

CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Avis n° 98-A-13 du 20 octobre 1998

**relatif au projet de décret portant modification du 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**

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 10 juillet 1998 sous le numéro A 249 par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence, sur le fondement de l'article 6 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986, d'une demande d'avis sur un projet de décret portant modification du 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 Traité du 25 mars 1957, instituant la Communauté européenne, modifié ;

Vu le règlement (CEE) n° 822/87 du Conseil du 16 mars 1987 portant organisation commune du marché viti-vinicole ;

Vu le règlement (CE) n° 1592/96 du Conseil du 30 juillet 1996 modifiant le règlement (CEE) n° 822/87 portant organisation commune du marché viti-vinicole ;

Vu le règlement (CE) n° 1627/98 du Conseil du 20 juillet 1998 modifiant le règlement (CEE) n° 822/87 portant organisation commune du marché viti-vinicole ;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 modifiée, relative à la liberté des prix et de la concurrence et le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986 modifié, pris pour son application ;

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 ;

Le rapporteur, le rapporteur général et le commissaire du Gouvernement entendus ;

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

Par lettre du 10 juillet 1998, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi pour avis le Conseil de la concurrence d'un projet de décret en Conseil d'Etat, portant modification du 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.

Cette saisine a pour fondement l'article 6 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 aux termes duquel, notamment : " 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 d'un marché à des restrictions quantitatives ;
2. D'établir des droits exclusifs dans certaines zones... "

L'arrachage de vignes, lorsqu'il ne donne pas lieu à l'attribution d'une prime, ouvre un droit de replantation cessible. Les dispositions du décret du 30 septembre 1953 modifié prévoient que, pour la production de vins d'appellation d'origine, ce droit peut être transféré d'une exploitation quelconque située sur le territoire national à une autre exploitation située dans une aire d'appellation d'origine.

Le projet soumis à l'examen du Conseil vise à supprimer la possibilité d'extension du vignoble à l'intérieur d'une aire d'appellation d'origine, à partir de droits de replantation en provenance d'une autre région viticole que celle à laquelle appartient l'aire d'appellation d'origine considérée ; un arrêté interministériel définira les régions viticoles. Le projet de décret introduit donc une régionalisation des transferts de droits de replantation.

Le présent avis a pour objet de définir le contexte juridique et économique dans lequel s'inscrit le projet de décret et d'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 ACTUEL DES TRANSFERTS DE DROITS DE REPLANTATION

Une partie de la production viti-vinicole bénéficie d'appellations d'origine. L'article L. 115-1 du code de la consommation, issu de la loi du 6 mai 1919 modifiée par la loi n° 66-482 du 6 juillet 1966, a défini l'appellation d'origine comme " *la dénomination d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus au milieu géographique, comprenant des facteurs naturels et des facteurs humains* " .

Les vignobles d'appellation d'origine peuvent s'étendre à l'intérieur des limites de l'aire de l'appellation d'origine, dans le cadre des dispositions communautaires et de celles fixées par le décret n° 53-977 du 30 septembre 1953 modifié, relatif à l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole. Par ailleurs, les professionnels du secteur viti-vinicole disposent d'instruments de régulation de la production par l'intermédiaire d'organisations interprofessionnelles, de l'Institut national des appellations d'origine -INAO- et de l'Office national interprofessionnel des vins -ONIVINS.

1. La réglementation communautaire

a) Le cadre général des productions du secteur viti-vinicole

Les différentes productions du secteur viti-vinicole sont soumises à la réglementation européenne :

- le règlement n° 822/87 du Conseil du 16 mars 1987 définit les objectifs généraux de l'organisation commune des marchés dans le secteur viti-vinicole. Ce règlement d'ensemble précise les règles concernant la production et le contrôle du développement du potentiel viticole tant des vins de qualité produits dans des régions déterminées, dénommés " vqprd " au niveau communautaire (d'appellation d'origine au niveau national), que des vins de table, des vignes-mères de porte greffe et des raisins de table. Il retient, par ailleurs, le principe de la subsidiarité en ce qui concerne l'extension du vignoble produisant des vins vqprd par les transferts de droits de replantation ;
- le règlement n° 3302/90 du Conseil du 15 novembre 1990 établit les conditions et les modalités d'application des transferts de droits de replantation de superficies viticoles pour la production de vins de table, de vignes-mères de porte greffe et de raisins de table. Ce règlement a étendu le régime des transferts de droits de replantation pratiqué dans le secteur des vins vqprd aux secteurs des vins de table, des vignes-mères de porte greffe et des raisins de table sous certaines conditions. Le droit de replantation est réservé aux producteurs qui, ayant arraché des vignes, n'ont ni perçu de primes ni vendu de droits de replantation dans le secteur où est faite la demande. Les transferts de droits de replantation destinés aux productions précitées ne peuvent se réaliser qu'entre deux exploitations ayant leur siège dans une même région ou dans les cantons limitrophes de ce siège d'exploitation. En application de ce règlement, un arrêté ministériel a défini, au niveau national, cinq régions pour les transferts des droits de replantation. Ce règlement retient donc pour la production de vins de table, de vignes-mères de porte greffe et de raisins de table le principe de la régionalisation des transferts de droits de replantation.

b) Le droit de plantation de vignes produisant des vins vqprd

Le droit de plantation et de replantation des vignes produisant des vins vqprd est fixé par le règlement n° 822/87 du Conseil du 16 mars 1987, modifié notamment par le règlement n° 1592/96 du Conseil du 30 juillet 1996 et le règlement n° 1627/98 du Conseil du 20 juillet 1998.

