



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.7.2007
SEC(2007) 894

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Document accompagnant la

Proposition de

RÈGLEMENT DU CONSEIL

**portant organisation commune du marché vitivinicole
et modifiant certains règlements**

Résumé de l'analyse d'impact

{COM(2007) 372 final}
{SEC(2007) 893}

1. DEFINITION DU PROBLEME

L'analyse figurant dans l'étude d'impact¹ qui accompagne la communication de la Commission intitulée «Vers un secteur vitivinicole européen durable»² soulignait l'importance capitale que revêt le secteur vitivinicole européen, tant pour le poids qu'il représente sur le marché mondial du vin que pour le rôle de premier plan qu'il occupe dans l'activité agricole et rurale des États membres producteurs de vin et de leurs régions. Toutefois, malgré la notoriété et la compétitivité qui caractérisent une grande partie de la production vitivinicole européenne, le secteur se heurte à de plus en plus de problèmes:

1. **la baisse constante de la consommation** depuis plusieurs décennies, qui résulte des profonds changements de style de vie en matière d'alimentation intervenus dans notre société,
2. **une perte de compétitivité** par rapport aux vins produits en dehors de l'Union européenne (UE),
3. **la situation intenable de déséquilibre dans laquelle se trouve le marché du secteur vitivinicole européen,**
4. **la complexité du cadre juridique régissant la politique vitivinicole,**
5. **le manque d'attention à l'égard des questions liées à l'environnement.**

À cet égard, un grand nombre des instruments de l'OCM ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés:

- **l'interdiction de toute plantation nouvelle** n'a pas permis de totalement contenir la production;
- **l'arrachage** n'est pour ainsi dire plus pratiqué;
- les **mesures de distillation et autres instruments du marché** incitent à la surproduction, compromettant ainsi l'équilibre du marché;
- certaines dispositions de l'OCM ont **alourdi la charge administrative;**
- certaines règles (telles que celles concernant **l'étiquetage** et les **pratiques œnologiques**) constituent un obstacle à l'efficacité et un frein au développement de techniques de production et méthodes de commercialisation nouvelles; plus précisément, les **règles d'étiquetage**, parce qu'elles sont trop hétérogènes et trop rigides, entravent la production de vins de cépages, c'est-à-dire des vins fabriqués à partir d'une ou plusieurs variétés à raisins de cuve et qui, pour des raisons commerciales, mettent en avant le nom de la variété plutôt que l'origine géographique du produit;

¹ SEC(2006) 770 du 22.6.2006, http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/fullimpact_en.pdf.

² COM(2006) 319 du 22.6.2006
http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/com2006_319_fr.pdf.

- la **dichotomie actuelle entre vins de table et vins de qualité** produits dans des régions déterminées n'est plus adaptée pour la promotion du concept d'indications géographiques appliqué aux vins;
- plusieurs instruments de la politique actuelle sont critiqués au sein de l'OMC.

2. OBJECTIFS

La communication publiée en juin 2006 faisait valoir que la réforme du vin devait s'inscrire dans le processus en cours, lancé avec la réforme générale de la PAC de 2003 et qui s'est poursuivie en 2004 (réforme des secteurs du coton, du houblon, de l'huile d'olive et du tabac) et en 2005 (réforme du secteur du sucre). La proposition législative présentée récemment par la Commission en vue de redéfinir le dernier grand secteur non visé par la réforme, à savoir le secteur des fruits et légumes³, est une initiative de plus dans ce sens.

La nouvelle orientation prise par la PAC témoigne d'une volonté affirmée de progresser dans la mise en place d'un secteur agricole viable, davantage tourné vers l'avenir et les besoins du marché, et par là même de contribuer largement à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne⁴ et de la politique de développement durable adoptée lors du Conseil européen de Göteborg⁵.

Il conviendrait d'appliquer les **principes fondamentaux de cette nouvelle PAC** au nouveau régime vitivinicole afin de contribuer à la mise en œuvre de celle-ci; la réforme du secteur vitivinicole doit donc être guidée par les objectifs de **compétitivité** et de **viabilité économique, sociale et environnementale**.

