

CNIV

Réforme de l'OCM vitivinicole : quel modèle d'organisation pour les Appellations d'Origine ?

Avertissement

Ce document présente les principaux éléments d'une étude conduite à la demande du Comité National des Interprofessions de Vins d'AOC sur l'intérêt et la légitimité des pratiques de régulation de marché pour des vins à indication géographique bénéficiant d'un capital de réputation élevé. Les arguments développés visent à définir les orientations souhaitables de la réforme de l'OCM vitivinicole pour favoriser une compétitivité accrue de ces vins. On s'attache en particulier à définir une cible d'organisation efficace dans un contexte libéralisé et ses conditions d'existence, l'OCM devant encadrer la transition des opérateurs vers cette cible.

Nous désignerons ici les vins concernés par l'expression « appellation d'origine », s'appliquant indifféremment aux AOC françaises qu'aux DOC espagnoles, portugaises et italiennes ou encore aux vins de table à IG bénéficiant d'une forte réputation.

Novembre 2006

©YKems 2006

Ce document a été réalisé par YKems pour son client
Il ne doit en aucune façon être reproduit sans l'autorisation expresse d'YKems
Les copies de ce document doivent inclure son titre, sa date et ce copyright

Réforme de l'OCM vitivinicole : quel modèle d'organisation pour les Appellations d'Origine ?

La réforme de l'OCM viti vinicole proposée par la Commission Européenne vise à encadrer une phase de transition du secteur vers une libéralisation accrue correspondant aux évolutions préconisées par l'OMC d'ici à 2013. Le débat européen engagé suite à cette proposition traduit les divergences d'intérêt entre Etat Membres (producteurs vs non producteurs et hétérogénéité des positions au sein des états producteurs) et se focalise en particulier sur

- l'arrachage primé et la part du budget de l'OCM qui y sera consacré au détriment des autres mesures (stabilité du budget) ;
- la diminution à terme des soutiens spécifiques à la filière via le basculement de fonds au second pilier (FEADER, non sectoriel) et, à terme, une probable réduction des budgets.

En France, ce débat se superpose aux questions soulevées par l'actuelle restructuration de la filière viti-vinicole : réforme de l'INAO et externalisation du contrôle de la qualité, mise en place des ODG financés par des CVO, création des comités de bassin et du conseil des vins de France dont les rôles sont encore mal définis à ce jour.

Enfin, des réflexions sur la segmentation des produits viennent percuter transversalement ces deux niveaux de débat, partant du principe qu'une simplification est nécessaire pour augmenter la lisibilité « marketing » de l'offre. Ainsi, au plan européen, la commission propose l'abandon du système VQPRD/ VdT au profit de la segmentation commune aux autres produits soit AOP/IGP/produits sans mention d'origine. Au plan national, différentes propositions émergent sans que le débat soit encore réellement tranché : AOC/ IOC/ Vins de table, création des vins de pays de France etc.

Concernant la réforme de l'OCM et, en particulier, son impact sur l'avenir des appellations d'origine, élaborer des propositions argumentées en matière d'évolution réglementaire et d'allocation des financements suppose de s'interroger sur deux points.

Dans un premier temps, il est nécessaire de définir une cible d'organisation souhaitable pour restaurer la compétitivité des vins d'appellation d'origine dans la configuration plus libérale attendue post OCM :

- Au plan réglementaire : libéralisation des droits de plantation, suppression des mesures de gestion de marché, réduction des budgets d'aide directe et basculement au second pilier
- Sur les marchés : concentration et internationalisation accrue des circuits de distribution, croissance de marchés aujourd'hui peu consommateurs d'AO : Chine, Inde, Russie...

Dans la perspective post-OCM ainsi redéfinie, il faut ensuite examiner en quoi la proposition de réforme de la Commission peut favoriser l'émergence de cette cible d'organisation, alors que les vins d'appellation sont aujourd'hui confrontés à deux difficultés majeures :

- L'AO n'offre pas une garantie minimale de qualité : 97% des volumes sont agréés, malgré des problèmes sur au moins 7 % des produits directement liés aux vins
- La mauvaise coordination entre gestion de l'offre et capacité de commercialisation conduit à des déséquilibres offre/demande non maîtrisés pénalisants pour le développement des marques associées aux appellations d'origine.

