, **il ne semble pas opportun de modifier la législation sur le sujet.** La réglementation actuelle, qui entretient un consensus à la préservation fragile, tout en ne mécontentant personne, gagnerait donc à ne pas être modifiée.

C'est pourquoi, votre commission des affaires économiques demande le *statu quo* en ce domaine.

## ***E. LA PROMOTION***

- Le régime actuel

C'est un euphémisme que de dire que peu a été fait à l'échelle communautaire pour la promotion du vin européen. Deux textes principaux régissent la question : le règlement (CE) n° 2702/1999 du Conseil du 14 décembre 1999 relatif à des actions d'information et de promotion en

faveur des produits agricoles dans les pays tiers<sup>1</sup> et le règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil du 19 décembre 2000 relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur<sup>2</sup>.

Le régime de soutien mis en place par ces deux textes transversaux souffre d'importantes limites : la contribution financière de l'Union européenne est plafonnée à hauteur de 50 % pour chaque action, le reste étant pris en charge par les professionnels à travers leurs structures de regroupement ; la procédure de sélection des projets est particulièrement longue et complexe ; surtout, les financements européens ainsi dégagés –une cinquantaine de millions d'euros chaque année au profit de l'ensemble des produits agricoles– sont dispersés entre une multitude d'actions dont seule une petite partie profite au secteur vitivinicole. En résumé, la faiblesse de la dotation budgétaire allouée à la promotion et l'absence d'un cadre réglementaire dédié constituent deux obstacles majeurs pour le soutien au secteur.

Par ailleurs, les entreprises européennes semblent distancées par celles des pays nouvellement producteurs dans leur stratégie de promotion sur les pays tiers. En effet, ces dernières recourent de façon massive à des outils de prospection et de marketing tels que la réalisation d'enquêtes, les campagnes publi-promotionnelles ciblées, le sponsoring d'évènements sportifs et culturels, l'usage de technologies modernes de communication (Internet, sms...). Les organismes de promotion des nouveaux pays producteurs sont chargés, quant à eux, de soutenir plusieurs types d'industries. Le maintien de centres uniques d'impulsion et de coordination évite les dispersions et améliorent l'efficacité des campagnes. Les moyens considérables dégagés pour financer la prospective et la promotion ont permis à leurs entreprises de connaître de façon plus fine les attentes des consommateurs actuels et de positionner leur stratégie marketing en conséquence. Sans doute une large partie de la conquête récente de nouvelles parts de marché par ces pays en résulte-t-elle.

- Les propositions de la Commission européenne

La Commission européenne a, d'une façon générale, affiché sa volonté de réaffecter les économies réalisées par la réduction de certains budgets de l'OCM vers des actions positives. Au premier rang de celles-ci figure le soutien à la promotion, présenté comme le moyen prioritaire d'une reconquête des marchés par les vins européens.

Sur le plan des mesures concrètes, les propositions avancées par la Commission ne soulèvent toutefois pas l'enthousiasme. Dans les réunions des groupes de travail organisées au Conseil, la Commission a en effet clairement

---

<sup>1</sup> Modifié par le règlement (CE) n° 2060/2004 du Conseil du 22 novembre 2004.

<sup>2</sup> Modifié par le règlement (CE) n° 2060/2004 précité.

précisé qu'elle n'envisageait pas de doter la future OCM d'outils de promotion et de communication. Elle s'est contentée de renvoyer aux instruments transversaux existants, ainsi qu'aux possibilités ouvertes dans le cadre du développement rural.

Sur un plan strictement financier, la Commission européenne proposerait d'affecter 120 millions d'euros chaque année à la promotion du secteur de 2009 à 2015, selon les éléments ayant filtré de son plan de réforme.