Plus précisément, l'OCM réformée devra réaliser les objectifs suivants:

- établir un meilleur **équilibre entre l'offre et la demande**, tant quantitativement que qualitativement,
- rendre le vin européen plus **compétitif**,
- **orienter** davantage la production en fonction des besoins du **marché**, adopter une approche horizontale et respecter le principe de conditionnalité,
- maintenir les **revenus des producteurs**,
- intégrer certaines **questions de société** plus générales, telles que la santé, la protection des consommateurs et l'environnement,
- préserver l'**authenticité** et le caractère traditionnel du **produit**,
- respecter les **obligations internationales**,
- **simplifier la législation** et proposer un cadre juridique plus souple et plus efficace,

³ COM(2007) 17.

⁴ COM(2005) 24.

⁵ Conclusions de la Présidence, 15 et 16 juin 2001.

- **renforcer la subsidiarité**, en adaptant les mesures en fonction des conditions et besoins particuliers, tout en respectant certaines règles communes afin d'éviter des distorsions de concurrence,
- **faciliter l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie** dans l'Union européenne en favorisant la modernisation et la restructuration du secteur vitivinicole de ces pays.

3. PROPOSITION LEGISLATIVE

La proposition législative repose en grande partie sur l'option intitulée «réforme en profondeur», et plus précisément sur la variante B de cette option, exposée dans la communication de juin 2006, qui entre ici dans une phase avancée.

Les principaux éléments qui différencient la proposition actuelle de l'option «réforme en profondeur» sont les suivants:

- **réduction du champ d'application du régime d'arrachage** (200 000 ha au lieu de 400 000),
- **la superficie viticole peut désormais bénéficier du régime de paiement unique (RPU)** (sans que cela ne nécessite la création de nouveaux droits RPU correspondants). Cette mesure intègre dans la proposition un élément clé de la réforme de la PAC (option n° 3 de la communication);
- l'accent est mis sur la **promotion** des vins européens sur les marchés extracommunautaires au moyen d'une enveloppe nationale et sur les campagnes d'**information** en faveur d'une consommation de vin responsable et modérée au sein de l'Union européenne.

4. ÉTUDE D'IMPACT (COMPARAISON ENTRE LE STATU QUO ET LA PROPOSITION LEGISLATIVE)

4.1. Incidences économiques sur le secteur vitivinicole

4.1.1. *Équilibre du marché*

Compte tenu des perspectives d'évolution à moyen terme du secteur vitivinicole de l'UE-27, le **statu quo** sur le régime vitivinicole provoquerait un accroissement des excédents et ne peut être considéré, de ce fait, comme une solution viable.

Dans le cadre législatif proposé par la Commission, l'abandon des mesures de marché garantirait une meilleure orientation de la protection vitivinicole vers le marché et, partant, l'équilibre du marché **à long terme**.

À court terme, la proposition de la Commission permettrait l'**absorption progressive des excédents vitivinicoles**, car elle mettrait l'accent sur la réduction du potentiel de production, favoriserait l'adaptation structurelle du secteur et stimulerait la demande de vins européens.

4.1.2. *Prix*

Dans le cas du **statu quo**, l'augmentation des excédents ferait peser une pression plus forte sur les mesures d'intervention et sur le budget de l'Union. Les instruments de marché seraient de moins en moins à même d'éliminer efficacement les stocks de vin. Des crises répétées entraîneraient une **baisse des prix et, par conséquent, une détérioration des revenus agricoles**.

La réforme proposée permettrait d'atteindre, **à long terme**, un **niveau satisfaisant des prix**, conséquence directe de la réalisation de l'équilibre sur le marché.

Cela étant, le secteur aura à faire face à une **diminution des prix à court terme**, étant donné que la stabilisation de la situation sur le marché nécessitera un effort d'adaptation structurelle considérable.

Les effets sur les prix du vin ont été évalués sur la base de la relation statistique déterminée entre les prix du vin de table et le volume total des stocks de vin, base sur laquelle les prix ont été extrapolés.

Il ressort des résultats de cet exercice que la **proposition de la Commission** aurait une incidence **moins prononcée sur les prix** à court terme (**-7 %**) que l'option du statu quo (**-11%**) et leur permettrait de se stabiliser rapidement dans le temps.

