

N° 366

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 février 2013

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de résolution européenne présentée par MM. Gérard CÉSAR et Simon SUTOUR au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le régime des autorisations de plantation de vigne,*

Par M. Roland COURTEAU,

Sénateur

## et TEXTE DE LA COMMISSION

---

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Claude Bérit-Débat, Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Elisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

**Voir le(s) numéro(s) :**

Sénat : 286 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LA LONGUE BATAILLE POUR LE RÉTABLISSEMENT DES DROITS DE PLANTATION</b> .....	7
<b>A. LA SUPPRESSION DES DROITS DE PLANTATION : UNE ERREUR HISTORIQUE</b> .....	7
1. <i>Les droits de plantation : un système ancien et éprouvé d'encadrement des capacités de production</i> .....	7
a) Le système national des droits de plantation.....	7
b) Un dispositif existant dans l'Union européenne depuis plus de trente ans.....	7
2. <i>La libéralisation des plantations de vigne décidée en 2008 : une grave erreur</i> .....	8
a) Une suppression des droits de plantation au nom de la compétitivité de la filière viticole.....	8
b) Les risques de la libéralisation des plantations de vigne.....	8
<b>B. LE RÉTABLISSEMENT D'UN SYSTÈME D'ENCADREMENT DES PLANTATIONS DE VIGNE : UN COMBAT DIFFICILE</b> .....	9
1. <i>Un consensus des États membres concernés et des acteurs économiques pour rétablir les droits de plantation</i> .....	9
a) L'organisation de la contestation.....	9
b) Le rôle du Sénat dans la bataille des droits de plantation.....	10
2. <i>Le groupe de haut niveau : une manœuvre dilatoire qui s'est transformée en véritable espace de négociation</i> .....	10
<b>II. UNE SORTIE DE CRISE EN VUE : LE PROJET D'UN NOUVEAU DISPOSITIF EUROPÉEN D'ENCADREMENT DES DROITS DE PLANTATION PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ</b> .....	12
<b>A. LES ORIENTATIONS POSITIVES DU GROUPE DE HAUT NIVEAU</b> .....	12
1. <i>La prise de conscience de la fragilité des équilibres économiques du secteur viticole</i> .....	12
2. <i>Un nouveau système d'encadrement des droits de plantation est proposé</i> .....	13
<b>B. DES INCERTITUDES RESTANT ENCORE À LEVER</b> .....	14
1. <i>Mener la réforme à son terme</i> .....	14
2. <i>L'amélioration possible des propositions du groupe de haut niveau</i> .....	15
a) Éviter la libéralisation rampante.....	15
b) La transition entre le système actuel et le futur système d'encadrement des droits de plantation.....	16
<b>III. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE MARQUE LE SOUTIEN DU SÉNAT AU RÉTABLISSEMENT DES DROITS DE PLANTATION</b> .....	16
<b>A. UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION ÉQUILIBRÉE</b> .....	16
1. <i>Une proposition de résolution qui exprime la volonté du Sénat...</i> .....	16
2. <i>... et qui rappelle l'attachement du Sénat à une solution globale</i> .....	17
<b>B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	17
<b>PROPOSITION DE RESOLUTION</b> .....	21

<b>EXAMEN EN COMMISSION (MERCREDI 20 FÉVRIER 2013) .....</b>	<b>23</b>
<b>ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>33</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>35</b>

Mesdames, Messieurs,

Après plusieurs années de lutte pour le maintien des droits de plantation de vigne, la bataille engagée par les professionnels et les élus trouvera-t-elle un épilogue heureux ?

**Les propositions du groupe de haut niveau sur le vin (GHN) mis en place par la Commission européenne au début de l'année 2012 vont incontestablement dans le bon sens**, en ouvrant la voie à la prolongation, sous des formes devant encore être précisées, d'un dispositif communautaire d'encadrement du potentiel de production viticole.

Système ancien et éprouvé, les **droits de plantation existent en effet en France depuis plus d'un demi-siècle et en Europe depuis la fin des années 1970** et ont pour but d'équilibrer l'offre et la demande, pour échapper aux crises de surproduction.

Lors de la réforme de l'Organisation commune du marché (OCM) vitivinicole de 2008, le **vent de libéralisation et de dérégulation avait conduit le Conseil des ministres de l'Union européenne à programmer la disparition à l'horizon 2015** d'un dispositif qui, pourtant, ne coûtait rien aux finances de l'Union européenne.

Les dangers d'une telle perspective ont conduit les professionnels de la vigne et du vin à mener la fronde. Les États membres de l'Union européenne producteurs de vin se sont progressivement coalisés pour **remettre en cause ce choix malheureux**. Le Sénat a participé activement à ce mouvement, en adoptant en février 2011 une proposition de résolution européenne demandant le maintien des droits de plantation de vigne, ou encore en accueillant en avril 2011 un colloque sur le sujet.

La nouvelle proposition de résolution européenne, présentée par nos collègues Gérard César et Simon Sutour, adoptée par la commission des Affaires européennes le 23 janvier 2013 et adoptée à son tour, moyennant quelques modifications, par la commission des Affaires économiques du Sénat le 20 février, s'inscrit donc dans cette filiation.

**Elle ne se contente pas de saluer les conclusions du GHN du 14 décembre 2012, même s'il s'agit d'une avancée importante. Mais cette avancée ne sera complète que si elle se traduit dans une modification de l'OCM actuellement en discussion dans le cadre de la réforme de la PAC.** Et en la matière le diable se niche dans les détails : le nouveau dispositif d'autorisations de plantations nouvelles proposé par le GHN doit en effet être précisé. Quel sera le taux d'augmentation global au niveau européen et le taux d'augmentation national admissible de plantations nouvelles ? Quand passer au nouveau système ? Quelles modalités de mise en œuvre doit-on retenir ?

La **proposition de résolution européenne réclame que les autorités françaises ne relâchent pas leur attention sur ce dossier**, et défendent les ambitions régulatrices du nouveau dispositif.

## I. LA LONGUE BATAILLE POUR LE RÉTABLISSEMENT DES DROITS DE PLANTATION.

### A. LA SUPPRESSION DES DROITS DE PLANTATION : UNE ERREUR HISTORIQUE.

#### 1. Les droits de plantation : un système ancien et éprouvé d'encadrement des capacités de production.

##### a) *Le système national des droits de plantation.*

Au niveau national, les droits de plantation de la vigne ont été mis en place par le décret n° 53-977 du 30 septembre 1953, qui institue une discipline stricte d'encépagement. **L'objectif de cet instrument est alors tant quantitatif – contrôler le rythme de croissance des surfaces plantées de vigne – que qualitatif : améliorer la qualité des vins en replantant les bonnes vignes sur les bons territoires.** Car le dispositif visait d'abord et avant tout à organiser une stratégie de replantation après arrachage, en distinguant les cépages recommandés et les cépages autorisés, pour lesquelles les surfaces autorisées en replantation subissent un abattement de 30 %.

Ce sont les articles R. 665-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime qui régissent aujourd'hui les droits de plantation, qui s'appliquent tant aux vignes destinées à la production de vin sous signe de qualité - appellation d'origine ou indication géographique protégée – qu'aux vins sans indication géographique.

##### b) *Un dispositif existant dans l'Union européenne depuis plus de trente ans.*

**Au niveau communautaire, un régime de droits de plantation de la vigne a été mis en place en 1976 dans le cadre de l'OCM vitivinicole.** Les plantations nouvelles ont été interdites dans le but de limiter la production de vins de table et prévenir les excédents structurels de l'offre. Le dispositif, conçu comme temporaire, a été reconduit dix fois de suite, lors des réformes successives de l'OCM, jusqu'en 2008.

Il oblige l'ensemble des États membres producteurs de vins à ne pas augmenter leurs surfaces plantées, et à mettre en place au niveau national un encadrement des replantations, à l'exception des États membres ayant une production résiduelle de vins – moins de 25 000 hl par an – qui sont exemptés de ce régime<sup>1</sup>. Sont distingués trois types de droits : les droits applicables aux plantations nouvelles, les droits de replantation, qui doivent être automatiquement accordés aux viticulteurs qui procèdent à l'arrachage, et les droits de plantation issus de la réserve nationale.

