



**Avis n ° 02-A-03 du 25 mars 2002
portant sur le projet de décret relatif à la gestion du potentiel viticole**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre, enregistrée le 4 février 2002 sous le numéro 02/0015/A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence d'une demande d'avis sur un projet de décret relatif à la gestion du potentiel viticole ;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, modifié ;

Vu le règlement (CE) n° 1493/1999 du 17 mai 1999 du Conseil de l'Union européenne portant organisation commune du marché vitivinicole ;

Vu le règlement (CE) n° 1227 /2000 de la Commission, du 31 mai 2000, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 1493 / 1999 du 17 mai 1999 ;

Vu le livre IV du code de commerce et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour l'application de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 ;

Vu le code rural et, notamment, son article L. 641-16 ;

Vu le décret n° 53-977 du 30 septembre 1953, modifié, relatif à l'organisation et à l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole ;

Vu le décret n° 64-453 du 26 mai 1964 modifié relatif à l'organisation du vignoble et à l'amélioration de la qualité de la production viticole ;

La rapporteure, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 6 mars 2002 ;

M. Ortiz, chargé de mission au ministère de l'agriculture et de la pêche et Mme Fuckcs, chef du service juridique à l'Office national interprofessionnel des vins, également entendus au cours de cette même séance sur le fondement de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Le projet de décret mis au point par le ministère de l'agriculture, et dont le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi pour avis le Conseil de la concurrence, a pour objet d'adapter le dispositif national en matière de régime de plantations aux nouvelles règles fixées par le règlement (CE) n° 1493/1999 du 17 mai 1999, portant organisation commune du marché viticole et entré en vigueur au 1^{er} août 2000.

Le Conseil est saisi en application des dispositions de l'article L. 462-2 du code de commerce, aux termes desquelles : "*Le Conseil est obligatoirement consulté par le Gouvernement sur tout projet de texte réglementaire instituant un régime nouveau ayant directement pour effet :*

- 1- de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives ;*
- 2- d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ;*
- 3- d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou de conditions de vente".*

Le présent avis s'attachera, dans une première partie, à définir le contexte juridique et économique dans lequel s'inscrit le projet de décret et, dans une seconde partie, à analyser ses dispositions au regard du fonctionnement de la concurrence.

I. - Le contexte dans lequel s'inscrit le projet de décret

A. - LE RÉGIME JURIDIQUE DES DROITS DE PLANTATIONS

Nationale à l'origine, la définition des règles applicables à la gestion des superficies et des productions viticoles relève désormais très largement de dispositions communautaires visant à rendre plus efficace le secteur vitivinicole dans le cadre d'une organisation commune de marché.

L'État n'en conserve pas moins un rôle important pour la mise en oeuvre des directives et décisions communautaires, soit en édictant des règles d'application telles que, au cas d'espèce, le décret 53-977 du 30 septembre 1953 modifié, soit par l'intermédiaire d'organismes publics, comme l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) ou l'Institut national des appellations d'origine (INAO) ou de services administratifs tels que la direction de la production et des échanges du ministère de l'agriculture ou la direction générale des douanes et droits indirects du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cette dernière étant chargée de tenir à jour le casier viticole et de percevoir les droits correspondants.

1. La réglementation communautaire

a) Avant 1999

Antérieurement à la date du 23 mai 1999, le secteur vitivinicole européen était soumis aux dispositions du règlement 822/87 du 16 mars 1987, modifié, mettant en place une organisation commune de marché spécifique pour la production et le contrôle du développement du potentiel viticole, tant des vins de qualité produits dans

des régions déterminées, ou "VQPRD" (appellation communautaire correspondant aux AOC et aux VDQS), que des vins de table.

Deux mécanismes d'intervention ont ainsi été utilisés :

1. L'intervention sur le marché avec le recours à des aides au stockage privé et/ou à la distillation volontaire ou obligatoire.

2. La maîtrise du potentiel viticole avec :

- Le recours à l'interdiction de plantations nouvelles, interdiction néanmoins assortie de dérogations lorsque la production est, du fait de ses caractéristiques qualitatives, largement inférieure à la demande. C'est ainsi que, sur le fondement des règlements du Conseil 1592/96 du 30 juillet 1996 et 1627/98 du 20 juillet 1998, la France a été autorisée à réaliser 2 584 hectares de plantations nouvelles pour les campagnes 1996/1997 et 1997/1998, puis un montant identique pour les campagnes 1998/1999 et 1999/2000 ;
- L'arrachage définitif des vignes en contrepartie du versement d'une prime d'abandon ;
- L'octroi sélectif d'autorisations de replantation destinées à favoriser la réorientation de la production vers des vins de qualité, ces replantations n'étant permises que dans le cas où une personne physique ou morale ou un groupement de personnes disposent d'un droit particulier. C'est de ce dernier volet du mécanisme d'intervention communautaire que relève le système actuel de transfert de droits de replantation.