- La position de votre commission des affaires économiques

Si des points positifs doivent être mis en avant, alors il sera permis de se féliciter de l'accroissement non négligeable de la prise en compte financière par la Commission de l'impératif de promotion : la sécurisation de 120 millions d'euros correspondrait en effet à un quasi-décuplement des fonds mobilisés pour soutenir le secteur des vins. Si ces efforts financiers sont louables, ils restent cependant **encore largement insuffisants au regard des besoins de soutien des produits vitivinicoles européens et des objectifs fixés par la Commission européenne**, celle-ci ayant motivé la réduction de certaines aides au sein de l'OCM par sa volonté d'augmenter substantiellement les moyens alloués à la conquête de nouveaux marchés.

Par ailleurs, votre commission des affaires économiques ne peut que se réjouir de constater que la Commission européenne, en reconnaissant la légitimité de mener des actions tendant à promouvoir la consommation de produits vinicoles –si tant est, naturellement, qu'elle reste modérée– ne cède pas aux opinions les plus radicales appelant à lutter contre toute consommation de vin.

S'il est donc appréciable que le volet « promotion », quasi-négligé jusqu'à présent, fasse aujourd'hui l'objet d'un réel effort, certaines limites d'importance n'en demeurent pas moins, outre celle de nature financière.

Tout d'abord, votre commission regrette que ne soient pas mis en place des outils règlementaires et financiers spécifiquement dédiés au secteur vitivinicole. Là où nos concurrents les plus directs n'hésitent pas à mobiliser des moyens considérables pour soutenir leurs producteurs, ce choix *a minima* semble en décalage avec la volonté affichée de redonner de la compétitivité au secteur. Il **serait donc opportun de « verticaliser » les aides à la promotion du vin en les identifiant clairement au sein de lignes et programmes spécifiques**, et non en les dispersant au milieu de plans généraux de soutien au secteur agroalimentaire. Il serait par ailleurs utile de renforcer la cohérence entre les actions menées au niveau national et celles relevant de l'échelon communautaire afin que chacun des acteurs soit facilement identifiable et que des doublons ne soient pas à regretter.

Par ailleurs, si les marchés des pays émergents à la consommation de vin doivent être considérés de façon prioritaire, **les marchés plus « traditionnels » ne doivent pas être négligés**. Les Etats membres de l'Union européenne représentent en effet, schématiquement, 70 % des débouchés des

vins français et les Etats-Unis 15 %. Avant de conquérir de nouveaux marchés, certes prometteurs, il conviendrait donc de renforcer notre présence auprès de notre clientèle « classique », de plus en plus concurrencée par nos propres partenaires européens.

Parallèlement au développement des stratégies « business to business » (B to B), très largement opéré ces dernières années avec la multiplication des salons et opérations promotionnelles touchant les professionnels du secteur, **une attention toute spéciale devrait être portée au consommateur final, notamment lorsqu'il est issu de pays nouvellement producteurs et consommateurs.** Souvent peu éduqué en matière vitivinicole, confronté à une offre complexe et soumis à des messages contradictoires, celui-ci demande aujourd'hui à être rassuré et informé sur les différents produits, leur origine, leurs spécificités... Autant d'éléments qui pourraient parfaitement relever d'une politique générique de soutien au secteur vitivinicole dans son ensemble et à une consommation modérée qui, en tant que telle, gagnerait à être menée à l'échelle communautaire.

Enfin, à mi-chemin entre la promotion et l'information, votre rapporteur, lui-même membre du Conseil de la modération qu'il avait contribué à créer<sup>1</sup>, souhaite insister sur la **nécessité d'une éducation du consommateur à des pratiques modérées et responsables.** Sur ce point, sa position semble rencontrer celle des institutions européennes.

Dans sa proposition originelle de réforme de l'OCM, la Commission européenne entendait mettre l'accent sur la commercialisation des vins. Elle souhaitait, à cet effet, mener avec détermination une politique de promotion et d'information responsable.

Le rapport du Parlement européen sur le projet de texte de la Commission a souligné à son tour que le développement durable du secteur vitivinicole européen exigeait la réaffectation de ressources budgétaires substantielles, dans le cadre de l'OCM, à la promotion d'une consommation de vin responsable et raisonnable. Il a estimé que le renforcement de la tendance à une telle consommation « éduquée » constituait une contribution majeure à la protection des consommateurs européens et de la santé publique, ajoutant que les mesures et actions en ce sens devraient être développées via un partenariat réel entre l'Union européenne, les Etats membres, les régions et le secteur vitivinicole lui-même.