Les Etats membres dont la production dépasse annuellement 25 000 hl, ce qui est le cas de la France, peuvent, sous certaines conditions, procéder à des plantations nouvelles ou à des replantations de vignes produisant des vins vqprd

En application de l'article 6 dudit règlement, toute plantation nouvelle de vignes est interdite jusqu'au 31 août 2000. Toutefois, des autorisations de plantations nouvelles peuvent être octroyées par les Etats membres pour des superficies destinées à la production de vins vqprd et de vins de table pour lesquels la Commission a reconnu que la production, du fait de ses caractéristiques qualitatives, est largement inférieure à la demande. Le règlement n° 1592/96 du Conseil du 30 juillet 1996 a fixé à 10 000 ha la surface des plantations nouvelles à réaliser pour les campagnes 1996/1997 et ou 1997/1998 (une campagne viticole va du 31 août d'une année au 31 août de l'année suivante). Sur ces 10 000 ha, 2 584 ont été attribués à la France. Le règlement n° 1627/98 du Conseil du 20 juillet 1998 a reconduit ce contingent de 2 584 ha pour les campagnes 1998/1999 et ou 1999/2000.

En application de l'article 7 dudit règlement, les replantations ne sont permises que dans le cas où une personne physique ou morale ou un groupement de personnes dispose d'un droit de replantation. Ce droit de replantation est lié à certaines conditions : l'arrachage, soit l'élimination complète des souches se trouvant sur un terrain planté en vignes et une plantation de vignes sur une superficie équivalente à celle arrachée, effectuée au cours des huit campagnes suivant celle pendant laquelle a été effectué l'arrachage régulièrement déclaré. Le droit de replantation s'exerce à l'intérieur de la même exploitation ; il peut cependant être transféré en tout ou partie dans le cas où une partie de l'exploitation concernée est acquise à une autre exploitation ; dans ce cas, ce droit peut être exercé à l'intérieur de cette dernière, dans la limite des surfaces transférées. Le droit de replantation peut être également transféré, en tout ou partie, dans une autre exploitation pour la production de vins vqprd, dans les conditions déterminées par l'Etat membre concerné. Les plantations qui résultent de l'utilisation de transferts de droits de replantation s'ajoutent aux plantations nouvelles dont le contingent est fixé par le Conseil de la Communauté européenne.

En application de l'article 8 dudit règlement, toute personne physique ou morale ou groupement de personnes ayant l'intention de procéder à une plantation nouvelle de vignes en demande par écrit l'autorisation aux instances compétentes désignées par les Etats membres. Toute personne physique ou morale ou groupement de personnes ayant procédé à un arrachage, à une replantation ou à une plantation nouvelle de vignes en informe par écrit l'instance compétente de l'Etat membre sur le territoire duquel l'opération a été effectuée, dans un délai déterminé par l'instance. Une plantation nouvelle de vignes autorisée peut être réalisée jusqu'à la fin de la deuxième campagne viticole qui suit celle au cours de laquelle l'autorisation a été délivrée.

2. Le principe du droit de replantation prévu par le décret du 30 septembre 1953 modifié pour la production des vins d'appellation d'origine

Le décret n° 53-977 du 30 septembre 1953 relatif à l'assainissement du marché du vin et à l'orientation de la production viticole, modifié notamment par les décrets n° 87-128 du 25 février 1987 et n° 89-263 du 25 avril 1989, précise au plan national les modalités d'application du règlement n° 822/87 du Conseil du 16 mars 1987 en ce qui concerne le droit de replantation pour la production de vins d'appellation d'origine.

En vue de l'amélioration de la production, les terroirs viticoles existants ont été classés :

- en régions qualifiées pour la viticulture définies par leur antériorité et leur aptitude à produire des vins de qualité ;
- et en régions de reconversion caractérisées par la possibilité de substituer aux vignobles des cultures plus économiquement rentables.

Les viticulteurs qui arrachent tout ou partie de la superficie de leur vignoble et renoncent définitivement à leur droit de replantation peuvent recevoir une indemnité sous certaines conditions fixées par décret. La perception de cette indemnité est subordonnée à la renonciation au droit de replantation et par conséquent à la possibilité de le céder à un acquéreur.