Le droit de replantation est défini comme le droit de réaliser, au cours des huit campagnes (une campagne viticole va du 31 août d'une année au 31 août de l'année suivante) suivant un arrachage déclaré n'ayant pas bénéficié d'une prime d'abandon, une plantation en vigne sur une superficie équivalente en culture pure à celle arrachée. Si, à l'origine, un droit de plantation ne pouvait être transféré, en tout ou en partie, qu'avec le foncier d'une exploitation vers une autre, le règlement communautaire a cependant autorisé le transfert de droits vers une autre exploitation, dès lors que le droit était destiné à la production de VQPRD. A partir de 1990, cette autorisation de transfert est devenue possible en ce qui concerne la production de vins de table réalisée à partir de variétés garantissant un niveau qualitatif élevé et un rendement à l'hectare limité.

b) La nouvelle organisation commune du marché vitivinicole

Le nouveau règlement n° 1493/1999 du 17 mai 1999 prévoit les dispositions suivantes :

1. Maintien du principe de l'interdiction de plantation de vignes avec variétés classées en tant que variétés à raisins de cuve jusqu'au 31 juillet 2010, excepté lorsqu'il s'agit d'un droit de plantation nouvelle, d'un droit de replantation consécutif à un arrachage ou d'un droit de plantation prélevé sur une réserve.

2. Les droits de replantation sont octroyés par les États membres aux producteurs qui ont procédé ou se sont engagés à procéder dans un délai déterminé à l'arrachage d'une superficie plantée en vignes. En principe ces droits ne peuvent être utilisés que par l'exploitation pour laquelle ils ont été octroyés ; cependant, le paragraphe 4 du même article 4 précise qu'ils peuvent être transférés en tout ou en partie à une autre exploitation à l'intérieur d'un même État membre en cas de transfert d'une exploitation ou lorsque les superficies de cette autre exploitation sont destinées à la production de VQPRD, de vins de table désignés par une indication géographique ou à la culture de vignes mères de greffons ;

3. Ces droits de replantation doivent être utilisés avant la fin de la cinquième (ou, par dérogation, de la huitième) campagne suivant la fin de celle au cours de laquelle l'arrachage a été effectué. Les droits non utilisés à la fin de cette période sont attribués à une réserve ;

4. Les États doivent normalement, et sauf s'ils prouvent qu'ils ont mis en place un autre système aussi efficace de gestion des droits de plantation et du potentiel de production viticole, créer une ou des réserves de droits de plantation ;

5. Ces réserves se voient attribuer d'office :

- Les droits de plantation nouvelle tels que prévus aux articles 3 et 6 du règlement. Cette disposition concerne prioritairement les 13 565 hectares de plantations nouvelles attribués à la France dans le cadre de la nouvelle organisation commune de marchés ;
- Les droits de plantation et de replantation qui n'ont pas été utilisés dans les délais prescrits ;
- Les droits de replantation attribués à la réserve par les producteurs titulaires de tels droits moyennant, le cas échéant, une contrepartie financière de source nationale prenant en compte les intérêts légitimes des parties.

2. Le droit national

Uniquement nationale à l'origine, la réglementation française s'insère désormais dans le dispositif communautaire décrit ci-dessus.

a) Les règles en vigueur

Le dispositif légal résulte, à ce jour, des dispositions de l'article L. 641-16 du code rural, dans sa rédaction issue de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999, et du décret n° 53-977 du 30 septembre 1953 relatif à l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole, dans sa rédaction modifiée par les décrets n° 87-128 du 25 février 1987 et n° 89-263 du 25 avril 1989.

L'article L. 641-16 du code rural dispose, ainsi, que :

"Afin d'appliquer les mesures de gestion du potentiel de production des vins de qualité produits dans les régions déterminées (VQPRD) prévues dans le cadre de l'organisation commune du marché vitivinicole, le ministre de l'agriculture et celui chargé de l'économie et des finances, par arrêté pris conjointement sur proposition de l'Institut national des appellations d'origine, après avis des syndicats de défense intéressés, fixent, par appellation ou groupe d'appellations, les contingents de plantations nouvelles, de transfert de droits de replantation, de replantation interne aux exploitations et du surgreffage, et définissent les critères de répartition de ces contingents.

Les autorisations de plantations nouvelles, de transfert de droits de replantation, de replantations internes aux exploitations et de surgreffage sont délivrées par arrêté pris conjointement par le ministre de l'agriculture et celui chargé de l'économie et des finances sur proposition de l'Institut national des appellations d'origine après avis des syndicats de défense intéressés.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article".

Cet article a été précisé et complété par les dispositions du chapitre IV du décret susmentionné du 30 septembre 1953, qui ont déterminé le régime des plantations. C'est ainsi que l'article 35 prévoit :

"Les transferts de droits de replantation de vignes provenant de l'arrachage d'une superficie équivalente peuvent être autorisés d'une exploitation à l'autre sous les réserves et dans les conditions suivantes :

