



Etude sur les impacts socio-économiques et territoriaux de la libéralisation des droits de plantations viticoles

ÉTIENNE MONTAIGNE, PROFESSEUR

ALFREDO COELHO, CHARGÉ D'ÉTUDES

BERNARD DELORD, CHARGÉ DE RECHERCHES

LEILA KHEFIFI, DOCTORANTE

FEVRIER 2012

CONVENTION D'ÉTUDE AREV – UMR-MOISA-MONTPELLIER

0 Synthèse

Voilà maintenant quatre-vingts ans, la France et l'Espagne mettaient en place des règles de contrôle des plantations de vigne. Au niveau de l'Union Européenne, à l'exception d'une courte trêve de 1970 à 1976, l'OCM-vin a repris « temporairement » ces règles. Leur disparition définitive, actée dans les textes de la dernière réforme de 2008 pour le 1.01.2016 ou au plus tard 2018, a été abondamment motivée, mais à l'approche de l'échéance, le bien-fondé de cette dérégulation est fortement remis en cause à l'échelle européenne par bon nombre de professionnels et d'élus de collectivités territoriales qui craignent des conséquences désastreuses. En mettant en œuvre une telle décision, ne va-t-on pas ouvrir la boîte de Pandore de la viticulture européenne ?

Les membres de l'AREV ont souhaité enrichir leur réflexion stratégique par un approfondissement du sujet. A cette fin, ils ont lancé un appel d'offre international puis contractualisé, avec l'unité mixte de recherche MOISA de Montpellier, l'étude qui fait l'objet du présent rapport.

0.1 Plan - Méthode

Les sciences sociales ont peu de possibilités de tester « en laboratoire » les conséquences économiques et sociales d'une décision de politique économique non encore appliquée. Nous avons donc fait le choix de multiplier les angles d'étude de la question en utilisant l'économie comparée, l'histoire, la statistique et le droit, afin de valider ou invalider les arguments mobilisés dans le débat. Etant donné l'ampleur du sujet, sa complexité et les champs à la fois européen et mondial concernés, nous n'avons pas visé à l'exhaustivité. Concrètement, nous avons procédé à des études de cas sur longue période au sein de l'Europe et dans le Nouveau Monde ; analysé dans le détail les mécanismes de fonctionnement de ces règles dans plusieurs pays y compris en traitant les données disponibles ; mobilisé, en France, les données du RICA afin de tester la question des économies d'échelle associées à la taille de l'exploitation viticole ; observé au niveau européen la dynamique de croissance de ces exploitations ; pour finalement répondre aux principales critiques du système.

Les arguments de la commission portent essentiellement sur l'effet réducteur de compétitivité qu'induirait le système des droits de plantation. Nous avons donc cherché à vérifier cette affirmation : Les droits de plantation augmentent-ils effectivement les coûts de production ? Freinent-ils la rationalisation des structures d'exploitation ? Y a-t-il d'autres moyens d'effectuer cette rationalisation ? Est-ce l'absence de droits de plantation qui a permis aux pays non-membres de l'Union Européenne d'avoir des structures plus rationnelles donc plus performantes ?

0.2 Le Nouveau Monde

0.2.1 L'Australie

Parmi les pays du nouveau monde nous avons choisi l'Australie et l'Argentine. L'Australie représente la référence de croissance d'un vignoble en l'absence de régulation du potentiel de production par des droits de plantation. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, l'Australie est devenue le modèle international de la réussite dans la sphère vitivinicole, notamment à l'exportation. Toutefois, les performances de l'Australie ont, déjà depuis plusieurs années, atteint leurs limites. La surproduction de raisins a été alimentée par des plantations excessives de vignes au cours des vingt dernières années. Ceci s'explique par une réaction positive au succès des vins australiens à l'exportation, soutenue tant par l'offre de contractualisation des *wineries* que par les signaux « prix » envoyés par le marché. Sont également arrivés sur le « marché » les raisins de vignes d'investisseurs dont l'objectif était de rentabiliser un capital ou un placement au regard d'un retour sur investissement prometteur.