L'article 35 du décret du 30 septembre 1953 prévoit les conditions dans lesquelles les transferts de droits de replantation peuvent être réalisés pour la production des vins d'appellation d'origine :

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

a) Une demande d'autorisation est nécessaire, même si le transfert a lieu entre deux exploitations appartenant à la même personne ;

b) 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 ;

c) 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 l'amélioration de la structure des exploitations agricoles ;

d) 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'appellations, 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... "

Les dispositions précitées prévoient que le contingent annuel de droits de replantation octroyé à une appellation d'origine ou à un groupe d'appellations d'origine provient de l'ensemble du territoire national. Toutefois, cette règle est modulable ; l'arrêté annuel interministériel peut autoriser les achats de droit de replantation avec indication de l'origine des droits ; certains transferts doivent ainsi être internes à l'aire d'appellation d'origine. La décision de limiter les cessions de droits de replantation à l'intérieur de régions prédéfinies résulte de propositions du Comité national de l'Institut national des appellations d'origine qui a, en général, le souci d'organiser l'extension du vignoble dans les aires à appellation d'origine à partir des potentialités de transferts de droits de replantation existant dans l'aire elle-même.

Par ailleurs, toute opération de plantation et d'arrachage, de même que les récoltes, le stockage et la distillation donnent lieu à des déclarations auprès du service de la viticulture rattaché à la Direction des douanes et des droits indirects qui tient le casier viticole. Ce casier permet de connaître les droits de replantation qui sont disponibles exploitation par exploitation.

3. La mise en oeuvre des dispositions communautaires et nationales pour la production de vins d'appellation d'origine

Le contingent de 2 584 ha de plantations nouvelles attribué à la France par le Conseil de la Communauté européenne pour les campagnes 1996/1997 et 1997/1998 a été réparti entre les producteurs de vins de pays et

ceux de vins d'appellation d'origine après un accord des organisations professionnelles, intervenu en 1997, sur la base suivante : 35 % pour les vins de pays et 65 % pour les vins d'appellation d'origine, soit respectivement 904 ha et 1 680 ha pour chaque production.

Les 1 680 ha attribués aux vins d'appellation d'origine ont été répartis entre les différentes appellations selon le processus décrit ci-après. Les syndicats d'appellation d'origine, qui regroupent parfois plusieurs appellations, font part de leurs besoins de croissance dans chaque appellation en fonction d'un tableau de bord économique de l'appellation constitué d'indicateurs liés notamment à la production, à la vente et au stock. Ces besoins sont regroupés au sein des comités régionaux de l'Institut national des appellations d'origine ; enfin le comité national, après examen des différentes demandes et en fonction du potentiel viticole des appellations d'origine, fait une proposition des surfaces à planter par appellation d'origine au ministère de l'agriculture et de la pêche et au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Sur la base de cette proposition, un arrêté interministériel répartit le contingent de plantations nouvelles, par appellation d'origine et éventuellement par département.

Par ailleurs, les besoins de croissance peuvent être aussi satisfaits par l'octroi d'un contingent annuel de plantations par transferts de droits de replantation (mise en oeuvre des dispositions du paragraphe d) de l'article 35 du décret du 30 septembre 1953). Selon le même processus que celui décrit ci-dessus, à partir de l'évaluation des besoins de croissance, l'Institut national des appellations d'origine fait une proposition au ministre de l'agriculture et de la pêche et au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie qui, par un arrêté interministériel, répartissent un contingent de plantations par transfert de droits de replantation par appellation d'origine ou groupe d'appellations et éventuellement par département.

L'autorisation d'acquérir des droits de replantation par transfert obéit à une procédure complexe. Une demande d'autorisation est nécessaire même si le transfert a lieu entre deux exploitations appartenant à la même personne. Avant une date limite qui est fixée en général au 15 avril, l'exploitant dépose un dossier auprès du service local de l'Institut national des appellations d'origine. Après instruction du dossier et éventuellement une enquête sur le terrain effectuée par le ministère de l'agriculture (vérification notamment auprès des services des douanes et des droits indirects que le demandeur n'est pas en infraction avec la législation sur les vins), une décision motivée est prise par le ministre de l'agriculture ; elle est notifiée par l'intermédiaire de l'Office national interprofessionnel des vins. La décision autorise le demandeur à faire l'acquisition de droits de replantation en cours de validité. L'autorisation peut être utilisée pendant la campagne en cours et la campagne suivante. L'achat des droits peut être réalisé par voie d'acte notarié ou par acte sous seing privé. Les actes d'achat sont transmis à l'Office national interprofessionnel des vins qui délivre l'autorisation de transfert.

Le viticulteur qui a obtenu une autorisation d'acquisition de droit de replantation doit non seulement posséder la terre pour étendre son vignoble, mais aussi acheter un droit de replantation auprès d'un cédant dont le droit est en cours de validité.

Ainsi, les contingents de transferts de droits de replantation sont payants, contrairement aux contingents de plantations nouvelles accordés par le Conseil de la Communauté européenne (2 584 ha en 1996 et en 1998), qui sont gratuits.

