

VERS UN PLAN D'ACTION POUR LE VIN

En complement aux declarations de M. Dalsager a la reunion informelle des ministres de l'agriculture a Angers le 29 mai 1984, voici quelques elements de background pour illustrer les six points essentiels identifiés par M. Dalsager (voir IP(84)201).

Il convient de rappeler que le marche du vin est caracterise, depuis la fin des annees 1970, par des excedents structurels, dus surtout a la baisse de la consommation dans les pays producteurs. Cette situation est aggravee par l'existence de certaines regions de production a tres haut rendement, et par une certaine inadaptation qualitative de la production a la demande.

Au cours des dernieres annees, le Conseil a apporte des aménagements successifs a l'organisation commune de marche, dont le dernier date de 1982, et a lance une serie d'actions structurelles en vue de retablir l'equilibre du marche. La Commission est convaincue que le regime actuel reste valable dans ses principes, mais que des mesures urgentes doivent etre prises pour ameliorer ses conditions de fonctionnement si l'on veut eviter de nouvelles crises a l'avenir.

1. Les statistiques concernant l'approvisionnement et les besoins du marche

Le reglement de base prevoit l'obligation pour les operateurs de notifier la production et le niveau des stocks, etc. aux Etats membres, qui communiquent ces donnees a la Commission en vue d'etablir, en decembre, le bilan previsionnel des ressources et des utilisations. Le bilan previsionnel qui est etabli par la Commission apres consultation du Comite de gestion, sert de reference pour la gestion du marche des vins en general, et plus particulierement pour le declenchement eventuel de la distillation obligatoire a bas prix, introduite par la reforme de 1982 (voir section 3).

Le bilan previsionnel adopte par la Commission en decembre 1983 faisait apparaitre pour les vins de table des excedents sur le marche susceptibles d'etre eponges par les distillations deja prevues. Dans ces conditions, la Commission a juge non necessaire de declencher la distillation obligatoire.

A partir des premiers mois de 1984, la Commission a constate une acceleration des quantites livrees a la distillation, accompagnee d'une stagnation, voire baisse des prix. La Commission a donc demande aux Etats membres de reexaminer les chiffres initialement communiquees. Ceci a permis a la Commission d'etablir un bilan d'approvisionnement rectifie, comportant une augmentation des disponibilites des vins de table de quelque 6 millions d'hectolitres (117 mio hl. au lieu de 111). Toutefois, le volume des distillations est passe de 18 millions hl. (dont 10 mio hl. de distillation preventive) a 32 millions hl (dont 22 mio hl au titre de la distillation preventive).

Compte tenu de ce qu'une partie importante des stocks est gelee par l'effet des contrats de stockage a long terme, la campagne devrait theoriquement se terminer dans deux Etats membres avec des stocks de penurie, ne permettant pas la couverture de la consommation nationale. Or, on constate qu'au contraire, les prix continuent a plafonner a environ 70% du prix d'orientation sous l'effet des excedents. Il apparait donc que les quantites de vins de table disponibles dans certains Etats membres demeurent largement sous-evaluees, meme si ces derniers ne sont pas a meme de fournir des estimations plus realistes.

2. La distinction entre vins de qualite et vins de table

Le regime de soutien des prix s'applique uniquement aux vins de table, a l'exclusion des vins de qualite (VQPRD) et des vins destines a la transformation (cognac, vins de liqueur, etc.).

Les disponibilites actuelles en VQPRD sont tres importantes (les stocks prevus pour la fin de la campagne sont estimes a 150% de la recolte normale) et ne peuvent etre ecoules sur leur marche traditionnel. Elles pesent par consequent tres lourdement sur le marche des vins de table avec lequel elles se mettent en concurrence directe.

Le Conseil vient d'etendre l'interdiction de plantations nouvelles aux vins de qualite. Il faudrait aussi revoir les conditions d'application des regles communautaires en vue de faire respecter les limites de rendement fixes pour les VQPRD.

3. Le lien entre les differentes distillations

Le dispositif d'intervention mis au point en 1982 a la suite de la crise de 1981, repose sur un equilibre entre deux objectifs :

- retirer les disponibilites excedentaires du marche au moyen d'une distillation preventive, ou le cas echeant, obligatoire en debut de campagne ;
- assurer par la suite aux producteurs un prix minimum garanti de 82% du prix d'orientation.

Il existe quatre distillations principales pour regulariser le marche des vins :

(1) La distillation preventive a 65% du prix d'orientation, ouverte a partir du 1er septembre de chaque annee (pas de limitation quantitative).

(2) La distillation obligatoire a 60% du prix d'orientation, decidee par la Commission en decembre sur la base du bilan previsionnel, si les disponibilites depassent les besoins annuels de plus de 5 a 6 mois de consommation. La Commission fixe le pourcentage de la production de chaque producteur qui doit etre distille, ce pourcentage pouvant etre module en fonction des rendements a l'hectare, du type de vin et de la teneur en alcool (les petits producteurs peuvent etre exemptes de cette distillation).