---

<sup>1</sup> Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Finlande, Pays-Bas, Belgique, Pologne, Estonie, Lettonie, Lituanie.

## **2. La libéralisation des plantations de vigne décidée en 2008 : une grave erreur.**

*a) Une suppression des droits de plantation au nom de la compétitivité de la filière viticole.*

**La réforme de l'OCM vitivinicole en 2008 avait pour objectif d'améliorer la compétitivité du secteur.** Bien que n'ayant pas d'incidence financière, le système des droits de plantation avait pour inconvénient aux yeux de la Commission européenne de brider les capacités à innover des viticulteurs et d'enfermer l'appareil de production dans un carcan administratif lourd à gérer. La volonté de conquérir des nouveaux marchés, et notamment de faire face à la concurrence des producteurs de vin du Nouveau Monde (Amérique latine, Océanie), en particulier sur les marchés asiatiques en pleine croissance, justifiait cette stratégie.

**La réforme avait prévu des délais relativement longs de passage de l'ancien système à la libéralisation totale :** la fin des droits de plantation était prévue au 31 décembre 2015, avec possibilité pour les États membres de prolonger leur dispositif d'encadrement des droits de plantation jusqu'au 31 décembre 2018.

**Peu d'États membres<sup>1</sup> s'étaient opposés à cette libéralisation.** La France, représentée alors par son ministre de l'agriculture, Michel Barnier, avait elle-même soutenu cette stratégie, ne permettant pas sur ce sujet de constituer une minorité de blocage.

*b) Les risques de la libéralisation des plantations de vigne.*

Or une telle libéralisation est lourde de risques pour le secteur viticole. Chargée par le Gouvernement, en janvier 2010 d'une mission destinée à analyser les impacts de la réforme de 2008, Catherine Vautrin dressait dans son rapport d'octobre 2010<sup>2</sup> la liste des effets négatifs de celle-ci :

– Tout d'abord, la **libéralisation fait peser un risque accru de surproduction**, l'offre pouvant dépasser la demande du marché.

– Ensuite, la libéralisation pourrait conduire à **l'extension de la zone viticole vers les zones de plaine**, où les conditions d'exploitation de la vigne sont plus faciles que dans les bassins traditionnels : irrigation plus aisée, terrain plat favorable à la mécanisation. Cette extension pourrait aussi avoir un effet d'éviction sur les territoires viticoles existant aujourd'hui, moins faciles à exploiter.

---

<sup>1</sup> Allemagne, Italie, Autriche, Chypre, Luxembourg, Hongrie.

<sup>2</sup> Les droits de plantation, un outil éprouvé et moderne de gestion harmonieuse du potentiel viticole européen – Catherine Vautrin – Octobre 2010.

– Par ailleurs, on ne peut écarter un schéma **d’industrialisation de la vigne**, avec la constitution de domaines viticoles pilotés par des grands groupes, menaçant le modèle viticole français fait de petites exploitations.

– Enfin, **pour les vins d’appellation, la libéralisation fait peser le risque de détournement de notoriété**. Il existe en effet de vastes surfaces non plantées de vigne à l’intérieur même des zones d’appellation d’origine. Des vins sans indication géographique pourraient ainsi être produits dans les mêmes zones que celles des appellations d’origine, et venir les concurrencer directement.

## ***B. LE RÉTABLISSEMENT D’UN SYSTÈME D’ENCADREMENT DES PLANTATIONS DE VIGNE : UN COMBAT DIFFICILE.***

### **1. Un consensus des États membres concernés et des acteurs économiques pour rétablir les droits de plantation.**

#### *a) L’organisation de la contestation.*

La décision de 2008 de libéraliser les droits de plantation n’a pas suscité des réactions négatives immédiates des professionnels. La contestation de la réforme a commencé seulement à prendre de l’ampleur à partir de 2010.

**En mars 2010, la chancelière allemande, Angela Merkel, a rappelé le souhait de l’Allemagne de maintien du système actuel.** En janvier 2011, la France a rejoint cette position. Un premier groupe de neuf États membres<sup>1</sup> a adressé une lettre commune à la Commission européenne, le 14 avril 2011, faisant part de leurs vives inquiétudes sur les effets de la réforme et demandant qu’un maintien du dispositif soit envisagé au-delà de 2015.

Ce groupe s’est encore élargi par la suite à cinq nouveaux États membres<sup>2</sup> sans toutefois atteindre une majorité qualifiée qui aurait permis d’imposer à la Commission européenne de présenter une nouvelle proposition législative.

**Toutefois, c’est bien un front uni des États producteurs de vin qui s’exprimait ainsi pour revenir sur le choix de libéralisation totale fait en 2008. L’ensemble des demandeurs représentaient en effet en effet 98 % de la production européenne de vin.**

En France, l’Association nationale des élus du vin (ANÉV) a relayé les inquiétudes des professionnels, faisant délibérer les collectivités locales concernées, et sensibilisant les décideurs politiques, afin de donner plus de poids à la contestation de la réforme de 2008.

---

<sup>1</sup> Allemagne, France, Italie, Chypre, Luxembourg, Hongrie, Autriche, Portugal et Roumanie.

<sup>2</sup> Espagne, Slovaquie, République Tchèque, Bulgarie, Grèce.

*b) Le rôle du Sénat dans la bataille des droits de plantation.*

Le Parlement français, et en particulier le Sénat, s'est montré actif depuis 2011 sur la question des droits de plantation, tout d'abord en organisant en **avril 2011 un colloque international permettant de réunir des représentants professionnels et politiques de nombreux pays européens, pour dégager un consensus en faveur du maintien des droits de plantation**. Ce colloque a réellement marqué le coup d'envoi de la mobilisation politique contre la libéralisation des droits de plantation.

A l'initiative déjà de nos collègues Gérard César et Simon Sutour, la **Commission des Affaires européennes avait adopté une proposition de résolution en février 2011**, devenue résolution du Sénat le 1<sup>er</sup> avril 2011<sup>1</sup>, réclamant le maintien de l'actuel système. Le Sénat est ensuite resté mobilisé en faveur d'une solution au problème posé par la réforme de l'OCM de 2008, notamment à travers son groupe d'études sur la vigne et le vin.

**Les députés avaient également manifesté leur soutien au système des droits de plantation en adoptant de leur côté une proposition de résolution européenne ayant les mêmes objectifs, le 1er juin 2011.**

Il faut enfin noter que le Parlement européen a joué un rôle important pour revenir sur la libéralisation des droits de plantation. Lors de la réforme de 2008, les parlementaires européens avaient déjà exprimé leur opposition à l'orientation prise alors par la Commission et le Conseil. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Parlement européen intervient désormais en codécision sur les questions agricoles. A l'occasion de l'examen de la proposition de règlement portant organisation commune des marchés de produits agricoles, présentée fin 2011 par la Commission européenne dans le cadre du paquet législatif relatif à la PAC, le Parlement européen a confirmé cette attitude. Sur proposition du rapporteur de ce texte, Michel Dantin, la Commission de l'agriculture et du développement rural a rétabli en janvier 2013 l'encadrement des droits de plantation jusqu'à la fin de la campagne de commercialisation 2029-2030<sup>2</sup>, lors de son vote sur le texte relatif à la future OCM. Il s'agit là d'une prise de position forte, qui marque une opposition radicale à la libéralisation de ces droits.

## **2. Le groupe de haut niveau : une manœuvre dilatoire qui s'est transformée en véritable espace de négociation.**

Devant une telle conjonction d'oppositions, émanant de la quasi-totalité des États membres producteurs de vins, la Commission européenne ne pouvait pas rester inactive. Le 19 janvier 2012, le commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, Dacian Ciolos, a annoncé la mise en

---

<sup>1</sup> Résolution Européenne sur le régime des droits de plantation de vigne n° 94 (2010-2011).