B. - LES TRANSFERTS DE DROITS DE REPLANTATION

1. Le secteur des vins d'appellation d'origine

Le secteur viticole est l'un des premiers secteurs de l'agro-alimentaire : 166 000 exploitations produisent du vin, dont 88 000 des vins d'appellation d'origine. La superficie en vignes produisant des vins de cette catégorie a augmenté de 107 000 ha entre 1974 et 1991, alors que la superficie des vignes produisant des vins de table a diminué de 380 000 ha pendant la même période. Le développement des vins de qualité a entraîné une augmentation très forte des exportations ; le secteur des vins et spiritueux constituait le premier poste à l'exportation de l'agro-alimentaire avec 36,2 milliards de francs en 1996.

Avec 59 650 482 hl, la récolte de l'année 1996, tout en se situant dans la moyenne observée au cours des dix dernières années (59 816 000 hl), a marqué une augmentation par rapport à celle de 1995 (55 609 553 hl) ; en 1996, les quantités de vins pour lesquelles le bénéfice d'une appellation d'origine a été revendiqué par les viticulteurs dans leur déclaration de récolte se sont élevées à 24 197 040 hl, soit 41 % de la récolte. La part de la production des vins d'appellation d'origine était en 1996 en légère baisse par rapport à 1995 où elle représentait 43 % de la récolte. La superficie totale des vignes en production comprises dans une aire d'appellation s'élevait à 451 618 ha en 1996 ; elle était en augmentation de 0,99 % par rapport à 1995 (454 441 ha). Elle représentait 51% de la superficie totale des vignes de cuve en production, soit 883 184 ha.

Le rendement moyen à l'hectare pour les vignes d'appellation d'origine est moins élevé que pour les autres vignes (53,5 hl par ha pour les vignes productrices de vins d'appellation d'origine contre 68,94 hl par ha pour les autres vignes en 1996) ; ceci explique qu'avec une superficie équivalant à 51 % des vignes, la production des appellations d'origine ne représente que 41 % de la récolte.

L'effort consenti par les professionnels et soutenu par les pouvoirs publics pour orienter la politique viticole vers une qualité de plus en plus affirmée permet de soutenir l'activité de ce secteur qui a été un créateur d'emplois directs et connexes. Si la situation actuelle du secteur viticole apparaît très favorable, la concurrence des pays nouvellement producteurs est néanmoins de plus en plus forte notamment sur les vins d'appellation d'origine ; il est parfois reproché à ces derniers de ne pas offrir une qualité en adéquation avec leur réputation et leur niveau de prix. Ces critiques ont incité les professionnels et l'Institut national des appellations d'origine à prendre des mesures pour y remédier ; ainsi, avec l'appui des pouvoirs publics, l'effort sur la limitation des rendements a été accentué et une réflexion sur les commissions de dégustation et le suivi de la quantité en aval a été entreprise avec la collaboration de la Direction générale des douanes et des droits indirects.

2. L'évolution du vignoble par les transferts au cours des dix dernières années

A la date du 31 août 1988, des droits de replantation correspondant à 109 249 ha étaient recensés ; compte tenu des plantations par renouvellement, il y avait à cette même date un potentiel de droits par transferts estimé à 65 000 ha comprenant une proportion non négligeable de droits relativement anciens arrivant à péremption (en application du délai de 8 ans retenu par le règlement n° 822/87 du Conseil du 16 mars 1987). Par ailleurs, la mise en application du régime d'arrachage indemnisé a incité les viticulteurs désirant cesser la culture de la vigne à demander le bénéfice de la prime d'abandon définitif -PAD-, entraînant l'annulation du

droit de replantation, plutôt que d'arracher leurs vignes et de proposer le droit créé à un éventuel acquéreur.

A la date du 31 août 1995, le portefeuille de droits de replantation était estimé à moins de 30 000 ha, dont une faible partie, évaluée à 4 000 ha, pouvait être considérée comme transférable avec des difficultés pour identifier les éventuels cédants (personnes âgées ignorant l'acquisition du droit à la suite de l'arrachage d'une vigne, héritiers n'ayant pas connaissance de l'existence de ce droit).

Dès lors, en considérant, d'une part, que le potentiel de droits de replantation par transferts était estimé à 65 000 ha au 31 août 1988 et à 4 000 ha au 31 août 1995 et, d'autre part, que les transferts ont concerné, entre la campagne de 1988/1989 et celle de 1995/1996, une surface de 12 526 ha en vins d'appellation d'origine et 8 667 ha en vins de table, soit un total de 21 193 ha, il y a ainsi, entre 1988 et 1995, un potentiel de droits de presque 40 000 ha (65 000 ha moins 4 000 ha restant et 21 193 ha utilisés) qui ont été perdus par dépassement de la date de péremption et qui n'ont donc été ni utilisés par leurs détenteurs, ni acquis par des bénéficiaires d'autorisation d'achat.

