

Avis sur la proposition de règlement (CE) du Conseil portant réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole⁽¹⁾

(95/C 110/09)

Le 14 juillet 1994, le Conseil a décidé, conformément aux articles 43 et 198 du Traité CE, de saisir le Comité économique et social d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section de l'agriculture et de la pêche, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 7 février 1995 (rapporteur: M. Kienle).

Lors de sa 323^e session plénière des 22 et 23 février 1995 (séance du 22 février 1995), le Comité économique et social a adopté l'avis suivant par 126 voix pour, 8 voix contre et 13 abstentions.

1. Remarques préliminaires

1.1. Le Comité économique et social se félicite de la présentation par la Commission d'une proposition de règlement portant réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole. La présentation tardive de la proposition au mois de mai a toutefois eu pour conséquence de retarder considérablement les consultations au sein des instances communautaires concernées. Les élections au Parlement européen et le renouvellement de mandat au CES ont provoqué d'autres retards dans l'élaboration des avis.

1.2. Le Comité s'inscrit en faux contre l'affirmation faite par la Commission dans l'exposé des motifs de la proposition selon laquelle sa communication au Conseil du 22 juillet 1993 sur l'évolution et l'avenir de la politique vitivinicole (doc. COM(93) 380 final) a rencontré un large consensus auprès des institutions communautaires et des organisations professionnelles. C'est le contraire qui est vrai. Il est en fait regrettable que la Commission n'ait pas tenu compte de suggestions importantes du CES et qu'elle ait élaboré la proposition de règlement principalement à partir de sa propre communication.

1.3. Les délibérations au sein du Conseil de l'Union européenne jusqu'à présent démontrent qu'il existe dans presque tous les États membres producteurs de fortes objections sinon une attitude de refus catégorique vis-à-vis de la proposition de réforme. Le Comité également juge inacceptables les propositions qui ont été faites et invite la Commission à revoir radicalement la proposition de règlement.

2. Remarques sur les différentes propositions

2.1. Objectif fondamental de la réforme (considérants)

2.1.1. Le Comité renouvelle ses critiques de principe qu'il avait déjà clairement formulées dans son avis du 23 février 1994 concernant l'approche de la Commission. L'objectif de la Commission d'instaurer un équilibre du marché est certes méritoire, pour autant que les producteurs européens ne soient pas seuls à en supporter les inconvénients. Or le régime des quotas sur la base de quantités de référence conduit à une discrimination de ce type. En effet, en vertu des engagements internationaux de l'UE dans le cadre des accords du GATT, les

producteurs de vin de l'UE sont les seuls à supporter certaines conséquences sous forme de diminutions de la production et de gels de terres.

Le Comité en conclut que, les conditions juridiques cadre étant ce qu'elles sont, un équilibre du marché obtenu par une action centrale menée par les administrations de l'UE n'est pas réalisable. Une autre approche doit dès lors être cherchée pour résoudre les problèmes de marché de l'UE.

2.1.2. Le Comité rappelle que la Commission, dans son document de réflexion, avait fixé comme autres objectifs de la réforme du marché du vin la débureaucratiation, la mise en œuvre de la subsidiarité et une plus grande responsabilisation du secteur vitivinicole. Ces objectifs ont été très insuffisamment pris en compte dans la proposition de règlement de mai 1994. C'est pourquoi le Comité avance dans cet avis des propositions relatives à la manière de mieux réaliser ces objectifs.

2.1.3. Le Comité renouvelle sa demande visant à faire de l'orientation de marché la pierre angulaire du projet de réforme. Ceci implique de renoncer à une gestion centralisée du marché.

2.1.3.1. Au contraire, la compétitivité internationale de la viticulture européenne, y compris par rapport à d'autres boissons, doit être encouragée. En outre, les entraves aux échanges telles que, par exemple, les taxes de consommation élevées pratiquées dans quelques États membres, doivent être levées et les accises à l'origine de discriminations entre les boissons doivent être évitées. De même doivent être créées au niveau de la production et de la commercialisation de meilleures conditions cadres pour la vente du vin. Cette nouvelle orientation de la politique vitivinicole européenne doit être mise en œuvre immédiatement et achevée au cours d'une période transitoire de 10 ans.