<sup>2</sup> Amendements n° 274 à 284 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement "OCM unique") - (COM(2011)0626 – C7-0339/2011 – 2011/0281(COD)).

place d'un groupe de haut niveau (GHN) composé d'experts issus des États membres, de membres du parlement européen et de représentants d'organisations sectorielles, présidé par le directeur général de l'agriculture et du développement rural, José Manuel Silva Rodriguez, visant à « *fournir un forum de réflexion* » sur le sujet.

**La Commission européenne appliquait ainsi la même méthode que celle mise en œuvre en 2010 pour proposer des solutions à la crise du secteur laitier.** Cependant, après trois réunions, les 19 avril, 6 juillet et 21 septembre 2012, les défenseurs du maintien de droits de plantation pouvaient être légitimement déçus par le peu d'avancées enregistrées, laissant craindre que cet espace de discussion ait été une manœuvre dilatoire.

En particulier, l'idée de ne conserver un encadrement des plantations que pour les seuls vins sous signe de qualité, en excluant les vins sans indication géographique qui ne seraient soumis à aucune contrainte, ne pouvait satisfaire les producteurs, car laissant planer le risque d'un déferlement de vins sans indication géographique à bas coût de production et bas prix, qui tireraient le marché à la baisse sur le plan des prix et de la qualité.

Un encadrement partiel des plantations, réservé aux vins sous signe de qualité n'était pas envisageable, dans la mesure où auraient pu être produits dans les mêmes zones des vins sans signe de qualité et des vins sous appellation d'origine, du fait de la disponibilité de terrains en zones d'appellations d'origine, qui ne sont pas plantés de vigne. En appellation Bordeaux par exemple, 120 200 hectares de vignes étaient plantés en 2008, laissant encore 101 800 hectares situés en zone d'appellation et non plantés.

**Les conclusions du GHN, présentées le 14 décembre 2012, ont donc été accueillies favorablement, car elles permettent d'écarter d'ores et déjà le scénario catastrophe d'une dérégulation totale pour la viticulture européenne en général et française en particulier.** Il faut au passage saluer le travail du ministre français de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, Stéphane Le Foll, qui a su nouer les alliances nécessaires pour favoriser l'émergence d'une sortie de crise.

## **II. UNE SORTIE DE CRISE EN VUE : LE PROJET D'UN NOUVEAU DISPOSITIF EUROPÉEN D'ENCADREMENT DES DROITS DE PLANTATION PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ.**

### **A. LES ORIENTATIONS POSITIVES DU GROUPE DE HAUT NIVEAU.**

#### **1. La prise de conscience de la fragilité des équilibres économiques du secteur viticole.**

**Principal producteur de vin au monde, avec 163 millions d'hectolitres produits en 2011-2012 sur un total d'environ 265 millions par an** (selon l'Organisation Internationale du Vin), l'Union européenne perd cependant année après année des parts de marché, mais aussi des surfaces de vigne, ainsi que des consommateurs sur le marché intérieur, avec une consommation passée de 140 millions d'hectolitres en 2006-2007 à 135 millions en 2010-2011. Cette baisse tendancielle traduit une mutation des habitudes de consommation à laquelle l'ensemble de la filière viticole européenne répond par une stratégie de montée en gamme.

Les principaux producteurs de vins européens, France, Italie et Espagne, assurent une grande part du commerce international des vins. Les États membres de l'Union européenne assurent les deux tiers des exportations de vin dans un marché de plus en plus internationalisé, où les producteurs du Nouveau monde : Argentine, Chili, Australie, Afrique du Sud, jouent un rôle de plus en plus grand.

**Dans un contexte international changeant, le régime des droits de plantation a pu paraître comme un carcan empêchant de pousser à la hausse la production européenne de vin, mais il a aussi permis de bénéficier de prix stables, de visibilité sur les marchés, et fait échapper les viticulteurs européens à la surproduction et aux effondrements de prix qui en sont la conséquence, comme le connaît depuis 2009-2010 l'Australie.**

Car la viticulture constitue un secteur fragile, sensible au climat comme toute l'activité agricole, sensible aux maladies de la vigne, mais aussi aux variations conjoncturelles.

Dans ces conditions, une régulation économique du secteur de la viticulture s'avère nécessaire. Elle l'est d'autant plus que la viticulture a une place importante en Europe. Dans son discours au GHN le 19 avril 2012, le commissaire Dacian Ciolos ne disait d'ailleurs pas autre chose, en déclarant *« je crois que nous sommes tous conscients de la valeur économique, culturelle, sociale, environnementale, et j'ai envie de dire également patrimoniale de la filière viticole européenne »*.

## **2. Un nouveau système d'encadrement des droits de plantation est proposé.**

Une **note présentée par la France au nom de 11 États membres**<sup>1</sup> avait été soumise au GHN, proposant de maintenir les droits de plantations pour les trois segments du marché : vins sous appellation d'origine (AOP), vins sous indication géographique protégée (IGP) et vins sans indication géographique (VSIG), avec des flexibilités possibles dans l'application nationale des règles.

La Commission européenne, pour sa part, considérait comme inconcevable d'entrer en contradiction frontale avec la décision prise par le Conseil en 2008 dans le cadre de la réforme de l'OCM vitivinicole.

Lors de son ultime réunion du 14 décembre 2012, le GHN, prenant acte du souhait d'un grand nombre d'États membres de l'Union européenne et d'acteurs économiques du secteur viticole de prolonger le système des droits de plantation au-delà du 31 décembre 2015, a proposé **non pas une reconduction à l'identique mais un nouveau dispositif qui en partagerait l'esprit**. C'est une solution de compromis qui a été choisie, mais qui penche fortement du côté des thèses défendues par la France.

**Les propositions constituent ainsi une réelle avancée, qui laisse entrevoir une sortie par le haut pour le secteur viticole :**

– Le nouveau régime **s'appliquerait à tous les États membres**, à l'exception des très petits producteurs de vin<sup>2</sup>, qui seraient exemptés du nouveau régime, en application de la clause « *de minimis* ». Les États n'auraient pas le choix d'appliquer ou pas l'encadrement des droits de plantation. Ainsi, le dispositif d'encadrement des plantations de vigne resterait un dispositif européen.

– **Toutes les productions seraient concernées** : celles destinées à la production de vin sous signe de qualité, appellation d'origine ou indication géographique protégée, mais aussi celles destinées à la production de vin sans indication géographique. C'était là aussi une cause d'inquiétude majeure des professionnels, qui ne souhaitaient pas dans une même zone d'appellation voir se multiplier des plantations libres de vigne destinées à produire du vin sans indication géographique mais qui auraient pu se prévaloir des mêmes qualités que le vin sous signe de qualité.

– Les **autorisations administratives de plantations de vignes seraient attribuées gratuitement et non transférables entre exploitations**. Elles seraient valables trois ans.

---

<sup>1</sup> France, Italie, Espagne, Allemagne, Portugal, Grèce, Hongrie, Autriche, Slovénie, République tchèque et Bulgarie.

<sup>2</sup> États membres où le régime communautaire des droits de plantation n'était pas en vigueur à la date du 31 décembre 2007 : il s'agit de ceux produisant moins de 25 000 hl de vin à cette date : Pologne, Belgique, Lituanie, Lettonie, Estonie, Finlande, Suède, Pays-Bas, Danemark, Irlande, Royaume-Uni.

– Un **plafond de plantations nouvelles serait défini au niveau communautaire**. Qualifié de « *mécanisme de sauvegarde* » par le GHN, ce nouvel encadrement prendrait la forme d'un pourcentage maximum annuel de croissance des surfaces plantées de vignes en Europe.

– Les **États membres ne pourraient pas dépasser ce plafond, mais ils auraient la possibilité de définir un pourcentage plus faible**, sur la base de critères « *objectifs et non-discriminatoires* ».