Les quantites distillees au titre de la distillation preventive sont prises en compte pour la distillation obligatoire, qui est destinee a resorber les excedents previsibles, notamment ceux qui resultent des rendements eleves.

(3) La distillation de soutien a 82% du prix d'orientation, doit etre ouverte par la Commission en cas de distillation obligatoire, et peut etre decidee, si la Commission l'estime necessaire, meme en l'absence d'une distillation obligatoire. La Commission peut decider l'ouverture d'une distillation de soutien jusqu'a un plafond de 5 mio hl, un depassement de ce plafond pouvant seulement etre decide par le Conseil.

La distillation de soutien au prix minimum garanti, qui remplace la distillation exceptionnelle prevue dans le reglement anterieur, represente le quiproquo de l'acceptation par les producteurs d'une distillation a bas prix en debut de campagne. Par ailleurs, seuls peuvent avoir acces a la distillation de soutien, les producteurs ayant satisfait a leurs obligations au titre de la distillation obligatoire.

(4) La distillation de garantie de bonne fin a 92% du prix d'orientation qui peut etre ouverte par la Commission a partir de septembre de chaque annee en faveur des producteurs ayant conclu des contrats de stockage a long terme jusqu'a un plafond de 18% de leur production. Ce regime constitue a la fois un moyen de regulariser les cours (les contrats sont conclus en decembre/fevrier pour une periode de 9 mois, permettant ainsi de geler une partie des stocks jusqu'a la fin de la campagne), et une aide aux revenus.

En 1982/83, et de nouveau en 1983/84, les disponibilites en vins de table au debut de la campagne, compte tenu du niveau moyen de la realite et des distillations en cours, ne justifiaient pas l'ouverture d'une distillation obligatoire. La Commission a toutefois ete amenee ulterieurement a decider l'ouverture d'une distillation de soutien pour 5 mio hl en 1982/83, et elle a fait l'objet d'une demande pressante dans le meme sens pour la campagne en cours. En meme temps, le volume des distillations qui a porte sur 22 mio hl, soit 20% de la production de vin de table en 1982/83, si les previsions officielles sont justes, passera a 32 mio hl, soit 27% de la production de vin de table en 1983/84, avec un gonflement correspondant des depenses du FEOGA.

Il est clair que si le lien cree par le reglement entre la distillation obligatoire et la distillation de soutien n'a pas fonctionne comme prevu, en revanche la distillation preventive a connu une expansion depassant toutes les previsions, notamment en Italie.

Dans le cadre de l'accord global sur la rationalisation de la PAC, le Conseil a introduit trois modifications dans l'OCM destinees a donner plus de souplesse a la Commission dans la gestion du marche, a savoir :

- fixation du prix de la distillation preventive a 65% du prix d'orientation (precedemment il etait fixe a 60%, passant a 65% en cas de distillation obligatoire) ;
- possibilite de fermer la distillation preventive a tout moment, ce qui permettra de freiner la conclusion de contrats de distillation speculatifs ;
- possibilite d'etablir un lien entre la distillation preventive et la distillation de soutien.

4. Accès à la distillation des vins autres que les vins de table

Le régime d'intervention prévoit la distillation obligatoire à 50% des prix d'orientation de certains vins qui ne doivent pas être écoulés sur le marché des vins de table, soit

- les vins fabriqués avec les sous-produits de la vinification (prestations uniques)
- les vins issus des raisins de table ou de séchage
- les vins issus des variétés à double classement tels les vins de Charentes, utilisés pour la production de cognac, etc.

Il y a des raisons de penser qu'une quantité importante de ces vins est envoyée à la distillation préventive réservée en principe aux seuls vins de table, et bénéficie aussi d'un prix égal à 60/65% du prix d'orientation au lieu de 50%.

5. La chaptalisation (adjonction du sucre)

La chaptalisation, c'est-à-dire l'adjonction de saccharose afin de relever la teneur en alcool des vins, est actuellement autorisée seulement dans les régions où elle est traditionnellement pratiquée, c'est-à-dire en Allemagne, au Luxembourg et dans la France non-Méditerranéenne. Dans le Midi de la France, en Italie et en Grèce, ainsi qu'en Espagne et au Portugal, cette pratique est interdite. Lors de la révision du régime du vin en 1982, le Conseil a décidé, en contrepartie du maintien de la chaptalisation dans le nord de l'Europe, d'introduire l'octroi illimité d'aides à l'utilisation des moûts concentrés à la place de saccharose aux fins d'enrichissement. Or, cette disposition risque d'encourager une production viticole à rendement élevé et à titre naturel faible, les producteurs bénéficiant ensuite de l'aide aux moûts pour porter le titre alcoométrique au niveau requis pour la commercialisation. Ceci risque d'entraîner des dépenses croissantes au titre aussi bien de l'aide aux moûts que de la distillation des excédents.