- *Une demande d'autorisation est nécessaire, même si le transfert a lieu entre deux exploitations appartenant à la même personne ;*
- *Les transferts doivent permettre des plantations d'une superficie minimale de 50 ares. Ils peuvent résulter de plusieurs cessions de droit portant sur des superficies inférieures à ce minimum. Lorsqu'elles sont destinées à la production des vins d'appellation d'origine ou lorsqu'elles procèdent d'un transfert de vignes concomitant à la cession partielle d'une exploitation, les plantations ne sont pas soumises à la condition de superficie minimale ci-dessus appliquée ;*
- *L'autorisation ne peut être donnée que si elle a pour effet d'assurer l'implantation de la vigne sur des terrains propres à l'obtention de produits de qualité et à l'amélioration de la structure des exploitations agricoles ;*
- *Les droits de replantation, quelle que soit leur provenance, peuvent être transférés dans tout ou partie d'une aire délimitée d'appellation d'origine pour la production de vins d'appellation d'origine. Ces transferts sont réalisés dans la limite de contingents annuels fixés par appellation ou groupe d'appellation, en tenant compte des besoins du marché, par arrêté du ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances pris sur proposition de l'Institut national des appellations des vins et eaux de vie après avis des syndicats de défense des appellations d'origine concernées. Cet arrêté peut prévoir une répartition du contingent en fonction de la provenance des droits de replantation transférés (...)"*.

De même, l'article 35 bis détaille les modalités selon lesquelles les autorisations de transferts de droits de replantation peuvent être délivrées :

"Les critères applicables pour l'attribution des autorisations prévues à l'article 35 sont fixés, globalement ou par appellation ou groupe d'appellations, par arrêté du ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances pris sur proposition de l'Institut national des appellations d'origine des vins et eaux de vie après avis des syndicats de défense des appellations d'origine concernées.

Peuvent être notamment retenus comme critères : la vocation et la situation des terrains, l'encépagement et la dimension des exploitations.

Les autorisations de transfert en vue d'une replantation destinée à la production de vin d'appellation d'origine sont délivrées par le ministre de l'agriculture après avis de l'Office national interprofessionnel des vins et, le cas échéant, de l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture, l'avis préalable de l'Institut national des appellations d'origine des vins et eaux de vie devant être recueilli pour toute plantation à réaliser dans une aire géographique d'appellation d'origine ou sur le territoire de communes limitrophes à une aire de cette catégorie.

La décision d'octroi ou de refus doit être motivée".

En conséquence, le viticulteur qui a obtenu une autorisation d'acquisition de droits de replantation doit, non seulement, posséder le terrain nécessaire pour étendre son vignoble, mais aussi acheter un ou des droits de replantation à un cédant dont le ou les droits sont en cours de validité. Cet achat de droits peut être réalisé par acte notarié ou par acte sous seing privé, acte qui est ensuite transmis à l'office national interprofessionnel des vins, lequel délivre l'autorisation de transfert. Cette décision autorise le demandeur à faire l'acquisition de droits de replantation en cours de validité afin de les utiliser soit pendant la campagne en cours, soit pendant la campagne suivante.

Par ailleurs, en application des articles 35 ter et 35 quater, à l'intérieur d'une même exploitation, toute replantation de vignes aptes à produire du vin d'appellation d'origine et tout surgreffage de vignes en place les rendant aptes à produire du vin d'appellation d'origine sont soumis à autorisation, sauf dérogation prévue par ces mêmes articles. Ces autorisations sont accordées dans la limite de contingents annuels et au vu de critères fixés globalement par arrêté du ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie et des finances ou par appellation ou groupe d'appellation, sur proposition ou avis des organismes professionnels mentionnés dans ces articles ; l'article 36 précise les conditions dans lesquelles les plantations nouvelles de vigne peuvent être autorisées dans la limite de contingents annuels fixés conformément à la réglementation communautaire.

b) La jurisprudence des juridictions de l'ordre judiciaire et la doctrine relatives aux droits de plantation et de replantation

La Cour de cassation a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de préciser que les droits de replantation sont directement rattachés à l'exploitation viticole, cette appréciation étant interprétée par la doctrine comme signifiant que les droits de plantation et de replantation sont rattachés juridiquement à l'exploitation foncière en tant qu'accessoire de l'immeuble en considération duquel ils ont été accordés.

Il est permis d'en conclure que les titulaires de tels droits doivent pouvoir en jouir avec tous les attributs de la propriété, ce qui implique la possibilité de les céder en toute liberté pour autant que les conditions fixées par la réglementation sont respectées.

B. - LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE

1. La production et la commercialisation du vin

a) Les résultats de l'organisation commune de marché mise en place par le règlement du 16 mars 1987

Premier producteur mondial de vin, l'Union européenne est également le premier exportateur mondial de vin avec 10 millions d'hectolitres représentant près de 50 % des exportations. Le secteur vins et spiritueux a ainsi représenté 42 milliards de francs à l'exportation en 1997, essentiellement en direction des pays de l'Union européenne. Trois pays représentent à eux seuls plus des 4/5^{mes} de la production européenne de vin : l'Italie avec 36 % en moyenne de 1993 à 1997, la France avec 34 % et l'Espagne avec 16 %.

La Commission européenne a dressé un bilan globalement positif de l'organisation commune mise en place en 1987 en ce sens que celle-ci a permis de maîtriser l'offre, alors fortement excédentaire, grâce à une diminution de

la superficie du vignoble européen, qui a évolué de 4,5 millions d'hectares en 1976 à 3,4 millions d'hectares en 1996, et à une diminution de la production moyenne de vin, qui est passée de 210 millions d'hectolitres durant la période 1980-1985 à 155 millions d'hectolitres au cours de la période 1995/1999. La consommation européenne de vin est passée de 138 millions d'hectolitres en 1986 à 128 millions d'hectolitres en 1996 (abstraction faite des quantités destinées à la distillation pour l'alcool de bouche) et devrait passer de 34,3 litres par habitant en 1996/1997 à 30,8 litres par habitant en 2002/2003.