– Il leur reviendrait aussi de **gérer le système de délivrance des autorisations** au niveau national ou régional, en prenant l'avis des organisations professionnelles reconnues et représentatives. Les autorités nationales pourraient aussi définir des critères d'attribution des droits au niveau national qui compléteraient les critères européens. On pense ici à la priorité qui pourrait être donnée aux jeunes agriculteurs, ou aux territoires soumis à des contraintes naturelles fortes.

– Le **nouveau dispositif aurait une durée de 6 ans, à compter du 1er janvier 2016**.

**Les conclusions du GHN dessinent donc un nouveau dispositif de régulation des plantations de vigne en Europe assez proche de ce qui existe actuellement. L'évolution est donc notable entre sa mise en place début 2012 et la fin de ses travaux, et très positive.**

## ***B. DES INCERTITUDES RESTANT ENCORE À LEVER.***

### **1. Mener la réforme à son terme.**

Les propositions du GHN ne constituent cependant pas un point d'aboutissement. Il faut encore les traduire dans un texte législatif européen.

La formule d'un texte entièrement nouveau, présenté par la Commission européenne et soumis ensuite au Parlement européen et au Conseil, selon la procédure habituelle de codécision, a été, semble-t-il écartée car elle prendrait trop de temps, probablement plus de deux ans.

**Or, la régulation du potentiel de production de vin par les plantations de vigne relève de l'OCM, qui fait l'objet d'une refonte dans le cadre de la réforme en cours de la PAC.** Dès lors, il apparaît plus pertinent et plus rapide de proposer une modification de ce texte, pour y intégrer le nouveau dispositif d'encadrement des droits de plantation. D'après les informations fournies à votre rapporteur, la présidence irlandaise de l'Union européenne présenterait un texte, qui serait discuté dans le cadre des discussions en Conseil des ministres de l'agriculture et de la pêche – qui constitue le cadre de discussion entre États membres des différents projets de règlements communautaires qui composent le paquet de réforme de la PAC.

Le calendrier de cette discussion est très serré, l'objectif de la présidence irlandaise étant de permettre un accord sur la PAC au sein du Conseil en mars 2013 et une négociation avec le Parlement dans le cadre du trilogue entre Conseil, Parlement européen et Commission européenne, qui puisse aboutir au mois de juin 2013.

## **2. L'amélioration possible des propositions du groupe de haut niveau.**

### *a) Éviter la libéralisation rampante.*

**Si les conclusions du GHN vont dans le bon sens, elles restent floues sur plusieurs points cruciaux, qui devront être rapidement clarifiés.**

Tout d'abord, la **durée du nouveau dispositif n'est pas satisfaisante car trop courte**. Il est certes impossible de donner à celui-ci une durée indéfinie. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'admet de restrictions aux droits de propriété et à la liberté d'entreprendre que lorsque ces restrictions sont proportionnées aux objectifs d'intérêt général poursuivis et a déjà jugé qu'un encadrement de la liberté de plantation de vigne ne pouvait être mis en œuvre que de manière temporaire<sup>1</sup>. Pour autant, limiter à 6 ans la durée du nouveau système lui donnerait un caractère précaire, permettant sa remise en cause et nécessitant pour le sauver de renégocier sa prolongation en position de faiblesse. Il importe également de donner de la visibilité aux viticulteurs.

**Ensuite, aucun pourcentage d'augmentation admissible pour les plantations de vigne n'a encore été avancé.** Or, cette question est extrêmement sensible. Choisir un taux plafond applicable trop élevé risque de déstabiliser le marché du vin en Europe. Ainsi en France, les plantations nouvelles ne représentent aujourd'hui que 1 900 à 2 300 hectares par an, soit seulement 0,2 % de la surface totale plantée en vignoble évaluée à 806 241 hectares<sup>2</sup>. L'Europe dispose de près de 3,3 millions d'hectares de vignobles. Si le taux d'augmentation devait être fixé ne serait-ce qu'à 2 % par an, c'est près de 400 000 hectares qui pourraient être plantés en six ans, soit plus de deux fois plus que les arrachages mis en œuvre depuis 2008, qui ont concerné 161 164 hectares<sup>3</sup> et coûté plus d'un milliard d'euros aux finances européennes. Le choix du taux plafond sera donc extrêmement sensible. Il conviendrait que la Commission ne soit pas seule à décider en la matière, mais agisse sous le contrôle du Parlement européen et du Conseil, dans le cadre des actes délégués.

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 13 décembre 1979 – Affaire 44/79 « Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz » - Question préjudicielle sur l'interdiction de nouvelles plantations de vignes.

<sup>2</sup> Campagne 2010/2011.

<sup>3</sup> Source : Rapport du 10 décembre 2012 de la Commission au Parlement européen et au Conseil relatif à l'expérience acquise dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du secteur du vin en 2008.

La déclinaison du taux d'augmentation des plantations nouvelles au niveau de chaque État membre sera tout aussi délicate. Il ne saurait être question que les États membres soient contraints de « coller » au taux plafond. Ceux-ci doivent pouvoir disposer de réelles marges de manœuvres pour adapter leur politique en fonction de l'état du marché du vin, au niveau européen, mais aussi national et régional, car la situation des différentes régions viticoles peut ne pas être la même. Un débat national ne manquera pas non plus d'avoir lieu pour décider à qui confier la gestion du nouveau dispositif : l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), comme aujourd'hui pour les vins sous signe de qualité, les groupements de producteurs, les interprofessions, ou les Conseils de bassin.

*b) La transition entre le système actuel et le futur système d'encadrement des droits de plantation.*

**Il paraît difficilement praticable de faire coexister l'actuel système et le nouveau dispositif dans l'Union européenne.** Or si le régime actuel des droits de plantation est en vigueur pour tous jusqu'au 31 décembre 2015, les États membres ont la faculté de le conserver trois années supplémentaires, jusqu'au 31 décembre 2018. Il serait bien plus cohérent que le nouveau système s'applique pour tous au même moment.

Par ailleurs, les viticulteurs disposent en portefeuille de droits de plantation, qui proviennent d'arrachages ou encore d'acquisitions de droits auprès de la réserve nationale. Ces droits disparaîtront mécaniquement lors du basculement dans le nouveau système. Le rapport Vautrin précité évaluait les droits de plantation et de replantation non utilisés à plus de 50 000 hectares, soit environ 8 % de la surface plantée. Ce taux s'élève aussi à 8 % à l'échelle de l'Union européenne dans son ensemble<sup>1</sup>. Il conviendrait donc de laisser le temps aux acteurs économiques concernés d'exercer leurs droits, en fixant la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

### **III. LA PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE MARQUE LE SOUTIEN DU SÉNAT AU RÉTABLISSEMENT DES DROITS DE PLANTATION.**

#### ***A. UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION ÉQUILIBRÉE.***

##### **1. Une proposition de résolution qui exprime la volonté du Sénat...**

Adoptée, sur proposition de nos collègues Gérard César et Simon Sutour, par la commission des Affaires européennes du Sénat, la proposition de résolution européenne soumise à notre examen **s'inscrit dans le droit fil de**

---

<sup>1</sup> Source : Rapport du Groupe de Haut Niveau.

**la précédente résolution et dans un esprit de soutien plein et entier aux positions française exprimées sans relâche à Bruxelles.**

Elle prend également acte des conclusions du GHN, qui posent les bases d'un compromis acceptable sur les droits de plantation.

L'objectif de cette proposition de résolution est double : il s'agit de donner un signal aux professionnels de la vigne et du vin, pour leur exprimer le soutien de la Haute Assemblée. Il s'agit aussi de donner une arme supplémentaire aux négociateurs français dans la phase de discussion qui s'ouvre aujourd'hui, qui pourront s'appuyer sur une position officielle du Sénat dans la bataille des droits de plantation.

## **2. ... et qui rappelle l'attachement du Sénat à une solution globale.**

Sur le fond, la proposition de résolution européenne rappelle dans son exposé des motifs la chronologie de la contestation de la libéralisation des droits de plantation et présente les positions des différents États membres et des institutions européennes.