En l'absence de politique vitivinicole limitant les quantités produites et les rendements, la régulation est exclusivement assurée par le marché. La seule véritable politique vitivinicole australienne consiste à promouvoir les vins australiens, tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger. Les pratiques de contractualisation ne suffisent plus à stabiliser les relations entre les *wineries* et les viticulteurs. Les *wineries* s'orientent de plus en plus vers des achats de raisins sur le marché *spot*.

En résumé, le développement exponentiel du vignoble s'est emballé par suite d'erreurs d'anticipation. A l'exception de la non-récolte et de l'arrachage privé, le secteur ne dispose d'aucune entrave ni à la plantation ni à la production. L'ajustement est censé se faire par l'accès aux nouveaux marchés, et la montée en gamme est difficile, compte tenu du mode de développement passé. La logique est celle du management d'entreprise qui aboutit en l'occurrence à la liquidation d'actifs.

Globalement, le libéralisme n'empêche pas les crises. Confrontée à l'inertie d'une plante pérenne, à l'instabilité des devises et des marchés et aux erreurs d'anticipation, la filière viticole australienne fonctionne avec un modèle « entrepreneurial » d'adaptation par la remise en cause des

contrats. Enfin, on retrouve les mêmes indicateurs de crise : arrachages, faillites, non-récolte, séquestre bancaire, chute de valeur du foncier, achats d'actifs par les fonds étrangers, etc...

Vu d'Europe et sous l'angle de la libération des droits de plantation, il devient évident que les entreprises de négoce, qui profiteront de cette nouvelle réglementation pour créer leurs propres vignobles et garantir une partie de leurs approvisionnements, pourront également faire pression sur les prix d'achat des raisins et des vins, et ce d'autant plus que l'on sera en surproduction en l'absence de limitation des plantations. L'argument selon lequel « on ne devrait pas assister à une explosion des surfaces de vignes s'il n'y a pas de marché » est à relativiser, car chaque investisseur est naturellement persuadé qu'à terme, il l'emportera sur ses concurrents.

0.2.2 L'Argentine

L'observation sur longue période de la viticulture argentine et de son organisation remet en cause l'idée que les pays concurrents du Nouveau Monde ne régulent pas l'offre. Elle permet également de comprendre les conditions indispensables à la réussite d'un système de droits de plantation, d'étudier une autre manière de réguler l'offre annuelle et de mettre en perspective les conséquences sociales d'une période de dérégulation brutale.

Dans les années 80, l'Argentine a échoué dans la mise en œuvre d'un régime de droits de plantation de par son incapacité (dans les conditions socio-économiques du moment) à faire respecter les règles édictées, ce qui s'est alors traduit par des plantations illicites et l'impossibilité d'atteindre les objectifs fixés.

Ce pays, à la suite d'un accord historique entre les deux principales régions productrices, a mis en place un mécanisme de régulation du marché efficace, basé sur l'exportation de moûts et de moûts concentrés sur le marché international des jus de fruits. Ce système protège le revenu des viticulteurs en stabilisant le niveau des prix des vins. Il tient compte des perspectives de marché. Il semble bien adapté à l'histoire réglementaire et économique de la viticulture de ce pays. Cependant, en cas de crise et de dérégulation du secteur, l'accès au crédit constitue un mécanisme discriminant qui élimine les petites et moyennes exploitations n'ayant pas de possibilités de financement.

0.3 Le Portugal

0.3.1 L'Alentejo

La restructuration, la reconversion et l'arrachage des vignobles ont reconfiguré le paysage et l'offre viticole portugaise au cours des deux dernières décennies. En particulier la région de l'Alentejo a vu sa production viticole pratiquement doubler en l'espace d'une décennie, modifiant ainsi la structure du tissu social viticole. Cette transformation s'explique par le changement du cadre réglementaire en vigueur jusqu'à la fin des années 1990 et la possibilité donnée aux régions de transférer librement les droits de plantation, en l'occurrence en provenance des régions voisines du Ribatejo et de l'Estremadura.

Dans le cadre de l'OCM-vin de 1999, un nouveau régime de soutien financier, le programme « Vitis », a été mis en œuvre pour favoriser la reconversion et la restructuration du vignoble, en remédiant aux principaux handicaps de la viticulture portugaise, à savoir la faible taille des parcelles et le vieillissement des vignes. Dans un contexte général de baisse progressive des surfaces viticoles au Portugal, le cas de l'Alentejo souligne la forte croissance de certaines régions. Symétriquement, les régions viticoles spécialisées dans des vins de table (le Ribatejo notamment), où les prix moyens du vin sont particulièrement faibles, sont en décroissance.