La Commission a estimé ainsi avoir résolu, au moins en partie, le problème des excédents structurels enregistrés au cours de la décennie 1980-1990. Ce constat a d'ailleurs été repris par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale dans son rapport du 10 février 1999 consacré à l'examen de la proposition de résolution relative à la réforme de l'organisation commune de marché du vin, puisqu'il y est noté que le marché est globalement équilibré depuis les trois dernières campagnes avec une baisse constante de la consommation de vins de table et une progression de celle des VQPRD.

Pour les années à venir, la Commission prévoit que les superficies viticoles diminueront encore d'environ 5 000 hectares, sans progression significative des rendements, ce qui aboutirait à une production européenne moyenne de 158 millions d'hectolitres.

Au total, le marché européen du vin devrait, selon la Commission européenne, rester légèrement excédentaire au cours des années 2000/2005, la Commission n'excluant cependant pas que certaines années puissent se révéler déficitaires en raison de mauvaises récoltes ; cet optimisme mesuré n'est d'ailleurs pas totalement partagé par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale qui estime que cet équilibre n'est pas encore acquis.

b) Le marché français du vin

Selon les chiffres figurant dans le rapport du 9 février 1999 de la Commission sénatoriale des affaires économiques et du plan relatif à l'examen de la proposition de résolution sur la proposition de règlement communautaire portant organisation commune du marché vitivinicole, le secteur français du vin se présente de la façon suivante :

1. La production a atteint un volume de 59 millions d'hectolitres en 1996, 55 millions d'hectolitres en 1997, 54 millions d'hectolitres en 1998 et 63 millions d'hectolitres en 1999.
2. Cette production a été réalisée par 166 000 exploitations cultivant, en 1999, 872 297 hectares de vignes dont 51 % classés en AOC, les plus grandes quantités produites étant localisées dans les sept départements du midi (Aude, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales, Var, Vaucluse).
3. La superficie en vignes produisant des vins AOC a augmenté de 107 000 hectares entre 1974 et 1991, alors que la superficie des vignes produisant des vins de table a diminué de 380 000 hectares pendant la même période.
4. Le coût moyen de production du vin de table et du vin de pays est de 23 000 F à l'hectare, et celui du vin AOC est de 43 000 F à l'hectare (avec, pour cette dernière catégorie, des écarts de 21 000 à 240 000F).

5. Le poids économique de la filière vitivinicole est estimé entre 80 et 90 milliards de francs, vins et spiritueux constituant le premier poste à l'exportation de l'agroalimentaire avec 36,2 milliards de francs en 1996.

2. Le marché des transferts de droits de replantation

Les producteurs qui, après avoir procédé à un arrachage de vigne sans avoir perçu de prime spécifique, ne souhaitent pas utiliser personnellement les droits de replantation ainsi acquis peuvent les proposer à la vente à des producteurs viticoles désireux d'accroître la surface de leur vignoble.

En effet, la nature patrimoniale et immobilière du droit de replantation en fait un bien cessible dans le cadre de l'usage normal du droit de propriété, d'autant que la législation et la réglementation applicables, si elles encadrent les modalités de cession de ces droits, n'interdisent nullement de telles transactions sur le territoire national.

La rencontre des offres et des demandes de droits de replantation de vignes a donné naissance à un marché spécifique dont le fonctionnement est soumis aux règles fixées par les articles L. 410 et suivants du code de commerce. Le Conseil avait reconnu l'existence d'un tel marché dans les paragraphes 1.2.4.1 et 1.2.4.2 de son avis du 20 octobre 1998.

a) L'évaluation des droits existants

Les statistiques établies en septembre 1998 par la direction générale des douanes et des droits indirects font apparaître :

- d'une part, que le nombre des détenteurs de droits par département est très variable (un dans l'Aisne et 8 158 dans l'Hérault) et que ces détenteurs possèdent en moyenne de faibles superficies de droits de replantation (83 679 détenteurs pour un potentiel de 29 109,58 hectares).
- d'autre part, que des droits encore importants sont disponibles dans le sud-est de la France et dans le Val-de-Loire alors que, dans certaines régions viticoles, comme l'Alsace, la Champagne et la Bourgogne, les possibilités d'extension de vignoble par transferts de droits de replantation sont très limitées.

Ainsi, au 1^{er} juillet 2000, la surface correspondant aux droits de plantation disponibles s'établissait, selon la direction générale des douanes, à 45 862 hectares (contre 42 926 hectares en 1999). Il convient de noter que, jusqu'en 1999, soit avant la mise en place de la nouvelle organisation commune de marché, les droits non utilisés par leurs détenteurs étaient perdus lorsque la date fixée pour leur utilisation (soit huit années après leur arrachage) avait été dépassée : cette perte a ainsi été évaluée à 40 000 hectares sur la période 1988/1995.