A la suite de ces préconisations, votre commission des affaires économiques tient à rappeler quelques éléments complémentaires. Consommé principalement par des adultes au cours des repas d'une façon modérée, **le vin est parfaitement compatible avec une vie saine.** Certains de ses composants,

---

<sup>1</sup> Créé par l'article 69 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, que votre rapporteur avait alors rapportée au nom de la commission des affaires économiques.

tels les polyphénols, présents dans les tanins, lui confèrent d'ailleurs des vertus sanitaires, dès lors qu'il n'est pas consommé avec excès.

La consommation croissante de vin de qualité, moins fréquente et importante en quantité, mais davantage qualitative, montre à cet égard que les européens boivent moins et mieux.

Parallèlement à ces évolutions encourageantes, sont apparus certains comportements sources de risques sanitaires, notamment chez les publics les plus jeunes. Comme cela a été évoqué dans la première partie de ce rapport, ces derniers accroissent de façon préoccupante les occurrences et volumes de consommation d'alcools forts. Or, il est indéniable que le vin, de par ses caractéristiques naturelles et ses conséquences sanitaires, ne peut être mis sur le même plan que ces alcools, tant au point de vue de sa réglementation que des messages promotionnels le soutenant. A cet égard, votre rapporteur a pris note et se félicite de la proposition de loi déposée par M. Roland Courteau et plusieurs de ses collègues du groupe socialiste, visant à distinguer le vin des autres boissons alcooliques dans l'accès à la publicité<sup>1</sup>.

Il convient que la politique vitivinicole de l'Union européenne prenne en considération ces évolutions et poursuive une **politique globale et cohérente d'information concernant les vins, en valorisant ces productions tout en assurant la protection des consommateurs**. Cette politique doit être élaborée et appliquée à travers un partenariat étroit entre les autorités publiques et la filière. Les professionnels du secteur, à travers leurs organisations représentatives, ont un rôle important à jouer afin de contribuer à la réduction des problèmes liés à l'abus d'alcool, tout en valorisant de façon responsable et adaptée leurs productions.

A cet égard, votre commission s'associe pleinement aux initiatives déjà menées par la filière vitivinicole. Afin de répondre aux attentes de la direction générale santé-consommation de la Commission européenne, celle-ci a en effet d'ores et déjà organisé un plan d'action européen visant à promouvoir une consommation modérée et raisonnée, selon trois axes :

- la création d'un conseil d'information sur le vin, qui aurait pour mission de développer une base d'informations générales sur le vin et d'initier des projets en matière de recherche et d'innovation ;

- l'élaboration d'un programme « art de vivre » visant à éduquer le plus grand nombre à une culture du vin dont la consommation modérée et responsable fait pleinement partie ;

- la rédaction d'un code éthique en matière de communication, au respect duquel s'engagerait l'ensemble des opérateurs intervenant dans la commercialisation de productions vitivinicoles.

---

<sup>1</sup> Distinguer le vin des autres boissons alcooliques dans l'accès à la publicité, proposition de loi n° 317 (2006-2007) présentée par M. Roland Courteau et plusieurs de ses collègues.



## ANNEXE I

### EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 20 juin 2007 sous la présidence de M. Jean-Paul Emorine, président, la commission a entendu M. Gérard César, rapporteur, sur son rapport d'information sur la réforme de l'OCM vitivinicole.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

S'associant au souhait du rapporteur que la commission adopte une position consensuelle, **M. Jean-Paul Emorine, président**, l'a approuvé d'avoir rappelé qu'au-delà de son importance économique, la viticulture faisait partie de notre histoire et notre culture.