La liberté donnée aux acteurs d'échanger librement les droits de plantation a logiquement provoqué un transfert des droits des zones les plus fragiles ou en difficulté vers des zones où les performances de la viticulture étaient plus attractives (Alentejo et Douro notamment). Ainsi, les droits de plantation n'ont freiné ni la création de projets viticoles *ex-nihilo*, ni l'expansion des projets viticoles existants. Ce sont donc bien les modalités de transfert des droits et non pas le système en lui-même qui constituent un frein à l'évolution des vignobles.

Ceci étant acquis, la liberté des transferts n'a pas permis à la région d'échapper à une surproduction « par inertie » dans l'euphorie des plantations. Comme en Australie, l'erreur d'anticipation d'un excès d'offre (de court terme) lié d'une part à une récolte exceptionnelle et d'autre part à la croissance sans contrôle du potentiel de production (tendance de l'offre de long terme) sont les ingrédients d'une crise de surproduction.

0.3.2 La région délimitée du Douro

L'étude de l'évolution de la situation viticole de la région délimitée du Douro (RDD) au cours de ces dernières années nous permet de comprendre le rôle joué par les règles des droits de plantation dans une région faisant l'objet d'un découpage et d'une organisation complexe en vue de l'autorisation du mutage. En effet, Il existe deux types de droits de plantation de vignes dans la RDD, ceux donnant droit au mutage et les autres. Les droits à la production de vins mutés sont limités et

définis par une méthode qualitative de classement des terroirs de A à I, seuls ceux classés de A à F étant autorisés à procéder au mutage. Ces droits sont à un prix dix fois supérieur à ceux des autres vins.

Disposer d'une vigne en terroir classé ne suffit pas à être autorisé au mutage. Le volume des vins autorisés au mutage est revu chaque année et défini en fonction des stocks et des perspectives de vente. La répartition quantitative des volumes se fait selon la « méthode de la ponctuation ». Ainsi, au-delà des surfaces de droits de plantation pouvant produire des vins mutés, il existe un deuxième niveau de régulation qui dépend des perspectives de marché et rend incertain la valorisation de l'investissement en plantation. Le marché des droits est animé par des intermédiaires qui influencent les prix dans un marché peu transparent du fait des asymétries d'information et de la méconnaissance du fonctionnement des droits à la production de vins mutés.

En raison de la topographie accidentée de la RDD, des erreurs systématiques de mesure ont été commises, liées notamment à l'histoire des cadastres et de leur gestion ainsi qu'aux difficultés de la mesure précise des surfaces. La réserve nationale a vendu dans cette région des droits de plantation au prix dérisoire de 350 €/ha, mais seulement pour des projets d'installation de jeunes viticulteurs ou en vue de la préservation de la biodiversité des cépages.

Bien que le Conseil interprofessionnel de la RDD dispose de la capacité de régulation du potentiel de croissance annuelle des surfaces plantées, il n'est pas intervenu directement pour freiner la croissance des plantations nouvelles. Le cadre réglementaire actuel n'a donc pas freiné l'installation de nouveaux projets viticoles *ex-nihilo*, ni l'expansion des exploitations viticoles existantes, y compris pour des surfaces viticoles supérieures à 50 hectares.

Cette étude de cas souligne la coexistence de plusieurs mécanismes de régulation de l'offre et le choix de non-intervention que peut faire un Conseil interprofessionnel. Les créations de domaines ne sont donc pas bloquées, mais la croissance de l'offre peut avoir des conséquences en terme de valorisation des vins mutés et non-mutés, et ainsi mettre en difficulté les producteurs en cas de stagnation de la demande tant de Porto que de vins d'appellation régionaux.

0.4 L'Espagne

L'Espagne dispose d'une réserve nationale et de plusieurs réserves régionales de droits de plantation. Le transfert des droits de plantation entre Communautés Autonomes est autorisé. Mais aucun transfert de droits ne devant induire des déséquilibres significatifs dans l'aménagement du

territoire du secteur vitivinicole, le transfert interrégional annuel est plafonné à 0,4 %. L'analyse détaillée des différentes formes de transferts nous montre leur faible fluidité entre les différentes régions, car ils sont freinés par les lois vitivinicoles régionales spécifiques. De plus, le transfert des mesures de la politique vitivinicole européenne vers les régions a engendré une certaine lourdeur administrative.