Le ministère de l'agriculture estime que les droits susceptibles de faire l'objet de transactions, après déduction de ceux utilisés directement par leur détenteur et de ceux laissés en déshérence, représentent une superficie globale de 10 000 hectares environ. Or, toujours selon le ministère de l'agriculture, les besoins exprimés s'élèvent, approximativement à 20 000 hectares, ne serait-ce que du fait de la nécessité de renouveler les plants de vignes atteints par le vieillissement (2 % des plants doivent ainsi être, mécaniquement, renouvelés chaque année).

Enfin, si l'on se réfère aux éléments communiqués au Conseil par l'ONIVINS dans une note du 30 août 2000, les transferts effectivement réalisés entre particuliers ont porté, pour la campagne 1997/1998, sur une superficie de

2 704 hectares, dont 2 037 hectares au titre des VQPRD (pour un prix moyen à l'hectare de 12 060 F) et de 667 hectares au titre des vins de table (pour un prix moyen à l'hectare de 10 218 F), et, pour la campagne 1998/1999, sur une superficie de 1 551 hectares dont 618 hectares au titre des VQPRD (pour un prix moyen à l'hectare de 12 673 F) et 933 hectares au titre des vins de table (pour un prix moyen à l'hectare de 9 465 F).

b) Le fonctionnement du marché

Les règles applicables

Actuellement, le marché des transferts de droits est réglementé. Les textes cités plus haut précisent, en effet, que :

1. Le cédant, comme l'acquéreur de droits de replantation, doit avoir la qualité de producteur de vin.
2. Le transfert des droits de replantation est subordonné à la délivrance d'une autorisation administrative.
3. Pour les AOC, les transferts font l'objet de contingents annuels fixés par arrêté interministériel du ministre des finances et du ministre de l'agriculture.
4. En ce qui concerne les vins autres que les AOC, la superficie à replanter doit être au moins égale à 50 ares.

Les acteurs

Schématiquement, il est possible de recenser trois catégories d'intervenants :

1. Les particuliers

Les transferts de viticulteur à viticulteur sont peu nombreux ; dans les faits, ils s'effectuent principalement à l'intérieur d'un secteur géographique limité, celui du terroir où se situent les exploitations concernées.

2. Les intermédiaires indépendants

Il existe une profession de courtiers indépendants spécialisés dans le négoce des droits de replantation. Ces courtiers achètent un droit à un viticulteur d'une région où les droits sont excédentaires pour le négocier à un prix plus élevé dans une région déficitaire en droits (Gironde, Alsace, par exemple). A titre d'exemple, l'Agence française de transferts viticoles (AFTV), dont l'activité déclarée au registre du commerce consiste en "*toutes opérations d'achats, de vente de courtages se rapportant à tous transferts de droits de plantations de vignes*", a ainsi déclaré avoir effectué, en 1999, un volume de transactions portant sur 218 hectares de droits correspondant à un chiffre d'affaires de 1 689 817 F. Ces opérations de courtage ne sont soumises à aucune réglementation particulière.

Certains agents immobiliers, soumis aux règles propres à leur profession et spécialisés dans les transactions en milieu rural, pratiquent également le négoce des droits de replantation.

3. Les structures mises en place par les organisations viticoles

Les organisations professionnelles viticoles ont créé des organismes dénommés "*bourses*" qui mettent en relation un cédant et un bénéficiaire d'une autorisation d'acquisition de droits de replantation. Ces organismes gérés, soit sous forme d'association de la loi 1901, soit par une union de syndicats, ont passé une convention avec l'ONIVINS qui définit leur aire de compétence (ensemble des départements dans lesquels l'organisme est habilité à conclure des transactions) et le cadre juridique global de leur mission (courtage ou mandat). Chaque organisme conventionné s'engage à ne conclure de transaction que dans son aire de compétence, mais les bourses peuvent recourir aux services des courtiers professionnels pour prospecter d'autres régions que celle ressortissant à leur zone de référence. L'organisme achète à un cédant, en le rémunérant immédiatement, un droit de replantation, puis le conserve dans l'attente de la délivrance des autorisations d'achat. Les organismes fixent eux-mêmes leur politique de prix d'achat ; pour certains, le prix d'achat est identique quelle que soit la provenance du droit ; pour d'autres, le prix d'achat varie suivant la nature des droits, leur provenance, leur validité et leur superficie. Le "*stock*" de droits est fixé par le règlement intérieur de l'organisme : il est calculé pour satisfaire la demande pendant deux campagnes. Le prix de cession est la somme du prix moyen d'achat des droits payés aux cédants, des frais sur achats (dossier et rémunération des prospecteurs) et de la TVA sur ces derniers.

La Bourse régionale d'Aquitaine a précisé, dans un courrier du 28 septembre 2000, qu'elle procédait à une mutualisation des droits de replantation qu'elle avait acquis en faisant en sorte qu'un attributaire exploitant dans le département de la Gironde paye un prix double de celui demandé à un viticulteur exerçant dans les autres départements de la région.

Des organismes conventionnés, généralement gérés par les syndicats professionnels du secteur, existent, notamment, en Alsace, Aquitaine, Bourgogne et dans le Beaujolais, en Champagne, dans le Jura, en Midi-Pyrénées, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et dans le Val-de-Loire.