En octobre 1983, dans le cadre des négociations en vue de la rationalisation de la PAC, la Commission a fait des propositions destinées à contrecarrer une telle évolution, à savoir

- le relèvement du titre alcoométrique naturel minimal des vins pouvant bénéficier de l'enrichissement
- l'interdiction de l'utilisation de saccharose (chaptalisation) ainsi que la fin du régime d'aides aux moûts à partir de 1990, la période intérimaire étant utilisée pour augmenter les capacités de production de moût rectifié afin de répondre à la demande accrue, et pour établir des méthodes fiables de détection du sucre dans le vin.

Le Conseil s'est borné à adopter une demi-mesure, consistant à prévoir un abattement de l'aide à la distillation correspondant à l'aide aux moûts éventuellement utilisés dans la production du vin en cause. Pour le reste, il n'a pas pu se mettre d'accord sur les propositions de la Commission concernant soit le relèvement du titre alcoométrique, soit l'interdiction de la chaptalisation(1). Il n'en reste pas moins vrai qu'une telle approche permettrait à la fois de freiner la course aux rendements et de résorber une partie non-négligeable d'excédents, qui seraient transformés en produits destinés à l'enrichissement.

(1) Le Conseil est convenu de poursuivre son examen des propositions de la Commission en vue d'adopter un ensemble de mesures ayant pour effet d'orienter la production vers la qualité.

A part le problème spécifique de la chaptalisation, il se pose le problème général des contrôles à mettre en oeuvre pour prévenir la chaptalisation illicite et la fabrication frauduleuse de vin à partir de substances non-autorisées. De telles pratiques peuvent avoir pour effet de gonfler artificiellement le volume des distillations.

6. Mesures structurelles

En 1976, des premières mesures - de caractère intérimaire - étaient prise instaurant l'interdiction de plantations nouvelles de vignes à vins de table ainsi que l'octroi de primes à l'abandon temporaire de la viticulture.

Deux directives à caractère régional concernant, l'une, le midi méditerranéen français (abandon et modernisation), l'autre, la région des Charentes, productrice de Cognac (abandon) étaient par ailleurs adoptées en 1978 et 1979.

En 1980, le Conseil décidait d'un "programme d'action" spécifique(1), proposé par la Commission en 1978, applicable jusqu'en 1986 et comportant notamment:

- la définition d'un régime communautaire définitif des plantations de vigne et le maintien, dans ce cadre, de l'interdiction d'effectuer toute nouvelle plantation de vigne à vins de table;
- un régime d'aide à la modernisation du vignoble par restructuration dans le cadre d'opérations collectives;
- un régime d'aide incitative à l'abandon définitif de la viticulture.

Enfin le Conseil vient de décider, en avril 1984, la prorogation de l'interdiction de plantations nouvelles jusqu'en 1990, en étendant cette mesure à toutes les catégories de vignoble (raisins de table, à sécher et vins de qualité). Il a également invité la Commission à lui présenter des propositions pour la poursuite des actions structurelles.

Les résultats des différentes mesures d'incitation à l'abandon sont appréciables même si le démarrage a été lent, notamment en Italie pour des problèmes de financement national. On estime actuellement que les abandons définitifs avec prime représentent 56.000 ha en France(2) et plus de 30.000 ha en Italie, ce qui est proche de l'objectif de 100.000 ha dans le programme d'action.

Il convient aussi de relever que le vignoble à raisin de cuve communautaire a, au total, diminué d'environ 240.000 ha de 1976 à 1982. Ce qui correspond à une régression de 10%.

Toutefois, la diminution des superficies a été largement compensée par l'augmentation des rendements, notamment dans certaines régions.

(1) visant à l'établissement progressif de l'équilibre sur le marché viti-vinicole

(2) auxquels s'ajoutent 6.200 ha abandonnés au titre de la directive "Charentes".

Données chiffrées sur le vin (CE 10)

La production du vin dans la Communauté au cours des cinq dernières campagnes se situe autour de 165 mio hl contre une moyenne de 154 mio hl au cours de la période 1971-80. Les deux principaux producteurs sont l'Italie (c 78 mio hl en moyenne) et la France (c 72 mio hl).

La consommation totale, 150 mio hl en 1971/75, ne dépasse plus 140 mio hl. La consommation par tête accuse une tendance à la baisse dans les principaux pays producteurs, laquelle n'est pas compensée par une tendance à la hausse dans les pays non-producteurs.

Le volume des distillations au titre de l'intervention, qui s'élevait en moyenne à 6 mio hl par an en 1971/80, dépasse les 20 mio hl par an cours des 5 dernières campagnes, et pourrait même dépasser les 30 mio hl en 1983/84 sur une production totale de vins de table de 110-120 mio hl.

Les dépenses budgétaires ont augmenté également, passant de moins de 100 mio Ecu dans les années '70, à 500-700 mio. Pour 1983 les dépenses s'élèvent à 660 mio Ecu, à quoi il faut ajouter 177 mio Ecu de dépenses reportées sur 1984, soit 837 mio Ecu. Pour 1984, les dépenses sont estimées à 861 mio Ecu sur la base des distillations déjà prévues sans tenir compte des 177 mio Ecu reportées de 1983.