Son dispositif est relativement ramassé et exprime deux idées :

– **Première idée : les conclusions du GHN vont dans la bonne direction.** La France n'avait pas comme objectif le maintien à l'identique du régime des droits de plantation mais la mise en place pour la prochaine période d'un dispositif d'encadrement des capacités de production couvrant l'ensemble des États membres de l'Union européenne et l'ensemble des types de vin, évitant la libéralisation totale qui portait en elle de lourds dangers. L'alinéa 4 salue ces avancées.

– **Seconde idée : le dispositif proposé par le GHN doit progresser sur plusieurs points :** sa durée doit être allongée, son entrée en vigueur doit être simultanée pour l'ensemble des États-membres au 31 décembre 2018, les taux plafonds européen et national doivent être fixés à un niveau relativement bas en fonction de la situation économique des marchés vitivinicoles, en laissant une place dans la décision aux structures locales.

Enfin, la proposition de résolution prévoit un rapport à mi-parcours du nouveau dispositif.

## ***B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION.***

**Votre commission est en accord parfait avec l'esprit de la proposition de résolution européenne mais propose quelques modifications mineures pour préciser les exigences du Sénat et renforcer la portée du texte.** Six amendements de votre rapporteur ont été adoptés par votre commission en ce sens.

Le **premier amendement**, à l'alinéa 4, est un amendement de précision, qui rappelle que la solution globale prévue par le GHN n'est positive que parce qu'elle s'applique automatiquement à l'ensemble des États membres et non sur option de ceux-ci et concerne l'ensemble des catégories de vins, qu'il s'agisse de vins sous signe de qualité (AOC ou IGP) ou de vins sans indication géographique (VSIG).

Le **deuxième amendement**, après l'alinéa 4, insère un alinéa qui vise à rappeler la philosophie de l'encadrement des plantations de vigne : son but est de contribuer à équilibrer l'offre et la demande de vin sur les marchés et d'éviter les crises de surproduction, mais aussi les hausses des prix. L'objectif du dispositif consiste à créer un cadre économique stable dans la filière vitivinicole pour donner de la visibilité aux acteurs économiques.

Le **troisième amendement** modifie la rédaction de l'alinéa 5 : plutôt que de s'opposer à une durée limitée à six ans, votre commission a préféré une formulation plus positive en demandant l'adoption d'un dispositif pérenne. Il ne faudrait pas en effet que l'encadrement des droits de plantation mis en place à la suite de l'actuel système soit, dans l'esprit de la Commission et des États membres, une transition vers la libéralisation future. Cette perspective resterait inacceptable. Bien entendu, l'ensemble des règles de la PAC peut être renégocié à tout instant, et en tout état de cause, tous les 7 ans à l'occasion des révisions du règlement de base et du règlement OCM. Il apparaît donc nécessaire de donner un signal politique fort en réclamant que le nouveau dispositif s'installe dans la durée.

Le **quatrième amendement** exprime, à l'alinéa 6, le souhait du Sénat que le dispositif entre en vigueur en même temps dans l'ensemble du territoire de l'Union européenne, au 31 décembre 2018, par souci de cohérence.

Le **cinquième amendement** condense la rédaction des alinéas 7 à 9 de la proposition de résolution relatifs à la fixation des taux d'augmentation des plantations nouvelles : il est demandé que le taux plafond européen soit fixé à un niveau raisonnable, mais aussi que les taux nationaux, inférieurs au taux plafonds, puissent être fixés en tenant compte de l'équilibre des marchés vitivinicoles européen, national et même régional, afin que les États conservent des marges de manœuvre.

Enfin, le **sixième amendement** supprime, à l'alinéa 11, la mention d'un rapport à mi-parcours demandé dans la proposition de résolution initiale. Demander un tel rapport peut laisser penser qu'on souhaite remettre en cause le nouveau dispositif, ce qui est l'inverse de l'intention des auteurs de la proposition. En outre, il n'existe plus de mi-parcours dès lors que l'on réclame la pérennité du nouveau système d'encadrement des plantations de vigne.

\*

\* \*

**Réunie le mercredi 20 février 2013, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de M. Roland Courteau sur la proposition de résolution européenne sur le régime des autorisations de plantation de vigne.**

**Après avoir adopté les six amendements du rapporteur, elle a adopté à l'unanimité la proposition de résolution dans la rédaction issue de ses travaux et dont le texte figure ci-après.**



## PROPOSITION DE RESOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les conclusions du Conseil de l'Union Européenne des 18 et 19 décembre 2012,
- ④ Se félicite des orientations en faveur du maintien d'un encadrement des plantations de vignes pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne ayant une production de vin significative, et pour l'ensemble des catégories de vin, sous la forme d'un régime d'autorisation des plantations nouvelles de vignes ;
- ⑤ Estime que le nouveau régime d'encadrement des plantations de vignes doit constituer un instrument de régulation ayant comme principal objectif l'équilibre de l'offre et de la demande sur les marchés vitivinicoles ;
- ⑥ Demande que le nouveau dispositif soit instauré de manière pérenne, afin de permettre au secteur viticole de bénéficier d'un cadre réglementaire stable ;
- ⑦ Plaide pour une entrée en application du nouveau dispositif au 31 décembre 2018 sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne pour permettre notamment aux titulaires de droits de plantations de pouvoir les exercer d'ici là ;
- ⑧ Demande que le taux plafond d'augmentation des surfaces de plantation soit fixé à l'échelle européenne à un niveau raisonnable, qui préserve la viabilité économique des opérateurs, à commencer par les viticulteurs ;
- ⑨ Estime que le taux annuel final appliqué par chaque État membre doit tenir compte de l'équilibre des marchés viticoles européen, national et régional ;
- ⑩ Souhaite que la gestion des autorisations laisse une large place aux structures locales.



## **EXAMEN EN COMMISSION (MERCREDI 20 FÉVRIER 2013)**

**La commission des affaires économiques examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 286 (2012-2013) adoptée par la commission des affaires européennes en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur le régime des autorisations de plantation de vigne.**

**M. Roland Courteau, rapporteur** – Si nous n'avons pas connu de situation d'effondrement des prix du vin en Europe, alors que la consommation a baissé depuis plusieurs décennies, si nous n'avons pas connu de situation structurelle de surproduction de vin alors même que la consommation domestique déclinait, nous le devons certainement au système des droits de plantation, qui a permis la mise en œuvre d'une stratégie de montée en gamme.

Or, dans le cadre de la réforme de l'Organisation commune de marché (OCM) vitivinicole de 2008, la suppression de ce dispositif a été programmée pour 2015, avec possibilité pour les États membres de l'Union européenne de reculer l'échéance de trois ans.

Nous ne connaissons que trop bien les motifs idéologiques d'une telle décision. En matière agricole, l'approche de la Commission européenne et de certains États membres est marquée par l'ultralibéralisme.

La volonté de supprimer toute régulation et de livrer les acteurs économiques aux divagations des marchés a déjà fait beaucoup de dégâts ... et continuera à en faire si nous restons passifs. C'est pourquoi professionnels de la filière viticole et élus ont mené la bataille sans faiblir, depuis 2008, pour sauvegarder les droits de plantation de la vigne. Nous n'avons jamais été aussi près d'aboutir, mais il ne faut pas relâcher notre vigilance. C'est l'objet de la proposition de résolution européenne qui est présentée à notre commission : exiger qu'une solution complète et pérenne soit apportée au niveau communautaire pour maintenir un système de droits de plantation, qui régule les capacités de production de vin en Europe.

J'aborderai dans mon rapport quatre points. Tout d'abord, le dispositif actuel des droits de plantation ainsi que les risques liés à leur disparition totale. Ensuite, le rappel de la bataille menée contre la Commission européenne et ses services pour remettre sur la table le dossier des droits de plantation. Puis, le résumé de la proposition du groupe de haut niveau de décembre dernier, qui constitue une réelle avancée, mais sur laquelle des clarifications doivent encore être apportées. Enfin, la présentation de la proposition de résolution européenne de nos collègues Simon Sutour et Gérard César, adoptée par la commission des affaires européennes, que je propose à la commission des affaires économiques d'adopter, sous réserve de quelques modifications mineures.