II. - L'examen du projet de décret soumis au Conseil de la concurrence

A. – HISTORIQUE DE LA PROCÉDURE

Le 6 juillet 2000, sous le numéro A 307, le Conseil de la concurrence avait été saisi par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'une demande d'avis portant sur un projet de décret relatif à la gestion du potentiel viticole. Ce projet comportait deux dispositions essentielles, d'une part, la création d'une réserve nationale des droits de plantation prévue par le règlement communautaire susmentionné du 17 mai 1999, dont la gestion devait être confiée à l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) au profit duquel était institué un monopole de gestion des transferts des droits de replantation par des viticulteurs désireux de céder tout ou partie de leurs droits et, d'autre part, la mise en place d'un système de réglementation des prix des droits que la réserve était appelée à acquérir ou à céder. Au soutien de ces dispositions il était exposé que, dans un contexte caractérisé par une insuffisance des droits de replantation disponibles au regard de la demande globale de droits de plantation et de replantation, le maintien d'un marché privé des droits de replantation, parallèlement à la réserve nationale, conduirait à un renchérissement du prix des droits transférés, renchérissement qui pèserait sur le développement des exploitations dans la mesure où il accroîtrait les frais d'acquisition du foncier exploitable. Il était également soutenu que le dispositif envisagé permettrait d'assurer une grande transparence et de répartir équitablement les droits existants.

Dans son avis n° 00-A-22 du 4 octobre 2000, le Conseil de la concurrence a estimé que la création d'un monopole conféré à la réserve pour acquérir ou céder des droits de production n'était ni conforme au droit ni économiquement opportun. En effet, en premier lieu, le monopole envisagé en faveur de l'ONIVINS ne résultait pas de l'application d'un texte législatif ou des dispositions du traité instituant l'Union européenne ;

- Il n'existait pas de texte législatif plaçant hors du champ d'application des dispositions de l'article L. 410-2 du code de commerce précité l'activité liée à la négociation et à la cession de droits de replantation de vignes.
- Si le règlement communautaire n° 1493/1999 du 17 mai 1999 prévoyait, dans son article 5, paragraphes 1 et 2, la création d'une réserve nationale ainsi que la possibilité, pour les producteurs titulaires de tels droits, de les céder à cette réserve à titre onéreux, à la condition que leurs intérêts légitimes soient préservés, il n'érigait pas pour autant ladite réserve en monopole ;

En second lieu, les justifications avancées pour la création du monopole attribué à l'ONIVINS n'apparaissaient pas suffisamment probantes :

1. Le Conseil n'avait été destinataire d'aucun document permettant d'apprécier l'existence de phénomènes spéculatifs sur le marché des transferts de droit de replantation étant entendu que les négociations entre offreurs et demandeurs sur un marché ne peuvent, en tant que telles, être assimilées à un phénomène spéculatif, même si elles ont pour effet d'entraîner des hausses de prix du produit, du bien ou du service concerné.

2. L'évolution à la hausse du prix des droits de replantation ne pouvait pas non plus justifier l'institution d'un monopole. Certes, ces prix ont connu une augmentation importante, notamment en ce qui concerne les droits de plantation relatifs aux AOC, qui sont passés de 6 874 F à l'hectare durant la campagne 1994/1995 à 12 673 F à l'hectare durant la campagne 1998/1999. Cependant, et même en tenant compte des besoins annuels de renouvellement de plantations, les moyens attribués à la réserve grâce, d'une part, à l'attribution d'une dotation de 13 565 hectares en application des dispositions de l'article 6 du règlement communautaire précité du 17 mai 1999, d'autre part, grâce à la reprise des droits tombés en déshérence depuis une dizaine d'années (il semble possible de prévoir une attribution moyenne de droits de 2 500 hectares par an au cours des années 2002 à 2010) paraissent suffisants pour assurer une régulation efficace du marché, sans qu'il soit nécessaire d'octroyer à la réserve des droits exclusifs.

3. La réserve pourrait d'autant plus influencer, grâce à ses "*stocks*" de droits constitués, sur le prix des transactions libres que le montant des droits faisant l'objet des transactions sur ce marché libre reste peu important au regard de l'ensemble des plantations réalisées. En effet, si l'on se réfère au tableau fourni par l'ONIVINS, les transferts entre particuliers ont concerné 1 551 hectares de droits en 1998/1999 et 2 704 hectares de droits en 1997/1998.

4. Le système de la réserve ne mettait, par ailleurs, nullement fin à l'actuel régime d'autorisation préalable prévu par le code rural en ce qui concerne les transferts de droits de replantation ; l'administration disposerait donc de moyens d'action sur le marché si les évolutions de prix constatées lui semblaient contraires à des objectifs d'intérêt général qui lui seraient, par ailleurs, assignés.

5. Il n'apparaissait pas établi, enfin, que l'organisation du secteur viticole, telle qu'elle résulte du projet de

décret, permettrait d'assurer une gestion plus efficace dudit secteur ainsi qu'une plus grande transparence dans les attributions de droits de replantation dès lors que de nombreux autres mécanismes administratifs, aux logiques assez variées, interviennent, privant ainsi le mécanisme envisagé de toute capacité à déterminer à lui seul l'évolution du secteur.