Une étude des transferts en vins d'appellation d'origine, par département, de la campagne 1988/1989 à la campagne 1995/1996, démontre que les pertes les plus importantes de ce potentiel viticole se situent dans le Sud-Ouest (Tarn, Tarn-et-Garonne, Dordogne et Landes), la vallée de la Loire (Loir-et-Cher), le Languedoc, la Provence et la Côte d'Azur. Les gains les plus importants se situent dans les vignobles d'appellation d'origine n'ayant pas la possibilité de trouver sur place des droits à reconvertir (Gironde, Champagne, Bourgogne et Alsace).

Les statistiques établies en septembre 1998 par la Direction générale des douanes et des droits indirects concernant les droits disponibles par département et par campagne de naissance font apparaître :

- d'une part, que le nombre des détenteurs de droits par département est très variable (d'un dans l'Aisne à 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 ha) ;
- d'autre part, que des droits encore importants sont disponibles dans le Sud-Est de la France et dans le Val de Loire et 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.

3. Le bilan des transferts dans le vignoble d'appellation d'origine

a) Période du 1^{er} janvier 1995 au 31 août 1996 (attribution au titre de la campagne 1994/1995)

Un arrêté du 30 décembre 1994 avait prévu un contingent de 208 ha d'autorisation d'achat de droits à réaliser avant le 31 août 1996. Une synthèse des transactions par grande région viticole, correspondant aux huit délégations régionales de l'Office national interprofessionnel des vins, apporte les données suivantes :

Délégations ONIVINS sauf celle de la Corse	superficie transférée en ha	prix payé par l'acheteur F/ha	prix perçu par le vendeur F/ha	taux de réalisation en %

Val de Loire	37,09	5 664	5 628	85
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13,45	6 764	6 764	69
Aquitaine	10,84	5 285	6 168	92
Nord-Est	29,04	15 985	5 828	97
Rhône-Alpes	31,06	5 839	5 864	87
Languedoc-Rousillon	27,87	6 774	6 657	83
Midi-Pyrénées	23,84	2 060	2 060	96
Total	183,79	6 874	5 450	88

Sources ONIVINS de janvier 1997

Le taux de réalisation définitif pour la campagne 1994/1995 est de 88 % alors qu'il était de 95 % en 1993/1994 ; 12 % des droits de replantation par transferts n'ont donc pas été utilisés contre 5 % à l'occasion de la campagne précédente. La difficulté de trouver des cédants peut constituer une explication à ce taux de réalisation moindre que l'année précédente. Les transactions ont concerné 48 départements, dans toutes les régions viticoles françaises. Les prix d'achat sont très variables ; les extrêmes vont de 1 370 F/ha dans le Lot-et-Garonne à 23 000 F/ha en Alsace. Les achats endogènes représentent 63 % des superficies transférées.

b) Période du 1^{er} janvier 1996 au 31 août 1997 (attribution au titre de la campagne 1995/1996)

Un arrêté du 3 novembre 1995 a prévu un contingent de 803 ha d'autorisation d'achat de droits à réaliser avant le 31 août 1997 ; en application de cet arrêté, certains transferts autorisés pour la production de vins d'appellation d'origine devaient obligatoirement s'effectuer à l'intérieur de l'aire d'appellation d'origine. A l'époque où ces statistiques ont été établies, les viticulteurs avaient encore une campagne pour réaliser ces achats. Une synthèse des transactions par grande région viticole, correspondant aux huit délégations régionales de l'Office national interprofessionnel des vins, apporte les données suivantes :

Délégations ONIVINS	superficie transférée en ha	prix payé par l'acheteur F/ha	prix perçu par le vendeur F/ha	taux de réalisation en %
Val de Loire	63,37	6 493	6 054	70
Provence-Alpes-Côte d'Azur	62,74	12 662	12 662	56
Corse	4,31	4 174	4 174	28
Aquitaine	158,24	11 448	9 642	75
Nord-Est	77,06	14 358	7 079	86
Rhône-Alpes	58,39	11 584	10 391	63
Languedoc-Rousillon	104,76	12 893	12 854	68

Midi-Pyrénées	19,23	3 421	3 421	57
Total	563,62	11 421	9 738	70

Sources ONIVINS de janvier 1997

Les transactions ont concerné 49 départements sur l'ensemble des régions. Au 31 août 1996, 560 ha sur les 803 ha du contingent ont été transférés, soit un taux de réalisation d'environ 70 %. Les prix d'achat sont très variables ; les extrêmes vont de 1 684 F/ha dans le Gers à 22 500 F/ha en Alsace. L'obligation prévue par l'arrêté d'effectuer certains transferts à l'intérieur d'une aire d'appellation d'origine a eu pour effet de réduire l'offre potentielle de droits de replantation en raison de la raréfaction de ces droits dans l'aire d'appellation d'origine considérée. Ainsi, en Gironde, sur un contingent de 200 ha, seulement 149 ha de droits de replantation ont pu être utilisés ; dans les Côtes du Rhône, la difficulté de trouver des droits a entraîné une augmentation des prix.