**M. Roland Courteau** a jugé nécessaire et urgent, dans un contexte de crise, que la commission intervienne pour adresser un signal fort au Gouvernement et aux instances européennes, soulignant que la réforme de l'OCM conditionnait l'avenir de la viticulture.

Il a exprimé son accord avec les positions prises par le rapporteur sur l'arrachage, en particulier sur la mise en place d'un dispositif d'arrachage temporaire, et il a comme lui jugé indispensable de maintenir les prestations viniques et la possibilité de recourir aux distillations de crise.

Il s'est également dit opposé à la libéralisation du droit de plantation, dont les effets néfastes ont pu être observés en Australie, comme à l'autorisation de la vinification de moûts importés ou du coupage avec des vins provenant de pays tiers, qui irait à l'encontre de l'assainissement du marché, de la protection des consommateurs et de celle de l'identité viticole européenne.

Observant que si la consommation de vin baisse en France, elle augmente dans le monde, il s'est prononcé en faveur du développement des crédits consacrés au soutien à l'exportation et à la promotion des produits, promotion devant permettre à la fois de valoriser le vin et de satisfaire à l'impératif d'une consommation modérée. Soulignant que la viticulture trouverait son salut dans l'exportation, il a rejoint M. Gérard César pour estimer insuffisants les moyens que la Commission européenne envisageait de consacrer à la promotion et à l'exportation du vin.

Il a également approuvé les propositions d'établissement d'un cadastre viticole européen, soulignant qu'il s'agissait d'une ancienne revendication de la France.

Indiquant que les commissaires du groupe socialiste approuvaient l'ensemble des propositions du rapporteur, il a cependant exprimé une réserve sur la défense du *statu quo* en matière d'enrichissement, se disant favorable à

l'interdiction de la chaptalisation, dont il a rappelé qu'elle n'était pas pratiquée en Languedoc-Roussillon.

**M. René Beaumont** a relevé que les propositions de la Commission européenne traduisaient une profonde méconnaissance de la culture du vin et de la vigne. Il a estimé, s'il fallait pouvoir recourir à l'arrachage, qu'il fallait aussi, dans certains terroirs dont la production est inférieure à la demande, pouvoir pratiquer de nouvelles plantations et il a proposé de conditionner, par pays, l'octroi de nouveaux droits à plantation à l'arrachage dans les zones de production excédentaire, jugeant par ailleurs excellentes les préconisations du rapporteur relatives à l'arrachage temporaire.

Souhaitant que les propositions du rapporteur puissent faire l'objet d'un accord unanime, il s'est pour sa part déclaré favorable au *statu quo* en matière d'enrichissement, afin de ne pas remettre en cause certaines pratiques locales, de portée d'ailleurs limitée, et il a insisté sur la nécessité de mettre l'accent sur la qualité, observant que la chaptalisation ne pouvait compenser une médiocre vinification.

**M. Benoît Huré** a rappelé la nécessité, déjà affirmée par la commission, de conserver des OCM spécifiques dans certains secteurs, notamment celui de la viticulture. Il a invité le rapporteur à mettre l'accent sur l'importance économique, en particulier en France, de la viticulture, rappelant que les exportations record de vin français, qui se sont élevées à 8,7 milliards d'euros en 2006, équivalent à 150 Airbus ou 270 rames de TGV. A propos de la nécessité de développer ces exportations, il s'est dit persuadé que le consommateur mondial est attentif à l'origine des produits et à l'identification des terroirs de production, et il a considéré qu'il n'est « pas imaginable » d'autoriser les coupages entre des vins de provenances diverses.

**M. Jean Boyer** a posé des questions sur la proportion des AOC dans la production nationale et sur le recours aux mécanismes d'intervention. Il a aussi demandé si, comme cela avait été affirmé il y a une trentaine d'années, les excédents sont imputables aux productions méridionales de mauvaise qualité.