Le Conseil rappelait, par ailleurs, qu'il avait déjà, dans son avis précité du 20 octobre 1998, précisé que la libre négociation des droits de replantation est de nature à orienter ces droits vers les emplois les plus efficaces sur le plan économique, dès lors que l'information sur le marché des droits est accessible à un coût raisonnable.

Le Conseil concluait en remarquant que le maintien de la liberté de transfert des droits de replantation paraissait possible nonobstant l'institution d'une réserve nationale, l'un et l'autre répondant à des finalités différentes.

A la suite de cet avis, des modifications substantielles ont été apportées au projet de décret : le nouveau projet de décret soumis au Conseil, qui fait l'objet du présent avis, ne prévoit plus de conférer à la réserve le monopole de l'intervention sur le marché des droits de production.

B. - PRÉSENTATION DU NOUVEAU PROJET

Selon le rapport adressé au Premier ministre, l'une des innovations majeures du dispositif réside dans la création d'une réserve nationale des droits de plantation chargée d'attribuer ces droits aux viticulteurs dans le respect des règles définies au plan communautaire et conformément aux orientations arrêtées par les pouvoirs publics français dans le domaine de la politique vitivinicole. Il convient de souligner que :

- l'article 2 prévoit, en application de l'article 5 du règlement communautaire du 17 mai 1999, la création d'une réserve nationale de droits de plantation gérée par l'ONIVINS, réserve qui détient les droits de plantation nouvellement créés visés à l'article 6 du règlement communautaire, les droits de replantation attribués par les producteurs titulaires de tels droits, les droits de plantation nouvelle, les droits de replantation et les droits de replantation prélevés sur la réserve qui n'ont pas été utilisés dans les délais prescrits respectivement à l'article 3, paragraphe 4, à l'article 4, paragraphe 5, et à l'article 5, paragraphe 6 de ce même règlement ;
- l'article 3 précise que la réserve peut se porter acquéreur de droits de replantation que le titulaire desdits droits souhaite céder, l'attribution s'effectuant moyennant une contrepartie financière ;
- l'article 4 dispose que la réserve peut attribuer des droits de plantation aux exploitants titulaires d'une autorisation de plantation moyennant une contrepartie financière, dont sont cependant exonérés les jeunes agriculteurs et les agriculteurs qui ont signé un contrat territorial d'exploitation leur permettant de s'installer progressivement. Cet article prévoit également que, selon des conditions à déterminer par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget, la moyenne pondérée des contreparties financières obtenues par la réserve, lors de la cession de droits de replantation aux détenteurs d'une autorisation de plantation, ne peut être inférieure à la moyenne pondérée des contreparties financières accordées par la réserve, lors de l'acquisition de droits de replantation auprès des titulaires de droits ;
- l'article 5 concerne la création d'un comité consultatif sur la gestion du potentiel viticole dans le cadre de la réserve ;
- l'article 6 traite des autorisations de plantation pouvant être attribuées aux exploitants qui ont l'intention d'utiliser les droits de plantation pour planter des vignobles dont la production a un débouché assuré. Il prévoit que les titulaires d'autorisations de plantation peuvent acquérir des droits de plantation, soit auprès de la réserve, soit par transfert de ces droits en provenance d'une autre exploitation, dans les conditions

- prévues à l'article 4, paragraphe 4 du règlement (CE) n° 1493/99 du Conseil de l'Union européenne, c'est à dire : a) lorsqu'une partie de l'exploitation concernée est transférée à cette autre exploitation (dans ce cas, le droit peut être utilisé sur une superficie de cette dernière, dans la limite de la superficie transférée) ou b) lorsque des superficies de cette autre exploitation sont destinées soit à la production de VQPRD ou de vins de table désignés par une indication géographique, soit à la culture de vignes mères de greffons ;
- l'article 6 bis soumet aux dispositions de l'article 6 susmentionné les transferts de droits de replantation entre exploitations viticoles, étant toutefois précisé que, lors d'une cession partielle d'exploitation entraînant le transfert de parcelles non plantées en vignes d'une exploitation viticole à une autre, les droits de replantation ayant été générés par l'arrachage de ces parcelles peuvent être transférés à l'exploitant cessionnaire. Ce même article dispose que les parcelles considérées doivent être situées dans l'aire définie à l'article 15 ;
 - les articles 7 à 9 concernent les contingents d'autorisation de plantation en vue de la production de vins de qualité produits dans une région déterminée (VQPRD) et de vins de pays ainsi que les critères de répartition de ces contingents. Ils prévoient également que les critères d'attribution des autorisations de plantation de vignes aptes à produire des vins VQPRD, incluent des critères nationaux de recevabilité ou de priorité ;
 - l'article 10 prévoit que, lorsque l'exploitant n'est pas propriétaire des parcelles à planter, une autorisation de plantation ne peut être délivrée qu'à la condition que le bail, d'une durée minimale de neuf ans, ou la convention de mise à disposition comporte une clause de dévolution des droits en fin de bail ou de mise à disposition ;
 - les articles 11 à 13 définissent les conditions dans lesquelles peuvent être accordés des droits de plantation nouvelle et de replantation. L'article 13, relatif aux droits de replantation susceptibles d'être octroyés par anticipation aux exploitants qui s'engagent à procéder à l'arrachage de vigne d'une superficie équivalente, prévoit notamment que cet arrachage doit survenir au plus tard le 15 juin de la deuxième campagne suivant celle où la plantation anticipée a été réalisée ;
 - l'article 14 concerne la redevance que le demandeur d'autorisation au titre des articles 6, 11, 12 et 13 est tenu de payer à l'ONIVINS et à l'INAO ;
 - l'article 15 définit l'exploitation viticole comme l'unité technico-économique soumise à gestion unique constituée par des parcelles cadastrales plantées ou à planter en vignes dont l'exploitant détient les titres de propriétés ou de location ayant date certaine et précise que ces parcelles doivent être situées dans la limite de l'arrondissement du siège de l'exploitation et des cantons réciproques, cette limite pouvant, pour tenir compte de situations particulières, être portée à 70 km du siège de l'exploitation ;
 - l'article 18 abroge le décret susmentionné du 30 septembre 1953, exception faite de l'article 29 dont les dispositions réglementent la production, la plantation, la circulation, l'importation et l'exportation de plants de vigne. Il abroge également l'article 2 du décret n°64-453 du 26 mai 1964, modifié, relatif à l'organisation du vignoble et à l'amélioration de la qualité de la production viticole.