2.1.4. Le Comité se prononce en faveur d'une séparation nette entre politique de marché et politique socio-structurelle. Indépendamment des objectifs de la politique de marché, il convient de saluer le travail des viticulteurs pour la conservation des paysages. Des fonds de l'UE doivent être utilisés pour assurer la conservation des régions vitivinicoles traditionnelles. S'il est vrai que ces régions souffrent de problèmes structurels complexes, elles sont cependant particulièrement importantes pour l'environnement et la structure économique de certaines régions rurales.

2.1.5. Le Comité rappelle que la viticulture en Europe fait partie intégrante du patrimoine culturel et jouit

(1) JO n° C 194 du 16. 7. 1994, p. 1.

généralement dans les différentes régions vitivinicoles d'une grande tradition. Une réforme ne tenant aucun compte de cet arrière-plan culturel et traditionnel est condamnée à l'échec. Au contraire, la réforme doit, dans le sens de la subsidiarité, renforcer la responsabilité des régions d'Europe vis-à-vis de la politique de qualité et de marché. Ceci signifie en même temps une déréglementation et une débureaucratiation au profit de la responsabilité et de l'initiative individuelles.

2.1.6. Le Comité préconise qu'à l'échelle de l'UE ne fasse l'objet d'une réglementation que ce qui est absolument nécessaire, du point de vue des consommateurs et de l'économie, au fonctionnement d'un marché commun. Par principe, les réglementations doivent être prises autant que possible au niveau régional le plus bas. Les propositions de la Commission tiennent insuffisamment compte de ces exigences.

2.2. Programmes régionaux d'adaptation de la viticulture (Titre I)

2.2.1. Afin de déterminer les orientations des programmes régionaux, ainsi que les responsabilités en la matière, la notion de « région » devrait être précisément définie. Le Comité ne remet pas en question le fait que des programmes régionaux d'adaptation puissent être nécessaires dans de nombreuses régions de production. Néanmoins, les programmes proposés sont en contradiction avec les objectifs de la déréglementation et de la subsidiarité. Afin d'obtenir une distinction claire entre politique du marché et politique sociale, le Comité propose de répartir les programmes régionaux présentés par la Commission en programmes structurels de marché et en programmes structurels sociaux. À cet effet, des aides de l'UE en quantité suffisante sont nécessaires. Le Comité estime utile de continuer à prévoir un cofinancement par l'intermédiaire de Fonds nationaux ou régionaux. En revanche, les interventions sur les marchés doivent relever exclusivement du FEOGA.

2.2.2. Le Comité propose à cet égard que l'UE se limite à offrir des mesures facultatives auxquelles les régions de production puissent avoir recours. Il faut veiller à ce que le processus de restructuration puisse être compatible avec le développement social et régional.

2.2.3. Le Comité se prononce en faveur d'un programme communautaire dont puissent bénéficier les viticulteurs travaillant la vigne dans des conditions défavorables. C'est le cas par exemple pour les cultures sur les coteaux à forte pente ou sur des terres menacées par l'érosion. Un tel programme doit contribuer à éviter que, dans des régions viticoles traditionnelles, la vigne soit abandonnée pour des raisons liées aux coûts de production et que soient cultivées d'autres superficies dont l'exploitation serait peut-être plus rentable mais qui conviendraient moins à la vigne. En outre, le programme communautaire doit offrir les compensations aux viticulteurs pour leur travail de mise en valeur des paysages dans des régions de production traditionnelles qui, souvent, se trouvent être également d'importantes régions de détente et de tourisme.

2.2.4. Le Comité demande que soit mis en œuvre un programme vitivinicole spécifique de promotion de mesures d'exploitation respectueuses de l'environne-

ment. Désormais les viticulteurs se sentent en règle générale tenus de pratiquer une production respectant les conditions locales et préservant les sols. Le programme environnemental doit contribuer à ce que le respect et la préservation de l'environnement ainsi que des ressources naturelles soient garantis par l'activité des viticulteurs. À cet effet, il est nécessaire d'instituer des conditions cadres politiques adéquates sur une base scientifique et de consultation.