Les droits de plantation que nous connaissons aujourd'hui sont le fruit d'une longue histoire. La France a été pionnière avec le décret de 1953, qui a instauré une stricte discipline d'encépagement. L'objectif était à la fois quantitatif, visant à éviter la surproduction, et qualitatif : planter de meilleures vignes pour faire du meilleur vin.

Le dispositif français de contingentement de la capacité de production est apparu suffisamment efficace pour inspirer l'Europe, qui s'est dotée en 1976 d'un dispositif commun à l'ensemble de ses États membres, prévoyant de soumettre à autorisation administrative toute plantation nouvelle de vigne destinée à produire du raisin de cuve.

Système éprouvé, les droits de plantation présentent en particulier un avantage : contrairement aux solutions de gestion des surplus de production - aide au stockage public ou privé, distillation de crise – ils ne coûtent rien aux finances européennes.

La décision de les supprimer lors de la réforme de l'OCM vitivinicole de 2008 est donc pour le moins surprenante. Certes, la Commission européenne nourrissait ainsi l'espoir que la production européenne de vin pourrait s'accroître afin de conquérir les marchés extérieurs, mais sur lesquels les vins européens sont déjà présents, en particulier les vins italiens, espagnols et français, puisque l'Union européenne couvre près de 70 % du volume des exportations mondiales de vin.

Fallait-il pour autant supprimer un dispositif qui permettait d'éviter l'anarchie dans la production de vin européenne ?

La suppression des droits de plantation fait en effet peser de lourds risques sur l'équilibre de la filière vitivinicole :

- un risque de déplacement des zones de production, notamment vers les zones de plaine où les contraintes sont moins fortes que dans les zones traditionnelles de production de vin : meilleure irrigation, terrain plus plat et donc facilité de mécanisation ;

- un risque d'extension des superficies actuelles ou du nombre de producteurs, qui pourrait se faire au détriment de la qualité, avec une industrialisation de la viticulture ;

- un risque de détournement de notoriété, avec la possibilité pour les vins sans indication géographique d'être produits dans la zone géographique d'une appellation d'origine, créant ainsi la confusion dans l'esprit du consommateur.

Toutes ces raisons expliquent que les professionnels et les élus, en particulier ceux de l'association nationale des élus du vin (ANEV), se soient mobilisés pour remettre en cause la libéralisation des droits de plantation, avant qu'arrive l'échéance de sa mise en œuvre, fixée à 2015.

Après l'Allemagne en mars 2010, la France a demandé en janvier 2011 le maintien des droits de plantation. En avril 2011, 9 États

membres ont écrit à la Commission européenne pour demander une réforme de la réforme, rejoints bientôt par la quasi-totalité des États membres producteurs de vin. Allemagne, France, mais aussi Italie, Espagne, Portugal, Autriche, Hongrie, Slovaquie, République Tchèque, Bulgarie, Roumanie, Luxembourg, Grèce et Chypre se sont ainsi prononcés pour la remise en cause du choix fait en 2008.

Le Sénat a joué son rôle dans la mobilisation contre la libéralisation des droits de plantation : en février 2011, la Commission des affaires européennes avait adopté une proposition de résolution, devenue résolution du Sénat, demandant le maintien d'un régime d'encadrement des droits de plantation après 2018. Plus récemment, des communiqués de presse ont été publiés à la suite de réunions du groupe d'études Vigne et Vin présidé par notre collègue Gérard César, pour rappeler sur ce point la position unanime des sénateurs, tous groupes politiques confondus.

Le Parlement européen, enfin, est un allié précieux dans cette bataille. Il était hostile à la libéralisation lors de la réforme de l'OCM vitivinicole de 2008, mais il n'y avait pas alors la codécision. Appelé à se prononcer, cette fois en codécision, sur la réforme de la politique agricole commune (PAC), le Parlement européen confirme sa position favorable au maintien des droits de plantation. Sur proposition de son rapporteur, Michel Dantin, la commission Agriculture et développement rural a demandé leur prolongation jusqu'en 2030. Le sujet sera donc inmanquablement débattu dans le cadre des réunions du trilogue entre Commission, Conseil et Parlement européen, destinées à aboutir à un accord sur le paquet de réforme de la PAC.

Devant la pression des opinions publiques et des États, le commissaire européen à l'agriculture, M. Dacian Cioloș, a mis en place début 2012 un groupe d'experts de haut niveau (GHN), associant représentants des États membres et des professionnels. Le but de ce groupe était de dresser le bilan du fonctionnement du système actuel de droits de plantation et de faire des propositions. Le peu d'avancées enregistrées lors des premières réunions du GHN ont laissé craindre une manœuvre dilatoire. La pression a cependant été maintenue et le groupe a finalement présenté des conclusions lors de sa réunion du 14 décembre 2012, qui vont dans le sens d'un maintien d'un système de régulation des droits de plantation au-delà de 2015.

Les propositions du GHN constituent le socle de base de nouvelles propositions législatives en cours de rédaction, qui devront être intégrées à la réforme en cours de la PAC.

Le GHN suggère non pas la reconduction à l'identique du dispositif des droits de plantation, mais la mise en place d'un nouveau système d'encadrement des plantations, qui en serait proche. Il reposerait sur des autorisations administratives non cessibles, qui s'appliqueraient dans tous les États membres à l'exception des États membres n'ayant qu'une production résiduelle de vin, et pour tous les types de vins, y compris ceux sans indication

géographique. Ce point est très important car il permet une régulation globale du marché vitivinicole.

Le GHN prévoit la fixation d'un taux plafond annuel d'augmentation des plantations au niveau communautaire, qu'aucun État-membre ne pourra dépasser, afin de limiter la croissance de la capacité de production. Chaque État membre serait libre de choisir un taux plus bas en fonction « de critères objectifs et non-discriminatoires », en prenant en compte les recommandations des organisations professionnelles reconnues et représentatives.

Si la somme des demandes annuelles de plantations nouvelles était inférieure au taux national, elles seraient automatiquement accordées. Dans le cas contraire, les États membres devraient appliquer les critères de priorité définis au niveau communautaire, comme par exemple une priorité aux jeunes agriculteurs, complétés éventuellement de critères nationaux.

Le GHN prévoit que le nouveau dispositif entrerait en application à la date de fin du dispositif des droits de plantation, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 2016 pour les États membres qui choisiraient de ne pas opter pour leur prolongement permis jusqu'au 31 décembre 2018. Il serait instauré pour une durée de six ans.

Le chemin fait par le GHN est donc très important. Il n'est plus question aujourd'hui de libéraliser totalement les droits de plantation, mais de moderniser le dispositif, en accordant certaines souplesses.

Il reste encore cependant quelques incertitudes qu'il faudra lever dans les prochaines semaines. La première est procédurale et finalement assez simple à résoudre : les propositions du GHN doivent désormais être traduites en droit européen. Passer par une nouvelle initiative de la Commission européenne, soumise à codécision, prendrait trop de temps. La meilleure formule, vers laquelle nous nous dirigeons, est donc celle d'une proposition de la présidence irlandaise de l'Union européenne, tendant à modifier le texte de l'OCM actuellement en discussion dans le cadre de la réforme de la PAC. Cette proposition est attendue pour la mi-mars.

La deuxième difficulté concerne les équilibres du nouveau régime lui-même. D'abord, il ne s'agit pas que les taux soient fixés à un niveau trop élevé : de ce point de vue, une définition du taux plafond à travers les actes délégués serait plus sûre que si elle était fixée par la Commission seule, sans possibilité d'opposition du Conseil et du Parlement européen. Ensuite, les États membres doivent pouvoir disposer de réelles possibilités de modulation du taux, et ne pas être forcés de s'aligner sur le taux plafond.