Un modèle européen cible fondé sur le développement de marques adossées aux appellations d'origine

L'historique de la consommation mondiale des différentes catégories de vins tend à montrer que les vins portant mention d'origine exercent un attrait auprès des consommateurs, qui leur associent spontanément des garanties de qualité et de « traçabilité ». Ainsi, exception faite de la Champagne, les grandes régions d'appellation (Bordeaux, Bourgogne, Vallée du Rhône...) ont une notoriété

auprès des consommateurs qui dépasse celle des marques de commercialisation privées. Compte tenu de la structure actuelle de l'offre européenne, mettre en place une organisation efficace du secteur qui tirerait partie de cette notoriété pour affronter un marché libéralisé supposerait de favoriser :

- Le développement d'une offre compétitive au niveau de metteurs en marché via la constitution de larges gammes de produits associant sous leur marque :
 - o des vins d'AO, vecteurs de différenciation et dont les prix doivent rémunérer les coûts liés à la garantie de typicité/qualité.
 - o des vins de cépage, compétitifs en coûts
- La promotion de marques fortes adossées sur les appellations d'origine. Sur ce point, pour que les metteurs en marché puissent dégager durablement des marges rémunérant leurs circuits de distribution et leurs investissements commerciaux, ils doivent pouvoir s'assurer une régularité d'approvisionnement qualitative mais aussi quantitative (pour ne pas créer de ruptures sur les circuits de distribution générant des pertes de marché durables)

En ce qui concerne les appellations d'origine, atteindre cet objectif impose en premier lieu de défendre et développer le capital réputationnel qui leur est associé. Cela suppose d'instaurer des systèmes de contrôle et de garantie de la qualité mais aussi de protéger la mention de l'origine contre toute possibilité de confusion avec des produits ne supportant pas les coûts de cette garantie.

Mais, pour une appellation donnée, de tels contrôles ne seront pas suffisants en l'absence d'une régulation collective de l'ajustement de l'offre par rapport à la capacité de commercialisation : de façon schématique, des excédents de production peuvent se traduire par (i) une perte directe de réputation liée à la chute du prix de marché (lequel intervient dans la perception de la qualité par le consommateur), et (ii) une destruction de la rémunération attendue des efforts individuels de qualité et du coût collectif de contrôle. A l'inverse, une pénurie peut conduire à une augmentation excessive des prix entraînant une perte de parts de marché et, par « effet retour », à l'apparition de nouveaux excédents ce qui aurait au final des conséquences similaires. Dans les deux cas, cela signifie à terme l'effondrement du système.

Ainsi, pour les vins bénéficiant d'une réputation liée à l'appellation d'origine, une régulation collective efficace de l'offre est une condition nécessaire à :

- la préservation de la réputation
- la stabilisation des marchés et, par contrecoup, la pérennité des incitations pour les metteurs en marché à investir dans une marque de commercialisation adossée sur l'AO.

En revanche, une telle régulation collective serait inefficace pour les vins ne bénéficiant pas d'une notoriété collective associée à leur origine : pour faire face à la concurrence frontale de produits venant d'autres

zones qui leur seraient substituables, il s'agit plutôt de rendre ces produits compétitifs en coûts, notamment en ouvrant les pratiques, et de laisser à des marques privées le soin de piloter les besoins de production au regard de leur stratégie de développement. On aurait au final une organisation cible

Marque collective liée à l'origine REGULEE	Autres vins NON REGULEES
<ul style="list-style-type: none"> ■ Vins à indication géographique bénéficiant d'un capital réputationnel élevé ■ Régulation et contrôle qualité par une organisation régionale garantissant la cohérence entre <ul style="list-style-type: none"> ■ Stratégie de commercialisation et objectifs de volume, ■ Gestion du potentiel (droits de plantation définis par l'organisme régional) ■ Equilibrage court terme offre / demande, ■ Contrôle de la qualité ■ Pas de régulation économique au niveau national ou européen (droits de plantation, rendements autorisés) ■ Ouverture des pratiques sous réserve de la préservation de la qualité fondant la réputation des vins (INAO) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Politique d'offre et contrôle qualité gérés dans le cadre de relations contractuelles privées <ul style="list-style-type: none"> ■ Cépage et millésime pour les vins présentant des garanties de traçabilité ■ Libéralisation totale des plantations et des rendements ■ Ouverture des pratiques (OIV) ■ Mentions d'origine (différentes des dénominations d'AO) ?