2.2.5. Le Comité recommande l'affectation de fonds communautaires en vue de soutenir le développement de meilleures structures de commercialisation dans les régions de production. La viticulture est généralement caractérisée par de petites exploitations. D'où le danger pour elle de dépendre entièrement de la demande qui est marquée par de puissants processus de concentration. Pour empêcher une telle dépendance, des démarches énergiques sont à mener en faveur d'une plus grande compétitivité des structures de l'offre dans les régions viticoles.

2.2.6. Le Comité suggère d'adapter des programmes sociaux de l'agriculture aux besoins particuliers de la viticulture. On peut notamment songer à des mesures d'encouragement aux jeunes exploitants ou à la mise en place d'un système d'assurance retraite pour les viticultrices et les viticulteurs dans les pays qui ne garantissent pas à tous leurs ressortissants de couverture sociale généralisée.

2.2.7. Afin de favoriser une adaptation du potentiel viticole aux conditions du marché, un programme d'arrachage facultatif devrait être proposé lors de la période transitoire. Une régionalisation des primes permettrait de prendre en considération les différents facteurs structurels et socio-économiques. Dans un premier temps, les primes devraient avoir un caractère attractif pour diminuer ensuite progressivement jusqu'à l'issue de la période transitoire. Les programmes d'arrachage devraient relever des autorités administratives des régions viticoles pour éviter des effets négatifs sur la structure viticole. Les États membres peuvent exclure des programmes d'arrachage les régions ou certaines parties des régions viticoles où le rythme d'arrachage a été de loin supérieur à la moyenne au cours des dernières années, ou qu'il y a lieu de conserver afin de préserver une certaine qualité et des structures viticoles traditionnelles ou l'environnement.

2.2.8. En tout état de cause, il apparaît indispensable d'acquiescer au préalable une connaissance globale, effective et à jour, de toutes les données de base relatives aux superficies plantées de vignes ayant déjà fait l'objet d'un arrachage et à l'étendue et à l'emplacement des vignobles installés abusivement.

La connaissance de ces éléments permettrait de prendre des décisions plus réfléchies au sujet des interventions à soutenir.

2.3. Règles en matière de pratiques et traitements œnologiques (Titre II)

2.3.1. Le Comité fait expressément remarquer que lors de la fixation des conditions de production et de l'autorisation de pratiques œnologiques (par exemple titres alcoométriques naturels minima, enrichissement, acidification, etc.), les différentes conditions géographiques, climatiques et atmosphériques des régions de production européennes doivent être prises en considération.

2.3.2. C'est pourquoi, le Comité ne partage pas le point de vue de la Commission européenne concernant l'éventualité d'une réduction de 7 à 3 du nombre des zones viticoles, d'un nivellement des titres alcoométriques naturels minima et des pratiques œnologiques.

2.3.3. Il se prononce plutôt pour que la classification des zones viticoles soit examinée au moyen de critères objectifs (voir l'avis d'initiative du Comité du 27 octobre 1988 concernant la délimitation des zones viticoles dans la Communauté).

2.3.4. Le Comité considère les pratiques œnologiques comme des instruments importants pour la promotion de la politique de qualité.

2.3.5. Une utilisation des pratiques œnologiques en vue d'un accroissement des quantités plutôt que d'une optimisation de la qualité est contraire aux objectifs de l'organisation de marché. Pour cette raison, le recours aux pratiques œnologiques devrait être limité au strict minimum et seulement pour compenser les conditions climatiques et atmosphériques d'une année de récolte.

2.3.6. Pour mettre un terme à l'emploi abusif de méthodes d'enrichissement, il ne faudrait autoriser l'enrichissement que pour les vins faisant l'objet d'un régime de rendements maxima à l'hectare.

2.3.7. Le Comité a conscience qu'il existe, pour les procédés d'enrichissement, des traditions, des expériences et des appréciations très diverses.