La troisième difficulté est celle de la transition. Il est difficilement praticable de maintenir l'ancien système prolongé au choix des États membres jusqu'à la fin 2018, tandis que les autres seraient passés au nouveau système dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une date de mise en œuvre harmonisée paraît plus pertinente. Un autre problème tient à l'utilisation de la réserve de droits actuellement constituée, qui correspond en France à environ 7 à 8 % de la

surface plantée. Ces droits, nés des précédentes campagnes d'arrachage, disparaîtraient avec le nouveau système. Il conviendrait de permettre à leurs actuels titulaires de les exercer avant le basculement dans le nouveau régime, qui pourrait dans ces conditions être fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour tout le monde.

Enfin, une durée limitée à six ans pour le nouveau système est trop courte. Certes, des obstacles juridiques s'opposent à ce qu'il soit instauré pour une durée totalement indéterminée. Mais il doit au moins y avoir une pérennité sur l'ensemble de la période d'application des textes relatifs à la PAC actuellement en discussion. Cette solution aurait l'avantage de donner une visibilité aux acteurs économiques de la filière vitivinicole.

Je terminerai mon rapport en exprimant mon soutien plein et entier à la proposition de résolution européenne sur le régime des autorisations de plantation de vigne, adoptée le mois dernier par la commission des affaires européennes. Cette proposition de résolution, courte et percutante, salue les avancées en faveur d'un encadrement des plantations de vigne, à rebours de l'option libérale qui avait été retenue jusqu'à présent.

J'en profite pour saluer le travail de notre ministre de l'agriculture, M. Stéphane Le Foll, qui a su nouer les bonnes alliances et fait preuve d'efficacité pour permettre de sortir du *statu quo*.

Mais la proposition de résolution rappelle aussi que nous sommes au milieu du chemin et elle vise à maintenir la pression sur les partenaires de la France dans la négociation sur le futur système d'encadrement des plantations, dont les détails sont encore à définir.

En adoptant cette proposition de résolution, le Sénat donne une arme supplémentaire de négociation au Gouvernement français pour rappeler les exigences de notre pays en matière de régulation du marché vitivinicole.

Je vous propose d'apporter quelques retouches au texte initial de la commission des affaires européennes :

- pour rappeler que le nouveau régime doit s'appliquer à l'ensemble des États membres ayant une production de vin significative, et pour l'ensemble des catégories de vin ;

- pour exiger que le nouveau dispositif soit pérenne, ce qui constitue une formule plus positive qu'une simple opposition à une durée de six ans. En conséquence, il n'y a plus de sens à demander un rapport à mi-parcours, qui pourrait d'ailleurs être quelque peu dangereux s'il amenait à devoir renégocier le dispositif à peine mis en œuvre ;

- pour fusionner les alinéas 7 et 9, qui sont redondants, et préciser que l'équilibre des marchés peut être l'un des critères de définition du taux national d'augmentation des plantations.

Les conclusions du GHN rendues le 14 décembre dernier ont constitué un immense soulagement pour le monde viticole, qui voit s'éloigner

la perspective d'une libéralisation totale. Tout danger n'est cependant pas définitivement écarté. En adoptant cette proposition de résolution, le Sénat rappelle son hostilité à l'orientation libérale dont les agriculteurs sont les premières victimes, et dont les viticulteurs auraient pu pâtir durement. Nous rappelons également que nous serons vigilants, car le diable est dans les détails, et tant que les négociations n'auront pas abouti sur l'ensemble du dispositif de la future PAC, des « mauvais coups » seront encore possibles.

**M. Gérard César.** – Je félicite notre collègue pour son rapport. Nous avons travaillé ensemble sur ce sujet. Le colloque que nous avons organisé en avril 2011 au Sénat a permis de nouer le contact avec les pays producteurs et de faire ensuite avancer le dossier à l'échelle européenne.

La commission des affaires européennes s'est réunie le 20 janvier dernier sur ce texte ; il est donc bien de faire le point un mois plus tard.

Les efforts conjugués des sénateurs, des professionnels, des associations et des élus locaux ont permis de faire avancer les choses. Je remarque que nos collègues députés ne se sont guère investis sur ce thème.

Le délai de six ans actuellement prévu est bien trop court ; il faut davantage de visibilité pour les viticulteurs.

Le taux annuel final doit tenir compte de l'état du marché national, mais aussi régional. Laissons à l'État, avec les interprofessions du secteur, le soin de régler ce point.

**M. Gérard Le Cam.** – Notre groupe est par principe favorable à l'introduction d'éléments de régulation. Nous n'avons pas eu le même succès sur les quotas laitiers, malheureusement, mais le sujet différait il est vrai.

Le taux maximal d'accroissement des surfaces de plantations, fixé par la Commission européenne, soulève un certain nombre d'interrogations.

En janvier, les députés européens ont adopté un amendement maintenant la réglementation actuelle jusqu'en 2030, ce qui va dans le bon sens.

Nous voterons ce rapport car le combat mené est juste.

**Mme Bernadette Bourzai.** – Félicitations au rapporteur. Son travail retrace une période compliquée commencée à Bruxelles en 2007, lorsque la précédente commissaire européenne à l'agriculture, Mme Mariann Fischer Boel, a proposé de libéraliser le marché des droits à plantation. La France a alors demandé une étude d'impact. Puis la réforme de l'OCM vitivinicole a été votée, avec comme objectif la banalisation de la production de vin. Un peu de régulation serait aujourd'hui opportun après une telle période, et le dispositif qui nous a été présenté va en ce sens.

Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, M. Stéphane Le Foll, a su rassembler une majorité d'États membres de l'Union autour de nous. Le Parlement européen est également favorable au maintien des droits de plantation.

La non cessibilité desdits droits et la pérennisation de la réglementation jusqu'en 2030 sont souhaitables. Je regrette simplement que nous n'ayons pas su mener le même combat sur les quotas laitiers.

**M. Marc Daunis.** – Nous nous réjouissons de cette volonté de régulation. Si nous voulons vraiment sauver la viticulture française, il nous faut jouer sur la qualité, car la concurrence internationale est très forte sur les volumes. Or, la libéralisation des droits à plantation entraînerait nécessairement une baisse de la qualité.

Pourquoi les tableaux de comparaison ne comportent-ils pas d'éléments sur les productions du sud-est de la France ?

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – Les tableaux que vous évoquez ne sont pas ceux du Sénat, mais ceux du rapport de Mme Catherine Vautrin, député en 2010. Ils montrent néanmoins qu'un million d'hectares sont aujourd'hui disponibles dans les zones d'appellation. La libéralisation aurait désorganisé le marché et nuit à la qualité.

C'est bien le Sénat qui est à l'origine de la mobilisation, ainsi que l'a dit notre collègue Gérard César.

Le délai de six ans est trop court, et nous devons proposer un amendement à cet égard.

Il faut tenir compte du marché dans la fixation des taux, je partage entièrement ce point de vue.

Certes, comme l'a souligné notre collègue Gérard Le Cam, des doutes existent, mais nous nous employons à les réduire. Ils étaient d'ailleurs bien plus importants à l'origine.

S'agissant de la fixation du taux au niveau communautaire, il revient à la Commission européenne de faire une proposition, et au Parlement européen et au Conseil de la retenir éventuellement. Le taux national, quant à lui, ne pourra dépasser le taux communautaire. Nous souhaitons que les structures locales soient consultées en vue de sa fixation.

3,2 millions d'hectares de vignes sont plantés dans l'Union européenne, dont 806 241 en France. 1 900 à 2 300 hectares sont plantés chaque année. Si le taux est fixé à un faible niveau, il n'y aura pas de dérapage.

Saluons le travail effectué par le ministre en charge de l'agriculture. L'adoption de ce texte à l'unanimité lui donnerait un appui utile.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – L'amendement n° COM-1 rappelle que le nouveau dispositif d'encadrement des plantations de vigne doit s'appliquer à l'ensemble du territoire de l'Union européenne et non sur option des États membres, et qu'il concerne tous les types de vin, les vins sous signe de qualité mais aussi les vins sans indication géographique.

**M. Bruno Sido.** – L'expression « production de vin significative » n'a pas de sens très précis ...

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – Elle renvoie à la règle européenne « *de minimis* », pour les pays réalisant des très petites productions.