4.1.3. *Compétitivité*

Le secteur vitivinicole de l'Union présente actuellement **certains handicaps** par rapport à ses concurrents:

- **des structures de production plus petites**, caractérisées par des coûts de production plus élevés et des quantités inférieures ne correspondant pas aux besoins des grands distributeurs,
- **une stratégie marketing moins dynamique**,
- **un plus grand nombre de contraintes**.

Ces handicaps ont provoqué un effritement des parts de marché des vins européens par rapport celles de leurs concurrents, tant sur le marché intérieur qu'à l'exportation, ce qui est révélateur de **l'inquiétante perte de compétitivité** à laquelle notre secteur vitivinicole doit faire face, en particulier dans le segment de la qualité moyenne et inférieure.

À cet égard, **l'option du statu quo** n'améliorerait pas la situation actuelle.

La proposition de la Commission traiterait les problèmes par:

- une meilleure orientation vers le marché et une amélioration des structures,
- une flexibilité accrue concernant les pratiques œnologiques et les règles d'étiquetage,
- une diminution du nombre de contraintes,
- un soutien aux campagnes d'information et de promotion des vins européens.

En particulier, la **levée de l'interdiction des nouvelles plantations, à compter de 2014**, constituerait un **atout pour la compétitivité**, car elle permettrait aux producteurs les plus

efficaces d'optimiser la taille de leur exploitation et d'exercer leur activité à l'échelle de production la plus adaptée.

Enfin, les dispositions proposées en ce qui concerne **l'enrichissement sont susceptible d'entraîner une augmentation des coûts de production** pour les producteurs concernés; moins le prix du vin est élevé, plus l'augmentation sera marquée, avec des conséquences plus importantes pour les producteurs qui enrichissent le vin en moût concentré subventionné que pour ceux qui utilisent de la saccharose.

4.1.4. Incidences économiques sur le secteur de l'alcool de bouche

La suppression des aides à la distillation de l'alcool de bouche provoquerait une augmentation des coûts de production pour les distillateurs, qui seraient alors contraints d'acheter du vin de table aux prix du marché.

Cette augmentation s'élèverait environ à 0,4 EUR par litre d'eau-de-vie de raisins (40 % vol) et à 0,15 EUR par litre de vins enrichis en alcool. Il est probable que cette légère augmentation des coûts se répercute sur le prix de détail du produit.

Étant donné que le prix de détail d'une bouteille d'un litre d'eau-de-vie de raisins, y compris dans les pays où le niveau des droits d'accises est le plus bas, est d'environ 10 EUR, l'augmentation des coûts de production sur le prix de l'eau-de-vie de raisins aura une incidence relativement limitée (inférieure à 5 %) et encore moins importante sur les vins enrichis en alcool.

L'augmentation du prix entraînera une baisse de la consommation d'alcool d'origine vinique, ce qui correspondrait à un volume équivalent de 4 millions hl de vin.

4.2. Incidences sociales

4.2.1. Revenus agricoles

Comme il est indiqué au point 4.1.2, la baisse des prix **à long terme dans le cadre du régime actuel**, due à l'accumulation progressive d'excédents de vin, occasionnera une **grave détérioration des revenus agricoles** du secteur vitivinicole.

La proposition de réforme permettrait, **à long terme**, d'atteindre un **niveau de revenus satisfaisant**, correspondant au niveau relativement élevé des prix.

Toutefois, comme l'indique l'analyse sur les prix, **dans le scénario du statu quo comme dans la proposition de la Commission**, les producteurs de vin devront faire face **à court terme à des baisses de revenus**.

L'effet sur les revenus de la baisse prévue des prix a été simulé à l'aide des informations du réseau d'information comptable agricole (RICA) et sur la base de quelques «exploitations types», représentant les catégories de producteurs de vin de table les plus significatives dans plusieurs régions viticoles de l'Union.

Il ressort de cette analyse que la **proposition de la Commission** aurait, même à court terme, une **incidence moins prononcée sur les revenus** dans toutes les régions **par rapport au scénario du statu quo** et leur permettrait de se stabiliser rapidement dans le temps.