2.3.8. Ainsi, dans les régions viticoles où l'enrichissement n'est pas du tout nécessaire ni autorisé ou dans les régions où il n'est réalisé qu'avec des moûts concentrés, la chaptalisation est totalement rejetée. D'un autre côté, les régions où la chaptalisation est autorisée préfèrent cette méthode à celle de l'enrichissement par concentrés.

2.3.9. Une extension de la chaptalisation à l'ensemble de l'UE n'est pas préconisée, étant donné que cela ne tiendrait compte ni des conditions climatiques et géographiques différentes ni des méthodes traditionnelles. L'interdiction de la chaptalisation en vigueur jusqu'ici doit être maintenue telle quelle. L'adjonction de saccharose peut continuer de s'appliquer, à titre tout à fait exceptionnel aux régions qui, dès avant la création de l'organisation du marché vitivinicole européen, ont traditionnellement pratiqué la chaptalisation.

Afin d'éviter l'apparition de distorsions de concurrence dans les différents pays producteurs de l'Union européenne, il convient de maintenir l'aide à la fabrication de moûts concentrés et de moûts concentrés rectifiés.

Aux fins d'une information correcte du consommateur sur les techniques d'enrichissement utilisées, le Conseil devrait arrêter une disposition en la matière dans le règlement sur l'étiquetage pour le vin.

2.4. *Intervention et autres mesures d'assainissement (Titre III)*

2.4.1. Sur la base des expériences acquises, le Comité considère que des mesures d'intervention facultatives et obligatoires ne constituent pas des instruments propres

à assainir le marché. La proposition de la Commission concernant un régime de quotas sur la base de quantités de référence associé à une distillation obligatoire est catégoriquement rejetée. Au lieu de réduire le contrôle du marché et la bureaucratie, on créerait de nouvelles contraintes administratives, des interventions sur le marché et des instruments administratifs.

2.4.1.1. Les quotas de production (production de référence) constituent pour le marché vitivinicole de l'UE qui, suite aux décisions du GATT, permet la liberté des échanges, un instrument de contrôle totalement inapproprié.

2.4.1.2. Si les prévisions de la Commission les plus pessimistes quant à la consommation devaient se réaliser et en même temps les importations en provenance de pays tiers continuer à croître (par exemple Europe orientale, outre-mer), les producteurs européens devraient seuls assumer la responsabilité de ce déséquilibre entre l'offre et la demande. Même en cas de légère augmentation de la consommation dans l'UE, mais avec des importations plus fortes encore, les quotas seraient réduits pour les producteurs européens.

2.4.1.3. Les quotas de production pour le vin ne tiennent pas compte des processus de marché dynamiques dans le secteur vitivinicole. Ils ne prennent notamment pas en considération les différences entre les produits.

2.4.1.4. Hormis ces réserves de principe à l'encontre d'un régime des quotas, le Comité craint en outre qu'un tel régime ne crée de nouvelles tensions entre les régions viticoles européennes. En effet, déjà en ce qui concerne les grandeurs de référence pour les quotas et leur répartition entre et à l'intérieur des États membres, on ne peut parvenir à un accord.

2.4.2. Le Comité demande en outre de simplifier sans retard l'ensemble du système d'intervention. Il conviendrait de prévoir deux sortes de distillation: une distillation «préventive», de caractère volontaire, à effectuer au commencement de la campagne et à un prix attractif, et une distillation «obligatoire», dont le prix devrait être déterminé en fonction des excédents à éliminer et être en tout cas moins élevé que celui de la distillation «préventive».

Le Comité estime que l'aide au stockage privé doit en tout cas être maintenue, en tant que mesure de liaison entre les années excédentaires et celles où la récolte est moins importante.

2.4.3. Le Comité considère la distillation des sous-produits de la vinification de même que la distillation des quantités dépassant les rendements à l'hectare comme une mesure relevant de la politique de qualité. Pour cette raison, ces quantités ne peuvent bénéficier de l'aide des fonds d'intervention de l'UE.