Après avoir précisé que les AOC représentent 50 % de la production viticole française, **M. Gérard César, rapporteur**, a indiqué, en réponse à la dernière question de M. Jean Boyer, qu'à l'époque où elles avaient été formulées, les critiques portant sur la qualité de certaines productions viticoles n'étaient déjà plus fondées, affirmation corroborée par M. Jean-Paul Emorine, président, qui a évoqué les considérables progrès réalisés dans le domaine de la qualité, et par M. Roland Courteau, qui a souligné que la politique de qualité menée dans les régions méridionales, et notamment en Languedoc-Roussillon, pourrait être un exemple pour d'autres régions viticoles.

Approuvant les propositions formulées par le rapporteur, **M. Bernard Piras** a exprimé sa stupéfaction face à la méconnaissance des problèmes de la viticulture dont témoignait la réforme proposée par la Commission européenne et il a relevé la nécessité d'une certaine cohérence entre les préoccupations

financières et environnementales de cette dernière, soulignant que la suppression des prestations viniques provoquerait des pollutions d'une ampleur catastrophique.

Il a par ailleurs estimé difficile de rouvrir le débat sur la chaptalisation, et de remettre en question un équilibre qui avait été très difficile à trouver, se prononçant en conséquence en faveur du *statu quo*, sous réserve de l'existence de contrôles et de la sanction de tout excès.

**Mme Evelyne Didier** s'est interrogée sur les propositions de la Commission européenne et sur les objectifs qu'elle poursuivait réellement, notant qu'elles mettaient en évidence les aberrations auxquelles pouvait conduire la notion de « concurrence libre et non faussée ». Observant que la vigne est liée à un terroir, à un savoir-faire et à une histoire, et qu'elle est indispensable à l'économie et à l'emploi de certaines régions, elle s'est dite favorable à la défense d'une production de qualité et au développement d'une politique d'éducation à une consommation modérée, indiquant que les commissaires du groupe communiste républicain et citoyen approuveraient les propositions du rapporteur.

En réponse aux intervenants et après avoir exprimé son accord avec les suggestions qu'ils avaient formulées, **M. Gérard César, rapporteur**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les propositions formulées par Mme Mariann Fischer Boel méconnaissent effectivement les réalités du secteur vitivinicole et sont empreintes d'un libéralisme excessif qui ignore la nécessité d'une organisation des marchés ;

- la viticulture est un secteur important pour l'économie et l'emploi : un hectare de vigne correspond à un emploi direct ou indirect ;

- les importations européennes de vin en provenance des pays dits du « nouveau monde » ont plus que doublé depuis une dizaine d'années et représentent aujourd'hui plus de 12 millions d'hectolitres par an, équilibrant presque les exportations - 13 millions d'hectolitres. Il est donc essentiel que les Etats membres producteurs, et en particulier la France, aient les moyens de développer leurs exportations sur les marchés porteurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne.

Notant que l'avenir de la viticulture européenne ne doit pas être arbitré par les pays d'Europe du Nord, M. Gérard César, rapporteur, a jugé indispensable que la France adopte une position susceptible de fédérer les pays producteurs. Estimant que le Sénat doit contribuer à définir cette position, il a souhaité qu'un accord se manifeste au sein de la commission sur un certain nombre de propositions. En conclusion, il a fait part à la commission de son intention, si les dernières propositions de la Commission européenne demeuraient en décalage avec les préoccupations de la France et de nombre d'autres pays producteurs, de déposer une proposition de résolution européenne reprenant les conclusions de son rapport.

**La commission a ensuite adopté à l'unanimité les conclusions et les propositions de son rapporteur et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.**

## ANNEXE II

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **M. Pascal Bobillier-Monnot**, directeur de la Confédération nationale des producteurs de vins et eaux-de-vie de vin à appellations d'origine contrôlée (CNAOC) ;

– **M. Philippe de Guénin**, directeur de Viniflor ;

– **Mme Christine Assy**, responsable des affaires économiques et internationales de la Fédération des coopératives viticoles de France (CCVF) ;

– **M. Hervé Tanguy**, fondateur-associé d'Ykems, cabinet de conseil en stratégie ;