Nous observons une baisse de la valeur moyenne des droits de plantation depuis 2008. Les crises financières, internationale et viticole, et, dans une certaine mesure, la perspective de la suppression de ce régime prévue pour 2016 expliquent cet impact majeur sur la valeur des droits de (re)plantation transférés.

Les réserves régionales de droits de plantation ont joué un rôle moteur d'aide à l'installation de jeunes viticulteurs ou au remembrement parcellaire. De plus, l'adaptation qualitative d'une appellation aux tendances du marché reste possible, comme le montre le cas de La Rioja pour les vins blancs.

0.5 Le système français des droits de plantation

La réglementation française s'est adaptée à la dernière réforme significative de ce régime au niveau européen à l'occasion de la réforme de l'OCM-vin de 1999 en instituant le mécanisme de la réserve. A part le cas particulier des droits de plantations nouvelles réservés au remembrement, à l'expérimentation, à la production de greffons ou à l'installation de jeunes agriculteurs, les droits de plantations peuvent être d'origine interne à l'exploitation par arrachage ou plantation anticipée, ou d'origine externe par achat d'une parcelle de vigne, par transfert privé ou transfert issu de la réserve. Ils sont payants, mais gratuits pour les jeunes agriculteurs.

Disposer d'un droit de plantation ne suffit pas pour planter une vigne. Il faut également obtenir une autorisation de plantation. En effet, à l'exception des vins sans indication géographique (VSIG), les deux autres catégories (VIGP et VAOP) contrôlent leur potentiel de production au niveau de l'Organisme de Gestion (ODG). Celui-ci définit donc un quota annuel par appellation afin d'éviter une croissance de l'offre incompatible avec la demande du marché. Les arbitrages et harmonisations se font au niveau national. Ce quota est réparti proportionnellement aux demandes individuelles. S'ajoute une limite maximale de 3 ha/pers/an en zone productrice de vins avec IGP et d'un ha/pers/an pour les vins AOP. C'est cette limite quantitative qui fait l'objet des critiques des entreprises désireuses de créer des projets viticoles *ex-nihilo*.

Les droits de plantations respectent leur fonction première de stabilisation du vignoble, ce qui n'est guère difficile dans un vignoble qui régresse globalement de 11 % sur 10 ans. De même, nous observons que l'amélioration qualitative (vue sous l'angle des dénominations et des régions) se développe également. Les jeunes viticulteurs sont privilégiés. Chaque région gère collectivement ses quotas et adapte l'évolution de son offre. Ainsi, d'après les données provisoires du dernier RGA (2000-2010), la Champagne a développé son vignoble de 2 360 ha en 10 ans, soit 7,6 %, l'Alsace de 786 ha soit 5,1 %. Les autres vignobles ont globalement régressé, mais à des rythmes différents et avec des réallocations internes significatives. Les droits sont répartis « démocratiquement » par l'établissement d'un quota individuel annuel très faible. Les prix des droits sont assez faibles et en décroissance. Ils sont relativement indépendants des régions d'origine et réceptrices, ce qui marque une réelle plus-value pour les vignobles dont le prix des terres est élevé. Cette orientation privilégie « la production », et les quotas individuels empêchent les grandes opérations d'installation.

0.6 Les économies d'échelle

L'un des arguments majeurs de la Commission Européenne en faveur de la disparition des droits de plantation porte sur le frein que représenterait ce mécanisme à la croissance des exploitations viticoles. Cette limitation les empêcherait de bénéficier d'économies d'échelle et en conséquence, elles seraient moins performantes que les exploitations du Nouveau Monde.

Après avoir procédé à l'analyse du RICA sur la moyenne de trois années (2005-2007), nous avons constaté que pour un même prix de vente du vin, la surface ne semble avoir qu'une influence très modeste sur la productivité économique du travail (revenu total unitaire) et assez curieusement, plus souvent à la baisse qu'à la hausse.