2.5. *Promotion des produits de qualité (Titre IV)*

2.5.1. Le Comité se félicite de ce que la Commission ait précisé ses propositions relatives à la promotion des produits de qualité. Elles représentent un grand pas

vers l'amélioration des conditions d'encadrement de la commercialisation des produits de la vigne. Toutefois, ces propositions ne répondent pas à la demande du CES de faire de la commercialisation des produits de la vigne un thème central de la réforme du marché vitivinicole.

2.5.2. Le Comité renouvelle sa suggestion d'élaborer un vaste programme global de promotion de la commercialisation des produits de la vigne. Etudes de marchés, stratégies d'information et de communication ainsi que mesures de soutien à la politique de production et de commercialisation des entreprises viticoles en sont des parties intégrantes. Mais il faut également y ajouter l'élimination des entraves juridiques, économiques et fiscales.

2.5.3. Nous ne disposons toujours pas de suffisamment d'informations sur les évolutions du marché et de la consommation qui ne peuvent être obtenues que par l'intermédiaire d'un programme ambitieux de recherche et de contrôle du marché. Les évolutions au niveau de la vente et de la consommation (restauration, ménages) doivent être analysées, de même que la motivation des consommateurs pour les changements dans leurs habitudes d'achat et de consommation.

2.5.4. Le Comité se prononce en faveur d'un programme d'information et d'éducation sur les avantages d'une consommation modérée de vin dans le cadre d'une alimentation équilibrée ainsi que sur les dangers résultant de son abus.

2.5.5. Pour pouvoir mettre en œuvre ces mesures de recherche et d'information, bien plus de fonds communautaires sont nécessaires que n'en a prévus jusqu'ici la Commission.

2.5.6. Le Comité considère le maintien d'accises élevées sur le vin comme une entrave à la distribution. L'instauration examinée à la Commission d'un impôt sur le vin dans les États membres, où jusqu'à présent le vin ne faisait pas l'objet d'une taxe à la consommation, hypothéquerait toutes les mesures d'amélioration des conditions de marché pour le vin. Aussi le Comité demande-t-il à la Commission et au Conseil de changer leur politique d'accises sur le vin et de l'ajuster aux objectifs de la réforme de l'organisation commune de marché vitivinicole.

2.5.7. Le Comité fait observer qu'à l'échelle communautaire, il existe actuellement diverses dispositions pour la désignation et la présentation des différentes catégories de vin et que dans quelques domaines, ce sont encore les États membres qui sont compétents. Il est donc nécessaire d'examiner les dispositions multiples en vigueur aujourd'hui et de prévoir un cadre juridique commun pour la désignation et la présentation de toutes les catégories de vins. La révision des dispositions en vigueur doit être entreprise également du point de vue de l'information aux consommateurs et des méthodes modernes de commercialisation. Ceci concerne également l'indication des ingrédients restant à établir conformément à la directive sur l'étiquetage. Il faut notamment veiller à assouplir le principe d'interdiction ayant prévalu jusqu'ici, selon lequel sont interdites toutes les indications non expressément autorisées, en instituant un régime comme celui qui existe pour les vins mousseux:

en effet, à côté des indications obligatoires, d'autres sont autorisées dès lors qu'il n'y a pas d'abus.

2.6. Organisation et accords interprofessionnels (Titre V)

2.6.1. Le Comité considère que des mesures, qui ont pour conséquence de responsabiliser le secteur vitivinicole lui-même pour l'adaptation de l'offre à la demande et de donner une autonomie de gestion aux structures de production, de commercialisation et de distribution, représentent un pas important vers une déréglementation et une subsidiarité en matière de droit du vin.

2.6.2. Le Comité ne tient pas pour absolument nécessaire que, dans le document de réforme, les conditions de la reconnaissance et de l'action de ces organisations soient présentées en détail. Au lieu de cela, seules devraient être arrêtées dans le règlement de base les dispositions générales concernant l'autorisation d'accords interprofessionnels; les modalités d'application devraient être exclues de la discussion sur la réforme et n'être débattues que par la suite.