Figure 1. Modèle cible d'organisation et conditions d'efficacité

du secteur viti vinicole associant des marques liées à l'origine régulées¹ collectivement, et les autres vins sous gestion privée (pas de régulation collective, cf. fig. 1).

Faut-il s'opposer à la proposition de la commission ?

La proposition de la commission est structurée par deux éléments majeurs :

- La compatibilité des mesures retenues avec les préconisations actuelles (voire même anticipées) de l'OMC : suppression des mesures en boîtes bleue et orange², anticipation d'un basculement des aides actuellement en boîte verte vers la boîte bleue. A terme, cela se traduirait par une réduction des budgets sectoriels au profit de mesures de type « développement rural », prises en charge transversalement et non plus dans le cadre d'OCM spécifiques.
- Le souhait de limiter la gestion directe des aides au niveau européen (exception faite de l'arrachage primé), tout en gardant un pouvoir de validation des programmes éligibles. Concrètement, des enveloppes nationales seraient allouées aux Etats membres, à charge pour eux de définir les mesures qu'ils souhaitent financer dans ce cadre sous contrôle européen.

Ainsi, la réforme envisagée vise à l'encadrement d'une phase préparant les opérateurs à affronter une libéralisation accrue *via*:

- Une politique temporaire d'arrachage primé visant à offrir aux viticulteurs une possibilité de quitter le marché avant la libéralisation des plantations.
- Une suppression des aides systématiques (distillation, enrichissement) qui :
 - o consomment une grande partie des ressources sans résoudre les problèmes fondamentaux de compétitivité et d'adaptation de l'offre à la demande,
 - o génèrent des effets pervers dans le fonctionnement des marchés,
 - o soutiennent artificiellement des activités ou des opérateurs et retardent les nécessaires adaptations structurelles.
- Une réorientation affichée des moyens vers le développement des marchés et la promotion des vins, la défense des appellations d'origine et l'amélioration des garanties offertes au consommateur (qualité, origine, procédés).

Ces éléments ne sont pas contradictoires avec la montée en puissance du modèle décrit précédemment, associant production régulée sur les appellations et gestion purement privée sur les autres vins. Ils semblent au contraire plutôt favorables à une meilleure prise en charge par les professionnels de chaque AO de la stratégie de développement de leur marque collective, pour autant que les mesures retenues permettent que les principes suivants soient suivis d'effets:

- soutien renforcé à la promotion des appellations et à la commercialisation dans les circuits, notamment à l'export
- renforcement des dispositifs de contrôle qualitatif
- renforcement et l'amélioration des dispositifs de régulation
- responsabilisation des opérateurs (cofinancement, fin des soutiens à la production générateurs d'effets pervers).

¹ Une telle régulation peut être vue comme source de distorsions de concurrence de par les dispositions qu'elle impose (limitation des volumes, réglementation sur la circulation des produits, etc.). Elle est considérée comme légitime si elle constitue un moyen nécessaire et proportionné de nature à préserver la qualité et la réputation des produits portant mention d'appellation d'origine (voir les décisions de la Cour de Justice: CJCE, affaire C-388/95, 16 mai 2000, Royaume de Belgique contre Royaume d'Espagne // CJCE, affaire C-108/01, 20 mai 2003, Consorzio del Prosciutto di Parma et Salumificio S. Rita contre Asda Store Ltd et Hygrade Food Ltd //CJCE, affaire C-469/00, 20 mai 2003; Ravil SARL contre Bellon Import SARL et Biraghi Spa

² Voir la définition des boîtes donnée en annexe

Equilibrage des marchés et mesures de régulation pour les AO : quelles pistes d'évolution du Titre IV pour une prise en charge régionale de l'offre de vins avec IG ?

Si on croit à l'efficacité économique d'un modèle d'organisation associant marque collective liée à l'origine régulée et autres vins non régulés proposé ici, pour la partie régulée, l'OCM doit contribuer à renforcer le lien entre dimensionnement de l'offre disponible (récolte + mise en réserve / libérations), politique qualitative, promotion et objectifs de commercialisation.

Au plan structurel, elle doit donc favoriser la capacité à gérer au niveau régional le potentiel de production de l'appellation en relation avec la stratégie de développement économique des appellations d'origine. A l'issue de la phase d'arrachage primé qui devrait rééquilibrer potentiel de production et commercialisation, il s'agit donc au niveau régional de :

- mettre en place un contrôle des droits de plantation en dehors de toute contrainte liée à des quotas nationaux ou européens (plan pluriannuel de développement de l'offre) ;
- piloter la croissance de l'offre de façon coordonnée avec le développement du potentiel de commercialisation.