4. L'organisation des transferts

Actuellement, le marché est libre ; néanmoins, depuis un à deux ans, les organisations professionnelles mettent en place des structures pour tenter de remédier à la perte des potentialités de transferts résultant de la déchéance des droits et organiser les flux de droits de replantation.

a) Le marché dit libre

Les transferts de viticulteur à viticulteur sont peu nombreux ; dans les faits, ils s'effectuent principalement à l'intérieur d'un secteur géographique limité. Ainsi, certains viticulteurs ayant l'intention d'étendre leur vignoble réservent des droits de replantation auprès d'autres viticulteurs souhaitant abandonner tout ou partie de leur exploitation.

De nombreux courtiers indépendants démarchent les viticulteurs ou les exploitants agricoles dans une région pour négocier les droits de replantation soit dans la même région viticole, soit dans une autre région viticole où la demande est importante. Ainsi, des courtiers achètent un droit à bas prix 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) ; cette pratique est souvent condamnée par les professionnels des régions excédentaires.

Enfin, des agents immobiliers spécialisés dans les transactions en milieu rural pratiquent également le négoce des droits de replantation.

b) Le marché organisé

Les organisations professionnelles, dans la perspective de la régionalisation des droits de replantation pour la production de vins d'appellation d'origine, créent des organismes dénommés improprement " 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, passent une convention avec l'Office national interprofessionnel des vins 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). Un organisme conventionné s'engage à ne conclure des transactions que dans son aire de compétence ; dans cette aire, il effectue des transactions tant pour l'extension du vignoble d'appellation d'origine que pour celle du vignoble de vins de pays.

Un organisme conventionné est conçu comme un instrument de la viticulture :

- pour favoriser les échanges de droits entre les bénéficiaires d'une autorisation d'acquisition de droit et la multitude de cédants propriétaires de droits de replantation en vue de la production de vins d'appellation d'origine et de vins de pays ;
- pour moraliser la profession ;
- pour veiller à la conservation du patrimoine et du potentiel viticole en évitant la disparition des droits par carence des détenteurs (ignorance ou négligence) ;
- pour chercher et utiliser prioritairement les droits de replantation existant dans la région où le bénéficiaire a obtenu un droit d'étendre son vignoble dans une aire d'appellation d'origine ;
- pour limiter les extensions de vignobles produisant des vins d'appellation d'origine à partir de droits de replantation provenant des aires de production de vins de table d'autres régions viticoles.

Un organisme conventionné est mis en place dans chacun des secteurs suivants :

- l'Alsace et ses départements limitrophes : la Moselle, la Meurthe-et-Moselle et les Vosges, géré par l'Association des viticulteurs d'Alsace ;
- l'Aquitaine et le département de la Corrèze, géré par l'Union des syndicats viticoles d'Aquitaine ;
- la Bourgogne et le Beaujolais, géré par la Confédération des Associations viticoles de Bourgogne ;
- la Champagne et les régions Picardie et Ile de France, géré par la Société d'intervention de la Champagne viticole ;
- le Jura et ses départements limitrophes : le Doubs, la Haute-Saône et le Territoire de Belfort, géré par la Société des viticulteurs du Jura ;
- la région Midi-Pyrénées, géré par l'Association de gestion d'une bourse de droits de replantation en Midi-Pyrénées ;
- les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon et les départements de la Drôme et de l'Ardèche où sont mis en place deux organismes : la " bourse " Méditerranée et la " bourse " des vins de Pays d'Oc, gérés par des organismes professionnels ;
- le Val de Loire de Saint-Nazaire à Clermont-Ferrand, soit quatorze départements, géré par la Confédération des vigneronns du Val de Loire.

Des organismes sont en cours de conventionnement pour la région Corse, les deux départements de l'Isère et de la Savoie et les Charentes.

Avec des fonds résultant le plus souvent d'un emprunt contracté au Crédit agricole, l'organisme achète à un cédant un droit de replantation. Le vendeur est rémunéré immédiatement. Les droits sont conservés par l'organisme dans l'attente de la délivrance des autorisations d'achat. Le " stock " de droits est fixé par le

règlement intérieur de l'organisme : il est calculé pour satisfaire la demande pendant deux campagnes. 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 (environ 10 000 F/ha dans le Val de Loire) ; pour d'autres, le prix d'achat varie suivant la nature des droits, leur provenance, leur validité et leur superficie (entre 9 000 F/ha et 16 000 F/ha en Aquitaine). Le prix de cession est composé 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. Une réunion de ces organismes conventionnés s'est tenue le 12 mai 1998 qui a fait apparaître que les transactions qu'ils effectuent se situent dans la moyenne de l'ensemble des transactions enregistrées par l'Office national interprofessionnel des vins, que le niveau des prix est globalement plus élevé pour les droits destinés à la production de vins d'appellation d'origine que pour ceux destinés à la production de vins de pays, à la fois pour ce qui concerne le prix payé par l'acheteur et le prix perçu par le vendeur, qu'enfin, ils ne représentent pas l'instrument principal des transactions.