4.2.2. *Emploi agricole*

La relance du régime d'arrachage au cours des cinq premières années d'application de la réforme aboutira non seulement à une réduction de la superficie viticole mais aussi à des **pertes d'emploi** dans le secteur du vin **beaucoup plus nombreuses** qu'avec le scénario du statu quo.

En particulier, on s'attend à ce que l'emploi agricole dans les exploitations vitivinicoles perde 5,1 % durant l'année au cours de laquelle le taux d'arrachage sera le plus élevé (2009). Ce pourcentage diminuera progressivement au fil des années, jusqu'à atteindre 3,3 %, ce qui correspond à la diminution prévue du nombre d'emplois agricoles dans le cas du maintien de la situation actuelle.

En bref, la **proposition de réforme de la Commission** aura pour effet de **légèrement accélérer la tendance normale à long terme** à la rationalisation de l'utilisation de la main-d'œuvre et à la **réduction de l'emploi agricole**. En particulier, il est intéressant d'observer que le niveau global de l'emploi à la fin de la période de transition de la réforme (2013) est équivalent à celui que l'on atteindrait deux ans plus tard (2015) si le scénario du statu quo était appliqué.

4.2.3. *L'emploi dans la filière de la commercialisation du vin et dans les secteurs associés*

Les activités non agricoles de production de vin occupent 8 600 caves coopératives ou privées, qui emploient au total quelque 76 000 personnes dans l'Union européenne.

Avec la relance du régime d'arrachage, certains producteurs viticoles habitués à envoyer le fruit de leur production à des caves cesseront leurs activités, ce qui aboutira à une baisse soudaine de la production de vin pour les caves concernées.

Du fait de la réduction globale de la production vinicole, un ajustement structurel important pourrait se produire dans le secteur de la transformation du vin; cela inciterait les coopératives viticoles à s'agrandir ou à fusionner pour atteindre la taille idoine. Ce processus risquerait certes de supprimer des emplois, mais il pourrait aussi améliorer la rationalisation du secteur de la transformation du vin, qui souffre parfois de problèmes d'efficacité liés à sa petite taille. Dans le même temps, l'augmentation des ressources destinées aux mesures de développement rural dans les régions viticoles pourrait encourager les producteurs à continuer d'accroître la valeur ajoutée de leur production en étendant le champ de leurs activités à l'intérieur de la filière de commercialisation du vin.

Autre secteur lié à la production viticole, le secteur de la distillerie qui, en Italie, en France et en Espagne, se compose de **256 distilleries** et emploie au total **6 800 personnes** (aucune donnée disponible pour les autres EM).

La suppression des mesures de distillation, et en particulier la distillation des sous-produits, qui représente une grande part de leurs activités, mettra sans aucun doute les distilleries en difficulté et conduira probablement **certaines d'entre elles à mettre la clé sous la porte**. D'autres distilleries auront en revanche **une chance de s'adapter à la nouvelle situation**, d'autant qu'une autre partie de leur production, à savoir les boissons alcooliques, font l'objet d'une forte demande. Dans le cadre du développement rural, de nouveaux fonds sont disponibles pour financer des investissements destinés au développement de nouvelles technologies et, partant, réduire les coûts

ou trouver d'autres débouchés pour la production des distilleries, ou à la mise en œuvre de mesures de restructuration ayant pour but de proposer des solutions de reconversion pour les distilleries contraintes de fermer.

4.3. Incidence sur l'environnement

La production vitivinicole exerce un certain nombre de pressions sur l'environnement (effets sur le sol, forte utilisation de produits phytopharmaceutiques et de fongicides en particulier, élimination des sous-produits de la vinification, recours croissant à l'irrigation dans certaines régions, spécialisation excessive).

Avec le **statu quo**, l'environnement **continuerait à subir toutes ces pressions**.

La réforme proposée se traduirait par de nombreux effets positifs sur l'environnement, car elle **rendrait les terres viticoles éligibles au régime de paiement unique (RPU)**, conditionnant systématiquement les mesures de soutien accordées par l'OCM du vin au respect de la **conditionnalité**, et **transférerait de nouveaux fonds vers le deuxième pilier**.