3. Modifications du règlement (CEE) n° 822/87 (Titre VI)

3.1. Dans la mesure où l'UE renonce à un contrôle central du marché vitivinicole européen, le régime statistique coûteux en vigueur, destiné à évaluer l'évolution du potentiel vitivinicole, pourra être sensiblement simplifié. Il s'avère donc nécessaire de simplifier le mécanisme proposé d'évaluation:

- de la production des différents produits viticoles;
- des utilisations industrielles de ces produits;
- de l'évolution de la consommation des vins et autres produits consommables en l'état;
- de la gestion de marché pour stimuler les adaptations souhaitables de l'offre ainsi que pour organiser les actions de promotion de la consommation.

Les expériences faites jusqu'à présent sur la base d'informations en provenance des entreprises ont montré que ces évaluations sont très longues et très coûteuses. Compte tenu de la dynamique des marchés, il apparaît donc souhaitable d'étudier le recours à des échantillons et à des panels.

3.2. La proposition de la Commission de prolonger l'interdiction de plantations nouvelles est saluée. Surtout dans une période de reconversion caractérisée par le passage d'un marché organisé à un marché libre sous la responsabilité du secteur vitivinicole régional, le processus d'adaptation ne peut être compromis par des extensions de superficies au plan local ou régional.

3.3. Le droit de replantation et le transfert de droits de replantation devraient désormais être exercés sans limitations afin de planter, dans l'esprit d'une politique de qualité, les meilleures vignes des zones viticoles. Il ne devrait pas être permis à la Commission de limiter les

droits de replantation pour adapter le potentiel viticole aux besoins du marché. L'élaboration et l'exploitation du droit de replantation doivent relever de la compétence régionale.

3.4. Le classement des variétés de vigne devrait être réalisé selon une méthode communautaire unique. La mise en application devrait être transférée aux régions.

4. Régime d'abandon des superficies viticoles applicable en dehors des programmes régionaux (Titre VII)

Ainsi qu'il l'a déjà exposé au Titre I, le Comité se prononce uniquement en faveur d'un programme d'arrachage facultatif distinct des programmes régionaux. Le montant de la prime ne semble pas suffisant pour permettre une utilisation durable du programme.

5. Modification du règlement (CEE) n° 823/87 (Titre VIII)

Le Comité souligne que, dans l'esprit de la subsidiarité, l'élaboration du régime de rendement à l'hectare doit relever de la compétence des régions. Par conséquent, les éléments qui restreignent encore la marge d'initiative des États membres sont rejetés.

6. Modifications du règlement (CEE) n° 2048/89 (Titre IX)

Le Comité soutient les mesures qui sont utiles à une amélioration de l'efficacité des contrôles viticoles et à une application uniforme du droit communautaire. Les

programmes prévus sont néanmoins perçus comme une bureaucratisation supplémentaire. Le Comité suggère qu'une simplification des dispositions juridiques relatives aux communications, aux règles de comptabilité, aux documents d'accompagnement, entre autres mesures de contrôle viticole, soit examinée. Une amélioration de la coopération des instances de contrôle compétentes dans les États membres est à mettre en œuvre le plus tôt possible.

7. Casier viticole simplifié (Titre X)

La simplification du casier viticole fait partie des tâches destinées à réaliser une déréglementation et une débureaucratisation dans le droit vitivinicole communautaire. Indépendamment d'une simplification du droit communautaire, il devrait être laissé aux États membres et aux régions d'arrêter des règles permanentes de gestion de leur marché.

8. Observations finales

8.1. Le Comité fait appel au Conseil pour engager au plus vite les consultations pour une réforme de l'organisation du marché du vin et les achever le plus rapidement possible. La viticulture européenne nécessite des conditions cadres fiables pour l'avenir.

8.2. Ainsi que l'a demandé la Commission, ces consultations doivent être menées dans un esprit de dialogue afin de trouver des solutions acceptables pour tous. Une confrontation ouverte entre les zones viticoles finira par être préjudiciable à toutes les zones viticoles et à l'image du vin comme produit culturel.

Fait à Bruxelles, le 22 février 1995.

Le Président
du Comité économique et social
Carlos FERRER