– **M. Paul Dubrule**, ancien sénateur de Seine et Marne, chargé d'un rapport sur la viticulture et le tourisme rural par les ministres en charge de l'agriculture et du tourisme ;

– **M. Jérôme Bédier**, directeur de la Fédération des entreprises du commerce et distribution (FCD) ;

– **M. Michel Laurent Pinat**, délégué général de l'Association française des éleveurs embouteilleurs et distributeurs de vins (AFED) ;

– **M. Nicolas Bourdon**, membre du bureau de Jeunes agriculteurs (JA), responsable des dossiers viticoles, **MM. Christophe Ferrandis et Yohann Bardeau**, administrateurs nationaux, et **M. Aurélien Vaucelle**, conseiller « productions végétales » ;

– **M. Eric Giry**, sous directeur des cultures et produits végétaux au ministère en charge de l'agriculture, et **M. Sylvain Naulin**, chargé de mission au bureau du vin et autres boissons ;

– **M. Bernard Douence**, président de l'Union nationale des distilleries viticoles (UNDV) ;

– **M. Fabien Bova**, conseiller « agriculture » auprès du Premier ministre ;

– **M. Federico Castellucci**, directeur général de l'Organisation internationale du vin (OIV) ;

– **M. Christian Gely**, membre du bureau, président de la commission viticole de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) ;

– **M. Eric Rosaz**, directeur des Vignerons indépendants de France (VIF), et **M. Thomas Montagne**, secrétaire général adjoint ;

– **Mme Marie Christine Tarby**, présidente de Vin et société, et **Mme Delphine Blanc – Le Quilliec**, administratrice ;

– **M. Pierre Menez**, président de la Fédération des entreprises des grands vins de France (FEVS) ;

– **M. Jo Giroud**, secrétaire général, et **M. Jacques Gravegeal**, membre du bureau de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;

– **M. Jean-Louis Piton**, président du groupe de travail « vin » de COPA-COGECA ;

– **M. Renaud Gaillard**, délégué général de la Fédération des exportateurs de vins et spiritueux de France ;

– **Mme Marion Zalay**, directrice, et **M. Hervé Briand**, directeur adjoint de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ;

– **M. Frédéric Pelenc**, directeur général de la Fédération nationale des distilleries coopératives viticoles (FNDCV) ;

– **M. Jérôme Despey**, président de Viniflor ;

– **M. Thierry Gasco**, chef de cave, président de la Fédération des œnologues de France (FOF) ;

– **M. Louis-Michel Morris**, directeur général d'Ubifrance, **M. Frédéric Kaplan**, directeur général adjoint, et **M. Hervé Henrotte**, chef de projet « vin et spiritueux » ;

– **M. Jean-Noel Bosse**, directeur général adjoint de Sopexa, et **M. Olivier Dubuquoy**, directeur commercial.

#### EN ITALIE :

– **M. Claudio Franci**, député et secrétaire de la commission « agriculture » de la Chambre des députés ;

– **M. Piergiorgio Pistoni**, président de la section de Pordenone (Vénétie) de la Confagricoltura et président de la fédération des vitiviniculteurs de la Confagricoltura ;

– **Mme Palma Esposito**, responsable du secteur vitivinicole à la Confagricoltura ;

– **Mme Gabriella Ammassari**, responsable du secteur vitivinicole d'Ancalega-Coop ;

– **M. Giuseppe Battistuzzi**, responsable du secteur vitivinicole de Fedagri-Confcooperative ;

– **M. Riccardo Ricci Curbastro**, président de Federdoc ;

– **M. Pasquale De Meo**, responsable du service normatif et des plans de contrôle de Federdoc ;

– **M. Giuseppe Liberatore**, directeur du consortium du vin Chianti Classico ;

– **Mme Silvia Fiorentini**, responsable du secteur marketing et communication du consortium du vin Chianti Classico ;

– **M. Alessandro Bartoli**, propriétaire du domaine de Poggiopiano ;

– **M. Filippo Mazzei**, administrateur délégué du groupe Marchesi Mazzei S.p.A.