L'augmentation de la surface ne semble avoir aucun effet sur la productivité du travail ; certes, on constate une certaine augmentation du revenu familial unitaire (seulement pour les hauts prix de vente du vin), mais elle résulte uniquement de l'emploi d'un plus grand nombre de salariés et de l'écart entre leur salaire et la productivité du travail.

Dans la viticulture, comme dans les autres otex, il existe bien des gains de productivité du travail : plus la surface est grande, moins il y a de travailleur par unité de surface. La productivité physique du travail est une fonction croissante de la taille. Mais, à la différence des autres otex, ces écarts de productivité physique du travail ne semblent avoir, en viticulture, quasiment aucun rapport avec la différenciation des revenus.

Dans la viticulture d'appellation, un lien positif entre surface et revenu ne semble exister que parmi la petite minorité d'exploitations situées dans des zones bénéficiant d'une grande renommée (surtout la Champagne); de plus, les écarts de revenus familiaux en fonction de la taille de l'exploitation paraissent plus liés au différentiel de rémunération entre salariés et main d'œuvre familiale qu'à des économies d'échelle à proprement parler. Dans la viticulture sans appellation (devenue minoritaire en France), le lien entre surface et revenu paraît à peine mieux établi, mais les écarts de revenus qui en résultent sont d'une si faible ampleur qu'ils ne permettent pas aux grandes exploitations d'échapper à la médiocrité des revenus, générale dans ce type de viticulture.

Du point de vue des droits de plantation, leur suppression se traduirait essentiellement par la baisse des prix liée à la croissance de l'offre. Le prix étant le facteur déterminant du revenu, bien plus que la taille de l'exploitation, l'effet obtenu sera opposé à l'objectif visé. Pour revenir aux références théoriques, il apparaît clairement que le phénomène majeur en viticulture n'est pas l'existence d'économie d'échelle, mais bien plus d'économie de variété liée à une large gamme de produits aux prix nettement différenciés.

0.7 La croissance des exploitations

La surface du vignoble européen présente sur 20 ans une quasi stabilité (excepté au Portugal), mais on a assisté à une concentration sans précédent des exploitations au cours des dix dernières années : leur nombre s'est réduit, mais la surface unitaire s'est accrue.

Il est donc raisonnable de penser que l'existence des droits de plantation n'a pas empêché, jusqu'à maintenant et dans la plupart des pays, l'accroissement de la taille moyenne des exploitations. De plus, si l'évolution des revenus des viticulteurs n'a pas permis d'atteindre le niveau souhaité, il n'est pas certain qu'une forte accélération de la croissance de la taille moyenne, qui pourrait découler d'une éventuelle suppression de ces droits, obtiendrait un résultat plus satisfaisant.

0.8 L'emploi et les paysages

0.8.1 L'emploi

La vigne est une plante « peuplante ». L'exploitation moyenne occupe en France 9,2 ha et emploie 1,9 personne à temps plein, soit une personne pour la culture de 4,8 hectares. 30 % du

travail est réalisé par des salariés. Les régions à haut niveau de valorisation des produits sont caractérisées par des niveaux d'emploi plus élevés. Le niveau d'emploi dépend également de l'activité selon que l'exploitant réalise ou non la vinification et la commercialisation, en vrac ou en bouteille, et donc de sa création de valeur. Mais les problèmes de succession apparaissent partout comme une difficulté majeure liée au prix du foncier.

Aux emplois directs à la vigne s'associent les emplois de l'amont (fournitures et matériels) et de l'aval (vinification, élevage). Il faut également ajouter tous les emplois induits pour l'œnotourisme mais également la recherche et la formation. L'effet multiplicateur a été estimé à un facteur dix en Bourgogne. La délocalisation des vignobles peut donc avoir un impact majeur sur l'activité économique.

0.8.2 Les paysages

Le paysage est un bien économique, car il satisfait des besoins et présente un caractère de rareté. Certains paysages sont particulièrement remarquables, parfois irremplaçables sinon uniques. Les paysages viticoles sont généralement reconnus parmi les formes les plus remarquables de paysages résultant de l'activité humaine, à la fois par la marque qu'ils impriment au territoire et par les traditions culturelles qui leur sont associées.