Ces organismes satisfont la majorité des syndicats de viticulteurs et notamment ceux qui craignaient de voir les droits de replantation " exportés " vers des régions viticoles dont le potentiel de droits de replantation est faible. Ils attirent toutefois quelques critiques qui peuvent être synthétisées de la façon suivante :

les syndicats professionnels qui gèrent directement ou indirectement les transferts pourraient s'attribuer le monopole des droits de replantation dans une région viticole ; cette crainte conduit certaines confédérations à réclamer que l'Etat (ministère de l'agriculture et de la pêche ou Office national interprofessionnel des vins) intervienne directement dans la mise en place et le fonctionnement des organismes conventionnés ;

tous les organismes conventionnés ne mettront pas en oeuvre des moyens équivalents pour rechercher et mobiliser les droits de replantation existant dans leur aire de compétence de sorte que l'optimisation de la valorisation de capital de droits ne pourra pas être obtenue ; la convention signée avec l'Office national interprofessionnel des vins, qui n'est qu'un code de bonne conduite, ne crée ni d'obligation de moyens, ni d'obligation de résultats.

L'ensemble de la profession souhaite la création d'un organisme au niveau national capable de jouer un rôle de régulateur entre les organismes excédentaires et ceux qui sont déficitaires. Il pourrait être constitué par la réunion des organismes régionaux sous l'égide de l'Association générale de la production viticole -AGPV- qui regroupe les fédérations de viticulteurs producteurs de vins d'appellation d'origine et celles de producteurs de vins de table-vins de pays, avec le concours de l'Office national interprofessionnel des vins. Les droits de replantation seraient gérés pendant deux campagnes dans les organismes régionaux ; si, à l'issue de ces deux campagnes, ils n'étaient pas utilisés dans la région viticole, les excédents seraient portés à la connaissance de l'organisme national. Par ailleurs, les organismes déficitaires feraient connaître leurs besoins à l'organisme national qui procéderait à la répartition des excédents.

L'Institut national des appellations d'origine estime, d'une part, que, pour une meilleure efficacité de l'organisation du marché des droits de plantations, l'organisme national et les organismes régionaux auraient dû être créés concomitamment, d'autre part, que l'organisme national devrait avoir un caractère prépondérant. Cet organisme constituerait, selon l'institut, une réserve nationale au sein de laquelle seraient regroupés le contingent des droits de plantations accordé par le Conseil de la Communauté européenne, les droits de replantation transférables provenant des régions excédentaires et les droits de replantation périmés

qui se verraient attribuer une " durée de vie " supplémentaire pour éviter leur déchéance. Ce système de réserve nationale est l'un des éléments du projet d'organisation commune des marchés en matière viticole qui est en cours de négociation.

II. - Examen du projet de décret soumis au conseil de la concurrence

A. - PRÉSENTATION DU PROJET

1. Les raisons qui ont présidé à la préparation du projet

La modification du décret du 30 septembre 1953 proposée par le ministre de l'agriculture, dont le Conseil est saisi en application de l'article 6 de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986, est la concrétisation d'un accord intervenu entre les professionnels de la viticulture en 1997. En effet, lors de la répartition entre les producteurs de vins d'appellation d'origine et ceux de vins de pays du contingent communautaire de 2 584 ha de plantations nouvelles attribué à la France pour les campagnes 1996/1997 et 1997/1998, les producteurs de vins de pays, qui souhaitent conserver leur potentiel régional, ont accepté de se voir attribuer seulement 35 % de ce contingent à la condition que la possibilité d'obtenir des droits de replantation par transferts pour la production de vins d'appellation d'origine soit limitée à la région de provenance de la demande, région dont la définition résultera du projet de décret examiné. Un compromis est intervenu entre les différentes composantes de l'Association générale de la production viticole sur les conditions de la régionalisation des transferts pour les vins d'appellation d'origine qui s'est traduit, en premier lieu, par la création progressive d'organismes régionaux conventionnés. En second lieu, pour compléter ce compromis, l'Association générale de la production viticole a demandé aux pouvoirs publics la mise en place d'un encadrement juridique de la régionalisation des transferts de droits de replantation pour la production de vins d'appellation d'origine, la création d'une réserve nationale destinée à organiser la compensation des excédents et des déficits régionaux de droits et des mesures techniques d'accompagnement.

Par ailleurs, la modification réglementaire soumise à l'avis du Conseil se veut un instrument de la politique d'aménagement du territoire en tendant à contraindre les producteurs de vins d'appellation d'origine à respecter l'équilibre économique entre les régions.

2. Le contenu du projet

Seul l'article premier du projet de décret portant modification du 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, qui peut avoir un impact sur la concurrence, est examiné.