Le **renforcement de l'arrachage** pourrait avoir des effets globalement positifs sur l'environnement, puisqu'il fait en général reculer la monoculture. La conditionnalité associée à la prime d'abandon définitif et l'application des droits RPU aux superficies arrachées contribueraient à éviter les effets négatifs de l'abandon de terres.

Enfin, l'abolition de toutes les **mesures de distillation** pourrait avoir une incidence positive pour l'environnement, à condition que les sous-produits de la vinification soient pris en charge judicieusement.

4.4. Incidence sur les échanges et la conformité avec les règles de l'OMC

Pour le secteur vitivinicole, les principaux enjeux dans le contexte de l'OMC sont les suivants:

- **soutien interne:**
une large part des dépenses annuelles de l'OCM du vin sont classées dans la catégorie orange, à savoir parmi les types de soutien qui faussent le plus les échanges,
- **restitutions à l'exportation:**
les négociations au sein de l'OMC pourraient aboutir à un accord sur la suppression progressive de toutes les subventions à l'exportation,
- **politique de qualité/IG:**
le cadre réglementaire existant en matière de qualité ne permet pas une protection globale optimale de nos indications géographiques dans le contexte de l'accord de l'OMC sur les ADPIC,
- **règles d'étiquetage:**
les règles communautaires sont considérées comme discriminatoires par certains pays tiers.

Avec le scénario du **statu quo**, la quasi-totalité des problèmes du régime vitivinicole liés à l'OMC continueraient de se poser; de **nombreuses dispositions de l'OCM pourraient donc être mises en cause à l'avenir**.

La **proposition de réforme** rendrait l'OCM du vin plus **conforme aux exigences de l'OMC**, même si, dans l'enveloppe nationale, le statut de la catégorie verte n'est pas garanti pour toutes les mesures proposées.

4.5. Incidence sur la qualité des vins, la santé et la protection des consommateurs

4.5.1. Qualité des vins

Avec la proposition de réforme, la meilleure orientation vers le marché obtenue grâce à l'abandon des mesures de marché devrait avoir pour effet de **favoriser le segment des vins de grande qualité**.

4.5.2. Santé et protection des consommateurs

Dans l'OCM du vin actuelle, la **distillation dite «alcool de bouche»** a une incidence négative sur la santé publique, parce qu'elle subventionne la transformation du vin en une boisson dont le titre alcoométrique est plus élevé. En permettant la production d'eau-de-vie de vin à moindres coûts, elle encourage sa consommation, qui est en contradiction avec les objectifs de santé publique.

L'abolition de la distillation alcool de bouche subventionnée et, plus généralement, la volonté de réduire les excédents par une meilleure orientation de la production vers le marché, peuvent bel et bien avoir des **retombées positives sur la santé publique**. Qui plus est, les simplifications proposées relativement à la politique de qualité, au système des indications géographiques et aux règles d'étiquetage ainsi que les campagnes de sensibilisation et d'information pourraient **renforcer la transparence pour les consommateurs**.

4.6. Incidence sur l'efficacité de la gestion

Maintenir en vie l'actuelle OCM reviendrait à conserver un **système complexe**, à imposer aux opérateurs économiques des **charges toujours plus élevées** et ainsi entraver leur compétitivité, et à **ne laisser pour ainsi dire aucune possibilité d'appliquer le principe de subsidiarité**.

La **proposition de la Commission** permettrait de **beaucoup simplifier**, principalement grâce à la suppression, à l'issue d'une période transitoire dans certains cas, de certaines mesures complexes (droits de plantation, distillations, stockage privé du vin et stockage public d'alcool). Elle ferait également une **plus large part à la subsidiarité** par la création d'une enveloppe nationale permettant aux États membres de choisir parmi un ensemble de mesures et par l'accroissement des fonds consacrés au développement rural dans les régions viticoles.

Enfin, la proposition de la Commission repose largement sur le **principe de neutralité budgétaire** (environ **1,3 milliard EUR par an**). Il n'y aura donc aucun changement pour ce qui est du niveau global du soutien au secteur, mais simplement une **meilleure rentabilisation** des fonds communautaires.