On accorde le plus souvent au paysage le caractère d'un bien public local. Plusieurs politiques de développement territorial mettent en avant le paysage comme facteur d'attraction des entreprises et des touristes. Le modèle viticole est à ce titre exemplaire. Les vins à indication géographique ont largement utilisé la référence territoriale pour leur reconnaissance et participé au développement économique régional en créant les routes des vins, développant ainsi l'œnotourisme. De très nombreuses études insistent sur l'importance économique de cette structuration collective. Se pose cependant la question de « l'évaluation économique de ce paysage » afin de prendre des « décisions économiques optimales ». De nombreuses méthodes sont utilisées.

Cette dimension du problème est essentielle dans le débat sur les droits de plantation. La libéralisation des plantations aura un impact direct sur la localisation des vignobles. Les terres abandonnées conduiront au mitage, à la friche, puis la « fermeture » des paysages avec, pour une petite partie d'entre elles, le développement anarchique du foncier bâti. Cette externalité négative de la politique viticole est difficile à mesurer et les méthodes s'enchevêtrent pour proposer quelques ordres de grandeur. Le développement de l'œnotourisme associé aux paysages viticoles est plus facile à quantifier à travers les dépenses effectives des visiteurs pour les services associés (achats de

vin, hébergement, restauration et déplacements). Le risque de disparition progressive de ces externalités positives doit donc faire partie intégrale de l'évaluation de l'impact du changement de politique économique en matière de contrôle de l'offre.

0.9 Conclusions

Notre travail a démontré que : (1) La taille de l'entreprise n'est pas prioritairement synonyme d'économie d'échelle et de croissance des revenus (à partir des données du RICA en France), (2) que le prix des droits de plantations ne vient pas alourdir significativement le coût de la création d'un vignoble, (3) qu'un système de droits de plantations s'il est utilisé de façon laxiste n'évite pas pour autant la surproduction (Alentejo, Argentine, Aquitaine, Vallée de la Loire), avec souvent des réactions en chaîne négatives sur les régions vertueuses, (4) que l'absence de système de régulation des plantations chez nos concurrents du Nouveau Monde ne leur a pas permis d'éviter le déséquilibre du marché, (5) que d'autres pays ont supprimé ce système mais pour des raisons d'incapacité à faire respecter les règles, et ont mis en place d'autres mécanismes de régulation du marché (Argentine), (6) que le système de droits de plantation n'a pas « rigidifié » le vignoble, mais a permis des réallocations dans les régions pour lesquelles les débouchés semblaient en croissance (France, Italie, Alentejo). Il reste cependant à étudier d'autres régions viticoles européennes.

Comme le montre l'exemple de l'Australie, où la hiérarchisation des vins par le terroir ne fait que commencer, et celui de l'Argentine, qui n'a réglementé qu'une partie du territoire, le potentiel de production doit être encadré pour toutes les catégories de vins – sans IG et avec IG – d'autant que la réforme de l'OCM de 2008 a accordé aux VSIG les mentions valorisantes du millésime et du cépage, les portant *visuellement* au niveau des VIG sans avoir les contraintes de leur cahier des charges.

La logique de la disparition des droits de plantation, nous oblige à tourner nos regards vers la future localisation des nouvelles plantations par rapport aux vignobles actuels et leurs espaces périphériques, qui constituent des entités économiques, sociales et territoriales. Ces nouvelles implantations se feront-elles en concurrence des zones culturelles à vocation viticole (zones géographiques délimitées non encore plantées) ou des zones culturelles à vocation générale, ou encore sur des zones à défricher ? En tout état de cause, le capital environnemental et paysager des régions viticoles en sera inévitablement affecté. Même si les économistes ne savent pas chiffrer cet impact, ils peuvent affirmer qu'une délocalisation vers les plaines s'enclenchera et portera atteinte à l'œnotourisme et son économie naissante ainsi qu'à la compétitivité des vignobles de montagne et à forte pente – avec toutes les conséquences environnementales induites.

L'évolution du secteur vitivinicole de ces dernières décennies est principalement marquée par une tendance incontestable à une industrialisation qui pousse les entreprises de négoce à intégrer la production – processus qui nécessite un recours non négligeable aux capitaux externes. La pression financière due à la crise oblige de surcroît les entreprises à dégager des retours sur investissements importants et rapides : d'où la nécessité pour elles de produire des volumes importants à écouler rapidement.