A cela doit s'ajouter une régulation collective des volumes produits, visant à ajuster annuellement l'offre à la commercialisation et mettant en cohérence niveaux de rendement et décisions de mise en réserve (stock régulateur) sous contrainte d'un rendement butoir qualitatif. De telles mesures ne seront cependant efficaces que si elles sont suffisamment individualisées pour éviter les effets pervers de décisions collectives sur des situations économiques individuelles hétérogènes.³

Enfin, dans ce modèle « cible », la nécessité de développer des marques fortes adossées sur les appellations d'origine impose que des mesures favorisant la contractualisation privée soient mises en place⁴. De ce point de vue, autoriser la publication des éléments constitutifs des coûts et prix d'échange sur la première mise en marché permettrait certainement de limiter les déviations et de stabiliser les échanges, créant ainsi un contexte propice au développement des investissements privés.

En définitive, pour autant que la proposition de la commission européenne rende possible de telles interventions, son orientation actuelle ne semble pas en contradiction avec le bon fonctionnement économique des filières de vins d'AOC. Cependant, au-delà de l'aspect réglementaire, deux questions restent ouvertes :

- d'une part, comment faire en sorte que l'attribution d'enveloppes nationales aux Etats Membres pour le financement des mesures autres que l'arrachage ne conduise pas à une « renationalisation » de la PAC ? A montant budgétaire fixe, diminuer la cible d'arrachage visée par la commission n'aura de sens que si les montants économisés, basculant dans les enveloppes nationales, peuvent être réalloués aux régions de telle sorte que ces dernières définissent la meilleure utilisation de ces financements pendant la période de transition (complément d'aide à l'arrachage, aides ciblées sur l'aval, mise en place des systèmes de gestion de l'AO) :
- d'autre part, en quoi les évolutions de l'organisation française du secteur viti vinicole sont-elles compatibles avec le modèle d'organisation visé :
 - o Rôle des interprofessions dans la définition des cahiers des charges et l'organisation des contrôles qualité compte tenu de la réforme de l'INAO et la mise en place des ODG

³ Par exemple, la fixation de rendements collectifs faibles peut conduire à affaiblir la rentabilité d'opérateurs qui, bien que capables de valoriser des volumes élevés, ne peuvent se développer (ni même financer leurs charges) du simple fait de la décision collective.

⁴ Voir texte complet de l'argumentaire pour une description des mécanismes économiques empêchant le développement d'une contractualisation privée permettant aux opérateurs d'engager des investissements de long terme tant au plan commercial qu'au plan de la production (risque de hold up)

- Evolution de la segmentation de l'offre avec en particulier le cas des vins de pays, conditions du passage en AO, nature de la régulation (abandon, rendements, distillation, niveau d'intervention)

Annexe – Définition des « boîtes » OMC et positionnement des aides européennes

■ Boîte orange :

- Mesures de soutien interne ayant des effets de distorsion sur la production et les échanges
- Regroupe les mesures de soutien des prix et les subventions directement liées aux quantités produits
- Enveloppe plafonnée (aide *de minimis*) : 5% des aides accordées pour les pays développés

- Distillation double fin (art.28)
- Distillation alcool de bouche (DAB - art.29)
- Aide à l'élaboration de jus de raisin

■ Boîte bleue :

- Soutiens qui entreraient dans la boîte orange mais obligent les producteurs à limiter leur production
- Enveloppe pourrait être plafonnée dans le but d'une réduction de ce type d'aide

- DAB (art.29), du point de vue du marché du vin (contingentée)
- Distillation de crise (art.30)
- Aide au stockage privé?
- Aide à l'enrichissement MC/MCR

■ Boîte verte :

- Mesures n'ayant pas d'effet de distorsion sur la production ou les échanges (ou un effet jugé au plus minime) et financées par des fonds publics (sans imposer un prix plus élevé aux consommateurs)
 - Programmes ne visant pas un produit particulier et comportant un soutien direct du revenu des producteurs sans lien avec les volumes produits ou les prix en vigueur (découplage)
 - Programmes de protection de l'environnement et de programmes de développement régional
- Les subventions dans cette catégorie sont autorisées sans engagement de réduction

- Distillation prestations viniques (art.27) du point de vue environnemental
- Aide à la restructuration et à l'abandon définitif