C. - LES INCIDENCES DU PROJET AU REGARD DU DROIT DE LA CONCURRENCE

Seules seront examinées ci-après les dispositions susceptibles d'avoir une incidence au regard du droit de la concurrence.

Sur la création de la réserve et le transfert des droits de replantation

Les articles 2 et 3 du projet reprennent les dispositions de l'article 5 du règlement communautaire du 17 mai 1999 concernant les droits attribués d'office à la réserve et la possibilité, pour les producteurs titulaires de droits de

replantation de les attribuer à cette réserve, moyennant une contrepartie financière de source nationale. Par ailleurs, il ressort des dispositions combinées des articles 6 et 6 bis du projet que les droits de replantations peuvent être obtenus soit auprès de la réserve, soit par transfert de ces droits en provenance d'une autre exploitation dans les conditions prévues à l'article 4, paragraphe 4 du règlement communautaire susmentionné.

Le Conseil de la concurrence ne peut qu'approuver ces dispositions qui préservent la liberté des titulaires de ces droits de choisir le cessionnaire de leur choix. Il note en outre que la mise en place de ce marché, malgré sa dimension modeste, permettra aux responsables de la gestion administrative du secteur de disposer de signaux propres à en améliorer l'efficacité ;

Sur les modalités financières de cession de droits de plantation et de replantation

Le troisième alinéa de l'article 4 du projet dispose que "*Selon des conditions à déterminer par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget la moyenne pondérée des contreparties financières obtenues par la réserve lors de la cession de droits de replantation aux détenteurs d'une autorisation de plantation ne peut être inférieure à la moyenne pondérée des contreparties financières accordées par la réserve, lors de l'acquisition de droits de replantation auprès des titulaires de droits*".

Le Conseil de la concurrence observe que, lorsqu'il n'est pas en situation de monopole sur un marché, un opérateur économique n'est pas en mesure de fixer le prix de vente ou d'achat des produits ou prestations qui y sont échangés. Cette remarque, qui vaut notamment pour la réserve, conduit à s'interroger sur la possibilité d'appliquer les dispositions précitées. Si l'objectif poursuivi vise seulement à imposer à l'ONIVINS une gestion financière équilibrée, il conviendrait de préciser clairement que les gestionnaires de la réserve sont astreints à cette obligation sans faire référence à la notion de prix.

Sur les critères de répartition et d'attribution

L'article 8 du projet prévoit que : "*les critères, contingents et autorisations de plantation de vignes aptes à produire des vins de qualité produits dans une région déterminée sont arrêtés selon la procédure définie par l'article L. 641-6 du code rural. Les critères d'attribution de ces autorisations de plantation incluent des critères nationaux de recevabilité ou de priorité*".

Selon les objectifs poursuivis par le règlement communautaire et les dispositions de l'article 5-4 de ce règlement, les États membres doivent, notamment, veiller à ce que le lieu où les droits de plantation prélevés sur une réserve sont exercés, ainsi que les variétés et les techniques de culture, garantissent l'adéquation de la production ultérieure à la demande du marché, ainsi que des rendements représentatifs de la moyenne de la région où ces droits sont utilisés. Ces objectifs justifient l'existence de critères de répartition et d'attribution des autorisations d'acquisition de droits de plantation. Toutefois, en l'absence de précisions sur ces critères, lesquels sont susceptibles d'être modifiés à l'occasion de chaque campagne viticole, le Conseil recommande que, lors de l'élaboration des arrêtés interministériels prévus par le projet, le nombre et la nature des critères retenus ne créent pas de restrictions et notamment de limitation de l'accès au marché excédant ce qui est nécessaire au respect de la réglementation communautaire.

Délibéré, sur le rapport oral de Mme Palud, par Mme Hagelsteen, présidente, Mme Pasturel, vice-présidente et M. Nasse, vice-président.

Le rapporteur général,

Patrick Hubert

La présidente,

Marie-Dominique Hagelsteen

© *Conseil de la concurrence*