Il prévoit :

" Le paragraphe d) de l'article 35 du décret du 30 septembre 1953 susvisé est modifié comme suit :

Les droits de replantation peuvent être transférés dans tout ou partie d'une aire délimitée d'appellation d'origine pour la production de vins d'appellation, à la condition que ces droits proviennent de l'arrachage de

vignes situées dans la même région que les parcelles bénéficiaires du transfert. Ces régions sont définies par arrêté des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie, des finances et de l'industrie.

Toutefois, lorsqu'il est constaté dans une région, l'existence de droits de replantation disponibles en excédent par rapport aux demandes exprimées dans cette région, le ministre chargé de l'agriculture peut autoriser le transfert de tout ou partie de cet excédent au profit d'autres régions.

Les transferts sont réalisés dans la limite de contingents annuels fixés par appellation ou groupe d'appellations, en tenant compte des besoins du marché, par arrêté du ministre de l'agriculture et du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie 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 "

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

En application du premier alinéa du paragraphe d) de l'article 35 du projet de décret, les viticulteurs, producteurs de vins d'appellation d'origine, n'auront la faculté d'étendre leur vignoble par transfert de droits de replantation qu'à l'intérieur de la région viticole à laquelle ils appartiennent, région dont la définition résultera d'un arrêté interministériel.

Au regard des règles de la concurrence, le Conseil estime que la régionalisation des transferts de droits de replantation pour la production de vins d'appellation d'origine aura des conséquences de deux ordres.

En premier lieu, l'instauration de secteurs géographiques déterminés pour l'exercice d'un droit a nécessairement un effet réducteur sur la concurrence dès lors qu'il limite la fluidité et le développement des marchés. En l'espèce, le fait pour les producteurs de vins d'appellation d'origine de ne pouvoir acquérir des droits de replantation qu'à la condition que ces droits proviennent de l'arrachage de vignes situées dans la même région viticole aura un double effet de limitation. D'une part, le propriétaire de terres situées dans une aire d'appellation d'origine, bénéficiaire d'une autorisation d'acquisition de droits de replantation, ne pourra acheter ces droits, directement ou indirectement, qu'auprès de cédants internes à la région. D'autre part, le détenteur d'un droit de replantation possédant des terres à planter dans une autre région viticole que celle dont son droit de replantation est issu ne pourra pas l'utiliser pour lesdites terres.

En second lieu, ce nouveau régime, qui introduit une rigidité dans la répartition des droits de replantation entre les différents vignobles, dans une situation de raréfaction de ces droits, est de nature à fixer en l'état le marché des transferts de droit de replantation déjà peu valorisé ou, à tout le moins, à rendre plus difficile l'extension de certaines catégories de production de vins d'appellation d'origine. Or la libre valorisation des droits de replantation est de nature à orienter ces droits vers les emplois les plus efficaces sur le plan économique. Certes, ceci suppose que le marché fonctionne de façon correcte afin que l'allocation optimale des ressources soit assurée. Si la complexité de la législation et le manque d'information des titulaires de droits de replantation peuvent susciter des craintes à cet égard, il est constant que le ministère de l'agriculture et de la pêche a mis en oeuvre récemment les mesures nécessaires pour accroître la transparence et la bonne information des offreurs potentiels. Dans ces conditions, la mise en place d'un régime régionalisant les droits de replantation ne peut se justifier du point de vue de la rationalité économique.

Au surplus, le découpage des régions, qui n'est pas joint au projet de décret, le ministre de l'agriculture et de la pêche laissant le soin aux professionnels de procéder à la définition des différentes régions, risque de renforcer les effets de la régionalisation. Une trop grande divergence des potentialités de droits de replantation entre les régions viticoles pourra conduire à une mauvaise utilisation de ces droits ; ainsi, dans une région excédentaire, leur perte par péremption et la disparition d'un " patrimoine national " ne sont pas à exclure ; en revanche, dans une région déficitaire, le développement des entreprises, dont le dynamisme sera freiné par l'absence de droits disponibles, se trouvera limité. Si, en application du deuxième alinéa du paragraphe d) de l'article 35 du projet de décret, le ministre chargé de l'agriculture a, par arrêté, la possibilité d'autoriser le transfert de tout ou partie de l'excédent constaté dans certaines régions au profit d'autres régions, ce dispositif, par son imprécision et son caractère facultatif, n'élimine pas les risques susmentionnés.

Pour ces raisons, le Conseil estime que l'article premier du projet de décret portant modification du 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 comporte des dispositions de nature à restreindre la liberté de la concurrence, sans que cette atteinte puisse être justifiée par la poursuite d'autres objectifs, notamment d'aménagement du territoire.

Délibéré, sur le rapport de Mme Leymonerie, par M. Jenny, vice-président, présidant la séance, Mme Pasturel, vice-présidente, M. Cortesse, vice-président, Mme Boutard-Labarde et MM Rocca et Thiolon, membres,

Le rapporteur général,

Le vice-président, présidant la séance,

Marie Picard

Frédéric Jenny