**M. Gérard César.** – Il nous manque 40 voix pour obtenir la majorité qualifiée dans les instances européennes. La Pologne en représente 27. Pourquoi ne pas lui permettre de planter un peu de vigne, en échappant au nouveau dispositif, en échange de son soutien ?

*L'amendement n° COM-1 est adopté.*

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – L'amendement n° COM-5 rappelle l'objectif du nouveau dispositif d'autorisation des plantations de vigne, qui est d'équilibrer l'offre et la demande de vin.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Vous faites référence à un « objectif d'équilibre de l'offre et de la demande ». Or, si les consommateurs boivent moins, cela a pour conséquence qu'il faudrait réduire les surfaces. Ne doit-il pas y avoir d'autres objectifs, notamment celui d'accroître la demande ?

**M. Gérard Bailly** – Lorsque vous faites allusion aux « marchés vitivinicoles », de quels marchés parlez-vous : mondiaux ? européens ?

**M. Gérard César.** – La consommation de vin décroît d'année en année. Ce n'est donc pas la peine d'augmenter les surfaces. Les pays nouvellement producteurs se chargent en outre d'alimenter l'offre.

**M. Bruno Sido.** – On ne prend pas en compte la production par hectare. Or, pour le champagne, elle est trop importante dans notre pays. Il vaut mieux jouer sur la qualité.

**M. Daniel Raoul, président.** – Ce thème me semble relever davantage de l'interprofession ...

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – Nous faisons référence au marché européen. Nous n'avons pas de moyen d'action directe au niveau mondial, même si la production européenne représente les deux-tiers de la production mondiale.

**M. Gérard César.** – Dans notre proposition de résolution, nous parlons de prise en compte de l'état du marché national et régional.

*L'amendement n° COM-5 est adopté.*

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – L'amendement n° COM-2 indique le souhait du Sénat que l'encadrement des droits de plantations soit pérenne, et non limité à six années, de sorte que la négociation ne s'ouvre pas de nouveau dans quelques années sur ce sujet.

**M. Daniel Raoul, président.** – Il vaudrait mieux « demander » plutôt que simplement « souhaiter » une telle pérennité.

*L'amendement n° COM-2 ainsi modifié est adopté.*

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – L'amendement n° COM-6 vise à ce que l'entrée en vigueur du nouveau dispositif d'encadrement des droits de plantation soit simultanée dans tout le territoire de l'Union européenne, pour éviter la confusion qui naîtrait de la coexistence de plusieurs systèmes.

*L'amendement n° COM-6 ainsi modifié est adopté.*

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – L'amendement n° COM-3 supprime l'alinéa 7, qui est assez redondant avec les alinéas suivants. Il clarifie les exigences du Sénat sur les deux taux.

Le taux plafond européen doit être fixé à un niveau raisonnable, comme prévu dans la proposition de résolution initiale.

Le taux national, inférieur ou égal au taux plafond, doit pouvoir être défini en fonction de la situation des marchés, car l'objectif du dispositif est d'éviter les déséquilibres économiques au sein de la filière vitivinicole.

**M. Daniel Raoul, président.** – Cet amendement répond à la question de notre collègue Gérard Bailly : il s'agit de marchés européens, nationaux et régionaux.

*L'amendement n° COM-3 ainsi modifié est adopté.*

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – L'amendement n° COM-4 propose de supprimer le rapport à mi-parcours demandé par la proposition de résolution. Bien souvent, un rapport à mi-parcours sert à supprimer un dispositif, ce qui n'est pas notre objectif. Par ailleurs, nous demandons un dispositif pérenne et non plus temporaire limité à six ans. Il n'y a donc plus de mi-parcours.

**M. Jean-Jacques Lasserre.** – Cela a-t-il un sens de demander ainsi un règlement pour l'éternité ?...

**M. Roland Courteau, rapporteur.** – Notre objectif est que ce dispositif se cale sur la durée de l'OCM vitivinicole, mais celle-ci est renégociée tous les sept ans.

*L'amendement n° COM-4 est adopté.*

*L'ensemble du rapport et du texte est adopté à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.*



## ANNEXE

### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

#### Mardi 12 février 2013

*Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt :*  
**Mme Christine Avelin**, conseillère technique et **Mme Claire Brennetot**,  
conseillère parlementaire au cabinet de M. le ministre Stéphane Le Foll.

#### Mardi 20 février 2013

*Confédération Nationale des producteurs de vins et eaux de vie de vin  
à appellations d'origine contrôlées (CNAOC) :* **M. Pascal Bobillier-Monnot**,  
directeur.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission des affaires économiques
<p><b>Proposition de résolution européenne sur le régime des autorisations de plantation de vigne</b></p>	<p><b>Proposition de résolution européenne sur le régime des autorisations de plantation de vigne</b></p>
<p>Le Sénat,</p>	<p><b>Alinéa sans modification</b></p>
<p>Vu l'article 88 4 de la Constitution,</p>	<p><b>Alinéa sans modification</b></p>
<p>Vu les conclusions du Conseil de l'Union Européenne des 18 et 19 décembre 2012,</p>	<p><b>Alinéa sans modification</b></p>
<p>Se félicite des orientations en faveur du maintien d'un encadrement des plantations de vignes, sous la forme d'un régime d'autorisation des plantations nouvelles, <del>applicable à l'ensemble des plantations de vigne ;</del></p>	<p>Se félicite des orientations en faveur du maintien d'un encadrement des plantations de vignes <u>pour l'ensemble des États membres de l'Union européenne ayant une production de vin significative, et pour l'ensemble des catégories de vin</u>, sous la forme d'un régime d'autorisation des plantations nouvelles <u>de vignes ;</u></p>
<p><del>S'oppose à l'instauration d'une durée limitée de six ans pour ce nouveau dispositif car cela ne ferait que repousser de quelques années la perspective d'une libéralisation totale des plantations ;</del></p>	<p><u>Estime que le nouveau régime d'encadrement des plantations de vignes doit constituer un instrument de régulation ayant comme principal objectif l'équilibre de l'offre et de la demande sur les marchés vitivinicoles ;</u></p>
<p>Plaide pour une entrée en application du nouveau dispositif au 31 décembre 2018 pour permettre notamment aux titulaires de droits de plantations de pouvoir les exercer d'ici là ;</p>	<p><u>Demande que le nouveau dispositif soit instauré de manière pérenne, afin de permettre au secteur viticole de bénéficier d'un cadre réglementaire stable ;</u></p>
<p><del>Souhaite que l'équilibre du marché demeure une des priorités du nouveau régime d'encadrement des plantations ;</del></p>	<p>Plaide pour une entrée en application du nouveau dispositif au 31 décembre 2018 <u>sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne</u> pour permettre notamment aux titulaires de droits de plantations de pouvoir les exercer d'ici là ;</p>
<p>Demande que le taux d'augmentation des surfaces de plantation soit fixé à un niveau raisonnable qui préserve la viabilité économique des opérateurs, à commencer par les viticulteurs ;</p>	<p><b>Alinéa supprimé</b></p>
	<p>Demande que le taux <u>plafond</u> d'augmentation des surfaces de plantation soit fixé <u>à l'échelle européenne</u> à un niveau raisonnable, qui préserve la viabilité économique des opérateurs, à commencer par les viticulteurs ;</p>

**Texte de la commission  
des affaires européennes**

—  
Estime que le taux annuel final appliqué doit tenir compte de ~~l'état du~~ marché viticole national et régional ;

Souhaite que la gestion des autorisations laisse une large place aux structures locales ;

~~Demande qu'un rapport dressant un bilan de cette réforme soit présenté par la Commission dans un délai de trois ans après sa mise en place.~~

**Texte de la commission  
des affaires économiques**

—  
Estime que le taux annuel final appliqué par chaque État membre doit tenir compte de l'équilibre des marchés viticoles européen, national et régional ;

**Alinéa sans modification**

**Alinéa supprimé**